

## 地域開発と人口移動

— 昭和40年代の開発と環境 —

若林敬子

1. はじめに
2. 戦後地域開発の展開
3. 新産都市および工特地域の人口計画と実勢
4. 「新全総」と大規模プロジェクト
5. 環境アセスメント・環境権・住民運動
6. 人口の地方分散政策と地方都市定住構想

### 1. はじめに

昭和40年代に入って表出した過疎・過密、および公害・環境破壊の問題は、まさに高度成長を基軸とする地域開発政策における生産力主義の矛盾の典型的な発現形態であるといえよう。かわって低成長期に入った今日、生活優先の原理に基づくコミュニティ形成論が提唱され、人口の移動・分布政策も、よりよい人間の居住環境の視点にたつ「地方都市定住構想」として具現化されようとしている。

もともと、過密の概念の背景には集積の利益という考え方があり、企業の密集、労働力の集積が必要となり、企業と人口において一定の許容量をこえた過度集中が、過大都市問題としてあらわれてきた。一方、過疎問題は、急速な人口流出の結果、従来の生活秩序を破壊された不適応状態として顕出している。ともに基本的には急速な資本蓄積過程の地域的投影である。地域開発政策では、産業基盤優先主義の公共投資が充実され、その結果生活環境の加速度的な悪化、地域福祉の後退、公害発生と環境破壊をまねいた。

昭和37年に制定された「全国総合開発計画」（以下「全総」と略す）では、地域格差是正を課題に拠点開発方式を取り入れたが、そこにおける人口と企業の地方分散および生活環境整備等の実勢はどうであったろうか。さらには昭和44年の「新全国総合開発計画」（以下「新全総」と略す）が大規模開発プロジェクト方式を軸に策定されながら、自然環境の保全問題と住民運動のチェックをうけて大幅な軌道修正がなされつつある。それはいわゆる「オイル・ショック」後の「第三次全国総合開発計画」（以下「三全総」と略す）にむけての「新全総」を総点検する動向にもみられよう。この段階に至って従前の地域開発政策は、環境問題を背後にとりくんだ、人間生活が優先するあり方への体質変革が求められつつある。同時に、日本国土における人口移動・分布政策も、単純な人口地方分散が名目的・結果的に提唱されるのみではなく、よりよい人間生活の居住環境の視点にたつ人口の地方分散論が積極的に再考されようとしている。小稿では、このような昭和40年代における地域開発と人口移動の問題を生活・環境問題を媒介視野に含みこみつつ概観してみたい。

## 2. 戦後地域開発の展開

わが国戦後の地域開発政策の出発は、終戦直後の混乱期に、戦災復興、災害復旧、食糧増産、経済復興という4本の社会的要請にそって準備された。その後一つの構想として本格的に着手され、実を結ぶのは、昭和25年の「国土総合開発法」以降である。一般に20年代後半のこの期は、〈資源開発期〉とよばれるように特定の21地域を対象とする河川総合開発——電源開発のためのダムづくりに重点がおかれた。

昭和30年代に入ると、工業化による地域開発へと転換され、〈集中整備期〉ないし〈既成地帯整備期〉ともよばれるように、既成工業地帯およびその周辺を中心に工業基盤づくりが進められた。31年の「首都圏整備法」では、そろそろ始まった人口の都市流入・スプロール現象に対する広域整備、および集中する人口の周辺新市街地＝衛星都市への誘導を構想するものであった。これは地域開発政策に人口が登場する発端としての意義はありながらも、「その後の実際は、裏づける措置がなく、当初の構想は全く空文化した<sup>1)</sup>」といわざるをえない。またこの期の開発地域は、資本の投資効率が基準となり、太平洋沿岸ベルト地帯を中心とした臨海工業地帯化政策が重点とされ、京葉、堺、水島、大分などが脚光を浴びた。つまり「企業の経済合理性の尊重」という大前提のもとに、行政投資を産業基盤整備のための社会資本の充実に大規模にふりむけながら産業の適正配置を推進するというものであった。

