

# 国土政策と人流・観光 ～全総神話の発生と消滅～

寺 前 秀 一

## Land Policy and Tourism

Shuichi TERAMAE

国土政策という言葉は、経済政策 (GDP)、治安政策 (犯罪数)、土地政策 (面積) 等と比較すると、メッセージの具体性が弱い。国土政策を日本政策と置き換えてイメージすると、他国との違いを強調するため外枠が必要となり、国防・安全保障的色彩の強いものとなる。国防色を回避するには内向きのイメージが必要となり、全国総合開発計画 (全総) の作成の過程において、ヒトの移動に関する一日交通圏の概念が生み出され、縮地術 (柳田國雄) により実現していった。

政策実現手段の一つが計画である。瓢箪から駒的な経緯から生まれた全総は、日本で独自の発達を遂げ、立法者の意図を超えて最上位計画の神話へと押し上げられていった。今日人口減少時代を迎え、地域の個性の発揮である「観光」が強調されることは、全総の終焉を意味するものである。

### I 国土計画制度の誕生

#### (1) 二つの流れによる国土計画概念の誕生

##### ① 国土計画に関する二つの発想

治水事業、利水事業等が未調整のまま実施されれば、その弊害は住民、利用者が総合的に受け止めざるを得ず、総合計画が必要だと説明される。地域住民は他地域のことにまで配慮できず、より広域な地域計画の体系化が必要だと説明される。国土の狭い日本では全国計画の必要性が説かれることとなり、総合的、全国的な国土計画が必要だと説明される。

わが国における国土計画制度の誕生は、経済安定本部対建設省に代表される行政機関間の論議を軸として沿革的に説明されるが、同時に行政機関間の論議は内閣総理大臣の統率力、立法府と行政府間の問題としても認識できる。中央計画作成者としての中央政府対地方政府、計画の必要性に対する認識に関する安い政府論対高い政府論の議論が追加されるであろう。

##### ② 「全国計画」制度の誕生

占領下のキーワードは米国流の「民主化」「非軍事化」であった。1949年経済安定本部に総合国土開発審議会が設置され、国土総合開発法案も米国流の TVA に倣った資源開発を基礎として水

力発電開発を中心とした開発計画として提案されたものの、河川開発を軸とした総合的な地方計画と府県計画を主張する意見も加わり<sup>2)</sup>、それらの調整の結果国土総合開発法の体系は、都府県総合開発計画、地方総合開発計画、特定地域総合開発計画として原案が作成された。

現実に制定された国土総合開発法では、全国計画がないと法案としての体裁が整わぬという内閣法制局の発想で、全国計画が付加された。このことは、1950年制定当初の国土総合開発法が、都府県総合開発計画、地方総合開発計画、特定地域総合開発計画については、国土総合開発計画法7条、8条、9条でそれぞれ計画策定のための手続き規定を置いているのに対し、全国総合開発計画は第2条の定義規定に名称があらわれるにすぎないこと、全国計画制度とはいうものの「国民経済の復興及び人口問題の解決」を目的とする北海道開発法(議員提案)<sup>3)</sup>との関係が完全には整理されていないことから推察できる。全国計画を作成する法制度は出来たものの、全総は1962年まで作成されることはなかった。それにもかかわらず、1950年代には富山県など地方が中央に先行して地域計画の作成、地域開発事業の実施が進められていた<sup>4)</sup>。

### ③ 国土計画の規範性

#### i 「都市と農村の配置」

国土総合開発法の法定計画事項は「土地、水その他の天然資源の利用」<sup>5)</sup>「水害、風害その他の災害の防除」「都市及び農村の規模及び配置の調整」「産業の適正な立地」<sup>6)</sup>「電力、運輸、通信その他の重要な公共的施設の規模及び配置」並びに「文化、厚生及び観光に関する資源の保護、施設の規模及び配置」である。このうち国土総合開発法にのみ規定が存在する事項は、人口配分に関わる「都市及び農村の規模及び配置の調整」である。御厨貴(1996)は、国土総合開発法は何ら強制的契機が存在せず、それを何よりも雄弁に物語るのは、人口配分というヒトの移動が、計画の対象から除外されていることであるとする(p.232)が、ヒトの移動を前提とする計画思想の残滓が「都市及び農村の規模及び配置の調整」である。都市と農村の関係は、人口を支える食糧供給地の農村<sup>7)</sup>が先にある。都市の問題は、第一次世界大戦を契機に農村から都市への人口集中が激化したことから住宅問題として発生した<sup>8)</sup>。しかし今日では「農村」概念は崩壊しており<sup>9)</sup>、都市と農村のヒトの交流の意義も不明確なものである<sup>10)</sup>。

#### ii 全国計画のもつ指針性

全国計画の指針性は、統制性、宣言性及び調整性に3分類できる。災害対策基本法は下位計画が上位計画に抵触することが出来ないと規定し、全国計画の統制性が強い。環境基本法、観光立国推進基本法は、上位計画として全国計画を位置づけず、宣言性に留まる。国土利用計画法は、全国計画の地域計画に対する指針性を規定すると同時に、地域計画作成者等からの上位計画作成者に対する意見陳述の機会を規定する制度(対流原理)を設けており制度的には調整性をもつ。これに対して国土総合開発法は制度的位置づけの規定が存在せず、国土総合開発法による全国総合開発計画を最上位の計画<sup>11)</sup>とする常識的な認識との間にはズレがあった。

iii 計画の規範性

都市と農村の配置はヒトの移動に関することであり、計画の規範性はその強制力に依存する。平時において強制移動は不可能であり戦時には「防空体制の確立という千載一遇のチャンス」<sup>12)</sup>と考えられたが、国土計画法の制定はできなかった。物動計画は国家総動員法により経験済みであったが、人口配分というヒトの移動は、強制力を持ってしては不可能であった。占領下、日本国憲法の本質に基づく国会至上主義<sup>13)</sup>が行政計画の策定においても表れたのであろうか、国土総合開発法による法定計画制度が出来上がった。塩野宏(1976)は国土開発計画について、全体を総合化することについての法律の根拠を必要とする<sup>14)</sup>が、西谷剛(2003)は必ずしも必要とはしていない<sup>15)</sup>。

(2) ポツダム宣言受諾による日本人内地収容計画

ポツダム宣言の受諾により、在外日本人 660 万人、シベリア抑留者等をのぞくと 600 万人が帰国することとなり、国土へ国民をいかに収容するかについての計画が必要となった。内務省「復興国土計画要綱」(1946 年 9 月)は、5 年後の人口を 8 千万人と見込み、増加人口はすべて農村が受け入れることとし、農村人口 5 千万人、都市人口 3 千万人とした。結果的には 1950 年末までに 5 百万人が帰還し、6 百万人が新たに誕生し、人口 1 千 1 百万人が増加した。

① 日本人の引揚施策

1945 年 10 月 GHQ 司令部から「日本人の引揚の件」が出され、ポツダム宣言の拡大解釈により一般人の本格的な引揚業務が開始されることとなった<sup>16)</sup>。戦時中に大量の輸送船が徴用され喪失したため、アメリカから 200 余隻の舟艇が貸与された。政府は、占領終了後のヒトの移動の強制力に不安を持ち、1952 年 3 月「海外邦人の引揚に関する件」<sup>17)</sup>を閣議決定するとともに、「海外からの日本国民の集団的引揚輸送のための航海命令に関する法律」を制定した<sup>18)</sup>。

② 疎開と復帰

1943 年「都市疎開実施要綱」が閣議決定されて都市施設の地方分散がはかられた。さらに空襲が激しくなる中で、1944 年一般疎開促進要綱等が閣議決定され、ヒトの強制的な移動が実施された。終戦後疎開先から復帰が始まり、福島県慶徳村では「人口純流入は 1945 年中に終了し、1946 年は全体では顕著な純流出を記録する年となった。京浜地方への疎開者の復帰行動が、その大きな部分を占めていた」<sup>19)</sup>とある。このため「都会地における人口の過度の集中に因る窮迫した住宅、雇用及び食糧の事情並びに災害に対処するため、必要な転入の制限をすることを目的」として都会地転入抑制緊急措置令<sup>20)</sup>が 1946 年に公布され都市部への転入抑制策が 3 年近く継続された。

③ 緊急開拓と農地改革

食糧確保が終戦直後の内政の最緊急課題であり、1945 年 11 月緊急開拓事業実施要領を閣議決定した。5 年間で 155 万町歩(うち北海道 70 万町歩)の開墾、6 年間で 10 万町歩の干拓、3 年間で 210 万町歩の土地改良を実施しようとする計画を立てた。耕地の量的拡大により食糧の自給化と離職工員・復員軍人の帰農を図ったものである。同年 12 月に出された GHQ の農地解放指令と

「農地改革に関する件」の覚書により「農業生産力の発展と農村における民主的傾向の促進を図ることを目的」として自作農創設特別措置法が制定され、用地の強制買収が可能となった。食糧危機は1945-47年度が深刻であり48年度から徐々に解消に向かった<sup>21)</sup>。自作農が増加したことにより49年土地改良法が制定され、農地の量的拡大は開拓から土地改良にウェイトが移っていった。

