

新しい社会基盤整備計画の理念とその実現化に関する研究

< 全国総合開発計画と都市基盤整備計画の変遷 >

森 忠彦

日本大学大学院総合社会情報研究科博士後期課程

A Study on the Idea and Realization of New Social Infrastructure Planning

The Changes of Japanese Comprehensive Development Plans and Urban Infrastructure Plans

MORI Tadahiko

Nihon University, Graduate School of Social and Cultural studies

Final purpose of the research is to clarify how social infrastructure plans had been built in Japan. This paper aims at showing clearly how the social change affected Japanese comprehensive development plans and urban infrastructure plans. It follows the changes of those plans and public organization which has improved urban infrastructure over a half-century since 1955. By contrasting with the social change, it was able to offer to clarify the social conditions of the period, the transition of the organization of the government agency in Japan and the contents of the urban infrastructure, and the relationship between social changes and the contents of the improving urban infrastructure plans has been grasped. As examples, past and current urban development cases in Japan were studied.

1. 研究目的

21 世紀を迎え、不動産の再活性化を中心とした金融再生、小さな政府を目指した構造改革に重点を置いた経済再生、住宅建設の見直しと都市機能の新しい基盤整備を進める都市再生等に、官主導の計画の立案、実行が着々と進められている。

そのような中、国土交通省は戦後の開発行政の指針となってきた全国総合開発計画（全総）を廃止する方針を固めた。今後は、従来の中央官庁主導による開発型計画から、低成長・人口減少時代に対応した既存施設・設備の有効活用型の国土利用計画へと政策転換が図られることになり、わが国の都市基盤整備計画は大きな転換期を迎えることになる。

今後の社会において必要とされる都市基盤整備計画をどのように作り上げていけばよいのかを検討するためには、まずは、過去において、どのような都市基盤整備が行われてきたのかを明らかにする必要がある。

本研究では、過去の具体的な都市基盤整備事例を

採り上げ、社会の変化が都市基盤整備計画にどのような影響を及ぼしてきたのかを、上位計画である全国総合開発計画との関連に着目して論述する。

さらに、将来の都市基盤整備計画策定に役立てるため、全国総合開発計画の廃止に関する国土交通省の方針について調査した結果を述べる。

2. これまでの全国総合開発計画について

全国総合開発計画（全総）は、1950 年に国土総合開発法が制定されて以来、1962 年に策定された第 1 次全総を初めとし、1998 年の第 5 次全総（21 世紀の国土のグランドデザイン）まで、5 回作成された（次頁参照）。全総は、国が作る超長期の国土開発・社会資本の整備計画であり、様々な公共事業計画の上位に位置し、その枠組みの中で、地方の開発や各事業の方向性が決められてきた。

高度経済成長から安定経済成長の時代、さらには国際化、高度情報化の時代へと変化してきた社会的背景に基づき、各全総にはそれぞれ「地域間の均衡

ある発展(第1次)、「豊かな環境の創造(第2次)」、「人間居住の総合的環境の整備(第3次)」、「多極分散型国土の構築(第4次)」、「多軸型国土構造形成の基礎づくり(第5次)」という基本目標が掲げられてきた。