昭和30年代後半になると、地方からの先進地域優先主義に対する批判の声を背景にして、「都市の過大化の防止と地域格差の是正」を課題とした〈産業分散期〉が到来する。すなわち経済の高度成長下において35年には「国民所得倍增計画」が発表され、新たな重化学工業基地建設を全国各地に拡散しようとする「全総」が37年に誕生した。その具体策としては「拠点開発方式<sup>2)</sup>」に基づく新産都市建設であった。当初の指定条件としては「1,000ha以上の工業用地と300haの住宅用地、必要量の工業用水が確保され、計画目標年次において人口20万人以上、工業出荷額年間3,000億円以上の規模」等が前提とされた。10カ所の予定が、猛烈な誘致合戦の結果15の新産都市が指定され（39年12月決定、秋田湾は40年11月、中海は41年11月に決定）さらには工業整備特別地域（以下「工特地域」と略す、40年2月決定）が6カ所加わり、実質的には21を数えるに至った。

これはいってみればわが国最初の全国計画の誕生ともいえ、拠点開発による分散方針の確定がはじめて長期計画を可能とした。またそれ以後の開発目標の骨子ともなった。しかしこれが、うたい文句とは別にその実効性をもたなかった理由としては、工業開発拠点以外に中枢管理機能を有する地方開発拠点の建設計画、および区分された過密、整備、開発の各3地域に対する強力な措置を講ずるなんらの具体的保証もなかった等が指摘できよう。同時に進出企業の多くがオートメ工場であり、技術者、

1) 佐藤 竺『日本の地域開発』昭和40年。139頁

2) 拠点開発方式は次のような論理をもっていた。拠点という意味には2つあり、第1に重化学工業が立地するに足り、かつそれに伴い大都市が形成されていく可能性のある地域を拠点として選び、その開発の波及効果として、周辺地域を開発していこうとするもの。第2に鉄鋼、石油関係など臨海性の産業を拠点産業として選び、その波及効果として他の産業の開発を行ってゆくやり方であった。具体的進め方としては、拠点到選した地域に産業基盤特に素材供給型産業の必要とする社会的生産手段——埋立て、港湾造成、道路、鉄道、通信網エネルギー基地など——を集中的に公共投資する。素材供給型産業の誘致に伴って関連の加工型産業、その他都市型産業の発展が期待され、さらには、人口集中、都市的生活様式、地域全体の所得水準の上昇、進出産業からの税収増大によって生活基盤の公共投資にまわせ、住民福祉は向上するという政策理論であった。つまりここでの政策目標は、1つに既に大都市内で潤渇し始めている資源や産業基盤を求めるために地方に工業資本を分散することにより産業と人口が分散し、国土の均衡ある発展がなされるであろう。2つにはその結果、開発地域における住民福祉が向上するという主張であった。

管理者は中央から連れていき、地元雇用は雑役や下請工ということになり、必ずしも誘致による急激な雇用増大や関連産業労働者の賃金水準の上昇には結びつかなかった。また素材供給型のコンビートだけが誘致され、関連産業は依然として大都市地域中心に集中してゆくことになったこと、あわせて公害や社会的病理などが平行して発生した等が、問題点として指摘できよう、