観光関係者の中には農地が急激に開拓されること(25%増)による風景地の破壊等自然観光資源へ与える不安、新地主の緊急開拓への危惧を持つ者も存在した<sup>22)</sup>。農地改革は戦後民主化を代表するものとして評価されてきた<sup>23)</sup>が、今日では農地改革は農業政策としては評価が分かれている。労働力が不足すれば地主制は改善されたと考えられるからである<sup>24)</sup>。農地改革により農地が再分化され、分割相続も実施され、昭和30年代に入る頃は零細農家の割合が増大するとともに、兼業化も進む状況となった。農地解放の対象とした公園・緑地の多くは、スプロール市街地と化してしまいった。越沢朗(1991)は「農政のために都市計画、公園緑地が犠牲にされたことは今日忘れ去られている」(p.167)とする。その一方、自作農の大量増加は大量消費社会につながっていった。

### (3) 占領下の産業復興等

#### ① 電源開発

敗戦後、空襲による水力発電設備の被害はなく(都市産業設備の被害は27%<sup>25)</sup>)、火力発電所は賠償施設に指定され、電源開発の中心は当初は水力と考えられた。GHQは日本発送電株式会社と九配電会社の電気事業再編成にあたって、ブロック別分割を目指す自由化の方向を強制し、1950年11月ポツダム勅令「電気事業再編成令」が発せられた。

1951年講和独立後の経済復興計画において、政府が石炭から水力発電へと重点を移すと水資源開発をめぐる各政治主体がその動きを活性化させた。「国土総合開発実施法案」を作成中だった経済安定本部は「重要河川開発法案」を検討する立法院の建設委員会及び建設省との妥協点を探り、新たな手続法の制定ではなく国土総合開発法の一部改正を行った。この結果電源開発促進法が制定されるとともに、国土総合開発審議会の中に特別委員会を設置すること、同審議会に衆参両院から15名の国会議員の参加を認めること等が定められた。

電源開発を中心とした多目的ダム開発により周辺地域の交通・人流も確保され、やがて黒部アルペンルートといった観光資源へと発展してゆくのである。観光関係者の反応も開拓に見られたものと比較すれば、電源開発には好意的であった<sup>27)</sup>。

#### ② 交通施策

戦前、軍事攻撃に対する脆弱性を考慮し、幹線輸送は蒸気機関車が基本であった。戦後は石炭を他産業に優先的に振り向けるために、鉄道当局は極力電化する方針をとろうとしたが、GHQは必ずしも賛成ではなかった。ドッジ・ラインのなかでは、電化のための設備投資はやめて、ディーゼル化するほうが安上がりであるとし停止をかけた<sup>28)</sup>。米国流の見方では鉄道は斜陽産業であり、資金がまわされず、電化も抑えられた。そのため日本は、サンフランシスコ条約で主権を回復して以降に、新幹線誕生にもつながる国鉄近代化の最大の柱である電化を行うこととなった。

これに対して、わが国のモータリゼーションを推進することはGHQの思惑と一致していた。田中精一は1947年4月に「平和国家建設国土計画案」と称する文書をまとめGHQに提出している<sup>29)</sup>。資源を海外に求めることの出来ぬ日本は道路建設を積極的に進め、この道路によって未開地の国土資源を開発するという趣旨であった。

「非軍事化」により航空機の運航が禁止され、航空関係産業はほぼ全滅した。その後講和条約締結前に国内航空運行権を支配しようと連合国の航空会社7社が運航会社を設立する動きがあったため、日本政府はカボタージュ（国内運送の自国運送権）を盾に拒否した。この主張はGHQに認められ、1951年に日本航空が設立されたが、この時点ではまだ日本による運航はできずノースウエスト航空に運航を委託していた。翌1952年に講和条約を締結して独立を回復すると、日本での航空機の運航が可能になった。

### ③ 観光施策～外貨獲得～

戦後復興期の国会本会議議事録を読めば観光政策の重要性が今日以上に真剣に論議されていることがわかる。当時の観光とは国際観光のことであり、食糧輸入のためにもまず外貨獲得の手段として観光振興を図らなければならないと主張され、観光国土計画<sup>30)</sup>が提案されている。

観光事業に関する法規の不整備が論じられたものの、今日活用されている観光法制度の骨格は占領期にすべて出来上がっている。ホテルを占領軍が使用していることから外国人観光客用のホテルが不足しており、ホテル整備を目的とする国際観光ホテル整備法が、宿泊行政を担う厚生省と調整困難であったため、議員立法により制定された。占領終了に備えて、外国人旅行者を保護するための旅行あっ旋業法も制定された。観光立国論も1954年に登場しており松下幸之助は「観光立国の辯—石炭掘るよりホテル一つを—」を文藝春秋1954年5月号に発表している。

## II 国民所得倍増計画及び全国総合開発計画の制定

### (1) 経済の二重構造の認識の発生

昭和31年度経済白書は、「もはや<sup>31)</sup>戦後では無い」と記述した。国民総生産が戦前のピーク水準を上回ったのは1954年、一人当りの国民総生産が戦前のピーク水準を上回ったのは57年であり、その間には政治的にその後の高度経済成長を支えた55年体制が出来た。

日本ではバブル景気が崩壊した後の約11年の期間を「失われた10年」「第二の敗戦」と表現するが、戦勝国英国では「失われた10年」は1945-55年頃を指し、戦前との政治的連続性を前提にしている。その意味では戦中・戦後復興期を「失われた15年」と表現することは、「第一の敗戦」をもたらした太平洋戦争の評価に通じる。

昭和32年度経済白書は「経済の二重構造」の分析を行い、「雇用の特殊性」として「家族労働者の比重」と「企業規模別の賃金格差」が極めて大きいとし、「二重構造格差の縮小等、解決すべき多くの課題が横たわっている」とした。しかしながら、輸送力に関する「過去20年にわたる投資不足のため、鉄道軌道などは、明治から大正年代に建設し、その後はこの遺産をくいつぶしてきたといっても過言ではなからう」との分析<sup>32)</sup>は、実際の政策には反映されず、後年巨額の国鉄債

務発生から分割民営化実施までの失われた 35 年間をもたらした。

## (2) 国民所得倍増計画

1960 年頃までは長期経済計画の見通しを上回る高成長が達成されつつあった。この勢いに対する認識の違いが政治姿勢の違いとなって現れた。池田隼人は月給倍増を打ち上げた。このアイデアに大蔵省官房調査課<sup>33)</sup>のスタッフが貢献し、経済成長率を 11% と想定した。総理に就任した池田隼人は当面 3 年間に年率 9% 以上の高度成長を達成するとしたため、所得倍増計画の原案作成に携わっていた経済審議会は 10 年間に 2 倍とする率との調整を迫られたが、特別の辻褃あわせの操作は行われないうままであった。池田首相の 9% 論は、産業基盤にかかる公共投資を赤字覚悟でも積極的に推進するという積極的財政政策への転換を表明したことに意義があった。日本経済は閣議決定の想定以上の成長を遂げ、実質国民総生産は約 6 年で、国民 1 人当りの実質国民所得は 7 年で倍増を達成した。国民所得倍増計画は閣議決定された非法定の経済計画として、戦後初めて予算との対応関係が明示された。これ以降、経済計画は毎年度予算編成の基準となった。

## (3) 政策先議から生まれた「格差是正」

政府が予算、法律等に関する閣議決定を行う前に与党(自由民主党)の党内手続を事前に行う政策決定手続きは「政策先議」<sup>34)</sup>と呼ばれる。この決定手続は所得倍増計画の閣議決定の際に、自由民主党政務調査会の方針を「国民所得倍増計画の構想」として付したことで守られた。この「国民所得倍増計画の構想」は「農業と非農業間、大企業と中小企業間、地域相互間ならびに所得階層間に存在する生活上および所得上の格差の是正につとめ」とその後の自由民主党長期安定政権を支える政策課題となる格差是正を記述しており、昭和 32 年度経済白書の経済の二重構造に関する記述とも認識が一致している。

### ① 農業基本法の制定と農業近代化の推進

国民所得倍増計画の構想は「農業基本法を制定」するとした。昭和 30 年代は工業生産性の飛躍的發展に伴い、農業の相対的所得水準の低下が問題とされた。農林省は池田内閣成立直後の 1960 年 8 月に基本法制定方針を表明し 1961 年に成立させたが、それは実際には既に農林省がとりまとめていたものの具体化であった。経営の大小を問わず組合員の存立を図らねばならない農業協同組合(農協)から見れば、農林省が提唱する諸施策は「農業への経済合理性」の要求に応じて「農外の諸条件に農業を同調せしめていこうとする」<sup>35)</sup>ものであった。

