

地方にとって「国土の均衡ある発展」とは何であったか

広島大学経済学部附属地域経済システム研究センター教授 伊藤 敏 安[†]

要 約

わが国の国土政策においては「国土の均衡ある発展」という考え方が基調をなしてきた。この言葉には本来はすべての地域が相等しく発展するという意味合いはなかったにもかかわらず、さまざまな使い方がされ混乱をもたらしてきた。広義のナショナル・ミニマムと同一視されることもあった。国は「国土の均衡ある発展」という言葉でもって地方への関与を強める一方、地方の側は国に依存する結果となった。わが国において地方分権が進まないのは、「国土の均衡ある発展」という理念に対して国・地方の双方が過度にコミットしすぎていた面もある。しかし最近になって、「国土の均衡ある発展」の代わりに「地域の個性ある発展」、ナショナル・ミニマムの代わりに「ローカル・オプティマム」という言葉が使われるようになってきている。「地域の個性ある発展」という考えは、政策目標というより個別の政策目標を総称した表現とみなす必要がある。「ローカル・オプティマム」の考えが登場してもナショナル・ミニマムの考えがなくなるわけではない。ナショナル・ミニマムを維持しつつ、地方が自らの責任と選択によって「ローカル・オプティマム」を設定できるよう税財源をも含めた地方分権を進める必要がある。

キーワード：国土政策、国土の均衡ある発展、地方分権

1. 問題意識

わが国の国土政策では、これまで半世紀あまりにわたって「国土の均衡ある発展」——断らないかぎり、「地域間の均衡ある発展」と同義的に使用する——という考え方が根底に流れてきた。地方においては、「国土の均衡ある発展」という理念に漠然とした期待を抱きながらも、具体的内容を深く吟味しないまま、いわば当然視してきた観もある。そのせいもあってか、「国土の均衡ある発展」という問題を真正面から扱った既往研究は少ない。

そのようななか最近になって、「国土の均衡ある発展」という言葉が問題視されるようになってきた。これに代わり「地域の個性ある発展」という考え方が提示されている。このため、「国土の均衡ある発展」という言葉の字義をいまさら細かく穿

鑿してみても仕方がないようにみえるかもしれない。にもかかわらず、「国土の均衡ある発展」という概念とそれにかかわる動きには国土政策における地方の問題が集約されていると考えられる。

そこで、本稿では、地方自立に向けた新たな理念の検討をも視野に入れながら、「国土の均衡ある発展」という用語の変遷をたどるとともに、最近になってそれが問題視されている背景を点検することにより、地方が置かれている今日的状況と課題を考えることにしたい。

2. 国土計画における用法の変化

(1) 戦前・終戦直後の国土計画

わが国における国土計画の考え方は、国家総動員体制の本格化と相まって生まれた。昭和研究会による「国土計画に関する覚書」（1940年）に続いて、正式決定には至らなかったものの企画院によって「中央計画素案」（1943年）が策定された。この間、満州国国務院会議において「総合立

[†] 連絡先：730-0053 広島市中区東千田町1-1-89
E-mail: itot@hiroshima-u.ac.jp

地計画策定要綱」(1941年)が決定されている¹⁾。

これらの文書においてすでに「均衡ある発展」という表現が使われている。そこには今日的意味での用法もみられる半面、少し異なる用法も出てくる。わが国における最初の国土計画ともいえるべき「中央計画素案」では、次のような使われ方がされている(下線は引用者による)。

- ・ [内地について] 地域内各地方の特性の暢達に努むると共に各地方の均衡ある発展を策す
- ・ 国土を構成せる各地域をして自然的及び歴史的條件に即応してその特性を遺憾なく暢達せしむると共に、各地域の均衡ある発展を策することを期するものとす。之が為、人口、都市、産業、その他の各種重要施設の配分及び立地に関する計画の策定に当たりては特に之等の可及的公平なる地域的分布を図り、以て一部地域に於ける偏在を極力防止するに努むるものとす
- ・ [内地の地方別計画について] 各地方の自然的及び社会的特性の暢達を目的として、之が保全開発利用の方途の確立に努むると共に各地方の均衡ある発展を図るものとす

これらは、戦後の国土計画において提唱されてきた「国土の均衡ある発展」「地域間の均衡ある発展」という用法と同じである。また、それぞれの地域特性の暢達に努めながら「均衡ある発展」を図るとしている点は、戦後の国土計画では必ずしも明確に記述されていなかったことであり、注目してよいと思われる。

その一方、「中央計画素案」には次のような表現がみられる。

- ・ 工業と農業、都市と農村との利害の調節に努め、相互の均衡ある発展に依る綜合国力の健全なる進展を図る

ここには前記3つの使い方とは少し異なる含みを感じられる。これに類した用法として、次のような事例がある。

- ・ 都市と農村との均衡的発展を計り、工業と

農村との有機的連繫を庶幾する為にも、国家に依る地域的計画の先行が絶対に必要(満州国國務院會議「綜合立地計画策定要綱」)

- ・ [人口の] 地域別配分にありては国民生活水準の向上並びにその不均衡の是正、失業問題の地方的処理、食糧需給、各種物資輸送の地方的調整等、要すれば農村都市間の社会的経済的協調の密接化等による生活領域の拡大を期すると共に、その地域的配分の均等化を図るものとす(内務省「復興国土計画要綱」1946年)

つまり、前者3つの記述は複数の地域間の問題に関係しているのに対し、後者3つの記述は都市と農村という2種類の地域間の問題にかかわっている。しかも後者の場合、都市と農村との連携・協調に着目している点で、前者ほど「国土の均衡ある発展」という語感が強くない。そういう目でみると、前者の用法における「それぞれの地域特性を生かした国土の均衡ある発展」という表現についても、2つ以上の地域が相等しく発展するという意味では必ずしもなさそうである。

(2) 最初の全総における多義的用法

1950年に国土計画の体系を示した国土総合開発法が制定された。その目的は、「自然的条件を考慮して、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、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」(同法第1条)ことにある。ここでは「国土の均衡ある発展」はうたわれていない。

それから10年後の1960年、経済審議会答申において「太平洋ベルト地帯構想」が提示され、その考えが国民所得倍增計画の柱に据えられた。同構想は、過大化した4大工業地帯の成長を抑制する一方、それらの中間地帯で開発効果が期待される地域、しかも海外資源の輸入・加工に便利な太平洋沿岸地帯を重点的に整備しようとしたものである。この構想は経済界からは評価された半面、非ベルト地帯から反論がわき起こり、農業切り捨てという批判もなされた。

そのため国民所得倍增計画には、「後進性の強い地域(南九州、西九州、山陰、四国南部等を含む)の開発促進と所得格差是正のため、速やかに

1) 戦前における国土政策の概要については伊藤[2000a、2000b]を参照。企画院、内務省、満州国國務院會議の文書については西水孜郎『資料 国土計画』(大明堂、1975年)から引用しているが、現代漢字にあらためている。

国土総合開発計画を策定する」という条件が付加された。これをうけて1962年に最初の国土総合開発計画（全総）が閣議決定され、「地域間の均衡ある発展」という基本目標が明記されることとなった。この基本目標を具体化するために提示されたのが拠点開発方式である。

最初の全総では、「国土の均衡ある発展」について以下のような用法がされている（かっこ書きは引用部分の題目を示す）。

- ・ 都市の過大化の防止と地域格差の縮小を配慮しながら、わが国に賦存する自然資源の有効な利用および資本、労働、技術等資源の適切な地域配分を通じて、地域間の均衡ある発展をはかることを目標とする（計画の目標）
- ・ [拠点] 開発方式を採用することによって、東京、大阪、名古屋の既成大集積と、それ以外に形成された大規模な外部経済の集積を利用して、中規模、小規模開発拠点の開発がすすみ、それぞれの影響の及ぶ範囲が拡大連結されて、やがてこれらが新たに経済圏を形成し、それぞれの経済圏が有機的に連携しあって均衡のとれた地域的发展が期待できるであろう（地域開発手法）

これらを英語で表現すれば、“regionally（あるいは spatially）balanced development of the national land” ということができよう²⁾。「均衡ある」の英語表記として“balanced”が適切であるかどうかはあとでもう一度議論することにしたいが、「均衡ある発展」という言葉で一般に馴染まれてきたのは、このような内容といえる。

その一方、最初の全総には次のような用法もみられる。

- ・ 国土総合開発の究極の目標は、資源の開発、利用とその合理的かつ適切な地域配分を通じて、わが国経済の均衡ある安定的発展と民生の向上、福利の増進をはかり、もって、全地域、全国民がひとしく豊かな生活に安住

し、近代的便益を享受しうるような福祉国家を建設することにある（まえがき）

- ・ この計画は、国民経済的にみて均衡のとれた地域分担関係を想定したものであるから、各地方開発促進法にもとづく個々の地方開発促進計画もしくは整備計画を作成し、または改訂する場合には、この計画を尊重しなければならない（計画の性格）

これらのうち前者の「経済の均衡」という表現は、経済学的意味での均衡との混乱を招きやすそうであるが、「経済」という言葉を無視すれば、先ほどの用法と趣旨は変わらない。ただ、後者の場合、一見同じようにみえるものの、「均衡のとれた地域分担関係」には、それぞれの地域が相等しく発展するというほどの強い語感を感じられない。むしろ戦前の国土計画における語法、つまり都市と農村との連携・協調にかかわる語法に通じるところがある。