### 3. 新産都市および工特地域の人口計画と実勢

表1は、新産都市および工特地域の地区別にみた人口主標である。この計画と実勢についての数値をよむにはいくつかの注意を用する<sup>3)</sup>が、ここでは人口と生活環境整備を中心に概括してみよう。人口については、昭和35年を100とした実質指数は、50年でみると、新産都市で117(目標人口は133)工特地域で126(同143)といった進捗である。地区別には道央160(161)、岡山県南131(154)、仙台湾127(131)、大分122(142)といったところが比率的増加率が高く——それでもすべて目標値以下である——、一方、不知火・有明・大牟田が99(112)で減少、常磐郡山101(123)、東予101(131)、中海105(113)、富山・富岡107(122)といったところが停滞傾向にある。工特地域についてはのきなみ高い増加率ではあるが、鹿島を例にしてみると、目標人口が184であることからして、120はかなり低い実勢でしかない。昭和30年以降の5年毎人口増加率をみると、新産都市で3.8%、3.9%、5.4%と変化しているが、全国平均の4.6%、5.2%、5.5%と比して、40年まではかなり下回っていた。しかしその後は45~50年の7.0%(全国平均6.2%)を含めて、全国人口増加率よりも高くなっている。また工特地域では、35年までは、減少の3地域を含む2.3%であったのが、6.2%、8.7%、9.2%と増加率を示し全国人口の伸び率を上回るようになっていく。地区内人口の全国人口に占める割合は新産都市で35年10.8%、40年と45年はともに10.6%、50年10.7%、工特地域ではそれぞれの年で3.8%、3.8%、3.9%、4.0%といった数値である。また対全県人口率の変化をみると、全体として増加傾向にある。なかでも新産都市の中には富山・富岡のように県内の4分の3までを含む地区もあり、新産都市の指定地区範囲の本質問題にまで至る疑問を感ぜざるをえない。つまり、指定地域内、県内での新たな過疎・過密問題の当場、県内人口の再配置策という課題が前面化してきている。人口移動のより詳細な質的・量的実証をまたなければ、人口についての評価、達成度を安易に語ることは危険であろう。

次に、表2で施設整備費等の進捗率をみてみよう。基本計画における施設整備費の構成比は、(1)輸送施設27.5%、(2)住宅、住宅用地21.6%、(3)水道、下水道12.2%、(4)教育、厚生施設6.2%、(5)工場用地4.4%といった生産および生活関連施設からなる。そして、昭和44年現在にみる達成率は39.2%にすぎず、人口90.1%、工業出荷額88.4%で、他の項目に比べて大幅に遅れている<sup>4)</sup>。49年現在で再度みても、施設整備のうち特に生活関連の遅れが目立ち、新産都市で84(生産関係は99)、工特地域で62(同89)といったアンバランスを示している。このように生活関連施設整備費投入の生産関連に対する相対的遅れが、開発地域における公害・環境問題発生の一因になっていることが推測つくであろう。

3) 拠点とはいいつつも、指定地区内に入ろうとした市町村が多く、結果においてその面積がべらぼうに広いこと。従って対全県人口率では、富山・高岡などでは4分の3近くにまで達しており、指定外は全くの過疎地域ということになりかねない。よって人口の目標達成の率云々の問題にしても、どこから移動してきた人々の人口増加かを考えると、指定地区内あるいは県内他地域との人口ひっぱりあいにはすぎず、県内格差を一層増幅して新たな地域矛盾を生じているという側面を無視できないであろう。また工業出荷額、施設整備費の達成・進捗率にしても、そのデータ自体のもつ限界性について注意をすべし。

4) 村田喜代治「新産業都市建設と生活環境の破壊」『ジュリスト 特集環境—公害問題と環境破壊—』昭和46年11月、55頁、同『地域開発と社会的費用』昭和50年、236頁

表 1. 新産および工特地区別人口の計画と実勢

	面積 km <sup>2</sup>	市町村数		実人口 45, 50の( )は35年=100とした指数 (人)			
		市	町村	35年	40年	45年	50年
道 央	5,153	6	12	1,291,565	1,558,102	1,804,193(140)	2,057,095(160)
八 戸	1,086	3	6	325,071	343,988	358,827(110)	372,046(115)
仙 台 湾	1,058	4	12	799,731	865,725	956,516(120)	1,014,837(127)
秋 田 湾	826	2	5	297,685	305,611	322,155(108)	347,129(116)
常 磐 郡 山	3,425	3	17	823,087	810,188	810,710( 98)	831,308(101)
新 潟 湾	1,340	4	17	696,829	719,790	746,053(107)	778,640(111)
松 本 諏 訪	2,742	6	17	525,921	536,676	553,557(105)	578,507(109)
富 山 高 岡	2,334	6	13	749,976	750,019	763,660(102)	801,610(107)
中 海	1,502	6	19	540,477	536,258	542,725(100)	565,646(105)
岡 山 県 南	1,469	5	26	896,114	942,092	1,052,253(117)	1,175,716(131)
徳 島	793	4	9	453,580	459,998	471,371(104)	514,300(114)
東 予	1,425	5	12	485,865	477,398	477,200( 98)	497,477(101)
大 分	1,140	3	7	446,426	466,332	496,945(111)	550,929(122)
日 向 延 岡	1,443	2	6	213,565	220,113	233,181(104)	238,994(109)
不知火,有明,大牟田	2,005	9	40	1,514,000	1,455,437	1,436,855( 95)	1,463,139( 99)
(新産全地区)	72,741	68	218	10,059,892	10,447,777	11,016,201(110)	11,787,373(117)
鹿 島	751		12	190,473	181,179	196,773(103)	228,498(120)
東 駿 河 湾	1,588	5	10	672,608	739,553	814,061(121)	883,544(131)
東 三 河	761	4	7	488,970	526,581	561,257(115)	603,328(123)
播 磨	1,901	9	12	1,061,337	1,156,539	1,287,308(121)	1,428,159(135)
備 後	1,520	5	11	719,827	735,792	790,507(110)	849,361(118)
周 南	1,044	4		379,965	389,882	405,025(107)	435,516(115)
(工特全地区)	7,565	31	70	3,513,180	3,729,526	4,054,931(115)	4,429,416(126)

