

# 地域開発行政に関する覚書の概観

小林 弘 人

(本学文学部講師)

## (一)

地域開発という言葉は、使用する人によって、さまざまな意義に用いられる。ある人は、「地域格差の是正」であるといい、他の人は「経済発展にとっての隘路打開である」といい、また別の人は「地下資源の開発である」とか、「工業化をさす」のたと主張されるように、この言葉はきわめて融通性を持ち、また必ずしも明確な概念ではなく、多義的な用語でもある。

この地域開発は、今世紀になって生れてきたようである。換言すれば、これは、一九世紀末までのレッセ・フェールの結果、資源の涸渇、地域社会の荒廃が生じ、もはや放置できないようになり、国家が（地方自治体を含む）、国家的統一的立場から介入して、この状態を是正せざるをえなくなったのである。

地域開発の最初のものと考えられるアメリカの保全運動(Conservation movement)は、二〇世紀初頭セオドア・ルーズベルトの下で始められている。地域開発といえば、河川開発のTVAとか、ナチス・ドイツの地政学にもとづく国土計画、またソ連の計画の手法、戦後ではイタリアのヴァノニプランとかソ連のシベリア開発などがすぐ連想される。

## (二)

一方わが国の地域開発は、どうであったであろうか。わが国でも部分的ではあるが、地域開発は戦前から行われていた。しかし、とくに地方自治体との関連において地域開発の問題が重要な意味をもつようになったのは、第二次大戦後である。そしてこの地域開発の基本法ともいふべき国土総合開発法が昭和二十五年に制定された。この法案提出に際して(少し長くなるが衆議院の経済安定委員会建設委員会連合会

審査会議録から(二五・四・三〇日から)引用してみる)、西村(久)政府委員は「わが国は、その半ばに近い国土と龐大な資源を失うこととなつたのでありますが、この狭隘な国土と乏しい資源によつて、現在八千万を越え、かつ年々百数十万ずつも増加する人口を擁し、その生活の維持向上をはかることは、わが国にとつても最も重要かつ困難な課題となつている：このような見地から戦後の荒廢した国土の保全をはかり、また国土及び資源の積極的合理的かつ効率的な開発利用を期することは、これによつて人口収容力の増大産業発展の基盤の育成及び地方振興をはかることとあわせて、現下きわめて緊要なる要請であります。しかしながら、そのためには、広汎な角度から詳細に検討を加えた総合的ないわゆる国土総合開発計画を樹立することが、特にこの種の事業のため欠くべからざる必要事と考えられるのであります。：」とのべている。この答弁からもわかるように、戦争による国土の荒廢と人口の増加によつて食糧増産と經濟復興のために地域開発が緊急課題となつたのである。

この国土総合開発法は、国土の自然的条件を考慮して、經濟、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こと」を目的として(法一条)。この目的に沿つて、国土総合開発計画は、天然資源の利用、災害の防除、産業の適正な立地その他

經濟、文化、厚生、觀光など各部門にわたる広汎多岐な内容をもっている。そして、これ等を総合して、適正かつ効率的な計画等の立案を行うために、総理府に国土総合開発審議会をおき(法三条)、この審議会をして各省各部門の立案の調整及び長期的見通しによる計画の任に当らしめた。開発計画としては、①国が全国の区域について作成する全国総合開発計画、②都府県がその区域について作成する都府県総合開発計画、③都府県が二以上の都府県区域についてその協議によつて作成する地方総合開発計画、④都府県が内閣総理大臣の指定する区域について作成する特定地域総合開発計画の四つがある(法二一条)。この国土総合開発計画は、それぞれの地域において地方公共団体を中心とする自主的積極的な開発計画の立案に期待し、これを中央における審議会において総合調整することを骨子としている。この趣旨に基づいて都府県総合開発計画、地方総合開発計画および特定地域総合開発計画の三つの計画について、その立案者である都府県が、それぞれ都府県総合開発審議会又は地方総合開発審議会の調査審議を経て立案し、これを中央に持ち込む諸般の手續についての規定がある。ただ北海道の開発については、北海道開発庁が設置され、それに北海道の開発審議会が付属している。しかし、この法律で後進地域の開発の計画として具体的に実施されたのは特定地域開発であつた。これは全国の二二個所の地域を指定し(これは全国土の1/3を指定するという総花に墮し