また、「拠点開発構想(第1次)」、「大規模プロジェクト構想(第2次)」、「定住構想(第3次)」、「交

流ネットワーク構想(第4次)」、「参加と連携(第5次)」という開発方式が示されてきた。

一方で、第1次から第4次においては、投資規模を明示してきたが、第5次においては、投資の重点化、効率化の方向の提示のみとなり、全総の役割も変化の兆しが見えていた。

表 - 1 全国総合開発計画の概要²⁾

	全国総合開発計画 (第1次全総)	新全国総合開発計画 (第2次全総)	第三次全国総合開発計画 (第3次全総)	第四次全国総合開発計画 (第4次全総)	21世紀の国土の グランドデザイン (第5次全総)
閣議決定	昭和37年10月5日	昭和44年5月30日	昭和52年11月4日	昭和62年6月30日	平成10年3月31日
策定時の内閣	池田内閣	佐藤内閣	福田内閣	中曽根内閣	橋本内閣
背景	1 高度成長経済への移行 2 過大都市問題、所得格差の拡大 3 所得倍増計画(太平洋ベルト地帯構想)	1 高度成長経済 2 人口、産業の大都市集中 3 情報化、国際化、技術革新の進展	1 安定成長経済 2 人口、産業の地方分散の兆し 3 国土資源、エネルギー等の有限性の顕在化	1 人口、諸機能の東京一極集中 2 産業構造の急速な変化等により、地方圏での雇用問題の深刻化 3 本格的国際化の進展	1 地球時代 (地球環境問題、大競争、アジア諸国との交流) 2 人口減少・高齢化時代 3 高度情報化時代
長期構想	-	-	-	-	「21世紀の国土のグランドデザイン」 一極一軸型から多軸型国土構造へ
目標年次	昭和45年	昭和60年	昭和52年から おおむね10年間	おおむね平成12年 (2000年)	平成22年から27年 (2010-2015年)
基本目標	<地域間の均衡ある発展> 都市の過大化による生産面・生活面の諸問題、地域による生産性の格差について、国民経済の視点からの総合的解決を図る。	<豊かな環境の創造> 基本的課題を調和しつつ、高福祉社会をめざして、人間のための豊かな環境を創造する。	<人間居住の総合的環境の整備> 限られた国土資源を前提として、地域特性を生かしつつ、歴史的、伝統的文化に根ざし、人間と自然との調和のとれた安定感のある健康で文化的な人間居住の総合的環境を計画的に整備する。	<多極分散型国土の構築> 安全でうるおいのある国土の上に、特色ある機能を有する多くの極が成立し、特定の地域への人口や経済機能、行政機能等諸機能の過度の集中がなく地域間、国際間で相互に補完、触発しあいながら交流している国土を形成する。	<多軸型国土構造形成の基礎づくり> 多軸型国土構造の形成を目指す「21世紀の国土のグランドデザイン」実現の基礎を築く。 地域の選択と責任に基づく地域づくりの重視。
基本的課題	1 都市の過大化の防止と地域格差の是正 2 自然資源の有効利用 3 資本、労働、技術等の諸資源の適切な地域配分	1 長期にわたる人間と自然との調和、自然の恒久的保護、保存 2 開発の基礎条件整備による開発可能性の全国土への拡大均衡化 3 地域特性を活かした開発整備による国土利用の再編成と効率化 4 安全、快適、文化的環境条件の整備保全	1 居住環境の総合的整備 2 国土の保全と利用 3 経済社会の新しい変化への対応	1 定住と交流による地域の活性化 2 国際化と世界都市機能の再編成 3 安全で質の高い国土環境の整備	1 自立の促進と誇りの持てる地域の創造 2 国土の安全と暮らしの安心の確保 3 恵み豊かな自然の享受と継承 4 活力ある経済社会の構築 5 世界に開かれた国土の形成
開発方式等	<拠点開発構想> 目標達成のため工業の分散を図ることが必要であり、東京等の既成大集積と関連させつつ開発拠点を配置し、交通通信施設によりこれを有機的に連絡させ相互に影響させると同時に、周辺地域の特性を生かしながら連鎖反応的に開発をすすめる、地域間の均衡ある発展を実現する。	<大規模プロジェクト構想> 新幹線、高速道路等のネットワークを整備し、大規模プロジェクトを推進することにより、国土利用の偏在を是正し、過密過疎、地域格差を解消する。	<定住構想> 大都市への人口と産業の集中を抑制する一方、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。	<交流ネットワーク構想> 多極分散型国土を構築するため、地域の特性を生かしつつ、創意と工夫により地域整備を推進、基幹的交通、情報・通信体系の整備を国自らあるいは国の先導的な指針に基づき全国にわたって推進、多様な交流の機会を国、地方、民間諸団体の連携により形成。	<参加と連携> - 多様な主体の参加と地域連携による国土づくり - (4つの戦略) 1 多自然居住地域(小都市、農山漁村、中山間地域等)の創造 2 大都市のリノベーション(大都市空間の修復、更新、有効活用) 3 地域連携軸(軸状に連なる地域連携のまとまり)の展開 4 広域国際交流圏(世界的な交流機能を有する圏域)の形成
投資規模	「国民所得倍増計画」における投資額に対応	昭和41年から昭和60年 約130～170兆円 累積政府固定形成 (昭和40年価格)	昭和51年から昭和65年 約370兆円 累積政府固定資本形成 (昭和50年価格)	昭和61年度から平成12年度 1,000兆円程度 公、民による累積国土基盤投資(昭和55年価格)	投資総額を示さず、投資の重点化、効率化の方向を提示

3. 公的機関による過去の都市基盤整備計画

第2次世界大戦直後、戦争中の焼失と復員者、引揚者の増加で約420万戸と推定された住宅の絶対的不足は、住宅金融公庫法(1950年)や公営住宅法(1951年)の制定による政府の住宅施策により、量的にはかなり推進された。しかし、なお270万戸が不足している状態であった。そこで政府は、住宅供給を計画し、1955年に日本住宅公団を設立し、大都市圏を中心に住宅の直接大量供給と宅地開発推進事業を推進した。その後、公団は今日に至るまで、組織形態を変えながら、時代の要請に応え、住宅・都市基盤整備計画をリードする役割を果たしてきた。

図1に示す国土交通省(旧建設省)の推計によれば、宅地供給量(M.G.ha)⁽¹⁾は、1972年度の23,400ha(公的供給5,500ha、民間供給17,900ha)をピークに減少に転じ、1985年以降、約1万ha強とほぼ横ばいで推移し、2002年度には6,700ha(公的供給1,500ha、民間供給5,200ha)に減少している。内訳のうち公的供給とは、公団及び地方公共団体等の公的機関による供給である。図1を見ると分かるように宅地供給量は、常に民間供給が公的供給を上回っている。公的機関は、土地の効率的利用のために、個別の土地利用間の調整、基盤施設の整備が必要で、一定レベルの住宅供給をする場合が多い。1955年に設立された日本住宅公団は、住宅・都市整備公団、都市基盤整備公団、独立行政法人都市再生機構へと組織が変遷する中、公的機関として大都市圏を中心に、約150万戸の住宅建設、約38,100haの宅地開発を行い、日本の住宅・都市基盤整備の公共政策的側面を進捗する役割を果たしてきた。