しかしながら、農協は新たに制定された農業基本法に米価引上要求の根拠を求めて運動を積極化し、農林関係予算の低減傾向に歯止めをかけた。国民所得倍増計画により方向付けされた農業政策は、食糧確保政策から農・工間の所得格差是正を目指すこととなり、その結果昭和 30 年頃には 1600 万人ほどあった農村人口は、1967 年頃には 1000 万人を割ることとなった。1967 年に収穫量が 1450 万トン(稲作作付面積は 1960 年 330 万 ha)と最大になり、1970 年には減反政策が開始された<sup>36)</sup>。農業基本法のスローガンがほぼ実現した結果、1999 年に食料・農業・農村基本法が制定され、理念は食料安全保障にかえられた<sup>37)</sup>が、「農家は自給率を引き上げるために農業経営を

営んでいるわけではない」<sup>38)</sup>から、カロリーあたり経済価値の高い品目の自給率が比較的高水準となっているのである。

## ② 企業間格差の是正と中小企業基本法の制定

国民所得倍増計画の構想は、中小企業の生産性を高め、二重構造の緩和と、企業間格差の是正をはかるとした。既に中小企業庁は1948年、国民金融公庫は1949年に設立されていたが、1963年格差是正を理念とした中小企業基本法が制定された。

今日、経済の二重構造という認識は大きく変化し、国会論議において二重構造論は社会主義的発想に立ったものであった誤りであるとされている<sup>39)</sup>。学会においても、日本の小企業政策を基礎付けた「二重構造論」は誤りであるとされる<sup>40)</sup>。1999年中小企業基本法の基本理念は「中小企業者の創意工夫」にウェイトをおいたものに改正されたが、中小企業政策批判<sup>41)</sup>はその後も継続しており、現在では「中心市街地空洞化の原因は農業と同じように政策がありすぎたから」<sup>42)</sup>と批判される。

## ③ 地域間格差の是正

1960年9月に発表された「高度成長・所得倍増計画」(素案)は、既成大工業地帯を連ねる最も投資効率のよい地帯の適地に公共投資を集中するもの(太平洋ベルト地帯構想)であった。後進地域の道県がこれを強く批判し、自由民主党の地方選出議員にも問題とされた。そのため、国民所得倍増計画の構想は「後進性の強い地域(南九州、西九州、山陰、四国南部等を含む。)の開発促進ならびに所得格差是正のため、速やかに国土総合開発計画を策定」とするとともに「産業の適正配置の推進と公共投資の地域別配分の再検討」をと記述した。法定の国土総合開発計画は、閣議決定された国民所得倍増計画の構想により計画内容を決められることとなった。

国民所得倍増計画の構想に基づき1961年低開発地域工業開発促進法が制定された。引き続き1962年新産業都市建設促進法が制定<sup>43)</sup>され、岡山県南地区(水島)を除いてすべて太平洋ベルト地帯以外の14地区が指定された。これらはその後策定された一全総において拠点開発方式とされるものであるが、時系列的に見れば一全総はスタート時点から計画性において問題を抱えていたわけである。しかも1964年には工業整備特別地域整備促進法が議員提案により成立、太平洋ベルト地帯内の地域が指定され、今度は全総の計画としての指針性の欠如を顕在化させてしまった。

戦前の地域格差是正は兵士供給源地域への配慮として始まったが、劇的に高めたのはシャープ税制である。「中央政府は貧しい地域の人々の生活水準を向上させなければならない」と考えられて地方交付税交付金制度ができた。国土総合開発法が制定された1950年のことである。シャープ税制勧告にもとづく地方税制の改正は、地方にとっては工業育成と工業誘致を促進する要因となった<sup>44)</sup>。

## (4) 国民所得倍増計画と観光

### ① 観光基本法の制定

国民所得倍増計画の構想は「観光、海運その他貿易外収入増加策」を講ずるとしている。1961年自由民主党において観光事業振興法案、国際観光事業法案が検討<sup>45)</sup>されたものの、格差是正に

匹敵する強力な政治的スローガンが存在せず、1963年にようやく自由民主党、社会党及び民社党の三党共同の議員提案により、観光基本法が制定されることとなった。

教育基本法(1947)原子力基本法(1955)のあと、基本法スタイルの原型は1956年の機械工業振興臨時措置法に求められ<sup>46)</sup>、同法に倣った農業基本法、災害対策基本法が1961年に内閣提案により制定された。観光基本法は議員提案による極めて規範性の弱い基本法であり、その意味で1995年以降量産されている今日的議員提案基本法のさきがけであった。

## ② 一全総とソーシャル・ツーリズム

一全総においては計画事項「観光に関する施設の規模及び配置」に忠実に「観光都市等の配置についても考慮する」、「レクリエーション等の諸施設を同時に整備し住宅地の計画的配置を行う」と記述する。しかしながら昭和30年代に実施された現実の観光施策は厚生省が中心となって進めたソーシャル・ツーリズム<sup>47)</sup>である。経済の復興とともに国民旅行の重要性が政策課題として認識されるようになり、国民宿舎、国民休暇村等の整備が厚生省を中心に促進されるようになった。

## (5) 都市人流問題の発生

### ① 住宅政策の発生

戦前の住宅政策は居住と宿泊が未分離の状態から出発した。住宅扶助は、生活保護法の規定により、生活困窮者が、家賃等を支払う必要があるとき等に行われる扶助であるが、この水準が、旅館業法の簡易宿所料金に事実上連動することがあるのはその名残である。厚生省は1939年住宅課を設置し戦時住宅政策を展開した。国家による住宅の価格統制政策に加え、住宅の直接供給政策として戦時下の労働力の配置対策といった色彩が強い住宅営団が1941年に出来た。西山卯三の食寝分離論<sup>48)</sup>が出てきたときでもある。同年国家総動員体制の一環として、借地借家法に借地人等の権利を強化したいわゆる正当事由制度が導入された。戦時中の絶対的住宅窮乏をふまえた緊急避難立法<sup>49)</sup>として位置づけられたものである。

食糧確保の次は住宅確保であった。借地借家法のために借地権が物権化し、借地供給がほとんどなくなり、正当事由制度と継続賃料抑制主義(判例上のルール)、高額の上退料のため、家族向けの新規借家供給が行われなかった。民主化のもと、農地改革に対応して宅地をめぐる都市改革が構想された。1951年は自治体が国庫補助金を使って賃貸住宅を建設する公営住宅法が成立した<sup>50)51)</sup>。その後長期間、住宅政策の中心思想は住宅需給論<sup>52)</sup>として継続することとなった。

### ② 通勤輸送投資と通勤電車タダ論

1930年の東京都区部の通勤圏はほぼ現在の東京都区部に収まるものであったが、戦時期から復興期にかけて都区部の通勤圏は飛躍的に拡大した。戦災によって都区部の住宅は大量に焼失したが、地代家賃統制令が継続したため、借家は供給されず疎開者の復帰を阻んだ。同時に、住宅難によって交通機関を利用して通勤する者が増加していたので、定期券の現物支給を中心とする通勤手当が普及してゆき、復興期には都区部外から都区部への在宅通勤者が増加した。谷謙二(2004)は「①借家の新規供給が抑制された結果持家政策を生み出し、中心都市から郊外へと戸建持家を目指す「住

宅双六」の基礎を形成したこと②通勤手当が普及し所得と無関係に交通機関を利用して通勤できるようになった」ことをもって、高度成長期以降の東京大都市圏の郊外化は、戦前期からの単なる継続ではなく戦時統制に起因する賃金・住宅政策等の諸制度の変化の影響を受けたものだとする<sup>53)</sup>。

1962年東京の人口は1千万人を超え<sup>54)</sup>、通勤地獄解消のためインフラ整備の五方面作戦(東海道・横須賀線、中央線、京浜東北・高崎線、常磐線、総武線)も開始されたが、通勤電車タダ論<sup>55)</sup>が発表されたように公的資金調達には財政当局の理解が得られなかった。この資金調達の失政による利払いの累積が国鉄赤字を生み出し、後世代負担へと転化していった。この時期、角本良平(1966)は、日本の大都市問題は都市発展の過小評価に原因がある<sup>56)</sup>とし、住宅供給を先行させるため高速通勤鉄道整備を提案したが、森谷英樹(1996)<sup>57)</sup>が「国鉄は自らの運命と引き換えに複々線を残した。それに対して大都市私鉄は兼業を美田として残して、複々線の投資機会を失った」(p.67)と表現するように、私鉄は、大量の持家住宅等を提供することとなった。1975年当時大手私鉄14社が所有する土地の面積は、合計19658 ㌦、一区画200㎡の宅地換算で、百万区画分に相当したが、そのうち市街化区域は3278 ㌦で、全体の16.7%にすぎず利用可能性は必ずしも高くなかった。

東京大都市圏においては、戦後長期にわたって郊外から東京都区部への通勤者は増加を続けてきたが、1990年代後半からはその減少が観察された。その要因として、東京に通勤していた世代が退職する年齢層に到達し始めたこと、大都市圏外からの人口流入の減少および都心周辺部での分譲マンションの供給の増加による郊外への住み替えの減少に加えて、新卒者の地元就業率の上昇が考えられる。高卒者はインフォーマルな情報をもとに就職を試み、その結果地元で就職する割合が高まり、従来の都区部からの転出者による都区部通勤者の増加というパターンは成立しなくなったことを谷謙二(2005)<sup>58)</sup>は埼玉県上尾市の事例で明らかにした。