なお、全総の策定に前後していくつかの地域振興法が生まれた。特定地域関係では産炭地域振興臨時措置法（1961年）、豪雪地帯対策特別措置法（1962年）、山村振興法（1965年）など、産業振興関係では低開発地域工業開発促進法（1961年）、新産業都市建設促進法（1962年）、工業整備特別地域整備促進法（1964年）などである。

特定地域関係法と産業振興関係法とは地域振興法と総称されるが、その立法目的は一般に「国土の均衡ある発展」とされる³⁾。実際、国土総合開発法では「国土の均衡ある発展」という言葉は使われていないが、国民所得倍增計画と全総を契機に制定されたともいえる新産業都市建設促進法と工業整備特別地域整備促進法ではそれが使われており、さらに都市計画法（1968年）や国土利用計画法（1974年）のほか、最近でも地方拠点都市地域法（1992年）などにも「国土の均衡ある発展」という目的がうたわれている。

2) 現行の全総計画、21世紀の国土のグランドデザインでは、「国土の均衡ある発展」を“well-balanced land development”と表記している。また、経済企画庁（現内閣府）は国土庁（現国土交通省）ができるまで国土計画を所管してきたが、経済企画庁出身の馬場孝一〔1993、p. 66〕は、“spatially balanced development of national land”と表現している。

3) 村上たか「地域振興法」（『立法と調査』No. 222、2001年3月）による。特定地域関係法のなかには、本文のような自然的条件にかかわるもののほかに、奄美群島振興開発特別措置法（1954年）や小笠原諸島振興開発特別措置法（1969年）のような非自然的条件にかかわるものがある。

(3) 新全総と三全総における間接的用法

高度経済成長のひずみの問題が顕在化しはじめた1969年、新全国総合開発計画（新全総）が閣議決定された。新全総では、「豊かな環境の創造」という基本目標を達成するため、開発方式として新ネットワーク構想が提示された。もっと細かくいうなら、この基本目標は、4つの課題と1つの当面する地域課題に対応するためのものとされている。

4つの課題とは、①自然の恒久的保護、②国土利用の偏在性の解消、③地域独自の開発整備による国土利用の再編成・効率化、④安全・快適で文化的な環境条件の整備・保全である。また、当面する地域課題とは、過密過疎問題と地域格差問題である。4つの課題の2番目と当面する地域課題に関連して、次のような表現が出てくる。

- ・ 国土の利用が一部の地域に過度に偏して、効率を低下せしめることのないよう、全国土を有効に活用するため、開発の基礎条件を整備して、開発可能性を全国土に拡大し、均衡化すること（計画の目標）
- ・ 大都市から遠隔の地であって経済開発の遅れた地域においても、開発の可能性を確保しよう、それらの地域と大都市を結ぶ新交通通信体系を整備するなどにより、国土の均衡ある開発の基礎条件をつくり上げることが、地域格差問題に対する新たな課題である（計画の目標）

さらに、新ネットワーク構想という開発方式については次のような使われ方がされている。

- ・ 新開発方式は、開発の基礎条件として、中枢管理機能の集積と物的流通の機構とを体系化するための全国的なネットワークを整備し、この新ネットワークに関連せしめながら、各地域の特性を生かした自主的、効率的な産業開発、環境保全に関する大規模開発プロジェクトを計画し、これを実施することによって、その地域が飛躍的に発展し、漸次その効果が全国土に及び、全国土の利用が均衡のとれたものとなるという方式である（開発方式）

以上のとおり、最初の全総では「国土の均衡ある発展」が基本目標とされていたのに対し、新全総では国土そのものではなく「国土利用の均衡」

というように間接的な表現になっており、明らかになちがいがみられる。これは、1977年に閣議決定された第三次全国総合開発計画（三全総）についても同様である。

三全総では、「人間居住の総合的環境の整備」を基本目標とし、それを具体化するために定住構想が打ち出された。三全総の本文で「国土の均衡ある発展」という表現を探すと、たしかに最初の全総と同じような用例もある。

- ・ この計画は、複雑でダイナミックに変転する不確定な今後の経済社会に弾力的、先行的に対応しながら、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（計画の性格）
- ・ 国土の均衡ある発展を確保するために豪雪地帯における定住条件の整備を積極的に進めることが重要である（国土の基本的条件）
- ・ 国土の利用は、国土が現在及び将来における国民のための限られた資源であるとともに、生活及び生産を通ずる諸活動の共通の基盤であることにかんがみ、公共の利益を優先させ、自然環境の保全を図りつつ、地域の自然的、社会的、経済的及び文化的条件に配慮して、健康で文化的な生活環境の確保と国土の均衡ある発展を図ることを基本理念として、総合的かつ計画的に行わなければならない（国土の基本的条件）

しかし、基本的には新全総と同様、以下のよう「国土の均衡」ではなく「国土利用の均衡」という表現が継承されている。

- ・ 第三次全国総合開発計画においては、大都市への人口と産業の集中を抑制し、一方、地方を振興し、過密過疎問題に対処しながら、全国土の利用の均衡を図りつつ、人間居住の総合的環境の形成を図るという方式（定住構想）を選択する必要がある（計画方式）
- ・ 都市と農村を連結する全国的なネットワークなど均衡ある国土利用の実現のための基盤整備は、地震や洪水等の自然災害による人々の諸活動の麻痺や被害を極小化しよう、計画、実施され、国土の保全、安全性を高める必要がある（国土の基本的条件）

新全総と三全総における「国土利用の均衡」という考え方については、最初の全総などで使われ

ている「国土の均衡」という考え方と対比させながらあとで検討したい。

(4) 四全総から全総への回帰

東京一極集中が加速されるなか、1987年に閣議決定された第四次全国総合開発計画では、「多極分散型国土の形成」という基本目標に向けて、交流ネットワーク構想が提示された。四全総の本文の冒頭では、過去3回の全総計画について、「国土の均衡ある発展」という観点から次のように総括している。

- ・ 全国総合開発計画は、昭和37年に第一次の計画が策定されて以来、その基本的な考えを常に国土の均衡ある発展におき、当面する地域課題と新たな時代への対応を図りつつ望ましい国土を築くため、これまで三次にわたり策定されてきた（計画策定の意義）
- ・ 昭和44年に策定された新全国総合開発計画は、これらの「過密過疎」問題の解決を図るため全国土に開発可能性を拡大することによる国土利用の均衡化を目指した（計画策定の意義）
- ・ 昭和52年に策定された第三次全国総合開発計画は、総合的な生活圏整備の立ち遅れを強く認識し、定住構想を計画方式として採用した。そして、大都市への人口と産業の集中を抑制し、一方、地方を振興し、過密過疎問題に対処しながら、全国土の利用の均衡を図りつつ、人間居住の総合的環境の形成を図ることとした（計画策定の意義）

そのうえで、以下のように、「国土の均衡ある発展」という考えを引き続き全総計画の基調とすることを確認している。

- ・ こうした状況「地方圏における雇用問題の深刻化、人口減少など」に対応して、東京一極集中を是正し、国土の均衡ある発展を達成するため、強力な施策を講ずることが求められている（計画策定の意義）
- ・ このような諸点「産業構造転換への対応、地方主要都市を連絡する全国的ネットワークの早期完成、定住構想の理念の発展、東京を中心とした世界都市機能の集中や国際化への対応など」を踏まえ、引き続き国土の均衡ある発展を図ることを基本として、新たな国土

計画を策定する（計画策定の意義）

- ・ 交流ネットワーク構想の推進によって、各地域を活性化し、多極分散型国土を形成する必要がある。本格的国際化の時代が到来し、東京圏が世界都市としての役割を高める中で国土の均衡ある発展を図るためには、高次都市機能を東京圏が一元的に担うのではなく、その多極的な分担により東京一極集中を是正するとともに地方圏を戦略的、重点的に整備することが特に重要であり、次の方向で施策の展開を図る（多極分散型国土の姿とその実現）

以上のように四全総における「国土の均衡ある発展」という言葉の用法は、最初の全総の使い方に戻っているといえる。新全総と三全総に出てきた「国土利用の均衡」という表現はみられない。もうひとつは、東京一極集中の問題と残余圏の問題との対照が強調されていることも特徴である。

(5) 現全総における後退的表現

1998年に閣議決定された現全総、つまり21世紀の国土のグランドデザインは、既往の全総計画の単純な延長ではないことを意図して「第五次」という名称を使っていない。「21世紀の国土のグランドデザイン」というのは、国土構造転換への道を切り開くために長期的視点からの展望を示したものであり、2010～2025年の計画期間中にその基礎づくりをすることとしている。その意味で現全総は、いわば目標を計画のタイトルにしているといえる。

現全総の冒頭には国土庁長官による「発刊のことば」が掲載されている。そこでは「国土の均衡ある発展」という表現が2回使われている。

- ・ 全国総合開発計画の意義は、人口と産業の大都市圏への過度の集中による弊害と地域間格差を是正し、国土の均衡ある発展を図るために、長期的かつ国民経済的視点に立った国土総合開発の方向を明らかにすることにあります
 - ・ 「4次にわたる全総計画により一定の成果を上げてきたものの」予想を上回るダイナミックな集中、集積メカニズムの下で、国土の均衡ある発展は、未だ達成されておりません
- このように「国土の均衡ある発展」は、なお未