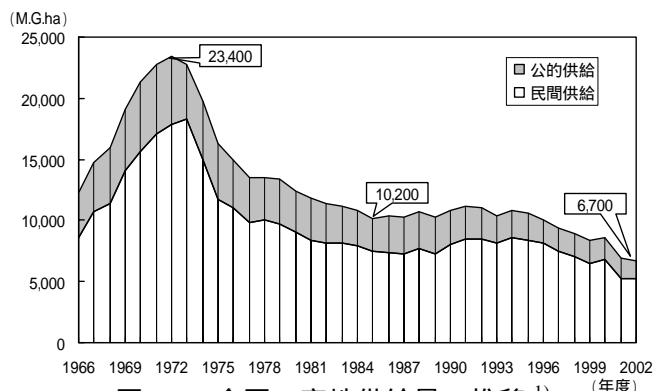


図 - 1 全国の宅地供給量の推移¹⁾

4. 全総が都市基盤整備計画に与えてきた影響

公的機関による都市基盤整備は、全総の影響を受けながら進められてきた。全総と公的機関による主な都市基盤整備計画の関連について以下に述べる。

4-1. 第1次全総と経済の高度成長の時代

第1次全総においては、工業拠点の開発と住宅の量の確保が重要な時代であった。

1950年代においては、1946年末の石炭、鉄鋼を中心とした傾斜生産方式の採用で、やや物資生産が増加したものの、インフレの進行は依然として続いていた。この経済状態から脱却するためにドッジ・ラインが採用(1949年)された結果、インフレは収束に向かったものの、生産の縮小と失業の増加が見られた。ドッジ・デフレである。それが、朝鮮戦争による特需の発生で活況を呈するようになった。

アメリカからの復興資金が輸入原料の手当てに振り向けられ生産を軌道に乗せた。景気の後退の局面もあったが、資本蓄積を増やしてきた日本経済は、終戦後の10年間、平均して8.5%と予想以上の高い経済成長率を記録した。

1955年を以って、「もはや戦後ではない」と『経済白書』(1956年)が宣言したように、高度経済成長に入った段階である。その後の経済の課題は、戦後の復興から、独立国家にふさわしい「経済自立」への達成という目標に変わっていく。

しかし、戦災による都市部の住宅不足は未だ解決されず、建設省の『住宅建設10ヶ年計画』(1955年)では、270万戸の住宅不足の対策がうたわれ、1959年の『国民生活白書』では「住宅はまだ戦後」と記された。

このような背景から、住宅地の量的供給促進のため、1955年に日本住宅公団が設立され、土地区画整理法(1954年公布)等に基づく、本格的な都市開発事業への執行体制が確立された。

都市開発事業における都市施設の構築については、公団としても試行的な段階にあったが、来るべき工業化社会型の高度成長と都市化社会への転換に向け

て、道路、住宅を整備し、当時のわが国では未だ普及率の低かった上下水道、都市ガスを先進的な都市基盤施設の計画として全面的に導入した。

例えば、金ヶ作地区の整備計画（表 2）においては、水の供給が事業推進上の大きな課題となった。すなわち、当時開発地区が水道の給水区域外に位置していたことに加え、大規模な土地区画整理事業による開発であったことから、一団地開発地区等で行われていた専用水道による供給は困難であった。そこで、公団は水道事業の経営も併せて実施せざるを得なくなった。これにより、1958 年に松戸水道事業の経営が開始され、開発が推進された。

表 - 2 金ヶ作地区の整備計画(常盤平)³⁾

名称	松戸都市計画事業 金ヶ作土地区画整理事業
所在地	千葉県松戸市
計画面積	169.3ha
計画人口	26,000 人
計画戸数	7,605 戸
事業計画開始	1956 年度（1962 年度完了）

1960 年代に入ると、日本経済は成長率をさらに高め、1973 年第一次石油ショックまで、年々の変動があるが平均して 10%を上回る成長率が続くことになった。「投資が投資を呼ぶ」という形で設備投資が行われ、その投資は新しい技術を胎化したものであったため、国際競争力が強化され、輸出が GNP(国民総生産)のほぼ 2 倍近い勢いで伸びた。

高度成長は、池田内閣の経済政策、特に「低金利政策と所得倍増計画の理念」によって推進され、安定成長を政策とした佐藤内閣にも引き継がれた。1964 年には OECD(経済協力機構)に加盟し、先進国の仲間入りを果たした。

東海道新幹線、東名高速道路といった巨大土木構造物の出現、第 1 次マンションブーム、大都市周辺部のスプロール現象に示されるように、高度経済成長と人口の都市集中の時代であり、大都市の内部の業務市街地化と郊外の急激なベッドタウン化が進んだ。

経済の高度成長、急激な都市化に伴う、住宅・宅地需要の急増に応じて、公団事業の拡大が図られた。1963 年に土地収用権や先買い権等の強力な土地取得権限を付した新住宅市街地開発法が制定され、二

ュータウン開発のための事業制度の充実が行われた。これにより、計画人口数十万人規模の多摩ニュータウン（表 3）等の大規模ニュータウンの開発が着手され、旺盛な住宅・宅地需要に応じて、郊外部及び既成市街地内で大規模な住宅・宅地供給を次々と行った。