### ③ 就職と進学

1960年代前半は農村過剰人口状態が変化し新規中卒者の大部分が農業に就かなくなる状況に一挙に変化した。都会に流出したが、都会出身者が就業しない商店や軽工業・雑貨的製造業分野に入っていかなざるを得ず、格差にもつながっていた時期であった<sup>59)60)</sup>。1960年代前半までは中卒就職流入者が高卒就職流入者を上回っていたが、60年代後半以降急激に減少し高卒就職流入者が急増した。しかし70年代にはその高卒就職流入者も一転して急減した。東京大都市圏では1970年代はじめには既に高卒就職流入者数を進学流入者数が上回っており、やがて大学等の入学定員の抑制及び拡大施策並びに大学立地場所が大都市の流入人口に反映されるようになっていった。

## Ⅲ 日本列島改造論と国土利用計画法の制定

### (1) 新全国総合開発計画の作成

国民所得倍増計画の構想による制約を受けてスタートした全総制度は、新全総策定に当たっては都市政策大綱の勢いを借りて「後進地域の開発」に封じ込められていた制約をはずすことに成功したものの、計画性は後退してしまった<sup>61)</sup>。その一方、後に作成された日本列島改造論のもつ強烈なメッセージ性により、新全総は国土総合開発計画を代表するものとして押し上げられてしまった<sup>62)</sup>。

### ① 都市政策大綱と新全国総合開発計画の作成

自由民主党は東京都知事選で敗れるなど都市型政党への脱皮を迫られ、1968年5月自民党総務会で都市政策大綱<sup>63)</sup>を決定し、表日本と裏日本を縦横に貫き、旭川と鹿児島を結ぶ全長4500キロメートルの全国新幹線鉄道を建設するとした<sup>64)</sup>。翌1969年5月、政府は都市政策大綱の影響を受けた新全総を閣議決定した。政策先議であるから当然でもある<sup>65)</sup>。この新全総では「大規模開発プロジェクト」の構想がうたわれているとされるが、代表的な「苫小牧東部」、「むつ小川原」に関しての具体的には記述は乏しく、むしろ三全総で詳しく記述されることとなった。

### ② 大規模レクリエーション基地構想

1966年はマイカー元年といわれ、1967年には人口が1億人を突破、1970年には大阪万博が開催された。1971年には、外国人旅行者保護を目的とする旅行あっ旋業法が日本人海外旅行保護を目的とする旅行業法へと全面改正された。同年は日本人海外旅行者数が訪日外国人数を上回るようになった年であり、観光面でようやく「もはや戦後ではなくなった」のである。

新全総では、労働時間の短縮による余暇時間の増大を前提として、自然観光レクリエーション地区の整備及び大規模海洋性レクリエーション基地の建設に関する記述がなされたが、自由時間の増大が海外旅行の発想に結びつくまでにはまだ時間を必要とした。「観光」の持つ遊興面に「元気回復」に語源を持つ「レクリエーション」を組み合わせた「観光レクリエーション」が用語として使用されたが、実態的には昭和30年代と同様公共宿泊施設整備を中心としたソーシャル・ツーリズムを発展させた施策が行われた。

## (2) 日本列島改造論

日本列島改造論は、国土総合開発計画制度に大きな影響力をもつ田中角栄によって自民党総裁選挙時に上梓された。1972年7月に田中内閣が発足すると、首相の私的諮問機関として「日本列島改造問題懇談会」が設置された。同時に、グリーンピア（大規模年金保養基地）構想が日本列島改造論に促されて具体化された。新全総のイメージが日本列島改造論と二重写しとなっているのは、水系、工場系について交通系が前面に躍り出てきたことが大きく寄与している。しかし、ニクソンショック、石油危機が発生し、日本列島改造論は封印されることとなった。

## (3) 新幹線整備計画等

広軌別線方式の新幹線は国鉄内部にも懐疑的<sup>66)</sup>な意見もあり、一全総では積極的な位置づけはなかった。しかしながら、新全総作成時には名神高速道路、東海道新幹線が開業することによりデータの活用が可能となり、北は北海道から南は九州に至るまで、わが国全域にわたる全国高速鉄道網の整備が必要とされ、その線路延長は約7200キロメートルとする記述が新全総の地域別総合開発の基本構想において行われた。そもそも東海道新幹線は、葛西敬之(2001)によれば「一銭の国費もなくして東海道本線の複線線増として自己資金と一部世界銀行からの借入で建設され」「完璧な優良、採算投資であった」(p.22)から、全総の位置づけがなくても支障はなかったが、角本良平(1995)は予想以上の経済成長、コンピュータ技術の進展等の幸運にも恵まれたとする<sup>67)</sup>。なお、

高速道路は新幹線より先に計画が決定されたが、名古屋・東京間のルートには運輸省の中央道ルートの意見もあり、名古屋・神戸間が先行して建設された。また、今日、山陽新幹線の輸送量を越えた東北新幹線の採算性の維持は東京の巨大性に支えられている。

#### (4) 国土利用計画法の制定

##### ① 完成度の高い国土利用計画法制度

国土利用計画法は計画作成について、国土の利用に関する指針性<sup>68)</sup>と住民等の意見に関する対流原理を規定した制度的に完成度の高いものである。制度化は御厨貴(1988)(p.397)が「現実との緊張関係を失わしめ、その結果、形式だけを整えて中身は二の次という化石への道に至る」とするとおり、魅力をなくす。「ジャーナリズムによる徹底的な批判と、他方で政治による露骨な介入という二つの洗礼をうけることによって、国土計画は社会的な認知を獲得してきた」からである。

御厨貴(1988)(p.397)は五全総作成の前に「国土計画の示す未来像に対する、反発や圧力が強ければ強いほど、そこに示されたヴィジョンはしたたかに印象付けられる」と語ったが、すでに国土利用計画法で制度化は完成していた。本間義人のいう「御用学者」<sup>69)</sup>は気づかなかったが下河辺淳は悟っており、法定計画にもかかわらず法定名称(五全総)を隠し「21世紀の国土のランドデザイン～地域の自立の促進と美しい国土の創造～」としたうえで、自滅装置(国土総合開発法の見直し)を挿入した。これを川上征雄(2008)は「最大の計画事項は自らの存在を否定しようとしたこと」(p.109)とする。下河辺淳(1994)のなかで御厨貴は「五全総の時には誰を敵役にするか、これは非常に大変だ」(p.151)とするが、「美しい国土の創造」には誰も反対しなかった。観光も誰も反対しないものとなりつつある。

##### ② 計画理念論

「国土の均衡ある発展」は非法定の政策概念であったものが、法定理念へと発展したものであり、理念としても完成度が高い。概念としては新産業都市建設法、用語としては都市計画法により誕生し、国土利用計画法で確立した。「国土(地域)の均衡ある発展」は多義的であり、法令上「基礎条件の改善」「地域格差の是正」「全国的な人口及び産業の適正な配置」と表現される理念を包含するものである。「全国的な人口と産業の適正な配置」的発想としての「国土の均衡ある発展」的用例は、多極分散型国土形成促進法が代表例であるが、この発想によれば「国土の均衡ある発展」は未だ達成されていないどころか、人口の一極集中によりますます不均衡が拡大しているという認識になる。なお、JR東日本の営業路線では東京圏及び新幹線以外はすべて赤字であると想定され、その意味では民間企業の経営のもと、東京圏通勤者の負担により国土の均衡ある維持、多費少利の枝線(柳田國男)や地域観光の基盤維持が図られていることも認識すべきである。

1993年に制定された環境基本法において、「持続的に発展することができる社会が構築されること」を旨とする規定が設けられた。ここでいう「持続的な発展」は、世代間の公平、国内の公平のみならず、「国家間の公平」<sup>70)</sup>も顧慮された理念とされる。持続可能な発展とは、言葉を変えれば「地球の均衡ある発展」ということである。「地域」の均衡が「国土」の均衡、更には「地球」

の均衡に拡大しただけである。地球全体が格差是正を果たし先進国並みの生活水準になるとするならば、地球上の可住人口を検討しなければならず、地球可住人口の大きな決定要因の一つとして二酸化炭素量を取り上げる立場からは、持続可能な発展概念が持ち出されるようになったのである。

「観光事業の本質は地域社会における個性の発揮」とする佐伯宗義の指摘<sup>71)</sup>を待つまでもなく旧観光基本法は再検討すべきものであったわけであり、観光立国推進基本法は、地方公共団体は、「自主的かつ主体的に、その地方公共団体の区域の特性を生かした施策を策定」(4条)と規定することとなった。川上征雄(2008)は「個」のありようは述べられているが、「全体」としてのあるべき論が述べられておらず、国土の均衡発展は個性ある地域の発展と矛盾する理念とはなっていないとする(p.125)が、とりわけ観光は本質的にアナキーなものを含んでいる。