達成であるとしている。にもかかわらず、これに続けて、「戦後50年の経済社会情勢の大きな変化の結果、国土総合開発における開発の理念も大きく変化して」いるとしている。そのせいか、「国土の均衡ある発展」については、それ以上に言及されていない。むしろ従来型の地域開発からの質的転換や多様な主体の参画が求められている。

現全総の本文では、「国土の均衡ある発展」という表現は次の2ヵ所しか出てこない。

- ・ 一極一軸型の国土構造を多軸型のものに転換することによって、多様な地域特性を十全に発揮させた国土の均衡ある発展を実現し、人々に多様な暮らしの選択可能性を提供することが21世紀における国土政策の基本的方向である（多軸型国土構造の形成）
- ・ この計画の目標を達成するには、引き続き国土の均衡ある発展を図るという基本方向の下で、国土基盤整備を着実に推進する必要がある（国土基盤投資の計画的推進）

前者は、「中枢－依存関係」のもとで集中と巨大化によって集積効果を図ろうとしてきた一極一軸型国土構造に代えて、「自立と相互補完」を基調に交流と連携によって集積を代替する効果を発揮することが期待される多軸型国土構造への転換をめざしたものである。そのような多軸型国土構造への転換によって、「多様な地域特性を十全に発揮させた国土の均衡ある発展」が実現されるとしている。

これまでの全総計画では「国土の均衡ある発展」という言葉が修飾語なしに使われていたのに対し、現全総では「多様な地域特性を十全に発揮させた」という修飾語が付加されている。いわば条件付きの表現になっていることが注目される。これは、「それぞれの地域特性の暢達に努めながら均衡ある発展を図る」という戦前の国土計画にみられた表現に通じるところがある。

他方、後者では「国土の均衡ある発展」がそのまま使われている。ただし、使用されているのが国土基盤整備に関する項であり、地方圏に配慮した表現とみられることから、積極的な意味合いは薄いと考えられる。

結局のところ、「国土の均衡ある発展」という表現は、現全総のまえがきで理念が変化したことが宣告され、本文での言及もわずか2ヵ所に限定さ

れている。後述のように、国土審議会では全総計画と国土利用計画との一体的見直しを進めているが、ここでは「国土の均衡ある発展」に代えて、「地域の個性ある発展」が提唱されるようになっていく。「国土の均衡ある発展」という表現は、この見直し作業の過程で使われなくなったようにみえるが、実質的には現全総のなかですでに終わりを告げていたのである。現全総が「第五次」という名称を採用しなかった理由のひとつは、「国土の均衡ある発展」という理念に訣別したことにありとみることもできよう。

3. 「国土の均衡ある発展」の政策的含意

(1) 用法をめぐる揺れ

5次にわたる全総計画について「国土の均衡ある発展」という言葉の用法をたどっていくと、揺れ動きと揺れ戻しが観察される。

最初の全総では、「地域間の均衡ある発展」が計画の直接の目標とされていた。その意味で「地域間の均衡ある発展」という理念は目的的还是直接的な含みを持っていたといえよう。新全総および三全総では、「国土利用の均衡」「均衡ある国土利用」という表現になり、国土ではなくその利用の均衡が意図されているという点で、手段的または間接的な意味合いに変化したといえることができる。そして四全総では、ふたたび最初の全総の用法に戻っている。さらに現全総においては、四全総と同様に目的的还是直接的な含みを持たせてはいるものの、「多様な地域特性を十全に発揮させた国土の均衡ある発展」というように条件付きの表現に変わった。

このような揺らぎがみられるのは、全総計画のなかで「国土の均衡ある発展」の意味するものが具体的に定義されたことはないからである。馬場孝一が指摘するとおり、「国土の均衡ある発展」という表現は、「それ自体何を示唆するのかあいまいであるうえに、生活水準になぞらえて国土均衡発展水準などという定量的表現や指標が今のところ見出されていない。ここに、このフレーズの乱用、誤用、僭称の源があるのではないか」[馬場、1993、p. 78]。

「国土の均衡」か「国土利用の均衡」かという語法の揺らぎがなぜ生じたかについては、次の2点

からうかがうことができる。

ひとつは、最初の全総の解説書にあたる国土計画協会編『日本の国土総合開発計画』（東洋経済新報社、1963年）である。そのなかでは地域間格差として、①産業間格差、②企業間格差、③自然条件の相違による格差、④歴史的偶然性による格差（幕藩時代の藩都の多くが現在でも中心都市であるなど）、⑤資源の開発利用の不均衡に対する格差感（開発された地域とそうでない地域との格差）、⑥生活様式が変化する過程で生まれる格差感、そして⑦指標の取り方の誤謬に起因する格差感（統計データの取り方や分析手法のまちがい）があげられている〔同、pp. 441-443〕。最後の点はともかく、①から⑥のような格差問題のすべてに国土計画で対処しようとするのは困難である。そこで、全総計画としては⑤にかかわる分野に守備範囲を限定しようとしたことが考えられる。

もうひとつは、宮崎仁編『新全国総合開発計画の解説』（日本経済新聞社、1969年）である。これによると、「〔昭和〕30年代においては、製造工業の設備投資主導型の開発が先行しており、地域間の均衡化ももっぱら工業開発を手段とした。新産、工特などの施策は工業開発を手段とする後進地域の開発戦略」〔同、p. 16〕であった。しかし、「これからの地域開発においては、工業開発に限らず、農林水産業、観光、流通などの産業開発はもちろん、教育や医療、文化等も開発の戦略となる。従来ともすると、いずれの地域もコンビナートの建設を計画した時代であったが、これからはそれぞれの地域の特性に応じた最も適切な開発手段が選択されなければならない。日本列島のどの断面をとっても、全く同一の産業構造であってはむしろ均衡ある発展を図るということにはならないのではないだろうか」〔同、p. 17〕と疑問を投げかけている。

そのうえで新全総では、「均衡化を図るための基礎条件を問題としており、高速化、情報化された全国ネットワークの新交通通信網が、その基礎条件であるとしている」〔同、p. 17〕。そのようなネットワークが形成されることによって、「地域間の均衡ある発展が生まれてくるのであって、このネットワークを効果的に利用しながら、その地域特性を十分に生かした開発を進めることが、資源の有効利用であり、最適開発戦略であるというこ

とができる」〔同、p. 17〕としている。

これを単純化していえば、最初の全総では「拠点開発構想→国土の均衡ある発展」という図式が想定されていたのに対し、新全総の場合は「新ネットワーク構想→国土利用の均衡→国土の均衡ある発展」というように、「国土利用の均衡」があいだに挿入されていることが分かる。政策目標とその達成手段という観点からみれば、後者のほうがより現実的に思われる。しかし、四全総でふたたび前者の考えに戻ったことで、「国土の均衡ある発展」という言葉がよけいにあいまいになったとも考えられる。

また、わが国の国土構造は、戦時中はもとより高度経済成長期からおそらくは今日に至るまで、中央を頭脳、地方を手足に見立てた「有機型地域構造」としての性格を濃厚に有している。そのため、「国土利用の均衡」という表現には「徹底した地域間分業」が想定されているおそれがあることにも注意しておく必要がある⁴⁾。

(2) 「国土の均衡ある発展」の客観的把握

馬場〔1993〕も指摘しているように、全総計画には「国土の均衡ある発展」を具体的に示す定量的表現や指標は出てこない。しかし、これについてもある程度類推することはできる。

どういうことかということ、これまでの全総計画においては、目標年次における指標が地方ブロック別に示されてきた（表1）。つまり、最初の全総では1人あたり所得格差、新全総では人口と生産所得、三全総では全総と同じく1人あたり所得格差である。新全総の場合は地域区分が特殊であり、人口と生産所得とが個別に示されているが、全総および三全総と同様に1人あたり所得格差が想定されている点では共通している。

これが四全総になると、所得水準のほかに、就業機会、教育機会、交流機会、住生活機会という5種類の指標があげられている。三全総まで地方ブロック別の具体的目標値が掲げられていたのに対し、四全総では大都市圏と地方圏という2種類

4) 「有機型地域構造」という表現は、堺屋太一による（伊藤、2000b、pp. 16-17を参照）。「徹底した地域間分業」という表現は、高原一隆・広島大学総合科学部教授（2003年4月から北海学園大学経済学部教授）との議論による。

表1 全総計画で示された地域間格差関連の指標

区分	指標	表象単位
全総	1人あたり所得格差	地方ブロック別
新全総	人口、生産所得	地方ブロック別 (変則的)
三全総	1人あたり所得格差	地方ブロック別
四全総	所得水準、就業機会、 教育機会、交流機会、 住生活機会	大都市・地方別
現全総	該当なし	

の地域の対比に変更され、しかも大都市圏を100とした指標のかたちで示されている。

そのようなちがいはあるものの、「国土の均衡ある発展」という言葉でもって、少なくとも地域間の所得格差が意図され、四全総ではそれが拡大されていったことが推察される。

現全総の場合、人口減少時代への移行や財政制約の強まりを背景に、社会資本整備のあり方が大幅な見直しを求められていることに加え、「国土の均衡ある発展」という理念が実質的に終わりを告げたためか、四全総までのような具体的目標値は提示されていない。

