

## 学位論文題名

## わが国の国土計画にみる計画思想の史的研究

## 学位論文内容の要旨

本論文は、わが国の国土づくり、社会基盤整備の基本的な指針である国土計画を題材とし、海外思想の影響も考察しながら、戦前、戦後を通じたその計画思想の変遷と変動を政策史的視点から分析、研究したものである。本論文の章立てに従って概説していくと以下のようになる。

第1章は序論として、国土計画の位置づけとその計画思想について論じた。まず本論文で扱う国土計画の対象・範囲などを明らかにし、国土計画の策定態度に二様の思想があることを論じた。端的に言えば、国土計画を策定する際に国土全体の経済効率をあげるために大都市などの先進地域に優先投資する、いわば「上からの計画」という計画思想と、もう一方は平等性の観点からむしろ後進地域の投資に重点をおく立場、いわば「下からの計画」の二様の考え方がある。前者を「効率主義」、後者を「衡平主義」と呼ぶこととし、次章以下で実際の国土計画施策の経緯について主にこの観点を評価規範として分析している。

第2章では、まず戦前から戦後の国土総合開発法(国総法)制定までについての国土政策の史的研究を行った。国土計画の必要性が特に意識されはじめたのは、世界的にみて大恐慌以降のことである。これに対処するため諸外国で試みられた施策が近代的な意味での国土計画の起源である。ソ連でのゴスプランによる自然改造計画、ナチスドイツのラウムオルドヌング(空間規整計画)などが、「上からの計画」という統制的な国家の成功例として日本に紹介されていた。一方、アメリカのニューディール政策の一環として実施されたテネシー溪谷公社(TVA)の施策やイギリスのバーロー報告に基づく不況対策など、自由主義陣営のいわば地域主導の「下からの計画」である政策の情報も日本には届いていた。わが国においてはこのような諸外国の例も念頭に、やはり二様の思想に基づく国内の論争があった。一方は物資動員計画を目指す企画院のドイツを手本とする考え方であり、もう一方は所掌する都市計画を基本に、さらに地方計画、国土計画に展開しようとする内務省の考え方であった。当初は企画院が国土計画を主導していくものとなるが、企画院の廃止に伴って所掌が内務省に移る変遷があった。

戦後の国土政策は、アメリカ流のニューディール政策の主要部分を担ったTVAを模範として進められた。GHQの肝煎りで発足した経済安定本部と廃止された内務省に代わり地方計画事務を継承した建設省であったが、国総法の制定をめぐって対峙した。それは経済安定本部が戦後復興のための統制的な国土計画の必要性から「上からの計画」による事業の効率性を何より重視し、効率の象徴として「総合」という語句にこだわったのに対し、建設省は地域からの計画を主張するいわば「下からの計画」を目指す立場であり、即地性、空間性を強調したため「国土」という語句にこだわった。国総法はそのような両者の意図を容れて制定されたのである。

第3章では、戦時中に企画院がわが国固有の思想にも好例があると紹介した江戸時代の思想家佐藤信淵の国土計画思想について研究した。信淵の「垂統国家論」などの思想は、江戸時代の幕藩体制にありながら、日本という国家全体の統制を図ろうとした思想であり、明治維新以降に大久保利通などに参照された思想でもあった。戦時中「統制主義的」な国土計画を展開するうえで、信淵の思想は企画院が手本とするに適当なものであったことを明らかにした。信淵の国土計画的提案は現在においても生きている部分があり、また十分通用する部分もある考え方であるといえる。

第4章では、国総法施行後の一次から四次までの全国総合開発計画(全総計画)の策定経緯を扱った。戦後復興が進み、経済安定本部は経済企画庁となった。1960(昭和35)年に、わが国の高度経