表 - 3 南多摩地区の整備計画(多摩ニュータウン)⁴⁾

名称	多摩・八王子・町田都市計画事業 多摩・八王子・町田新住宅市街地開発事業
所在地	東京都多摩市、八王子市、町田市、稲城市
計画面積	1,437.5ha
計画人口	143,400 人
計画戸数	40,480 戸
事業計画開始	1966 年度

4.2. 第 2 次全総と量から質への転換の時代

第 2 次全総においては、大規模プロジェクトを進める中、1970 年代に入り、住宅の量が概ね確保されると、質が要求される時代となった。

1970 年代は、60 年代から引き継いだ高度成長によって日本の産業の国際競争は増し、輸出が伸びて、貿易収支の黒字が 1960 年代の終わりから 1970 年代の初めにかけて定着した。

ヨーロッパでも生産性が高まり、その結果、相対的にアメリカ経済の比重低下と、日本とヨーロッパの経済の上昇が見られた。

高度経済成長によって、国際的な経済力が高まり、国内では大都市部も含めて、量的には 1 世帯 1 住宅を達成し、日本列島改造論に代表される、国土開発、住宅建設ブームを迎えたが、1973 年の第 1 次オイルショックによる狂乱物価、地価高騰、GNP のマイナス成長をきっかけに、1974 年に経済対策閣僚会議が「経済成長優先から安定成長へ」を宣言し、省資源・省エネルギーの認識も高まった。

都市開発事業においては、発注戸数年間 8 万戸や多摩ニュータウン等の大規模ニュータウンへの入居開始といった、大量供給、大規模開発のピークを経て、高度成長や急激な都市化がもたらした課題に対応するため、事業内容の多様化、転換を迫られることになった。

1975 年の住宅宅地審議会では、量から質への転換、

複合多機能都市開発計画への転換が方針として示された。

1970年代後半より、日本の社会は、大量生産、大量消費を軸とした工業化社会の成熟、量的成長のピークから、質的充足へ向けて変化が始まった。高度経済成長から安定成長への移行に伴い、社会資本整備、都市問題、環境問題、消費者問題等の高度成長、急激な都市化による歪みへの対応が政策の重要課題となり、精神面の価値観も、モノ離れ、感性の重視といった方向に多様化、変化し始めた。

都市基盤整備においては、量的住宅不足が解消し、ニーズが多様化するとともに住宅の規模、設備、住環境、地域のアメニティといった質的向上が課題となった。1970年代には、例えば、港北ニュータウン（表4）の開発が開始され、ニーズの多様化といった課題への対応が求められることになった。

表 - 4 港北第一・第二地区の整備計画(港北ニュータウン)⁴⁾

名称	横浜国際港都建設事業 横浜北部新都市第一・第二地区 土地区画整理事業
所在地	神奈川県横浜市(都筑区、青葉区、港北区)
計画面積	1,316.6ha (548.2ha + 768.4ha)
計画人口	220,000人 (92,000人 + 128,000人)
計画戸数	56,100戸 (23,300戸 + 32,800戸)
事業計画開始	1974年度

4-3. 第3次全総と多機能複合都市づくりの時代

第3次全総に対応する1980年代は、70年代の石油価格の上昇が物価上昇をもたらし、ゼロ経済成長時代がすぐに到来すると言われた。しかし、変動相場制の下で企業は活力を取り戻した。企業は市場原理を生かして、「省資源・省エネルギーの推進」を図り、その一方で、「技術革新による製品の付加価値化」に成功した。

産業の要であった従来の重厚長大産業に代って、エレクトロニクス産業等の軽薄短小型の産業がその主導権を握る傾向が強くなってきた。軽薄短小型の産業の開発は、従来の海沿いから内陸、大都市集約型から地方分散田園型へと変化するため、産業を取り巻く社会環境の変化も重要視されるようになった。

また、大都市圏への人口流入にも鈍化が見られるようになり、住宅宅地の供給も量から質への転換が

求められるようになった。

このような社会の変化を受け、大量の未入居住宅、長期末利用地への対応という課題への対処と、今後の社会に対応する新たな事業展開を図るため、1981年、住宅・都市整備公団が設立された。

都市基盤整備計画においては、いわゆるベッドタウンの開発から多機能複合都市づくりを目指すことが基本方針として定められた。住機能以外の都市機能、すなわち、工業、業務等の産業機能といった働く場所を取り入れたり、大学等の教育文化機能やレジャー施設も取り入れたりした複合的なニュータウンの開発を目指すようになった。児童・生徒発生率の減少などに対応した教育施設の見直しや調整池の重複利用による公共用地の削減を図る一方、誘致施設用地の大幅な増加など、土地利用計画の考え方が大きく修正されることとなった。

多機能複合都市づくりの先駆けとなったのが、森の里地区(厚木ニューシティ森の里)(表5)である。都心から比較的遠隔地にあったことに加え、厚木市を中心に独自の産業圏、生活圏を形成していたことから、地域に相応しい産業・施設を立地させ、地域の発展に貢献する職・住を併せ持つニュータウン開発が目指された。土地利用計画上は、住宅用地が全体の30%弱、施設用地が40%弱を占めており、住宅用地が70%以上を占めた公団発足当時の地区と比べると、明らかに住機能以外の比重が高まっている。

表 - 5 森の里地区の整備計画(厚木ニューシティ森の里)³⁾

名称	厚木都市計画事業 森の里特定土地区画整理事業他
所在地	神奈川県厚木市
計画面積	192.7ha
計画人口	8,400人
計画戸数	2,200戸
事業計画開始	1980年度(1990年度完了)