1. 市町村数は昭和42年3月現在
2. 50年の実人口は住民基本台帳人口, 他は国調による
3. 目標人口は国土庁資料(注5, 6を参照)
4. 対全県人口率の工特地区30年については35年以降の地区と必ずしも一致しない点に注意  
東三河については25年地区にあわせると, 30年に26.0, 35年16.2, 40年10.0となる

目標人口 ( )は35年=100とした指数 (万人)			5 年 毎 増 加 率 (%)				対 全 道 県 人 口 率 (%)				
45 年	50 年	55 年	30~35	35~40	40~45	45~50	30年	35年	40年	45年	50年
184 (143)	207 (161)	232 (180)	16.2	20.6	15.8	14.0	23.3	25.6	30.1	34.8	38.6
39 (120)	44 (135)	50 (154)	10.7	5.8	4.3	3.7	21.2	22.8	24.3	25.1	25.8
95 (119)	105 (131)	122 (153)	7.2	8.3	10.5	6.1	43.2	45.9	49.4	52.6	52.9
38 (129)	43 (144)	49 (163)	4.0	2.7	5.4	7.8	21.2	22.3	23.9	26.0	27.7
97 (118)	101 (123)	105 (128)	△ 0.8	△ 1.6	0.0	2.5	39.6	40.1	40.8	41.7	42.1
84 (120)	90 (129)	95 (136)	2.0	3.3	3.6	4.4	27.6	28.5	30.0	31.6	32.9
60 (115)	67 (127)	71 (135)	0.9	2.0	3.1	4.5	25.8	26.5	27.4	28.3	28.4
89 (118)	92 (122)	95 (126)	1.9	△ 0.0	1.8	5.0	72.1	72.6	73.1	74.2	74.8
56 (104)	61 (113)	67 (124)	△ 1.1	△ 0.8	1.2	4.2	35.4	36.3	38.3	40.4	41.8
127 (141)	139 (154)	154 (171)	3.1	5.1	11.7	11.7	51.4	53.6	57.3	61.6	64.2
54 (120)	62 (138)	67 (149)	0.6	1.4	2.5	9.1	51.4	53.5	56.4	59.6	62.1
58 (118)	64 (131)	69 (141)	0.0	△ 1.7	△ 0.0	4.3	31.5	32.4	33.0	33.7	33.6
56 (124)	64 (142)	70 (156)	1.0	4.5	6.6	10.9	34.6	36.0	39.3	43.0	46.1
32 (145)	36 (154)	40 (182)	2.0	3.1	1.4	2.5	19.2	18.8	20.4	21.2	21.9
157 (106)	166 (112)	175 (118)	0.2	△ 3.9	△ 1.3	1.8	25.6	25.8	25.4	25.1	24.6
1,226 (122)	1,341 (133)	1,461 (145)	3.8	3.9	5.4	7.0	31.5	32.7	34.5	36.5	37.9
25 (131)	35 (184)		△ 3.7	△ 4.9	8.6	16.1	9.6	9.3	8.8	9.2	9.8
85 (126)	94 (139)		5.7	10.0	10.1	8.5	24.0	24.4	25.4	26.3	26.9
58 (119)	68 (138)		1.0	7.7	6.6	7.5	26.0	11.6	11.0	10.4	10.3
145 (137)	155 (146)		4.0	9.0	11.3	10.9	28.2	27.2	26.8	27.6	29.1
81 (113)	92 (128)		△ 0.4	2.2	7.4	7.4	18.8	18.7	18.7	19.1	19.0
49 (129)	59 (155)		△ 0.5	2.6	3.9	7.5	23.7	23.7	25.3	26.8	28.2
443 (126)	503 (143)		2.3	6.2	8.7	9.2	19.6	19.0	19.1	19.4	19.7