た)たが、結局当時の経済復興のために、主として電源開発のみ進み、しかもこの電力が地元を素通りして、もっぱら既成工業地帯に送電されその地域の利用や開発という所期の効果をほとんどあげることができなかった。

この特定地域開発のあとの地域開発は、朝鮮動乱を契機に、復興需要から近代化需要へと転換してきた。とくに、昭和三〇年頃を転機に、各種産業部門における近代化の投資が目立って増加してきた。このように、政府投資は災害復旧、国土保全から産業基盤の整備へと移行し、また民間投資も基礎産業の生産力拡充から技術革新へと移行してきた。しかし、この産業構造の転換の直接的影響は、最初は、主として既成工業地帯にあらわれていた。投資の大半がこれらの地域に重点的におこなわれ、隘路打開よりも投資テンポの方が早かったため、間もなく用水の不足、用地の取得難、はては交通輸送障害等の深刻な問題、いわゆる過大都市問題をひきおこすに至った。このような問題の打策として企業は既成工業地帯から地方へと企業を分散させ、また各地方でも、既存の格差解消策として、きそってこれら企業の誘致にのりだした。他方、政府も昭和三五年暮、「国民所得倍增計画」および「国民所得倍增計画の構想」を契機に、ようやく腰をあげ、積極的に分散政策を助成せざるをえなくなった。この分散政策の方策としては拠点開発方式がとられた。拠点開発とは大都市およびその周辺をのぞいて、既成の大集積(産業、

人口の集積)と関連をさせた後進地域においてポイントをとる、この開発拠点を中心にして開発を進めていく方式で、全国総合開発計画でとくに具体的に示された方式であり(註)、このような大規模の開発拠点を全国にいくつか設定する。このようにして、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、それぞれの影響のおよぶ範囲が拡大連絡されて、やがてこれらが新たな経済圏として有機的に関連し合って均衡のとれた地域的发展が期待できるとした方式である。

### (三)

地域開発の基本法としては国土総合開発法があるが、工業化による地域開発が(とくに三〇年以降)登場するにおよんで、この法律は地域開発の基本法としては役不足となり他の関係諸法律がバラバラに相互に何の関連もなく制定され混乱をまねくに至った。たとえば、二七年、朝鮮動乱の最中に、公共投資を電源開発に集中するために電源開発促進法が制定されたり、特定地域計画の事業の促進のために、国庫負担の増額を要望して、東北(三二年)、九州(三四年)、四国、中国、北陸(三五年)とそれぞれの地方開発のための促進法をその地域の国会議員を動員して制定させ、ついで工業用水の需要の増大によって、水資源開発促進法(三六年)の制定と

か、新工業地帯の建設のために新産業都市促進法（三十七年）とか、低開発地域工業開発促進法（三十六年）が制定されている。その他、北海道開発法（二五年）、首都圏整備法（三一年）、離島振興法（二八年）など直接開発行政に関連ある独立立法もいくつもあり、さらに関係諸法律、命令、規則にいたっては、無数に存在する。

このように開発行政立法は混乱をきたしている。この一因としては開発行政機構、とくに関係各省の管轄事項に対する総合調整力の欠如ということが考えられる。この総合調整の任務の遂行者は経済企画庁（総理府に属する）であるが、調整機能を十分に果しえない状況にあるようである。この一例として、水資源開発や新産業都市の建設をめぐる激烈な主導権争いをあげれば良いと思う。

その他地域開発における問題点を二、三指摘しておく。第一点は、地域開発（とくに工業化による）によって後進地域が望んでいるような自治体の財政事情とが果して好転するかという点である。これは自治体が企業の誘致にあたり、その乏しい財源から用地の（無償）提供、免税、公害の肩代り、その他環境整備（住宅、学校、道路等の整備）を自治体が行なわねばならないということに対する疑問である。第二点は、地域開発（とくに工業化による）が自治体の住民に与える影響の問題点である。とくに臨海工業地帯の開発の場合には（漁業権剝奪、雇用能力の欠如、各種公害のひん発など）問題がある。

註 これは「国土総合開発法」の規定に基づいて、昭和三十七年に制定された計画である。