### ③ 国土庁の調整能力

国土計画批判の根拠を国土庁の調整能力に求めるだけでは不十分である<sup>72)</sup>。内閣の統率力の問題であり「次官会議」論や「大蔵省」論としても論議すべきである<sup>73)</sup>。

国土総合開発計画作成には計画事項が増大したことにより観念的にならざるを得ず、しかも行政評価法、行政手続法、行政情報公開法等により、単に広報効果を狙った官庁作文で済ますことが出来なくなっている。国土政策の方向性は基本法で明文化すべきものであり、その政策を実施するのが計画法である<sup>74)</sup>。これまで国土政策は基本法なくして計画法に基づき計画を作成してきたが、その計画(全総)は数を重ねるごとに国土政策を記述するものへと変質してしまっていた。計画法により作り出された計画が計画性を失い、基本法の機能である政策表明に特化し始めたことにより、その政策を実施に移すための手続法が必要との奥野誠亮国土庁長官の判断が、多極分散型国土形成法案<sup>75)</sup>の作成を指示させたのである。既に四全総は計画ではなくなっていたのである。

## IV リゾート法と観光政策

### (1) 第三次及び第四次全国総合開発計画

1977年三全総が閣議決定された。法定計画事項である観光資源の保護、観光施設の配置・整備については、レクリエーションの記述として、定住圏構想のフレームの中の「生活様式と水準」の一項目に存在するものの、沖縄<sup>76)</sup>については観光に関する記述がないことに代表されるように、定住圏構想は観光に関する構想が弱かった<sup>77)</sup>。これに対して四全総は、主要都市間での日帰り可能な全国一日交通圏の構築をうたい、国民一人当たりの余暇活動時間は2000年には1985年に比べ1.6倍に拡大するとし、リゾート地域等の整備につき詳しく記述している。一日交通圏を構築すれば、無理やりでもヒトに移動させたい観光資源の開発に向かうのである。

プラザ合意後の国際収支のバランス改善政策として、5年間で日本人海外旅行者数を5百万人から1千万人に増加させることを目標とした海外旅行倍増計画(テンミリオン計画)<sup>78)</sup>が運輸省から提案された。円高及び国際航空運賃の低廉化により3年間で目標が達成されたが、海外旅行促進ミッションの派遣等キャンペーンが主体であり、政策評価的には内容の乏しいものであった<sup>79)</sup>。厳しい見方をすれば市場よりも効果があったと証明しなければ、政策効果を認めることは出来ないので

ある<sup>80)</sup>。国鉄及び日本航空の民営化はその後の旅客運送制度の規制緩和につながっていった施策であり、人流の発展に寄与してゆき、JR等の株式の上場は、外航海運利子補給制度、私鉄運賃改定等に見られたような行政の株式配当への干渉を許さなくなってきた。

## (2) 総合保養地域整備法～人流政策としての評価～

中曽根内閣は1985年10月に「内需拡大に関する対策」を決定して国民の休日を5年以内に年間10日程増加することとし、こうした自由時間の活用を促進するために政府として「この分野における民間活力が十分に発揮できるように」努める方針を確認した。各省は次々と長期滞在型リゾート整備構想を打ち出した。その結果民間事業者活用法とは別個の独立した法律の整備がはかられ、1987年6月に6省庁共管の総合保養地域整備法が公布された。

総合保養地域整備法の評価をめぐる室谷正裕(1991)は個々のリゾート開発問題と法制度問題は分けて考える必要があるとし、「リゾート法の功罪を論ずるとき、前者の場合にあっては、それがリゾート法に基づき承認された基本構想に従って承認されているか否かの区別は必要であろうし、後者については、リゾート法自体に内在する問題なのか、運用上の問題なのか、同法に基づく個々のリゾート開発に関する問題なのか分けて議論するくらいの整理は必要<sup>81)</sup>」としている。秋田周(1991)は「総合的な制度・対策の整備がされなければ、真の意味での望ましいリゾート法とは言えない<sup>82)</sup>」と批判するが、休暇制度を含め「内需拡大に関する対策」により総合的なものは一応打ち出されている。この点につき竹内啓(1990)<sup>83)</sup>は「日本人がヨーロッパ人ほどに「バカンス」を取るようになれば、観光地ではヨーロッパ人風に「ケチ」になることになるであろう。従って観光地の地元に大きな収入をもたらすという期待はかなえられない」(p.112)とする。

総合保養地域整備法の意義は、総合的な施策として人流政策を前面に押し出したことにあり、やがて迎える人口減少社会をひかえ、地域の活性化には観光面の寄与が大きいとした初めての総合計画である。それは皮肉なことに、ソーシャル・ツーリズム等が弱者や勤労者に視点を向けた需要者サイドのものに留まっていたことに対して、余暇時間の増大策に加えて、初めての供給者サイドの面も強化されたものであったから、総合政策となりえたのである。吉田春生(2006)は「リゾート・観光客をどうするかという視点」の欠如をもって室谷正裕論文を批判するが、観光客からの視点<sup>84)</sup>という抽象的なものでは観念論に留まってしまうのである。

マスコミを中心にした当時の厳しいリゾート批判は、内容的にはリゾート法のスキームに対する具体的批判というよりも、ゴルフ場を中心にした当時の開発そのものを財政、環境、自治体政策の観点から批判したものであり、言わば当時の日本社会全体への自己批判である。用語として「リゾート」であった点で「観光」「ツーリズム」批判につながらなかったことが、後の観光政策展開の余地を残したといえる。エコ・グリーンツーリズムは名称としてポリシーロンダリング効果をねらったものであるが、リゾートに通じるものであることも認識しておく必要がある。

## (3) 物流と人流

マイカーに代表される人流負担のウェイトが高い財源をもとに道路整備が行われ、貨物は鉄道か

らサービスレベルの高い自動車へとシフトしてゆき、日本社会を支えてきた。鉄道の貨物輸送に占めるシェア(トンキロベース)は1966年度に自動車を下回って以来減少を続けており、2007年度において約4%である。この鉄道貨物輸送の後退期において、鉄道貨物を後押しする世論の風潮もあり、武蔵野線等の鉄道貨物関係の設備投資が継続されたが、1983年のダイヤ改正等国鉄改革の過程で決着がついた。国鉄貨物全廃論も登場したくらいである。鉄道貨物施設は現在、京葉線、りんかい線、埼京線、埼玉副都心、汐留地区等人流施設として活用されている。角本構想<sup>56)</sup>が図らずも貨物施設名目の先行投資で実現していたわけである。

#### (4) コンテスト行政への批判

明治政府の地方自治は市町村自治であり、都道府県は内務省の出先機関であった。戦後、中央政府は自らの仕事の実施機関を失い、地方公共団体も財源が調達できず、戦前と同じ機能を果たすための制度として、補助金の活用が図られることとなった。

国土総合開発法は「特定地域計画」というその後のモデルとなるコンテスト行政を生み出した<sup>85)</sup>。しかしながら格差是正を強調すれば総花化する。特定地域の指定は、1952年12月の決定までに1年半も要したあげく、19箇所及ぶ総花的指定に拡大した。1962年の新産業都市建設促進法では、新産業都市の指定数は、政府の方針により全国で10箇所であったものが、44箇所も名乗りをあげて陳情合戦が行われた。1972年の工業再配置法、1983年の高度技術工業集積地域開発促進法等へと引き継がれたこのコンテスト行政は田中角栄が発案し、通商産業省が発展させていった歴史であるが、総合保養地域整備法において集大成されるとともに最終ステージに入っていった。リゾートという新分野でもあったことから各省庁の連携が強調され、42箇所という全国ベースでの指定、行政手続の簡素合理化等の措置への拡大が行われた。

行政改革を控え組織防衛的に、霞ヶ関はアイデア合戦の如く毎年度新規施策を打ち出さざるを得なくなっている。税制上の要求には法律改正を伴うことから、法定計画の作成、予算・税制上の措置等を組み合わせた政策パッケージが提案される。このことがコンテスト行政をあおるが、近年はつきあわされる自治体の負担が大きいところから政策過多の批判もでている。政策評価が求められる所以である。マスコミと連動したコンテスト行政は「地域の個性」を重視した地方分権論議へと移行するのは当然であり、2002年構造改革特別区域法、2004年地域再生法へと継続はするものの、往年のパワーは喪失している<sup>86)</sup>。

リゾート政策への批判により施設整備よりも景観が重視されるようになり、ふるさと創生事業で観察された金太郎飴的な特色のない施策への反省から、「地域の個性」を重視する「観光」へと転じていった。地域の個性を支えるため2006年4月には商標法が改正され、地域団体商標制度が設けられた。従来、全国的に著名である等の特別な場合にのみ認められていた「地域名」と「商品・サービス名」とを組み合わせた商標(地域ブランド)がより広く認められるようになった。