表 2. 新産および工特地区別達成率（昭和50年目標に対する49年度末）

		基本計画 用地 ha	工業用地 達成率 (%)	工業出荷 額実質達 成率 (%)	施設整備 費実質進 捗率 (%)	誘致決定 企業数	新規立地企 業の地元雇 用の状況 ※ (%)
道	央	2,196	359	89	141	304	84.7
八	戸	480	119	73	85	33	—
仙	台	1,218	82	115	101	79	87.2
秋	田	534	151	57	87	45	92.2
常	磐 郡	957	114	80	78	229	92.8
新		1,005	75	85	100	70	94.2
松	本 諏	400	30	140	85	57	—
富	山 高	1,228	34	127	82	127	94.2
中		225	270	91	91	17	97.3
岡	山 県	3,454	42	126	72	150	—
徳		1,006	70	63	91	63	71.6
東	予	1,206	40	115	57	40	77.3
大	分	1,250	106	81	84	28	59.1
日	向 延 岡	349	77	56	72	27	82.5
不知火, 有明, 大牟田		1,096	42	73	80	166	89.4
(新産全地区)		16,604	108	97	92	1,435	84.5
鹿	島	3,000	75	71	97	73	28.3
東	駿 河 湾	831	4	94	60	121	78.8
東	三 河	1,890	136	64	71	113	68.8
播	磨	2,214	61	93	84	201	38.3
備	後	1,474	109	116	88	79	37.2
周	南	1,770	33	84	57	92	61.1
(工特全地区)		11,179	75	89	77	679	48.6

※地区内の39年以降の新規立地工場（建物面積3,000㎡以上又は敷地面積9,000㎡以上）のうち、従業員300人以上の工場を対象としている。

県内出身従業員とは、当該事業所新設後に採用になった者のうち、県内の学校を卒業した者をいう。

昭和50年3月末現在

出所：国土庁（注5）

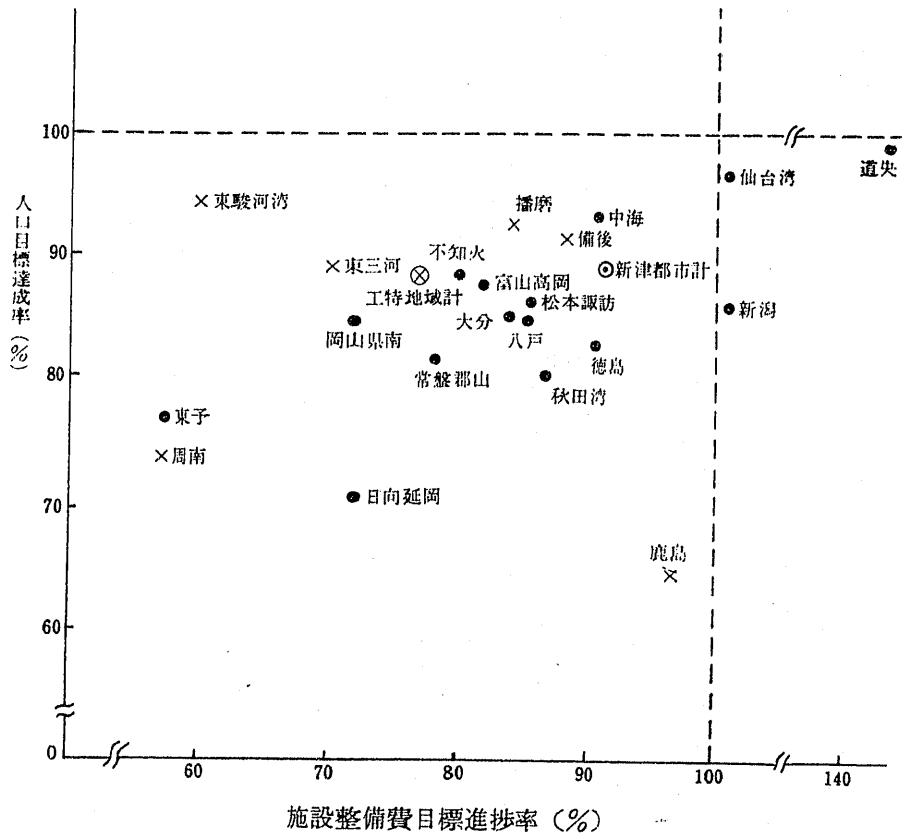
もともと地域開発は一般に国土利用の均衡をはかりつつ地域住民の福祉を増大することを目的としているはずである。にもかかわらず、進出企業にとっては、新産都市内に立地して合理的な集積を実現すること自体が目標となり、地方自治体にとっても当面の目標は有力企業を誘致することに向けられ、住民の生活環境への配慮は二次的な取り扱いをうけることになる。この経済中心主義の地域開発姿勢に対峙して、昭和30年代後半から「社会開発」が當場してきた<sup>7)</sup>。地域住民の福祉向上を強調す