これらの動きと並行して、1981年には土地区画整理法が改正され、都市機能更新型の特定再開発が新たに定められ、市街地整備手法の拡充が図られた。また、1986年には新住宅市街地開発法が改正され、研究施設等の立地のため、特定業務施設の位置付けが図られた。

この時期は、ちょうどわが国の経済が熟成期に入

り、国際化、高度化等の新局面へ移行し始めた段階であった。1987年の第4次全国総合開発計画では、多極分散型国土の形成が打ち出され、民間活力の導入や規制緩和が政治経済の大きな流れをつくりだすこととなった。

さらに情報というものの特質から、情報機能の高度化は、国際交流を一層拡大させることになった。CATV多チャンネル化、双方向化、旧来の情報受信から情報発信、情報機能の拡大化へと急速に発展していった。

このような社会変化に対応する形で、旧建設省は、1986年、都市における情報通信ネットワークという新たな形成を考えた、高度情報化都市としての構想として、インテリジェント・シティ構想をまとめ、インテリジェント・シティ整備推進事業を事務次官通知により推進することとなった。その特徴としては、高度情報システムの整備、国際衛星通信センターの整備、文化の情報拠点、情報特区整備とその確立、金融システムのオンライン化の推進を当面の整備対象として折り込んだ構想であり、都市計画法による都市施設の管理の分野、防災対策として、高度情報化ならびにその整備計画に重点を置くとした。

4-4．第4次全総と環境共生の時代

第4次全総の時代には、多機能分散型国土の構築が目指され、都市基盤整備においては、環境共生、高齢化対応等のテーマ性を持った整備が進められるようになった。

1990年代は、日本は1991年5月をピークに景気後退が始まった。1995、1996年に経済対策の効果もあって短期的に回復はあったが、90年代を通じて、深刻な景気不振に見舞われた。1999年後半を底によりやく立ち直りを見せたが、回復力も弱く失業率も4%台後半の高止まりを続けている。その原因は複合的で、バブルの崩壊が大きく響いている。

需要別に見れば、低金利と潜在需要の強さからの住宅投資、アメリカとアジアの活況に支えられた輸出が強く、物価の安定による消費と不況対策としての公共投資もそれなりに景気を支えたが、企業の国内投資は過剰設備、金融機関の貸し渋り、企業自体

の収益低下、それに海外投資の増加も加わって、30ヶ月も低下を続け、これが不況を長引かせた原因となっていた。

その後の回復のテンポには、弱い国内設備投資のための雇用の悪化、研究開発（基礎研究）の低迷、対外資産の増加による円高基調、金融機関の不良債権の処理の後遺症が残り、構造改革が求められるようになり、建設分野においては、1997年、公共工事のコスト縮減が政府行動指針として掲げられた。

一方、経済の発展は環境問題を地球レベルにまで拡大せしめ、「持続可能な開発」を実現するため、1993年には、環境共生都市基盤整備要綱についての通達が旧建設省より出され、環境への負荷をできる限り抑制する「環境共生」が新たな命題となった。

公団においては、環境に配慮した都市基盤整備として、自然との共生及び環境への負荷軽減の2つの方向が検討されてきた。坪井地区（表6）では、「水と緑の環境軸の形成」として、調整池をビオトープ化する近隣公園を中心とした「水の拠点」、現況樹林を残した保存緑地を中心とした「緑の拠点」、それらの2つの拠点を旧坪井川の流れを再生したせせらぎ歩道で結んだ「環境軸」を整備している。

表 - 6 坪井地区の整備計画(船橋美し学園 芽吹の杜)³⁾

名称	船橋都市計画事業 坪井特定土地区画整理事業
所在地	千葉県船橋市
計画面積	65.4ha
計画人口	7,200人
計画戸数	2,030戸
事業計画開始	1996年度

1990年代においては、さらに、21世紀初頭にわが国が突入することになる高齢化、少子化社会の問題や、阪神・淡路大震災を契機として新たに浮上した防災・安全性の向上といった問題なども新たな課題となった。

このような背景の下、緊急かつ重要な都市問題に対処し、従来にない多様な事業環境への対応を効率よく推進するため、1999年に都市基盤整備公団へと組織が移行した。新公団においては、大都市地域等における住宅宅地の大量供給から、都市の基盤整備へと理念が変わり、地方公共団体や民間事業者等と

の協力、役割分担の下、居住環境や防災性の向上、公共施設整備の推進、中心的な市街地の活性化等に取り組むこととなった。

4-5．第5次全総と都市再生の時代

第5次全総では、投資規模等の具体的な目標は示されず、方向性の提示にとどまり、機能更新、有効活用等の都市再生の方向に都市基盤整備が向かうこととなった。

1950年代から、日本人は国民生活の面でも、耐久消費財の普及、情報の豊富な供給、所得の公平な分配、日常生活の安全、利便性といった点では「豊かさ」を求め続けてきた。

しかし、経済力と生活実感の間には、依然大きな格差があり、経済成長の成果は十分に国民生活に及んでいない。特に都市の過密、住宅及び住環境の悪さ、実質家計費（特に食料費）の絶対的な高さ、地域間の地域格差、資産格差の問題等、真の豊かさの実現のために解決しなければならない課題は依然多い。