「国土の均衡ある発展」という問題を考える際に、地域間の不均衡をもたらしている格差を何でもってとらえるかということは非常に重要な問題である。しかし、山 朗 [1998] によれば、従来の経済学による地域間格差のとらえ方では国土政策に対する意義を十分に説明できないという。

山 は、1人あたり所得格差、生活水準格差、および就業機会格差という3種類の格差を取り上げて検討している。1番目の1人あたり所得格差については、新古典派の立場では、労働と資本の移動に伴い長期的には平準化されると考える。マルクス主義の立場によると、1人あたり所得格差の問題は皮相的として斥け、むしろ地域格差の本源的問題を扱おうとする。2番目の生活水準格差については、新古典派の立場では、人々の効用水準は所得要因とその他の要因から形成されると考え、所得水準で格差があっても土地への愛着感などの要因が相殺することによって効用水準のうえでは差異が生じないとみなす。そして3番目の就業機会格差については、新古典派の立場では、経

済の効率を重視し、就業機会均等の問題を顧慮しようとししない。マルクス主義の立場では、就業機会や産業立地の問題はやはり本源的問題ではないと考えるからである。

ただ、これらのなかで就業機会については、職業や産業の空間的分布が均等であれば原則として地域間格差は生じないと考えられることから、山 は、川島哲郎 [1978] らに依拠しながら、就業機会をはじめとするさまざまな機能の集積を重視すべきだとしている。特に地方中枢都市に諸機能の集積を促進し、その影響を地方ブロックに及ぼしていくような政策を展開することが国土計画の役割だと主張している。

山 の見解は、「国土の均衡ある発展」と表裏一体の関係にある地域間格差の問題を論じたもので、地域間格差を是正する手段として就業機会や産業構造に着目していること、そのため特に地方中枢都市を重視していることは、国土政策のあり方としては現実的だといえよう。山 が指摘しているとおり、「国土の均衡ある発展、地域間格差の是正という抽象的スローガンは、逆にそのなかに多くの相対立する概念、願望を持ち込むことになりかねない」[山 、1998、p. 37] ため、何らかのかたちで政策目標を特定しなくてはならないからである。こういった考え方は、総花的になりがちな全総計画に一定の枠組みを与えることができるという点でも参考になる。

その一方、地方中枢都市を中心とした地方ブロック単位でみれば、都道府県などのより下位の単位でみる場合よりも地域間格差が縮小することは明らかである。これは、山 自身も認めているように、地方ブロック間の格差は是正されても、地方ブロック内の地域間格差の問題は残されたまままだという問題の裏返しでもある。

さらに付言するなら、これは山 の論説の当初の趣旨に添ったことではないかもしれないが、地方ブロックの問題を論じるときには、それに対応した地方行政システムの問題にも言及してほしかったという気がする。

(3) 過程としての「国土の均衡ある発展」

「国土の均衡ある発展」というときの均衡は、経済学でいう均衡概念とは異なるし、一般的語法ともちがうようである。『広辞苑』（第5版）による

と、均衡とは「二つ以上の物・事の間、つりあいが取れていること。つりあい。平衡。平均」とされ、平衡とは「equilibrium。天秤の両皿にのせた物体と錘との重さが相等しく、さおが水平の位置をとること。つりあいがとれること。いくつかの力が同時に、ある物体に作用して、その結果物体が静止状態を保つこと……」とされる。経済学的意味での均衡は一般的語法では平衡に近く、一般的語法での均衡は平衡より広義的な含みを持っている。しかし、一般的語法による均衡も平衡も「国土の均衡ある発展」の含意を十分に言い尽くしているようにはみえない。

そのようななか川島哲郎は、地域間の平等・不平等に関する論考において、均衡という用語を整理している。それによると、「一般に地域間の均衡(balance)、不均衡(imbalance)という場合の均衡は、単なる釣り合い、あるいは均衡攪乱からの回復ではなく、より改善された釣り合い、または平等化をめざしての動的均衡」[川島、1978、p. 5]を意味しており、「このような語法にしたがえば、地域間の均衡は地域間の平等とほとんどその内容において異ならない」(同、p. 6)という。また、何らかの目標をめざした到達への過程を重視するなら「平等化(equalization)」という表現がより適切であること、さらに全総計画などで使用される「地域間の均衡ある発展」や「国土資源の均衡した利用」という表現も地域間の平等もしくは平等化と理解すべきだとしている。

都道府県・市町村の総合計画などでは、これまでの全総計画にならって「地域の均衡ある発展」という目標を掲げている事例が少なくない。たとえば「県土の均衡ある発展」というとき、これを単に「釣り合い(バランス)のとれた発展」としてもたしかによく分からない。キャッチフレーズだけで中身を伴わないようなところがある。しかし、川島のいうように「平等化をめざしての動的取り組み」だと解釈すれば、目標と手段が相対的に明確になるという意味で政策的含意が強まるように思われる。

現全総では「国土の均衡ある発展」に相当する英語表記を“well-balanced land development”としている。しかし、これだと川島のいう「平等化(equalization)」の語感がみえてこない。このあたりにも「国土の均衡ある発展」という言葉の不透

明感が現れているような気がする。

また、「地域間平等の問題」——これは、川島によれば「地域間の均衡ある発展」の問題でもあるが——は、「たんなる地域間の所得の平等化などよりは、むしろ地域間の産業構造を基礎とする経済構造の平準化の側にある」[同、p. 13]としている。これにより、前掲の山 [1998]も敷衍しているように、「国土の均衡ある発展」を目標とした国土政策の柱は、具体的には産業政策と都市(圏)政策であるという示唆が得られる。

ただし、川島の場合、「地域間の均衡」と「国土利用の均衡」という表現のちがいは関心を示していない⁵⁾。上述の引用にみられるように、両者を同義的に扱っている。しかし、国土政策を考えるうえで両者を区別する必要があるように思われる。

(4) 公平と効率との均衡

一方、杉山武彦 [1988] は、社会基盤施設の整備をめぐる需給ギャップに着目して、「国土の均衡ある発展」の問題を論じている⁶⁾。杉山によれば、ある地域における社会基盤施設の整備水準は、その地域の経済活動の水準に対応していると考えられる。そのため、「量的なまとまりをもった需要があるにも拘わらず基盤施設の整備が立ち遅れている場合に、初めて「均衡を失っている」と見なされることになる。基盤整備の立ち遅れた地域の存在自体を直ちに“不均衡”の証と見ることは、現実的とは考えられない」[杉山、1988、p. 12]という。

そのような見方からすると、もともと新全総で提示され、四全総に継承されている「開発可能性

5) 厳密にいうと、「国土利用の均衡」の問題にまったくふれていないわけではない。川島は、地域間の平等化を図るためには、就業機会の均等、産業構造の平準化、および国内資源の有効利用が必要としているが、国内資源の有効利用の例として、三全総でいう「均衡のとれた国土利用」をあげている[川島、1978、p. 12]。

6) 杉山は、「生活水準における均衡というようなもの」を考え始めると、かえって議論が曖昧になる」という理由から、「国土の均衡ある発展」を示す具体的指標として「特定あるいは複数の基盤設備の整備水準」を設定している[杉山、1988、p. 12]。

の全国土への拡大」といった考え方は、「潜在的需要を重視し、それらを顕在化させることを目的とする発想」[同、p. 12]であり、実際の需要に対応したものではないことになる。また、四全総における「1日交流圏」のように高速交通機関へのアクセス利便を重視した考え方も、実際の需要とは直接的には関係ない。そこで杉山は、「国土の均衡ある発展」を2つの側面からとらえる必要があるとしている。

ひとつは、「均衡＝平等・公平」とみなし、社会基盤施設の整備水準が地域間で公平に実現されている状態である。「国土の均衡ある発展」というときは、このような考えが通念になっているという。ただし、必ずしも「公平＝均等」とはかぎらない。社会的・経済的・歴史的・文化的などの何らかの要素で「デフレート」した均等も考えられるし、むしろそのほうが常識的な考え方だとしている。

もうひとつは、均衡という概念は、本来は個々の要素がそれぞれに何かを追求するときの全体のバランスを意味していることから、社会基盤施設の整備を検討する際に、地域の要請を勘案しながら、同時に国土全体の効率性を考慮に入れようとする考え方である。

前者は「長期的・包括的な理念という性格」を帯びているのに対し、後者は「各時点各地域ごとの資源展開に際しての実践倫理としての性格」を持つものだという[同、p. 13]。肝心なのは、そのようなちがいを考慮する必要があるということである。なぜなら、「基盤施設整備の実践の側面に関して、公平の視点からする均等発展の理念を振りかざすとすれば、それは議論のレベルの取り違いであり、ときには、公平の達成自体を遅からしめることにもつながりかねない」[同、p. 13]からである。そのため、「各種の制約条件が存在する現実の世界においては、時点ごとに、達成された施設整備の水準に格差が存在するのは致し方ないことであり、資源展開を選択的かつ重点的に実施して行くことは、不可避のルールである」[同、p. 13]と、地域間格差を容認するような発言もみられる。