5) 国土庁地方振興局『新産業都市建設及び工業整備特別地域整備の現況について』昭和50年10月から引用。

6) 経済企画庁総合開発局編『新産業都市等の現状』昭和42年。

7) 拙稿「社会開発をめぐる研究動向—主要文献の解題を中心にして—」『人口問題研究』第125号、昭和48年を参照。

図1 人口目標達成率と施設整備費目標進捗率



る「社会開発」も、その相対的遅れをみせる環境整備への施設整備費でさえ「それがそのまま地域の住民のための社会資本となるのではなく、実は誘致される企業と新たに増加する人口のために行なわれるということである。新しい工業誘致を行なおうとする地域は、それまでは工業の進出に対して魅力に乏しい地域であり、産業基盤とともに生活基盤を充実することが、企業誘致の最小限の条件の具体化になるからである。このように一見社会開発にウエイトがかけられているようにみえる生活基盤充実の投資も、工業誘致というパスに乗り遅れないための手段であり、住民のための都市計画や生活基盤の改善に向けられる部分は極めて小さいのである<sup>8)</sup>」かくてこれらすべての地域が例外なく公害を発生しており、年々深刻化の度合を増している(表3を参照)。ちなみに公害の年次別苦情受理件数(国土庁資料)は、新産都市と工特地域あわせて39年335, 42年2,607, 45年7,546, 49年10,768と増大してきている。公害形態別にみると、騒音振動18,131, 悪臭15,818, 水質汚濁14,788, 大気汚染11,954といったところが多い。

#### 4. 「新全総」と大規模プロジェクト——環境破壊と計画

昭和44年5月に閣議決定された新全総は、その基本構想の策定にあたって次のような諸論点にたつ産業立地を想定した。「目標年次とする昭和60年には、経済規模の拡大、飛躍的な技術革新、基幹産業のプラントの急速な大型化と新たなコンビナート・コンプレックスが當場する。一方新産都市・工特

8) 村田喜代治, 前掲論文56頁。

表 3. 新産業都市における公害

(昭和44年)