済成長の始まりを記す国民所得倍増計画が閣議決定されるに際しては、大きな反対運動が起こる。所得倍増計画の主眼は太平洋ベルト地帯への集中投資による事業の効率性向上であったが、これに対し太平洋ベルト地帯以外の地域から反対の声があがった。いわば「効率主義」の政策に対して、「衡平主義」が求められたのである。そこで政府は全総計画を策定して、事態の収拾を図った。所得倍増計画のアンチテーゼとして策定された第一次の全総計画は太平洋ベルト地帯以外の地域に光を当てる「衡平主義」に立った計画であった。その後、二次から四次までの全総計画が策定されるが、これらは国土計画の立案姿勢として大都市重視であったか、それとも地方重視かという視点などから分析していくと、各計画策定時の社会背景を反映して「効率主義」と「衡平主義」の計画思想が交互に現われるものであったことを明らかにした。

第5章では、欧米の国土・地域政策の変遷と変動について分析した。このような地域重視、非重視の施策展開は海外の国土・地域施策においても観察される場所であるが、米英仏加での戦後の諸施策の史的研究から、欧米においても「効率主義」と「衡平主義」が交互に現れる政策の変動が確認された。それらは政権がコンサーバティブであるのか、リベラルであるのかという政権の思想と関連が深く、また政権交代と国土・地域政策の変動がある程度連動していることが明らかになった。

第6章では、政党を越える本格的な政権交代が最近までなかったわが国でも、二様の思想に基づく国土政策の転換があったとする立場から、政策の変更がいつ、どのように生じたのかということについて、実際に定住構想の三全総から世界都市東京論の四全総に至る遷移のなかで変節点を探ることで検証した。この頃海外ではサッチャリズムの成果が喧伝され、ロンドンのドックランドの再開発が注目を集めていた。中曽根民活もウォーターフロント開発、とりわけ東京湾臨海開発に注視し、1985(昭和60)年の首都改造計画が東京の将来オフィス需要を大きく想定した。事実この後、東京での新規着工床面積が飛躍的に増大する。また同年にはプラザ合意があった。さらに東京湾アクアライン建設のための会社が1986(昭和61)に設立されるなど、これらの事柄が起こった1985(昭和60)年～1986(昭和61)を境に国土政策が転換したことを検証し、実際の計画思想の変動を確認した。

第7章では、現行の国土計画である21世紀の国土のグランドデザイン(21GD)を評価するとともに、これからの国土計画の課題について検討した。21GDは自ら全総計画とは名乗らなかった最後の全総計画である。計画に掲載されなかった数値目標のことなどから、この計画がそれまでの4つの全総計画とは異なる性格の計画であることを分析した。さらにバブル後の「失われた10年」と揶揄された景気対策のための公共投資の動向などから、21GD後の国土政策上の課題を列挙した。そして中央省庁改革により国土庁が国土交通省に移行した過程で、地域振興立法の分掌化、農村・中山間地域行政の農水省への帰属、内閣官房での都市再生本部設置など、国土空間の縦割り化が進んだ国土政策の枠組みの変化となるような事柄の抽出を行い、国土政策を巡る環境の変化を分析した。

第8章では、国土計画の課題とこれからの国土計画のあるべき姿について論じた。今後の人口減少、少子・高齢化時代に向けた国土計画の課題を整理するとともに、2005(平成17)年7月に成立した国総法の全面改正法である国土形成計画法を概説するなかで、これからの国土計画のあり方を論じた。

# 学位論文審査の要旨

主 査 教 授 加賀屋 誠 一  
副 査 教 授 佐 藤 馨 一  
副 査 教 授 小 林 英 嗣  
副 査 助 教 授 高 野 伸 栄

## 学位論文題名

### わが国の国土計画にみる計画思想の史的研究

近年、社会基盤整備の評価に関する研究が盛んに行われている。しかし、その多くは、単一の計画に関わる評価を目的としており、時間経過による計画史的研究はあまり多くなく、その必要性が待たれている状況にある。本論文は、わが国の国土づくり、社会基盤整備の基本的な指針である国土計画を、海外思想の影響も考察しながら、戦前、戦後を通じたその計画思想を計画史的視点から分析、研究したものである。

本論文は、以下の8章から構成されている。

第1章は序論であり、国土計画の対象・範囲を明らかにし、計画策定に二様の評価規範があることを論じた。すなわち、国土計画を策定する際の国土計画全体の経済効率を上げるために大都市など先進地域に優先投資する「上からの計画」という思想と、平等性の観点からむしろ後進地域の投資に重点をおく立場を表す「下からの計画」である。ここでは前者を「効率主義」、後者を「衡平主義」と定義している。