このような中、特殊法人の整理合理化が進められた結果、2004年、都市基盤整備公団は廃止、地域振興整備公団の地方都市開発整備部門と統合され、新たに独立行政法人都市再生機構が設立された。

今後の都市基盤整備の計画は、住宅宅地の大量供給や新たなニュータウン開発ではなく、国家的重要課題である都市再生の実現に重点が置かれることになる。

21世紀を迎えて、経済再生、金融再生、都市再生が新しい政策の柱として着手されてきた。国際化、情報化が一層推進され、国内問題としては少子高齢化、個人のライフスタイルの多様化等、個人や社会生活にも変革が求められ、省エネルギー化、環境浄化等が重視される新しい時代に入ってきたといえる。

5．全国総合開発計画の廃止について

国土交通省は戦後の開発行政の指針となってきた全国総合開発計画（全総）を廃止する方針を固め、全総の根拠法である国土総合開発法（国総法）を改

正する新法案を平成17年3月1日に閣議決定し、国会に提出した（5月31日現在審議中）。

全総は、それぞれの時代の社会背景に基づき、概ね10～15年の国土開発計画として、過去に5回策定された。

しかし、大規模工業基地の建設など、巨額投資を伴うことの多かった全総は無駄な開発を促すとの批判もあった。また、21世紀を迎え、経済再生、金融再生、都市再生が新しい政策の柱として着手され、国際化、情報化が一層促進される社会となり、人口減少社会の到来、個人のライフスタイルの多様化など、日本の社会は変革の時期を迎えている。

このような社会背景を踏まえ、国交省は第5次全総の策定以降、全総の見直しを検討してきた。

新法案は、「総合的な国土の形成を図るため、国土総合開発計画の計画事項を拡充し、その名称を国土形成計画とするとともに、都府県総合開発計画の廃止及び広域地方計画の創設、国土利用計画、首都圏整備計画その他の関係する計画制度との所要の調整等の措置を講ずる必要がある。」を提出理由とし、国土総合開発法をはじめとした合計38の法律⁽²⁾の改正を行うものである。

新法案の概要を以下に示す⁵⁾。

〔1〕国土総合開発法の一部改正

（1）法律の題名及び計画の名称等

法律の題名を「国土形成計画法」に改める。
国土形成計画は、「全国計画」と「広域地方計画」とする。

（2）基本理念

地域の特性に応じた自立的発展等の基盤となる国土の形成
地方公共団体の主体的な取り組みを尊重しつつ、国が本来果たすべき役割を全う

（3）新たな計画事項

海域の利用及び保全（排他的経済水域及び大棚を含めた一体的管理の推進）
重要な公共的施設の利用及び保全（既存ストックの有効利用と適切な維持管理）
環境の保全及び良好な景観の形成（国土の質的向上の推進）

(4) 全国計画

全国計画は、国の責務を明確にするために、総合的な国土の形成に関する施策の指針として定め、閣議で決定する。

都道府県・指定都市は、全国計画の案の作成等について提案することができる。

全国計画は、国土利用計画全国計画と一体のものとして定める。

全国計画作成後一定期間を経過したときは、政策評価を行い見直しを行う。

(5) 広域地方計画

広域地方計画は、政令で定める二以上の都府県の区域において、広域の見地から必要と認められる主要な施策等を国土交通大臣が定める。

国と地方の協働によるビジョンづくりを進めるため、国の地方支分部局、関係都府県、関係指定都市等からなる広域地方計画協議会の協議を経て定めるものとする。

市町村は、広域地方計画の策定等について提案することができる。

〔2〕その他の法律改正

国土利用計画法の一部改正を行う他、広域地方計画制度の創設に伴い、首都圏整備法、近畿圏整備法及び中部圏開発整備法の一部改正により各

大都市圏の整備に関する計画を整理するとともに、東北開発促進法、九州地方開発促進法、四国地方開発促進法、北陸地方開発促進法及び中国地方開発促進法を廃止する。

新法案の理念のポイントは、図2及び図3に示すとおりである。

新法成立以降は、5年ごとに「全国計画」と「広域地方計画」の2本立てとする方針が示された。「全国計画」は国が作り、「広域地方計画」は自治体と地元経済界などが地域の実情に即した都市整備のあり方を検討し、その内容を盛り込む。両計画とも自治体による意見提案制度を設け、地方が計画作りに参加する仕組みが導入される。

また、国土利用計画との一体作成、大都市圏整備に関する計画の合理化、地方開発促進計画の廃止など、国土計画体系の簡素化・一体化が図られ、国民に分かりやすい国土計画の再構築が目指されることとなる。

「全国計画」は早ければ2006年にも正式決定され、今後は、従来の中央官庁主導による開発型計画から、低成長・人口減少時代に対応した既存施設・設備の有効活用型の国土利用計画へと政策転換が図られることになる。