	公害発生地区	公 害	公害防止条例の施行
道 央	室蘭市, 小樽市, 苫 小牧市, 白老町	製鉄工場による大気汚染 水産加工の悪臭 紙・パルプ工場の水質汚濁	44年10月(道)
八 戸	八戸市, 三沢市, 十 和田市	紙・パルプ, 精錬, 水産加工による 水質汚濁, 大気汚染, 45年度産 米に3.09 PPMのカドミウム発見	42年3月(県)
秋 田 湾	秋田市	化学, 機械工場による大気汚染	44年4月(県) 44年7月(市)
仙 台 湾	塩釜市, 石巻市	化学工場の悪臭 水産加工センターの排水による水 質汚濁(のり, かきの被害発生)	40年4月(県)
新 潟	新潟市, 新津市	大気汚染, 地盤沈下	40年4月(県)
常 磐 郡 山	いわき市, 郡山市	化学工場, 発電所による大気汚染 (農作物, 樹木の被害), 化学, 土 石工場の排水による水質汚濁(漁 業被害)	44年10月(県)
松 本 諏 訪	塩尻市, 大町市	化学金属工場による大気汚染(農 作物, 樹木の被害), 金属, 機械, 食品工場による水質汚濁	40年3月(県)
富 山 高 岡	富山市, 高岡市, 新 湊市	電気化学, 製鉄工場による大気汚 染 紙・パルプ工場による水質汚濁	45年7月(県) 45年4月(新湊市)
中 海	米子市, 境港市	紙・パルプ工場の悪臭, 水質汚濁	45年7月(鳥取県) 44年12月(鳥根県)
岡 山 県 南	岡山市, 総社市, 倉 敷市, 御津町	製鉄, 化学, 金属工場による大気 汚染, 水質汚濁(農作物, 漁業被 害)	37年12月(総社市) 41年10月(県) 42年6月(岡山市)
徳 島	徳島市, 小松島市, 阿南市, 北島町	化学, 紙・パルプ工場による悪 臭, 水質汚濁, 大気汚染(農作物, 漁業被害)	42年2月(県) 44~45年の間に徳島市, 小 松島, 阿南市, 北島町も制定
東 予	新居浜市, 西条市, 川之江市, 伊予三島 市	紙・パルプ, 金属, 精錬工場によ る悪臭, 水質汚濁, 大気汚染(農 作物, 漁業被害)	44年10月(県)
大 分	大分市, 佐賀関町, 延岡市を中心とする 海岸	大気汚染, 水質汚濁, 悪臭, 水質 汚濁による漁業被害	44年4月(県)
不 知 火 有 明 明 大 牟 田	大牟田市, 熊本市, 八代市, 荒尾市	大気汚染, 悪臭, 水質汚濁(漁 業, 農作物の被害)	44年4月(熊本県) 45年4月(福岡県) 熊本市, 八代市, 荒尾市も 41~43年の間に制定
日 向 延 岡	延岡湾, 日向市, 赤 水湾	水質汚濁による漁業被害	45年3月(県)



地域など既成工業地帯では、当面4～5年間の立地需要に対応しえてもその後の大規模工業立地に対応しうる余地にとほしい。昭和50年以降の対応策としては、国際的競争力にたえうる基盤づくりと、日本列島の総合開発を促進する基本戦略の一部として、遠隔地に超大規模工業基地を建設する必要がある。遠隔地立地に伴う運送費上のマイナスは、装置の大規模化と新たなコンビナート・コンプレックスの形成に伴う集積利益によって相殺され、しかも海外交流の比重増加と、船舶の大型化のメリットが遠隔地立地を十分カバーできる<sup>9)</sup>。

ここで重視されたのは、広大な空間と稀薄な人口を備える空間——①用地、②用水、③環境上のcapacityの3要素が前面にあって、従来の労働力面は立地条件から後退している点が注視されよう<sup>10)</sup>。いってみれば「全総」が都市の過大化防止、地域格差の是正を中心テーマにして「拠点開発方式」を採用したのに対し、「新全総」は国土全体の有効利用をめざして都市、特に大都市に中枢管理機能を集め、地方に生産・流通機能を置いて高速通信、交通網で結ぶ「ネットワーク方式」をとった。この点が「新全総」の評価をめぐる、人口の地方分散策でもその計画のホンネとして検討されなければならない点であろう。