第2章では、戦前から戦後の国土総合開発法(国総法)制定までについての国土政策の史的研究を行っている。ここでは世界的に国土計画の必要性が始まったのを大恐慌以降であることを明らかにし、諸外国で試みられた施策の近代的国土計画としての位置づけを行った。ソ連のゴスプランによる自然改造計画、ドイツのラウムオルドヌング(空間規整計画)、アメリカニューディール政策の一環としてのテネシー溪谷公社(TVA)やイギリスパーロー報告に基づく不況対策など二様の評価規範に基づいて分析している。このような二様の評価規範は、日本においてもドイツを手本とする企画院の考え方と、他方は所掌する都市計画を、地方計画、国土計画に展開しようとする内務省の考え方に適用できることを示している。さらに戦後の国土政策は、GHQの考えで発足した経済安定本部と、内務省の地方計画事務を継承した建設省において、国総法の制定を巡って対峙したこと、またそれらは二様の計画規範によって説明できることも明らかにした。

第3章では、戦時中企画院がわが国固有の思想の例として江戸時代思想家佐藤信淵の国土思想について検討を行っている。信淵の「垂統国家論」は幕藩体制にありながら、日本という国家全体の統制を図ろうとした思想であり、明治維新以降大久保利通などに参照されたものであった。また戦時中「統制主義的」な国土計画を展開する上で、企画院の手本となったことを明らかにしている。さらに信淵の国土計画論は現在においても存続していることを同時に言及している。

第4章では、国総法施行後の一次から四次までの全国総合開発計画(全総計画)の策定経緯を扱っている。ここでは全総計画のきっかけになった社会経済的背景について検討した。また全総計画の第一次の「衡平主義」的計画から始まり、その後の二次から四次までの計画が「効率主義」と「衡平主義」の計画評価規範が交互に現れたことを分析している。

第5章では、欧米の国土・地域政策の変遷と変動について分析している。地域重視・非重視の施

策展開は、この場合にも当てはまることを観察し、「効率主義」と「衡平主義」が交互に現れる政策の変動を確認した。それらは、政権が保守的かりベラルであるかという政権の思想と関連が深く、また政権交代と国土・地域政策の変動が連動していることを確かめている。

第6章では、政党を越える政権交代が最近までなかったわが国でも、二様の思想に基づく国土政策の転換があったことを説明するために、三全総から四全総に至る遷移の中で検証している。ここでは民活方式でのウォーターフロント開発、特に東京湾臨海開発とオフィス需要増大の関係、プラザ合意、東京湾アクアライン建設のための会社が設立されるなど、1985年から1986年を境に国土政策の転換が起こったことを明らかにした。

第7章では、現行の国土計画である21世紀の国土のグランドデザイン(21GD)を評価すると共に、これからの国土計画課題について検討を加えた。ここではこれまでと性格が異なる計画であることを明らかにし、21GD後の国土政策上の課題を抽出し、列挙した。そして中央省庁改革により、国土庁が国土交通省に移行した過程で、地域振興立法の分掌化、農村・中山間地域行政の農水省への帰属、内閣官房での都市再生本部の設置など、国土政策を巡る環境変化を分析している。

第8章では、国土計画の課題とこれからの国土計画のあるべき姿について論じた。今後の人口減少、少子・高齢化時代に向けた国土計画の課題を整理すると共に、国総法の全面改正法である国土形成計画法を分析し、これからの国土計画の総合的なあり方に基づく国土のあり方を論じた。

これを要するに、著者は、国土計画思想を史的にとらえ、それらを構成するこれまで行われた具体的計画を二様性といった計画規範で分析する方法の新たな提案とその適用を行い、計画評価に有用な知見を得ており、土木史、国土計画学及び公共政策学に貢献するところ大なるものがある。

よって著者は、北海道大学博士(工学)の学位を授与される資格あるものと認める。