こういった見方は、需要あるいは市場の規模と効率を優先しているようにみえるかもしれない。にもかかわらず杉山は、「開発可能性の全国土への

拡大」といった考え方を否定しているわけではない。というのも、「現実には未発展でも、地域に潜在的な発展のポテンシャルがあれば、その可能性の実現を助けるべく、交通・通信基盤を先行的に整備すること」[同、p. 14]が国土政策の役割であるからである。

むしろ杉山は、そのような潜在可能性を「見極める」ことが重要だとしている。また、社会基盤施設の整備の問題は、「効率と格差解消とのバランスの中での国土の発展」を考慮したうえで（いいかえれば価値判断の介在を意識したうえで）、財政制約のもとでの選択の問題であると指摘している[同、p. 14]。

杉山は、「公平＝均等」とはかぎらないとみなしていることに加え、均衡——杉山によれば「平等・公平」と同義であり、したがって「均衡＝均等」とはかぎらない——と効率の問題に配慮しながら、選択あるいは意思決定過程の問題に着目していることに特徴がある（「均衡＝均等」とはかぎらないとしている点は川島の見方と異なる）。こういった考え方は、「国土の均衡ある発展」という言葉の問題にとどまることなく、社会資本整備に関する議論全般において現在もなお示唆的といえる。

4. 「国土の均衡ある発展」から「地域の個性ある発展」へ

(1) 「国土の均衡ある発展」への批判

1998年に閣議決定された現全総において「国土の均衡ある発展」という理念は実質的に退場を宣告されたとみられるが、その前後から、「国土の均衡ある発展」という考え方に対する批判や疑問が目立つようになってきた。

これらの批判的見解や疑問の多くは、意思決定過程をも含め、資源配分の偏りにかかわるものである。たとえば、次のような事例がある。

- ・ 「国土の均衡ある発展」という言葉は、日本中が全部均衡していなければいけないという誤解を与えています。その言葉をもう一度考え直してみる時期が来たのではないか。均衡ある発展は可能なのかという問題があるのです。そこを脱却できないと、今と同じような予算の配分構造になってしまう[与謝野馨・前衆議院議員「リレー討論 都

市と地方の利害対立」『日本経済新聞』
2000年8月6日]

- ・ 「均衡のとれた国土の発展」というテーマの背景には、一人ひとりの市民の基礎需要に対して一律の物的ものさしを振りかざすべきだとする考え方があったのではないか。極めて割り当てるべき、そしてその内容を定めるに当たって社会主義的な計画手法が日本において特徴的であったといえよう [田中直毅『構造改革とは何か』東洋経済新報社、2001年、p. 159]

いうまでもなく、これらは財政赤字や公共事業の問題に関係しており、次のような指摘をしばしばみつけることができる。

- ・ もちろん我々は公共事業そのものを否定するものではない。しかし、従来、公共事業は「国土の均衡ある発展」の政治的美名のもとに、関係者の権益を温存しつつ、景気対策や地方振興策の手段として安易に用いられてきた [経済同友会「公共事業の本質—既得権益構造の打破—」1998年6月]
- ・ 成長する都市部から停滞する農村部への所得移転や工場の地方分散を促すための社会資本整備は、「国土の均衡ある発展」という政策目標にふさわしかった。しかし、企業の海外移転が進み、経済成長が鈍った後も、過去と同様な地域間再分配を維持してきた結果が公的債務の累積である [八代尚宏「経済・財政構造改革へのシナリオ」『日本経済新聞』2001年3月5日]
- ・ 戦後50年、「国土の均衡ある発展」を掲げて、全国各地で莫大な量の公共事業が投入されてきた [日経ビジネス編『公共事業なんかない』2002年、p. 28]
- ・ 「地域の均衡ある発展」をやめたのは、[1人あたり所得格差などが縮小してきたという理由のほか]むしろ地域格差の是正を理由に効果のない公共政策が地方に傾斜配分されてきたことへの反省からであるといえる [中村良平、2002、p. 67]

もうひとつの傾向は、このような批判や疑問と関連しながら、以下のように地域の自立と競争力向上に向けた批判や疑問が提示されていることである。国土庁で全総計画に関与したこともある沢

田秀男・横須賀市長を除けば、ほかの二人はいずれも地方の立場からの発言である。そのため、批判や疑問とはいっても、いわばポジティブな性格を帯びていることは注目されよう。

- ・ 国土の均衡ある発展論で、霞が関が日本全体を金太郎飴にした。農業改良センター、福祉センターなど、同じようなものが各省庁別にどんどんできる。もう一つは、新幹線から始まって高速道路も橋も何もかも要求する。これを公平に分散するのが均衡ある発展だと思っている [仙石由人・衆議院議員「リレー討論 都市と地方の利害対立」『日本経済新聞』2000年8月13日]
- ・ 21世紀の国土政策の目標は「国土の均衡ある発展」から「地域の個性ある発展」に転換すべきだ。個性とは「自分らしさ」「よそにないもの」のことで、自然、歴史、伝統、文化、産業などの地域資源をうまく使って創出するものだ。人々は「均衡（よそ並み）」では地域に誇りを持ってない。よそにない個性にこそ誇らしさを感じる [沢田秀男「新しい常識」『横須賀市 Web 広報』2001年6月]
- ・ 日本人は「足らざるを憂うにあらざして均しからざるを憂う」。「国土の均衡ある発展」も同じだ。「機会均等」や「均衡ある発展」は確かに美しい言葉だが、裏を返せば嫉妬の構造があり、その害悪をもっと意識しないといけない [浅野史郎・宮城県知事「“自治”への視点」『Insight』関西電力メールマガジン、2002年6月1日]

こういった議論の背景には、いわゆる「都市対地方」の問題も関係しているとみられる。全国紙5紙について記事を検索してみると、「都市と地方」という言葉の出現数は1998～99年にはそれぞれ50件程度であったのが、衆議院選挙のあった2000年には108件、その翌年には97件に倍増している。また、「都市対地方」という用語の出現数は1998年から2000年までは年間数件であったのが、小泉純一郎内閣が誕生し、参議院選挙のあった2001年には36件に増大した⁷⁾。

7) 詳しくは、伊藤敏安「“都市対地方”の対立を超えて」(『季刊 中国総研』Vol. 5-2 No. 15、2001年8月、p. 1)を参照。

(2) 「地域の個性ある発展」の登場

このような批判や疑問に対応して、「国土の均衡ある発展」という理念の政策的な位置づけも変化している。国土審議会では全総計画と国土利用計画の一体的見直しを進めているが、そこでは「国土の均衡ある発展」という考えが役割を終えたことが明記されるようになってきた。

国土審議会政策部会・土地政策審議会計画部会審議総括報告「21世紀の国土計画のあり方」(2000年11月)では、以下のとおり、国土構造の偏りという問題は残されているものの、地域格差の問題はかなりの程度は是正されたとしている⁸⁾。

- ・ [これまでの] 全総計画の中心的な課題は、大都市圏集中の弊害を是正し、地方圏の発展を促すことによって、国土全体で予想を上回る経済の発展・拡大を受け止め、我が国の発展力を高めながら「国土の均衡ある発展」を実現することに求められた。戦後50年余を経た今日、人口や経済諸活動の分布が東京と太平洋ベルト地帯に偏った一極一軸構造はなお是正されていないが、全総計画は地域間所得格差、生活格差の是正等に関しては相当の成果をあげてきた

そのため、5次にわたる全総計画を貫く基本課題であった「国土の均衡ある発展」に代えて、新たな課題に対応することとしている。そのような変化の背景として、次の3点があげられている。

第1は、「全総計画の課題も、総合的な生活環境の整備のように次第に広範なもの」になってきたことである。これは、全総計画における地方ブロック別の目標値が所得水準だけでなく、就業機会、教育機会、交流機会、住生活機会などに拡大されたことにも現れていると考えられよう。

第2は、「地域発展のあり方についても、地域格差是正を重視したものから、地域の自主・自立、個性の発揮等を重視する方向へ移ってきた」ことである。このような考え方は、これまでの全総計画のなかでも垣間見ることはできたが⁹⁾、明確に

要請されるようになったのは特に1990年代後半以降といえる。

たとえば、現全総では「地域の自立と誇りの持てる地域の創造」が5つの基本的課題のひとつとされている。このほか、新たな過疎法は過疎地域自立促進特別措置法(2000年)という名称になった。「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針(骨太の方針)」(2001年6月)では、「地方の自立・活性化」が7つの構造改革プログラムのひとつにあげられている。さらに地方分権改革推進会議「事務・事業のあり方に関する意見」(2002年10月)は、副題を「自主・自立の地域社会をめざして」とするなど、さまざまな地域関連政策において「自立」という考えが基調になってきている¹⁰⁾。

第3は、自然環境の保全にとどまることなく、これに加えて「資源循環型で環境共生的な国土形成を図ることが国土計画の重要な課題」になってきたことである。

これらのことから、「今後の国土計画には、①各地域の特性を生かした個性ある発展により、地域の活力を再生・伸張し、地域の自立を促進すること、②各地域の生活、文化、自然等を活かし、多様性に富み、かつ、安全で美しい国土を次世代に継承すること、③地球社会の持続可能な発展に資する国土の形成を目指すこと、が求められる。これら経済、社会及び環境の三面の目標が調和した国土の形成、すなわち、地域の自立の下で、地球社会の持続可能な発展を担う安全で美しい国土を実現し、継承することを国土計画の新たな基本目標とする」としている。