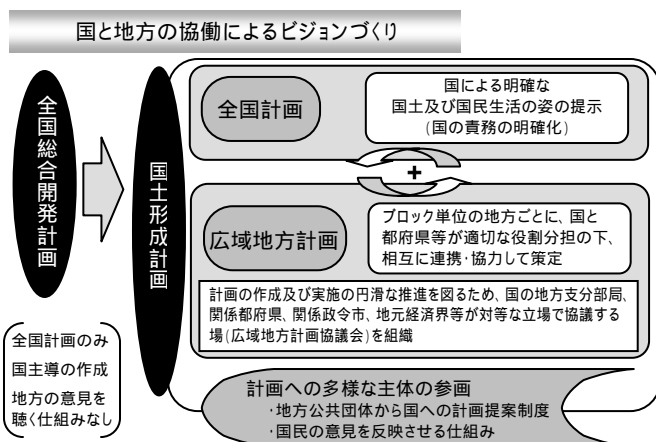
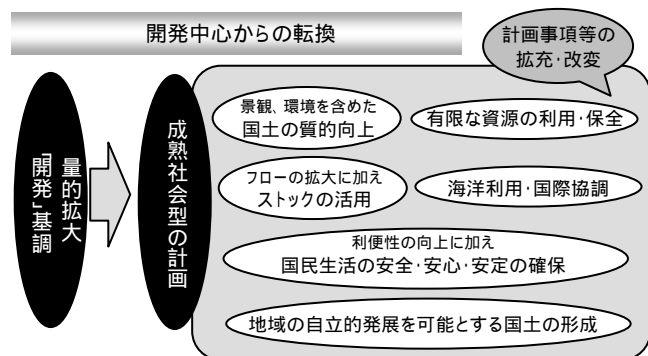


図 - 2 . 今後の都市計画づくり（地域重視型）⁵⁾



この他、国土利用計画との一体作成、大都市圏整備に関する計画の合理化、地方開発促進計画の廃止など、国土計画体系の簡素化・一体化を図り、国民に分かりやすい国土計画に再構築する。

図 - 3 . 量的拡大型から成熟社会型への計画の転換⁵⁾

6. 研究結果

本研究では、社会の変化が都市基盤整備計画にどのような影響を及ぼしてきたのかを、上位計画である全国総合開発計画との関連に着目して論述した。公的機関による過去の具体的な都市基盤整備計画事例を採り上げることにより、社会の変化が全国総合開発計画の内容に及ぼす影響ならびに全国総合開発計画が都市基盤整備計画に及ぼす影響が定性的に明らかになった。

さらに、将来の都市基盤整備計画策定に役立てるため、全国総合開発計画の廃止に関する国土交通省の方針について調査した結果を述べた。全総の根拠法である国土総合開発法の改正により、地方自治体や住民の意見を取り入れた国土形成計画が早ければ2006年にも正式決定され、従来の中央官庁主導による開発型計画から、低成長・人口減少時代に対応した既存施設・設備の有効活用型の国土利用計画へと政策転換が図られることになる。

新しい社会に必要な都市基盤整備計画の策定のためには、全国総合開発計画と都市基盤整備計画とをつなぐ都市計画にも着目し、さらに詳細に過去の都市基盤整備計画の内容を分析する必要があると考える。また、国、地方自治体、事業者、住民等の協力体制をどのように構築するかについても検討が必要であると考えられる。これらについては、今後の研究課題としたい。

補注

- (1) 住宅の敷地面積に細街路、小公園等を加えてカウントすることをM・G.(ミディアムグロス)方式といい、宅地需給量把握の際に通常用いられる。これは、ある宅地開発事業の全体の施行地区面積から、街路、公園等の根幹的な公共施設分の面積を引いたものに相当し、住宅の純然たる敷地面積の合計の1.2~1.3倍に当たる。
- (2) 国土総合開発法とともに改正される合計38の法律は下記の通り
国土総合開発法 / 国土利用計画法 / 首都圏整備法 / 近畿圏整備法 / 中部圏開発整備法 / 地方税法 / 租税特別措置法 / 環境影響評価法 / 離島振興法 /

首都圏の近郊整備地帯及び都市開発区域の整備に関する法律 / 首都高速道路公団法 / 災害対策基本法 / 近畿圏の近郊整備区域及び都市開発区域の整備及び開発に関する法律 / 近畿圏の保全区域の整備に関する法律 / 河川法 / 農業振興地域の整備に関する法律 / 農村地域工業等導入促進法 / 半島振興法 / 集落地域整備法 / 多極分散型国土形成促進法 / 山村振興法 / 首都圏近郊緑地保全法 / 首都圏、近畿圏及び中部圏の近郊整備地帯等の整備のための国の財政上の特別措置に関する法律 / 流通業務市街地の整備に関する法律 / 大都市地域における住宅及び住宅地の供給の促進に関する特別措置法 / 中部圏の都市整備区域、都市開発区域及び保全区域の整備等に関する法律 / 都市計画法 / 景観法 / 工業再配置促進法 / 地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律 / 食料・農業・農村基本法 / 水産基本法 / 社会資本整備重点計画法 / 沖縄振興特別措置法 / 独立行政法人都市再生機構法 / 高速道路株式会社法 / 内閣府設置法 / 国土交通省設置法

引用文献

- 1) 国土交通省『国土交通白書(平成15年度)』、2003年。
- 2) http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha04/03/030514_2_.html
平成14年度の宅地供給量について(推計結果報告)、国土交通省土地・水資源局土地政策課土地市場企画室、2004.5.14。
- 3) 住宅・都市整備公団(1988),「首都圏都市開発本部34年のあゆみ ひとくらしまちゆめ 事業地区のあらまし」。
- 4) 住宅・都市整備公団(1991),「環境にやさしい都市づくり 首都圏の複合機能都市開発」。
- 5) http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha05/02/020228_.html
総合的な国土の形成を図るための国土総合開発法等の一部を改正する等の法律案について、国土交通省国土計画局参事官室、2005.2.28。