#### (4) 土地基本法と土地税制

1989年土地の公共の福祉の優先<sup>87)</sup>を宣言した土地基本法が内閣提案により成立した。基本法

としては1970年交通安全対策基本法以来約20年ぶりの基本法の成立である。55年体制のもとにおいて国会対策上内閣提出法案数を制限し、予算関係法案を優先する必要から、基本法をはじめ規範性のない法律は内閣提出法案としては閣議決定されないこととなっていた。この「基本法空白時代」は予算が急成長した時代でもあり、法律によらない予算補助が急増した時期でもある。予算関係法案中心主義が確立する1950年代半ばまでは、流動的な政党に対して、政府（就中、大蔵省）が財政上の統制を死守するべく様々な制度を構築していった時代であった<sup>88)</sup>、1955年国会法改正によって、予算を伴う議員立法を発議するのに必要な議員数が引き上げられ、予算と法案の不一致が国会ではなく政府・与党間で解決される仕組みが作られた。

#### ① 開発利益

公有地の拡大の推進に関する法律、大都市地域における宅地開発及び鉄道整備の一体的推進に関する特別措置法は、事実上地価上昇による「開発利益」を想定して作られたものである。従って戦後の時代には財政当局のもつ値下り懸念<sup>89)</sup>への説得ができず、宅地法は作れなかった。

地価上昇の原因は国土の狭隘性、希少性ではなく、土地が資産になってしまったからである。売りやすいように低度利用にとどめておかれ、土地の有効利用が進まなかった。市街化調整地域内の農地はその典型であり、「土地は相続のための通貨」であった。神門善久(2006)<sup>90)</sup>は「重要なのは法律の不備の問題ではなく、運用が尻抜けになっていることである」(p.139)と農地法の違法運用を鋭く指摘するが、都市計画法の市街化調整区域も多くの運用上の問題が存在する。これまでは住民と日常利害関係の近い関係にある自治体には厳正な法運用に限界があったが、日本社会は、交通違反のみみ消し、教員の情実採用等一つ一つを見逃さなくなってきた。

モータリゼーションが進む日本列島改造論時、土地の値段は地方から先に上がったが、大都市交通網整備がほぼ完成したバブル期は東京都心部から上昇した。人口減少時代をむかえ、このままでは地価は地方から、そして大都市周辺部から値下がりしてゆき、戦後農地を破壊して作り上げた住宅施設もやがて不良資産化してゆくであろうが、再開発するには量が多すぎるのである。観光まちづくりが叫ばれる所以であるが、全部は生き残れない。

#### ② 観光地の固定資産税

観光立国推進基本法は、観光資源として、文化財、すぐれた自然の風景地等を例示するが、観光活動のウェイトの高い地域の市町村は相対的に固定資産税不足に悩まされる構造がビルトインされている。地方税法は固定資産税の非課税の範囲を規定し、「宗教法人が専らその本来の用に供する境内建物及び境内地」「国立公園又は国定公園の特別保護地区内の土地」「国宝、重要文化財等に指定された家屋、敷地」が非課税とされている。従って、高度経済成長期に京都市、奈良県、日光市等において、税収不足に対処するため、法定外普通税として拝観料課税等を実施したのである。

国際観光ホテル整備法は外客誘致のため政府登録ホテル・旅館への固定資産税の非課税措置の選択可能性を規定している。日本旅館の多い温泉地等は非課税措置を実施しているが、最も外客の多い東京都は、観光振興を目的とする宿泊税を課税しており、中央政府と東京都の間に政策矛盾が発

生している。1949年に制定された「外客」イコール「ホテル」と発想する国際観光ホテル整備法はそろそろ使命を終了していると考ええる。

## V 人口減少時代の人流課題

### (1) 人口減少社会

#### ① 人口減少による格差の是正

地域の均衡ある発展は長い間政策理念であった。五次にわたる全総でも常に謳われた。人口の減少高齢化はその流れを変える。人口の高齢化は地域間の賃金格差を縮小する方向に働き、賃金格差が少ないとなれば、若い人を中心とした大都市圏への人口集中は現在よりは弱くなり、大都市圏の労働力は更に高齢化することになるからである<sup>91)</sup>。1966年経済審議会において初めて登場した「過疎」概念は、1970年に過疎地域対策緊急措置法の制定へと発展し、過疎バス補助制度等が講じられてきた。現在でも、2000年に制定された過疎地域自立促進特別措置法を基に過疎対策が実施されているが、人口減少が大課題になるにつれ、国土政策の表舞台からは遠ざかっていった。

わが国の人口構造は人口操作によりもたらされた。戦後のベビーブームは「生めよ増やせよ」という国家的な風潮（大正ベビーブーム）によって引き起こされた。この大正ベビーブームによる戦争中の「出産先送り現象」が、戦後になって一挙に実際の出産行動になったからである。第1次ベビーブーム期の1949年からわずか8年後の1957年には、合計特殊出生率では4.32から2.04へと急減した。わが国の出生力の大転換がこの時期になされたのである。出生率低下の背景には、1948年に制定された優生保護法の規定による人工妊娠中絶による結果としての人口抑制と、避妊の普及の事実がうかがえる<sup>92)</sup>。

経済の成長にとってまさに好都合な人口構造が日本を高度経済成長に導いた。その人口構造が、今度は日本の経済成長率を主要先進国の中で最も低いものとする。松谷明彦(2004)は「禍福はあざなえる縄の如し」(p.16)と表現するのである。

#### ② 人口ボーナス論

出生率の急低下は、将来の高齢化加速の原因となるが、アジアにおいては高成長を生み出す原動力ともなった。出生率の低下、すなわち少子化は、即座に高齢化に結びつくわけではない。そこにはタイムラグが存在する。この間、社会は若年人口が増えることで活気づき、経済は追い風を経験する。生産年齢人口の割合の高さが経済発展を後押しする作用は、「人口ボーナス」と呼ばれ、近年世界の注目を集めている<sup>93)</sup>。日本の人口ボーナスは1930～35年に始まり、アジアでも最も早い。1990～95年に終了し、1990年代の経済成長率は年平均1.1%と低水準にとどまった。外国人労働者の活用は人口構造問題の先送りであり、後世代への負担の移転である。同じ問題が二十数年後に発生するだけである。

### (2) 問題先送り責任～国鉄債務処理とバブル処理～

政府の問題先送り責任が厳しく問われたものに「バブル処理の先送り」がある。バブル崩壊の始まりから公的資金の本格的な投入開始まで、およそ8年の時間が費やされたからである。日本の

国鉄債務処理は、国鉄赤字を単年度処理した欧州先進諸国と比較するまでもなく、更に異例の長さであった。安易に財投資金を投入した政府の貸手責任として、臨調第四部会では矛先が大蔵省、運輸省にも向かったが、当時世間ではこの点の認識は薄かった<sup>94)</sup>。高橋伸夫(2000)<sup>95)</sup>は国鉄経営破綻の直接原因は、資金調達スキームの失敗にあったとする。大都市圏を中心とする設備更新・改良資金を債券の大量発行で調達したために、利子で雪達磨式に負債が膨らみ、数年であっけなく経営が破綻してしまった。1965年度運輸白書も「収益性の乏しいものであり、これを外部資金のみで行う場合には、累積する支払利子の負担に耐えられなくなる」と既にシグナルを送っていた<sup>96)</sup>。昭和40年度から着手した第三次長期計画の最初の3年間に国鉄が調達した設備投資資金は1兆204億円であり、いわゆる国鉄の公共負担額1兆511億円とほぼ同額であった。もしこれだけの資金が内部留保されていれば、国民負担はその分少なく済んだ。従って公企業か私企業かも企業の長期的パフォーマンスには本質的ではなく、財投脱却による資金調達の自立こそが真の民営化の姿であると高橋伸夫は主張する。

先送りの失敗責任による致命的な制裁措置は組織の解体である。金融行政において失政が発覚すると組織解体の危機につながることを大蔵省は認識していたと、経済産業省のシンクタンクは分析した<sup>97)</sup>。国鉄職員の改革派も現状維持派もともに国鉄再建監理委員会を行政委員会と主張したとき、運輸省は先送りが許されなくなったと自覚した。2001年中央省庁改革により大蔵省、運輸省の名称はなくなり、「債務処理の状況は、まさに金利等との競争」(平成8年度運輸白書)との認識のもと、国鉄債務の記述も運輸白書から消滅したが、国債整理基金特別会計の数字に存続する限り、歴史的評価にはまだまだ時間を要する。なお、国鉄再建期間中、わが国国内航空輸送網は急成長と遂げた。1978年国鉄運賃50%値上を含む度重なる運賃改定は、航空利用の急激な大衆化をもたらし、交通市場の拡大に寄与した。国鉄債務の先送りは負担の先送りであるが、都市郊外緑地の喪失は後戻りできない変化であった。半世紀以上前の東京23区のすぐ外側には、武蔵野の自然風景が一面に存在し、ロンドン、パリに引けをとらなかったのである。

### (3) 東京の人流課題～東京圏鉄道運営体制の再編・強化～

国鉄改革時、私鉄ビジネスがもてはやされ、民営化のモデルとされたが、JRがその人的、技術的、資金的パワーを発揮しだすと、私鉄は関連事業を含め地域独占事業に支えられたものであったことがあらためて理解された。大都市圏の人口減少時代を迎えるにあたって、これまでのような輸送量の増大を前提とする経営は成り立たない。