また、国土審議会基本政策部会中間報告「国土の将来展望と新たな国土計画制度のあり方」(2001年11月)では、全総計画の大きな役割のひとつは「開発構想」を提示することにあつたと総

本」という表現が出てくるが、これを実効ならしめる条件については言及されていない。

10) 保母武彦によれば、現全総が「“地域格差の是正”論を事実上やめて“地方の自立”論に転換した」という。ただ、「地方が自立することに異論はないが、ここにいう“地方の自立”とは、地方自治体の共同税である地方交付税の削減などを内容とする過酷な“自立”論である」としている(保母『公共事業をどう変えるか』岩波書店、2001年、p. 31)。

8) 国土審議会政策部会・土地政策審議会計画部会が共同審議に入るまえに、国土審議会政策部会が審議経過報告をまとめているが(2000年6月)、内容は審議総括報告(2000年11月)と同じである。

9) たとえば三全総には「それぞれの地域の開発・整備については、地域自らの選択と決定によることが基

括している。しかし今日、「人口の大都市集中が高度成長期に比べ沈静化し、所得・生活の地域間格差も縮小するなど、これまでの国土計画の課題解決にはかなりの進展が見られた反面、地域開発と経済発展の中で、地域の個性が失われて、身近な自然や美しい景観が破壊されてきたとの反省が生まれており、各地域がその特性を生かした“個性ある発展”を実現し、多様性に富んだ美しい国土を形成することが求められている」としている。そのうえで、新たに「個性ある発展」という方向を打ち出している¹¹⁾。

さらに、国土審議会基本政策部会報告「国土の将来展望と新たな国土計画制度のあり方」（2002年10月）においては、これからの国土計画の基本目標として、①各地域の生活、文化、自然等を活かし、多様性に富み、かつ、安全で美しい国土の形成、②地域の自立と個性ある発展を実現する国土の形成、③地球社会の持続可能な発展と調和した国土の形成、そして④より良い国土の次世代への継承、という4点があげられている。これらを基本目標とする新たな国土計画は、これまでのように「開発」に重点を置くのではなく、「利用、開発、保全による総合的な国土管理の指針としての役割を担う」とされている。

ただし、「骨太の方針」のなかで地方の自立・活性化に関する記述をみると、「今後は“均衡ある発展”の本来の考え方を活かすためにも“個性ある地域の発展”“知恵と工夫の競争による活性化”を重視する方向へと転換していくことが求められる」としており、新たな理念への転換が必要とはしながらも、「均衡ある発展」というこれまでの理念を継続させることが付言されている¹²⁾。「国土

の均衡ある発展」という表現は、「骨太の方針」においては総務省や全国町村会の申し入れによって例外的に残されたようであるが、国土政策関係の文書からは完全に姿を消したとあってよいであろう¹³⁾。

(3) 広義のナショナル・ミニマム

ナショナル・ミニマムの考え方は、「国土の均衡ある発展」という問題と非常に密接な関係を持っている。

全総計画でいうナショナル・ミニマムは、「ナショナル・ミニマムとしての生活環境の確保」あるいは「污水处理施設、上下水道、生活道路等は、生活上の必需施設であり、ナショナル・ミニマム達成の観点からの整備を推進する必要がある」といった記述から、特に生活環境施設の整備が意図されているとみられる¹⁴⁾。

ところが、さまざまな立場から多様な使い方がされているため、地方分権改革推進会議第7回会議（2001年11月12日）では、この用語を地方分権の文脈のなかで整理している。

第7回会議資料によると、ナショナル・ミニマムとは、狭義には憲法25条でいう生存権のことであるが、広義には「国土の均衡ある発展」という概念と結びつき、様々な行政分野において、国民が全国各地でも同等の公的サービスが受けられる状況（又は公的サービスの水準）を意味する」とされる。また、ナショナル・ミニマムは、一般には国が国民に保障すべき最低限度の行政水準とであり、時代とともにその中身は変化してきたとされるが、財政改革などとの関係で、その水準が具体的に示されたことはないとしている。

こういった議論をふまえ、同会議は、「中間論点整理」（2001年12月）、「事務・事業のあり方に関する中間報告」（2002年6月）、「事務・事業のあり方に関する意見」（2002年10月）をまとめている。

イトを参照）。

13) 国土交通省にゆかりのある社団法人日本港湾協会が編集・出版している雑誌『港湾』の2001年12月号（第78巻第12号）の特集は、「ポスト“国土の均衡ある発展”時代の港湾」という題目である。

14) 前者は宮崎仁編『新全国総合開発計画の解説』（日本経済新聞社、1969年、p. 184）の表現であり、後者は現全総で使われている表現である。

11) これに関連し、「[従来のような]量の拡大を通じた地域発展を重視する発想を改め、“地域資源を最適に組み合わせ、有効活用する”ことを基本に据える必要がある」とし、そのような方法を「地域発展のポートフォリオ（施策の重点とその組合せ）」と呼んでいる。これは、「個性ある発展」を推進するための手段とみなせよう。

12) 町村自治確立全国大会（2001年7月5日）における嶋津昭・総務事務次官の挨拶によると、「骨太の方針」に「均衡ある発展」という理念が残されたのは、それが「時代によって変わるもの〔政策目標〕ではなく、21世紀に向かっても重要」という総務省の強力な申し入れがあったからだという（全国町村会ウェブサ

「意見」のなかでは、「政策分野ごとに達成すべき目標値を設定し、それをどの地域も最低限満たすべき基準である“ナショナル・ミニマム”として、その達成を目指して事業を計画し実施していく傾向が見られた。しかし、一定期間の努力によって、ひとたびその目標が達成されると、その値を更に引き上げ、次の時代には、それが新たな目標値として設定されるというサイクルが繰り返され」というように、ナショナル・ミニマムが国の関与の口実として使われているため、それを排斥するよう提言している¹⁵⁾。

ここには、国の関与が問題であるだけでなく、ナショナル・ミニマムを「国の責任」とすることで、国に対する地方の依存も問題であることが示唆されていると受け止めなくてはならない。ナショナル・ミニマムという考えが国・地方の双方にとって地方分権の推進を阻害していることについては、国と地方が対等・協力の関係にあることを高らかに宣言した地方分権推進委員会中間報告「分権型社会の創造」(1996年3月)にもみることができ¹⁶⁾。

15) 竹内佐和子『公共経営の制度設計』(NTT 出版、2002年、p. 41)によれば、ナショナル・ミニマムを広義的に「国土の均衡ある発展」として拡大解釈することの最大の問題点は、「国民の生活水準が上昇するにつれて、絶対水準から相対水準へ変化する傾向がある」ことにあり、それが「戦後の行政システムの肥大化を推し進めるようになった要因のひとつ」としている。

16) 地方分権推進委員会中間報告では、ナショナル・ミニマムはおおむね達成され、人々の志向も多様化しているなかで、「全国画一の統一性と公平性の価値基準を押し付けようとするのは、もはや時代錯誤」と厳しい評価をしている。そのため、「すべての行政分野でナショナル・ミニマムの目標水準を達成し、これを維持していくことは、今後とも引き続き国の担うべき重要な役割である。ナショナル・ミニマムにも達しないような地域間格差は国の責任において解消させなければならない」としながらも、「国の各省庁がそれぞれの行政分野においてナショナル・メディアム又はナショナル・マキシマムともいべき目標水準を立て、これをあたかもナショナル・ミニマムであるかのように扱い、全国画一にこの水準まで引き上げようとするのは慎むべきである。ナショナル・ミニマムを超える行政サービスは、地域住民のニーズを反映した地域住民の自主的な選択に委ねるべきものである。その結

地方分権改革推進会議は、ナショナル・ミニマムに代えて、「ローカル・オブティマム」という考え方を提示した¹⁷⁾。これは、「地域の実情に即した望ましい水準」(中間論点整理)あるいは「地域ごとの最適状態」(意見)を意味し、受益と負担の関係を明確にしたうえで、地域が自主的・主体的に設定するものとされる。また、「それぞれの地域の視点から、複数の分野の政策を総合的かつ柔軟に立案し事業を実施していく“行政の総合化”を目指すことにほかならない」(意見)ともされている。

このような視点からは、当然、地方の自立が求められる。すなわち、「一律に“国土の均衡ある発展”をめざすのではなく、自立できる条件の下で、それぞれの地方公共団体が、知恵と工夫を競い合う生産的な競争を通して、地域の個性と活力を発揮し、質の高い社会の形成に資するシステムが構築されなければならない」(中間報告)のである。

このようにして地方分権の文脈においても、ナショナル・ミニマムから「ローカル・オブティマム」への転換が求められ、地域の自立と競争が要請されるなかで、広義のナショナル・ミニマムとして解釈されてきた「国土の均衡ある発展」という考え方も姿を消していくこととなる。

(4) 地方の意識の変化

それでは、国土政策におけるこのような基本理念の変化を地方の側はどのように受け止めているのだろうか。中国地方の市町村長を対象に実施した調査(2002年9月実施)をもとに、国土政策にかかわる設問をみてみよう。