参考文献

1. 大塩洋一郎『都市の時代 - 大塩洋一郎都市論集 - 』新樹社、2003年。
2. 下河辺淳『戦後国土計画への証言』日本経済評論社、1994年。
3. 国土交通省『国土交通白書(平成15年度)』、2003年。
4. 丹保憲仁編『人口減少下の社会資本整備 - 拡大から縮小への処方箋 - 』、土木学会、2002年11月。

5. 広原盛明「80年代の地域開発政策の動向 四全総の性格づけとかかわって」『地域社会学会年報第3集』、1985年。
6. 吉野英岐「今日の地域社会研究の論点をめぐって 開発と合併の研究史を振り返って」『地域社会学会年報第16集』、2004年。
7. 石田頼房著『日本近現代都市計画の展開 1868 - 2003』、自治体研究社、2004年。
8. 白石克孝、富野暉一郎、広原盛明『現代のまちづくりと地域社会の変革』、学芸出版社、2002年。
9. 小林重敏編『条例による総合的まちづくり』、学芸出版社、2002年。
10. 宮崎勇、本庄真(2001)、「日本経済図説」、岩波書店。
11. 野口悠紀雄(1999)、「日本経済再生の戦略」、中公新書。
12. 国土庁『首都圏基本計画・首都圏整備計画』大蔵省印刷局、1992年。
13. 『都市施設技術誌』住宅・都市整備公団、1999年。
14. 本間義人『国土計画の思想 - 全国総合開発計画の30年 - 』、日本経済評論社、1992年。
15. 国土庁計画・調整局監修『21世紀の国土のグランドデザイン - 新しい全国総合開発計画の解説 - 』、時事通信社、1999年。
16. 本間義人『土木国家の思想 - 都市論の系譜 - 』、日本経済評論社、1996年。
17. 建設省都市局監修『諸外国の都市計画・都市開発』、ぎょうせい、1994年。
18. 海道清信『コンパクトシティ - 持続可能な社会の都市像を求めて』、学芸出版社、2001年。
19. 西山康雄『日本型都市計画とはなにか』、学芸出版社、2002年。
20. 宇沢弘文『社会的共通資本』岩波新書、岩波書店、2000年。
21. 長谷川文雄『インテリジェントシティ 東京の5年後』講談社、1987年。
22. 式場英『インテリジェントビル&シティ - 21世紀を拓く情報都市 - 』第一法規出版、1988年。
23. 都市情報研究会(建設省監修)『都市情報化革命 - インテリジェント・シティ構築の戦略 - 』商事法務研究会、1986年。
24. 都市情報研究会(インテリジェント・シティ整備推進協議会監修)『インテリジェント・シティ戦略 - 次世代に向けて都市の情報化への提言 - 』ケイブン出版、1990年。
25. 奥田道大編『講座社会学4 都市』東京大学出版会、1999年。
26. 伊東維年『テクノポリス政策の研究』日本評論社、1998年。
27. 岡部明子『サステナブルシティ EUの地域・環境戦略』学芸出版社、2003年。
28. チャールズ・ランドリー(後藤和子監訳)『創造的都市 - 都市再生のための道具箱』日本評論社、2003年。
29. 高橋栄次郎、玉置伸吾「都市の成長・衰退と社会基盤投資動向に関する研究」都市計画学会論文集(学術研究発表会論文)vol.34、1999年。
30. 渡辺俊一「わが国現行都市計画法における「都市計画」の概念」都市計画学会論文集(学術研究発表会論文)vol.33、1998年。
31. 丸茂弘幸「明治期における用語「都市」の使われ方」都市計画学会論文集(学術研究発表会論文)vol.30、1995年。
32. 望月卓郎、渡辺貴介、十代田朗「わが国における用語「都市」の登場と定着過程に関する研究」都市計画学会論文集(学術研究発表会論文)vol.29、1994年。
33. 後藤寛「都市空間パターンの位相的分析法とその日本全国都市比較への適用」都市計画学会論文集(学術研究発表会論文)vol.29、1994年。
34. 劉継生、熊田禎宣「新首都ビジョンを形成する手法に関する基礎的研究」都市計画学会論文集(学術研究発表会論文)vol.28、1993年。
35. 岩崎義一、加藤勝敏、神藤伸夫「テクノポリス建設の地域構造特性 - 地域間成長格差の要因分析を中心として - 」都市計画学会論文集(学術研究発表会論文)vol.27、1992年。
36. 屋敷和佳、谷口汎邦「都市における公共施設の整備特性に関する基礎的研究」都市計画学会論文集(学術研究発表会論文)vol.17、1982年。
37. 渡辺俊一「用語としての「都市計画」の成立過程に関する考察」都市計画学会論文集(学術研究発表会論文)vol.15、1980年。
38. 杉本久未子「環境共生型の都市形成と住民の役割 関西文化学術研究都市を事例として」『地域社会学会年報 第11集』、1999年。

(Received: May 31, 2005)

(Issued in internet Edition: July 1, 2005)