五島慶太は日光から静岡までの鉄道を経営する夢を持っていた。京浜急行、小田急、京王電鉄、相模電鉄を含んだいわゆる大東急が陸上交通事業調整法に基づいて形成された。戦後「民主化」のもと、経営分割を望む旧役員、労働組合の利害により「大東急」は解体された。解体にも、過度経済力集中排除法ではなく陸上交通事業調整法が適用され、解体された私鉄等はそれぞれ沿線開発を行ったが、大東急が継続していれば東京の発展形態は異なった様相を呈していたであろう。

速すぎる高齢化が大都市を直撃する。大都市圏で若い人が多いということは、今後は逆に高齢者

が大幅に増加することを意味する。つまり人口の高齢化が著しいのは大都市圏であり、地方地域ではない。輸送需要の質的变化をもたらし、通勤通学需要に支えられた経営では立ち行かなくなる。幸い現在のところ相互直通等の発達した東京圏鉄道は、地方及び都市近郊住民が都市観光資源へアクセスするに際しての利便性に助けられている。JRはSUICA等を早期に開発し、総合生活産業を目指している。このJRとの競争体制構築には企画力、技術力、資金力に引けをとらない大都市圏鉄道運営体制の再編が必要である。不要化する東京近郊部の住宅等諸施設の再開発を含め、ダウンサイジング経営に備えるためにも、東京メトロ、都営地下鉄との相互直通路線を含めて私鉄を都心貫通型の2～3のホールディングカンパニーへとまとめあげ、使い勝手のいい鉄道・旅行商品の開発が可能となる体制作りが必要である。日本はラッチがあるからSUICA等のモバイルツールを開発するインセンティブが働らき、欧米の先をいくことが出来た。モバイルが進化することにより改札口がなくなるラッチレス社会になれば鉄道会社のあり方も変化せざるを得ない。陸上交通事業調整法は五島慶太が夢見た都市鉄道再編の武器として活用できるのである。

#### (4) 日本の人流課題～アジアゲートウェイとリニア新幹線～

人流立国としての日本の課題はアジアゲートウェイとリニア新幹線に代表される。両者は表裏一体の関係である。東海道新幹線建設は政府助成をうけないどころか赤字ローカル線や赤字貨物鉄道を支えた。建設・開業から約50年を経過し、五全総でも論議された社会資本の更新投資が目前にきているところから、JR東海は自己資金によりリニア新幹線を2025年に開通させることを計画している。リニア新幹線の潜在需要は東京・関西間の航空輸送量を見ればわかる。それどころか、都心部から離れた空港である岡山、広島等の航空需要も視野に入ってくる。台湾で新幹線鉄道により発生した国内航空路線の大幅撤退が「2025年問題」として日本でも発生する。完成すれば、首都圏の鉄道ネットワークのあり方のみならず、東京名古屋間の在来新幹線の活用法(フリーゲージトレイン等)や北陸新幹線等の在来新幹線の路線計画にまで影響するであろう。

戦後の土地住宅施策等により、大都市周辺部に張り付いた人口増加が騒音問題として現れることとなったが、幸い、羽田、伊丹、小牧、板付等は何とか現在でも都心周辺部に立地する。リニア新幹線が国内航空需要減をもたらしても、周辺国の経済成長を前提に、余裕の出来た空港発着枠を活用した近距離国際線ビジネスが想定できる。まさにアジアゲートウェイ構想である。更に航空会社は生き残りをかけて横田飛行場(空域も含む)の活用を叫ぶようになるであろう。オープン・スカイ政策、カボタージュ問題も課題となるが、日本の周辺諸国も海外旅行が当たり前の所得水準になっているから、旅主社会形成のためには避けては通れないはずである。

(てらまえ しゅういち・高崎経済大学地域政策学部教授)

#### 【注】

- 1) 川上征雄(2008):『国土計画の変遷』鹿島出版会 p.45
- 2) 御厨貴(1996):『政策の総合と権力』東京大学出版会 建設省及び田中角栄等は「水資源開発の中心が電力開発になることを鋭く看破」「発言権を確保するため総合的な基本法でなければならなかった」と分析する(p.174)
- 3) 全国知事会(1990):『地域政策と府県』「北海道は戦前から地域開発上特別の取り扱いを受けており、戦後も特別の財政

- 措置を受けるべく北海道開発法の制定運動を行ってきたが、GHQの承認が得られなかった」(p.93)
- 4) 宮崎正康 (1997):「地域開発計画」中村隆英・宮崎正康編『過渡期としての1950年代』東京大学出版会 pp155-181
  - 5) 日本が戦争に突入したのは資源を海外に求めたからであるという当時の米国流の認識に対応した計画事項であろう。
  - 6) 越沢明 (1991):『東京の都市計画』(岩波新書)は国土計画を生産力配置論とする (p.159)
  - 7) 食料生産及び人口並びに歴史の関係については『歴史の見方考え方』(板倉聖宣) 仮説社 1986年 253p
  - 8) 大木圭野 (1991):『証言 日本の住宅政策』日本評論社 p.850
  - 9) 1973年農業白書は「混住社会」という言葉を使用し「農業にも悪影響」(p.49)と表現している
  - 10) 寺前秀一 (2008):「地域観光政策に関する考察」『地域政策研究』高崎経済大学地域政策学会 11巻 1号 p.33
  - 11) 本間義人 (1999):『国土計画を考える』中公新書 (はじめに)
  - 12) 御厨貴 (1988):「昭和史のなかの国土計画」中央公論 1988年 8月号 pp384-397
  - 13) 今村都南雄 (2006):『官庁セクショナリズム』東京大学出版会 p.76
  - 14) 塩野宏 (1976):「未来社会と法」山本草二等編『国土開発』筑摩書房 p.233
  - 15) 西谷剛 (2003):『実体行政計画法』有斐閣 p.31
  - 16) ボツダム共同宣言は軍人の帰還についてのみ規定している。
  - 17) 海外邦人の引揚に関する件は、輸送は、引揚者に対し無料で行ない帰郷地までの食糧を支給するとしていた。
  - 18) 寺前秀一 (2005):「日本船舶と国家の関係」『海洋』10月号 (社) 海洋会
  - 19) 谷本雅之 (2002):「農村における人口移動」pp423-456『復興期の日本経済』原朗編東京大学出版会
  - 20) 1946年3月9日ボツダム勅令として公布された都会地転入抑制緊急措置令は1948年12月31日まで継続した。
  - 21) 清水洋二 (2007)『戦後危機と経済復興1』『日本経済史』4戦時・戦後期石井寛治等編東京大学出版会 p.326
  - 22) 柳文治郎 (1948):「土地利用上の風景地保存」全日本観光連盟発行『観光』7月号 pp2-5、上原敬二 (1948):「開拓と観光—農地開拓事業に投ずる波紋—」『観光』7月号 pp6-11
  - 23) 原朗 (2007):「被占領下の戦後改革」『日本経済史』4戦時・戦後期石井寛治等編 東京大学出版会 pp285-288
  - 24) 橋本寿明 (1995):『戦後の日本経済』岩波新書 p.123。
  - 25) 大谷内一夫訳編 (1996):『米国防略爆撃調査団報告 日本空軍の興亡』光文社 p.223
  - 26) 御厨貴 (1996)p.183
  - 27) 工藤宏規 (1951):「電源開発と観光事業」全日本観光連盟『観光』12月号 pp7-11
  - 28) 葛西敬之 (2001):『未完の「国鉄改革」』東洋経済新報社 pp8-9
  - 29) 川上征雄 (2008)p.40
  - 30) 昭和22年7月9日参議院本会議高田寛発言 (名称だけで具体的内容はない)
  - 31) 昭和32年度経済白書は「経済政策としては、ただ浮き揚る過程で国際収支の悪化やインフレの壁に突き当たるのを避けることに努めれば良かった」(p.27)と、今後の経済成長をどうすればいいかというニュアンスを出している。
  - 32) 葛西敬之 (2001):『未完の国鉄改革』東洋経済新報社「昭和11年度対比で見ると、昭和21年の産業生産レベルは、30～40%位だったのに対して、鉄道の列車キロすなわち輸送力のレベルは74%に達していた」(p.5)
  - 33) 村井哲也 (2008):『戦後政治体制の起源』藤原書店「全体として整合的にしてゆく」存在として大蔵省が早くから着目していたのは、・・・正確な資料を提供することを主たる狙いとする「調査」概念であった」(p.134)
  - 34) 牧原出 (2003):『内閣政治と「大蔵省支配」』中央公論新社 p.243。
  - 35) 空井護 (2000):「自民党支配体制下の農民党結成運動」北岡伸一・御厨貴編『戦争・復興・発展—昭和政治史における権力と構想』東京大学出版会 p.273、p.277
  - 36) 米の消費量は35年が最大であるが、食費の支出はそれ以降も増加している。
  - 37) 神門善久 (2006):『日本の食と農』NTT出版 p.159「総合農政を契機に農水省の予算配分も価格支持政策から公共事業へと重点が移っており、価格支持政策の終焉も99年ではなく68年である」
  - 38) 生源寺眞一 (2006):『現代日本の農政改革』東京大学出版会 p.5
  - 39) 平成11年11月10日衆議院商工委員会堺屋国務大臣「三十五年たちました現状では、中小企業というものが二極分解していくという社会主義的発想は通らなくなり」
  - 40) 三輪芳朗 (1998):『政府の能力』(株)有斐閣 pp229-230
  - 41) 平成11年11月10日衆議院商工委員会において渋谷修 (民主党)は、「中小企業庁だけではどういいうわけか二重構造論に引きずられてきたというのが実態」「だから、ここへ来て、相も変わらずこういう形の政策提起になる」とする。
  - 42) 中沢孝夫 (2001):『変わる商店街』岩波新書 p.49
  - 43) 昭和37年02月09日参議院本会議吉田法晴「全国総合開発計画が完成しないのに本法案を提出するのは、順序が逆」
  - 44) 宮崎正康 (1997) p.169
  - 45) 運輸省観光局 (1963):『観光基本法解説』学陽書房 pp86-87
  - 46) 御厨貴 (2000):「機振法のイメージの政治史的意味」北岡伸一・御厨貴編『戦争・復興・発展—昭和政治史における権力と構想』東京大学出版会「法律らしい法律ではない」「法制局から見るとそれは計画に従って産業行政を進めるというスタイルが流行になる際の原型」「特定の政策を権威付けるための立法化という意味でも機振法は原型」(p.326)
  - 47) 1957年観光事業審議会から内閣総理大臣に「社会政策的見地から、健全な国民旅行 (ソーシャル・ツーリズム)の普及発達についても所要の施設を整備する必要がある」と建議された。
  - 48) 畳敷きの部屋の特長な機能分化の端的なものが食寝分離 一つの部屋に集まって寝る「集中就寝」がおおい。
  - 49) 1998年議員立法として借地借家法改正法が成立。新規契約については正当事由政度や継続賃料抑制主義の適用のない完全に自由な契約を許すとしている。公明党 (都市借家住民の声を反映)との調整の結果、新規契約に限定された
  - 50) 戦後国土政策の検証 (下)における下河辺淳発言「田中さんの頭の中にあるものは、出稼ぎの人のアパートなんですね。若くて東京に出てきて、稼いで、中年でUターンするという前提」(p.396)