まず、ナショナル・ミニマムの考え方に関する意見をみると、最低限に解釈すべきという限定説については、5万人以上の市で39%に達している

果として地域差が生ずるとしても、それは解消されるべき地域間格差ではなく、尊厳なる個性差と認識すべきである」としている。

17) 井原健雄・香川大学経済学部教授は、「均衡ある発展」という表現は経済学者にとっては混乱を招きやすいこと、均衡と最適を区別すべきことを以前から提唱していた(たとえば、広島大学経済学部附属地域経済システム研究センター編「第11回研究会報告書」2000年3月、pp. 13-17を参照)。

のに対し、1万人未満および5千人未満の町村ではいずれも15～16%にとどまる。逆に、インフラも含めるべきという拡大説については、5万人未満の市町村では30%から40%を超えているが、5万人以上の市では8%にすぎない。

条件不利地域は国が整備すべきという国の責任説についても、やはり中小規模の自治体で関心が高く、50～60%あまりがあげている。5万人以上の市でも回答率は40%近くに達しており、全市町村では46%、ほぼ半数が支持している。ただし、農業地域類型別にみると、中山間地域の市町村では51%であるのに対し、都市・平地地域の市町村では29%と格差がみられる。

地域独自の水準を設定すればよいという地域最適説（いわば「ローカル・オプティマム説」といえよう）については、1万人以上の自治体では10%台であるが、全市町村では1割に満たない。ナショナル・ミニマムなら国の支援が期待されるものの、「ローカル・オプティマム」という場合は自分たちでそれなりにやっていかざるをえないという不安感があるのかもしれない。その一方、都市と地方はちがうという地方特殊説については、人口規模とはあまり関係なく、60%前後の市町村が支持している。

国土政策の理念に関する意見については、「均衡ある発展」と「個性ある発展」という二者択一方

表2 ナショナル・ミニマムと国土政策の理念に関する市町村長の意見 (％)

	回答数	ナショナル・ミニマムの考え方					国土政策の理念	
		限定	拡張	国の責任	地域最適	地方特殊	均衡	個性
全市町村 (318)	128	20.3	34.4	46.1	9.4	58.6	43.8	54.7
5,000人未満 (117)	45	15.6	44.4	53.3	2.2 ⁻	60.0	57.8 ⁺	40.0 ⁻
1万人未満 (95)	34	14.7	35.3	61.8 ⁺	5.9	50.0	58.8 ⁺	38.2 ⁻
5万人未満 (81)	36	25.0	30.6	25.0 ⁻	19.4 ⁺	63.9	25.0 ⁻	75.0 ⁺⁺
5万人以上 (25)	13	38.5	7.7 ⁻	38.5	15.4	61.5	7.7 ⁻	92.3 ⁺⁺
中間・山間地域 (252)	98	18.4	34.7	51.0	7.1	59.2	50.0	48.0
都市・平地地域 (66)	28	21.4	32.1	28.6 ⁻	14.3	64.3	17.9 ⁻	82.1 ⁺⁺

(注)1. 中国経済連合会・中国地方総合研究センターが2002年度から共同で取り組んでいる「地方自立に向けた行財政システムに関する調査研究」の一環として、2002年9月実施。調査対象は中国地方の318市町村長、調査方法は自己記入式郵送調査、回答数128市町村（回収率40.3%）。

- 「ナショナル・ミニマムの考え方」は複数回答、「国土政策の理念」は単数回答（無回答を表示していないため、合計は一致しないことがある）。
- もともとの選択肢は以下のとおりである。

<ナショナル・ミニマムの考え方>

限定：ナショナル・ミニマムとは本来は社会保険、社会福祉、公的扶助、保健衛生などのことであり、これら以外の分野に考え方を拡張すべきではない。

拡張：ある程度の規模の都市へのアクセスなどのインフラもナショナル・ミニマムとしてとらえる必要がある

地域最適：ナショナル・ミニマムはすでにかなり達成されているため、それぞれの地域独自の水準を設定すればよい

国の責任：依然として残されている条件不利地域については、国の責任で整備すべきである

地方特殊：都市と地方では受け止め方がちがうため、地方の実情を考慮したナショナル・ミニマムの考え方が必要

<国土政策の理念についての意見>

均衡：地方にとっては「地域の均衡ある発展」という考えは重要であり、維持してほしい

個性：機会均等や地方分権のような基礎条件が整備されていれば、「地域の個性ある発展」を打ち出してもよい

- 左欄のかっちは、中国地方全体の該当市町村数。
- 回答比率の横の記号は有意差検定結果である。「++」は99%水準、「+」は95%水準で全市町村の回答比率を上回ること、「-」は99%水準、「-」は95%水準で全市町村の回答比率を下回することを示す。

式で尋ねている。これによると、全市町村では「均衡ある発展」44%、「個性ある発展」55%であり、後者がやや優勢である。

人口規模別にみると、1万人を境にかなり明確に分かれており、それより小規模の町村では「均衡ある発展」が6割近くに達しているのに対し、1万人以上5万人未満の自治体では75%、5万人以上の市では92%が「個性ある発展」と回答している。都市・平地地域であるか中山間地域であるかによっても大きく意見が分かれた。

この調査では、「個性ある発展」という選択肢に「機会均等や地方分権のような基礎条件が整備されていれば」という条件が付けられている（表2の注を参照）。にもかかわらず「個性ある発展」について、1万人以上の自治体のほぼ8割が支持し、全市町村でも55%が支持している。ナショナル・ミニマムのとらえ方についても、依然として「国の責任説」や「拡大説」はけっして少数意見ではないとはいえ、「限定説」も全市町村の20%強みられる。

また、先にみたように、地方自ら「国土の均衡ある発展」という考えに疑念を抱くようになってきている。最近の全国町村会の見解をみると、「ナショナル・ミニマムはすでに多くの分野で達成された」という見方や「ローカル・オプティマム」の考え方には依然として戸惑いを示している（たとえば2002年9月3日の地方分権改革推進会議第24回会議資料を参照）。その一方で、「他と同じになることに価値を見出す思考の強かったわが国の農村に、他とは違うことに価値を見出す思考が生まれてきたといえます。これは、“均衡ある国土の発展”から“個性ある地域の発展”へと国土開発の考え方が大きく転換し始めたことと軌を一にしています」（2001年10月9日の地方分権改革推進会議第6回会議資料）と、変化を前向きに受け止めている。

地方の側では、「国に救済を求めてみても、国にはもはやこれに答える余裕がない」（地方分権推進委員会最終報告）ことは十分承知しているはずである。むしろ問題なのは、地方の自立的・自主的な選択を担保する制度・仕組みが確保されているかどうかということである。

5. おわりに

(1) 「国土の均衡ある発展」という理念の終焉

「国土の均衡ある発展」という言葉は、「本来的に拒絶したり否定したりすることのできない望ましい目標」[杉山、1988、p. 11]であり、「本来は中立的な意味合いを持つ言葉」[清原、2001、p. 21]であったはずである。当初の使い方をみると、地方に適切に配慮しながら国民経済全体のかさ上げを図ろうとする語感が強く、すべての地方が相等しく発展するという意味では必ずしもなかったと考えられる。

しかし、最初の全総の語法と新全総・三全総の語法とは異なり、四全総の用法は最初の全総に回帰するなど、その具体的内容が明確にされないまま、あるいは明確でないからこそ、揺れ動いてきた。ときには広義のナショナル・ミニマムと同一視されることもあった。国にとっては、「国土の均衡ある発展」という言葉がある種の統制の手段として用いられてきたことは否めない。地方にとっては、「国土の均衡ある発展」という表現が美辞であるがゆえに過剰な期待感を抱かせることとなり、結果的に国への依存の口実として使われることもあった。

先に紹介した批判のように、「国土の均衡ある発展」という考え方は、国・地方双方の財政悪化をもたらした。それだけでなく、地方の財政依存を強め、工業立地によって地方の「手足化」を進めることとなった。その結果、「国土の均衡ある発展」という目標とは逆動的に地方自立の契機が減殺され、東京一極集中につながったという面もある¹⁸⁾。

18) 林宣嗣『都市問題の経済学』日本経済新聞社、1993年、pp. 52-53)によれば、「国土の均衡ある発展」という政策目標のもとでの地域政策は、「地方経済の自立的発展への足かせ」となり、結局は「実を結ばなかった」という。安東誠一は、『地方の経済学』（日本経済新聞社、1986年、p. 22)のなかで、経済の量的拡大という意味での成長と経済の質的変化を伴う発展とを峻別し、工業立地と財政移転に依存した地方経済の状況を「発展なき成長」と呼んだことがある。伊東光晴は、工業の地方分散などがかえって人と付加価値の東京一極集中をもたらしたとしている（伊東「地方分散が東京集中を招く—地方と中央の新しい関係を考える—」、同『経済学を問う（第3巻）』岩波書店、1998年（初出1988年））。

このようにして「国土の均衡ある発展」という理念は、国・地方の双方にゆがみをもたらし、「本来は中立的な意味合いを持つ言葉」であったにせよ、「不幸な扱いを受けている」¹⁹⁾といわれる言葉と化し、現全総のなかで実質的に終わりを告げられた。「国土の均衡ある発展」という表現が国土政策の用語としては完全に姿を消していこうとしているなかで、最後にいくつか指摘しておくことにしたい。

(2) 小活

第1に、「国土の均衡ある発展」という概念は広範すぎて、具体的な政策手段を設定することが困難であるという意味で、政策目標とはいえないのではなかろうか。政策目標という点では「国土利用の均衡」のほうがむしろ現実的といえよう。「国土の均衡ある発展」という理念を政策目標とするのなら、杉山のいうように「均衡=均等」とはかぎらないとの認識のもとで、川島のいうように目標に向かう「動的取り組み」という視点を考慮しながら、その具体的内容を明記すべきであったと考えられる。

新たに提唱されている「地域の個性ある発展」という理念についても、政策目標そのものではなく、より具体的な政策目標を総称した概念として受け止める必要がある。そういった個別の政策目標をそれぞれの地域が自らの責任と選択で設定することが「ローカル・オプティマム」にあたるといえるかもしれない。

しかし第2に、「ローカル・オプティマム」という考えは、それがいわんとするところは理解できても、地方にとっては「それぞれの地域はそれなりにがんばれ」と迫られている語感がするのも事実である。そのような地方の警戒を解くためには、ひとつには、事務・権限のいっそうの移譲とともに税財源の移譲という本格的な地方分権を実現すべきである。もうひとつは、何らかの財政調整制度の確保の問題と絡めて、地方、なかでも特に条件不利地域におけるナショナル・ミニマムとは何かを明確にする必要がある。「ローカル・オプ

ティマム」という考え方が登場しようとも、基本的な行政サービスの水準をいかに確保するかという意味でのナショナル・ミニマムの考えが否定されるわけではない²⁰⁾。その理由は次の図に示唆される。

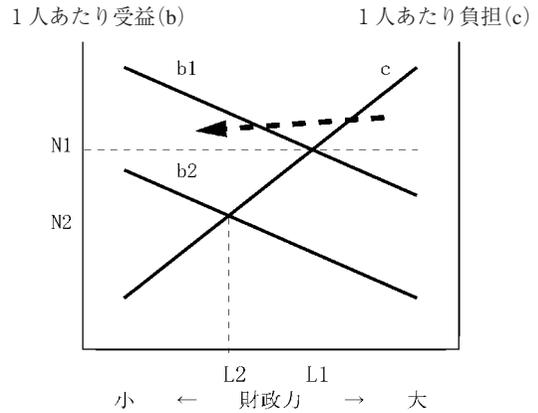


図1 ナショナル・ミニマムと「ローカル・オプティマム」の考え方（試案）

前述のとおり、「ローカル・オプティマム」を考えるときには受益と負担の係に配慮する必要があるとされるが、現在はナショナル・ミニマムのとらえ方が肥大化し、相対的に負担が大きい地域からそうでない地域への移転が担保できなくなっている状況とみることができる。この問題を改善するためには、ひとつには、ナショナル・ミニマムの水準を N1 から N2 に低下させることが考えられる。このとき L1 は L2 にシフトする。ここで L1 と L2 は「ローカル・オプティマム」を平均的に示したものとすると、

19) 国土審議会基本政策部会第4回会議（2001年11月29日）における小峰隆夫・国土交通省国土計画局長の言葉として、清原政忠 [2001, p. 23] が紹介している。

20) 地方分権推進委員会中間報告（1996年3月）では、国の省庁が競いながら設定する目標水準は、実際には「ナショナル・ミディアム」または「ナショナル・マキシマム」だとしている（脚注16を参照）。これに類した見地から榊原英資は、これまでナショナル・ミニマムといわれてきたものは「ナショナル・スタンダード」と呼ぶべきであり、どうしても必要というナショナル・ミニマムは「ナショナル・スタンダード」よりかなり低くすべきであること、そのような「ミニマム」を確保するために財政調整の仕組みを整備すべきことを提案している（榊原『分権国家への決断』毎日新聞社、2002年、pp. 74-79）。

ティマム」の考えは、ナショナル・ミニマムの考えと不即不離の関係にあるといえる。さらにもうひとつ、負担と受益の乖離の問題を改善するためには、1人あたり負担と1人あたり受益の勾配を緩やかにすること、つまりできるかぎり水平に近づけることが考えられる。これは税財源の地方への移譲にほかならない。

ただし、ナショナル・ミニマムの考えが重要だからといって、それを理由に国による地方への関与が過度に強くなるよう注意しておかなくてはならない。「骨太の方針」をみると、「国が地方に関与・要請するのは、国が国民に最低限保障すべき行政サービス水準に関するもの……に限定する」と明記されている。たしかにそのとおりであるが、地方にとっては二律背反的である。むしろナショナル・ミニマムにしる「ローカル・オプティマム」にしる、地方の側から新たな理念を提示していく必要がある。

第3に、国土政策については、「本来自治体が歴史的・自然的特性を生かして地域づくりをすべき点にまで踏み込みすぎている」〔山、1998、p. 56〕と批判されることがある。実際、国土審議会基本政策部会最終報告（2002年10月）においても、「国の施策や補助金等、全国統一的な制度が大きな役割を果たしたことは、反面において地域が個性を喪失する一因となった可能性もある」と反省している。「国土の均衡ある発展」という考え方がこのような国土政策の肥大化を媒介してきたともいえよう。そのため今後は、地方の役割と権限と責任を明確にしたうえで、国土政策の守備範囲を絞り込む必要がある。これまで国土政策の対象とみなされてきたもののなかには、地方分権が進めば地方が自ら取り組むことができるものがあるはずであり、国の経済財政政策や自然環境保護政策などで対応できるものも少なくないはずである。

第4に、地方の側は大きな時代の変化に対応し

ながら、新たな理念のもとでそれぞれの地域政策を自ら講じなくてはならない。その場合、時代の流れが変われば周回遅れでも先頭になれるといった消極的な考え方ではなく、パラダイム変革ともいべき切り替えが必要である。たとえば神野直彦〔2002〕は、グローバル化に伴い国家の役割が希薄化するなか、生活機能と生産機能、生産機能と管理機能がそれぞれ分離され、管理的地域と従属的地域を生み出した工業社会型発想から脱し、地域において生活と生産を結びつけながら協働社会を再生することが分権型知識社会の課題だと論じている。地方にいま問われているのは、「国土の均衡ある発展」という呪縛から解き放たれ、そのような新たな理念のもとで地域自立の枠組みを自らつくり上げていくことだといえよう。

【引用文献】

- 馬場孝一、1993、「“国土の均衡ある発展”の理論的検討—国土狭小論の誤謬—」『明海大学不動産学部論集』第1号、1993年3月、pp. 66-84
- 伊藤敏安、2000a、「国土計画からみた地方（その1）」『リサーチ中国』Vol. 51、No. 616、pp. 1-10
- 伊藤敏安、2000b、「国土計画からみた地方（その2）」『リサーチ中国』Vol. 51、No. 617、pp. 1-17
- 伊藤敏安、2002、「地方分権時代の国土計画と地域」、広島大学経済学部附属地域経済システム研究センター編『地域政策の道標』ぎょうせい、第3章
- 神野直彦、2002、『地域再生の経済学』中央公論新社
- 川島哲郎、1978、「地域間の平等と均衡について」『経済学雑誌』第79巻第1号、1978年9月、pp. 1-18
- 清原政忠、2001、「“国土の均衡ある発展”を考える」『人と国土21』第27巻第5号（通巻第602号）、2001年9月、pp. 21-23
- 中村良平、2002、「地域間格差と地域発展（下）」『RPレビュー』Vol. 9、pp. 60-69
- 杉山武彦、1988、「国土の均衡ある発展—概念の吟味と実現に向けての留意点—」『高速道路と自動車』第31巻第7号、1988年7月、pp. 11-14
- 山 朗、1998、「地域間格差の三形態と国土政策」、山 朗『日本の国土計画と地域開発』東洋経済新報社、第3章

* 本稿は、第11回地域経済システム研究会（2002年11月16日）における概要報告と討議に加え、投稿時に2人の匿名レフェリーによる査読という要件を満たしたものである。

The Idea of “Well-balanced Land Development”; How Has It Worked for the Country of Japan?

ITO, Toshiyasu[†]

Center for Research on Regional Economic Systems,
Faculty of Economics, Hiroshima University

Abstract

In the land planning policy of Japan, the idea of “well-balanced land development” has been one of the most important words. Originally it meant regionally balanced development between the urban and the rural or the higher income districts and the lower ones. But gradually it has been used in the implication that every district could be developed equally. It sometimes was come into use as the meaning of “national minimum” in a broad sense. Consequently the Government has recognized an advantage of exercising influences upon the local governments, for it insisted that it took responsibility to realize “well-balanced land development”. On the other hand the local governments have had tendencies to depend on the Government for the sake of petitions to develop their own districts equivalently to others. To some extent the idea of “well-balanced land development” has prevented the trend of decentralization.

Recently the Government Council has begun to introduce the idea of “distinctive development of each district” instead of the idea of “well-balanced land development” into the land planning policy. The idea of “distinctive development of each district” requires the local governments to support themselves. To put it into practice we have to promote decentralization and each district must have its own philosophy to develop.

Keywords: Land planning policy, Regional differences, Decentralization

[†] 1-1-89, Higashi-senda, Naka-ku, Hiroshima-city, 730-0053, Japan
itot@hiroshima-u.ac.jp