- 51) 大木圭 (1991) p.281「公営住宅法の成立過程」川島博発言「議員立法であれば内閣法制局の厳重な審査ではなくて、衆議院法制局の簡単な審査ですむし、時間も比較的かからない。」「そこで田中角栄氏に頼んだ」
- 52) 大木圭 (1991)p.862「住宅政策をふりかえり」「避けて通れない最も重要な論点は、日本的持家政策の評価である。」
- 53) 谷謙二 (2004)：「戦時期から復興期にかけての東京の通勤圏の拡大に関する制度論的考察－住宅市場の変化・転入抑制および通勤手当の普及の観点から－」地理学研究報告（埼玉大学教育学部）24号 p.21
- 54) 東京都の人口は1940年に735万人、1945年349万人、1947年500万人1955年804万人であった。
- 55) 磯崎毅 (1967)：「通勤電車タダ論」文藝春秋42年9月号 pp98-106
- 56) 角本良平 (1966)：『通勤革命』三一書房 p.210
- 57) 森谷英樹 (1996)：『私鉄運賃の研究』日本経済評論社
- 58) 谷謙二 (2005)：「東京大都市圏における1990年代の通勤流動の変化と若年男性の就業行動－埼玉県上尾市今日従者の事例－」埼玉大学教育学部地理学研究報告26号
- 59) 岡崎久彦・佐藤誠三郎 (2003)：『日本の失敗と成功』扶桑社 p.235「農村の共同体から切断されてしまった寂しい人達を、一番うまく最初に組織化したのが、創価学会です。創価学会は昭和30年頃から爆発的に伸び始めます」
- 60) 加瀬和俊 (1997)：『集団就職の時代』青木書店 P.219.
- 61) 大木圭野 (1991)：「国土計画の日本の特質」西水孜郎「計画じゃなくて、基本的な考え方です」p.132。
- 62) 戦後国土政策の検証（下）p.60 吉田達男発言「新全総が6%成長で非常に穏やかだったのに対して、日本列島改造論は10%成長ですから、そういう意味では大変な違いはあるのですが非常に似ているわけです。」
- 63) 自民党の都市政策大綱について早坂茂三は「朝日を動かさなければマスコミは動きません」「僕は昭和43年5月28日の朝日新聞朝刊を見たとき「勝負あった」と思った（戦後国土政策の検証（下）p.95）と語る。
- 64) 全国的な新幹線網整備への展望は、経済審議会社会資本分科会に太平洋岸新幹線（延長約1600キロメートル）の提案が国鉄から出され、経済社会発展計画（昭和42年2月）にその構想が織り込まれたところからはじまった。
- 65) 戦後国土政策の検証（下）p.65「二全総は『都市政策大綱』の内容を反映させようという試みが行われた」
- 66) 葛西敬之 (2001)：『未完の「国鉄改革」』p.10
- 67) 角本良平 (1995)：『新幹線 軌跡と展望』交通新聞社
- 68) 平成17年7月14日参議院国土交通委員会における政府参考人「国土利用計画法と国土形成計画法との関係は、国土利用計画法が上位法というふうに整理されているところであります」
- 69) 本間義人 (1999)：『国土計画を考える』中公新書 pp190-191
- 70) 1993年10月26日衆議院環境委員会広中務大臣発言
- 71) 富山地鉄社長・衆議院議員佐伯宗義は日本観光協会発行「観光」1965年5月号 (p.13)
- 72) 本間義人 (1999)p.13
- 73) 村井哲也 (2008)：『戦後政治体制の起源』藤原書店)p.134「各省に対して実質上の影響力を誇ったのは、本来はライン官庁に過ぎないはずの立場から「予算」コントロールを開始した大蔵省であった」
- 74) 大木圭野 (1991)：「17章住宅建設計画法の成立過程」p.457 大内健价「基本法というのは・・・前段と後段があって、前段がだいたい宣言規定になるわけですね・・・そして後半が事業計画法になるわけです」
- 75) 昭和63年04月25日衆議院土地問題等に関する特別委員会奥野国務大臣発言「今まで四回にわたって全国総合開発計画が作成されました。必ずしもそのとおり実現されていない。そうなる何か手法が要るのじゃないか」
- 76) 戦後国土政策の検証（下）堺屋太一「美しい沖縄なんて言ったら補助金が減るのではないか、汚い沖縄といってくれないと困る」p.330
- 77) 観光という用語の使用頻度は五全総 (114)、一全総 (100)、新全総 (82)、四全総 (37)、三全総 (9) である。
- 78) 同時期日本人の海外移住政策として「シルバーコロンビア計画」が通商産業省で打ち出された。
- 79) 2泊3日の社員旅行に対する税制上の措置（通達）を3泊4日に延長した施策が挙げられる
- 80) 三輪芳朗 (1998)p.234
- 81) 室谷正裕 (1991)：「リゾート法の概要とその運用」ジュリスト No.973 p.12
- 82) 秋田周 (1991)：「リゾート法の問題点」ジュリスト No.973p.21
- 83) 竹内啓 (1990)：「「全国総観光地化」の論理とその破綻」『世界』1990年6月号岩波書店
- 84) 吉田春生 (2006)：『観光と地域社会』ミネルヴァ書房 (pp108-109) 安心院会員制に関する論述は民泊サービス提供者の視点が強調され食の安全等の民泊利用者の視点がない。
- 85) 御厨貴 (1996)p.233
- 86) 三輪芳朗 (1998)p.226
- 87) 下河辺淳 (1994)は「当時の自民党というのは、保守派ほど私権制限を認めていた」(p.248)と記述する。
- 88) 福元健太郎 (2000)：『日本の国会政治』東京大学出版会 261p. 福元健太郎 (2007)：『立法の制度と過程』木鐸社 230p.
- 89) 片山内閣の下で地券制度及び宅地法案が検討されていた。
- 90) 神門善久 (2006)：『日本の食と農』NTT出版
- 91) 松谷明彦 (2004)：『人口減少経済の新しい公式』日本経済新聞社 p.118
- 92) 『平成16年版少子化社会白書』p.13 内閣府編(株)ぎょうせい発行
- 93) 大泉啓一郎 (2007)：『老いてゆくアジア』中央公論新社 p.52
- 94) 2007年7月17日交通新聞「交通論壇」寺前秀一著「先送り責任」
- 95) 高橋伸夫 (2000年)：『鉄道経営と資金調達』有斐閣 192p.
- 96) 松田昌士「私の履歴書」2008年11月8日日本経済新聞に、国鉄予算について大蔵省との激論が記述されている。
- 97) 村松岐夫編 (2005)：『平成パブル先送りの研究』東洋経済新報社 346p.