表 4. 大規模工業基地開発構想の主要指標

	苫小牧東部	むつ小川原	秋田湾	周防灘	日向灘	志布志湾
開発地域	1市5町 1,125km <sup>2</sup>	2市7町村 1,667km <sup>2</sup>	2市6町村 2,280km <sup>2</sup>	11市17町村 2,757km <sup>2</sup>		1市8町 1,000km <sup>2</sup>
新規工業用地面積	6,300ha	22,000ha	12,000ha	35,000ha	2,000ha	4,000ha
工業用水計画 (日産)	200万トン	120万トン	400万トン	430万トン	80万トン	120万トン
工業出荷額目標額 (40年価格)	3兆円	5兆円	4.7兆円	15兆円	1.5兆円	1.2兆円
用地造成費想定額	2,500億円		4,700億円	26,000億円	1,200億円	3,000億円
港湾規模	水深27m, 30万 トン級接岸可能 50万トン級シー パース	水深23～40m 30～100 万トン級	水深30m 50万トン級	水深30m 30～50 万トン級	水深14m	20万トン級 以上
人口 昭45年国調 60年 従業員数	50,000人 45年7月閣議決 定, 48年11月の 市独自計画では 約8分の1に縮 小	35,000人	465,846人 860,000人 11,500人	2,079,097人 5,100,000人		176,000人 250,000人 31,960人

1. 用地造成費は用地買収費、埋立て費、港湾事業費を含む。むつ小川原地区は地価の変動のため不明  
資料出所：『日本経済新聞』1971.1.6

- 9) 吉田達男「遠隔地工業立地を考える」週刊東洋経済、昭和46年2月20日号 46頁。  
10) 通産省は、昭和46年度に基幹資源型工業および同関連工業の開発規模の諸元を大規模工業基地別に労働力数の試算を委託した。それによると全基地あわせて、鉄鋼20,000人、石油精製2,060人、石油化学25,720人、アルミニウム製錬4,570人、電力1,750人であり、総労働者数わずか54,100人という結果であった。  
(日本工業立地センター『大規模工業基地開発計画策定調査報告書』昭和47年3月、55頁)

さて、いうまでもなく「新全総」の主要柱となったのは大規模工業プロジェクト構想であるが、表4ではその主要指標を示した、この具体化の過程で伊勢湾地域が消えたり、いくつかの変更を指摘できるが、当初の計画段階の数値である。「全総」がいきついた「新全総」のための実験場ともいわれる鹿島の工業用地面積が3,300haであることを念頭におくならば、周防灘では埋立てられるだけ埋立てをして35,000haを土地造成しようとする案が、どれだけ巨大なものであるかが推測できるであろう。

## 5. 環境アセスメント・環境権・住民運動

「新全総」は、構想の内に欠如していた2つの配慮不足と、予想しえなかった1つの根源にぶちあたり、その後の段階で修正を余儀なくされていることは周知の通りである。それはいうまでもなく、第1に地域開発が全国的に公害を発生させ、環境破壊を結果したこと、第2に開発の進め方についての手続き上のまずさ加わり、予想外の住民運動を激発させたこと。さらには昭和30年代にひき続き、42年13.1%、43年12.7%、44年11.0%、45年10.4%、46年7.3%、47年9.8%と「新全総」策定時の見通しであった8%台を上まわる上昇率を続けてきたG.N.Pが、オイルショック以降、48年6.4%、49年-0.2%、50年2.0%と低成長期が到来したことである。40年代後半に至って「新全総」は環境破壊を事前にチェックすべきアセスメントの問題、開発の進め方に対する住民参加方式と住民自治の問題、住民の抵抗運動と「環境権裁判」の多発等々の事態に直面した。そして公共性・人間尊重・住民参加といった地域開発の3原則の中で、公害や乱開発の予防をはかるべきとの開発政策のあり方が改めて問い直されている。「新全総」の総点検が進められ、昭和51年度からの「三全総」にむけて、準備が遅々と進められている。

### (1) 環境アセスメント

環境事前評価の発想は、昭和47年に閣議了解され、この後道路、港湾、公有水面埋立等の各種公共事業を実施しようとする際に部分的にせよ考慮されるようになった。瀬戸内海環境保全臨時措置法や公有水面埋立法の改正はその一端の産物であるが、手続、実施時期、地域住民の意見をどう反映させるか等々の問題、大規模な開発計画は個別ではなく全体計画として評価すべきであることなど、法制化にむけて直面している技術的問題は多い。さらには環境アセスメントの実施主体を、開発行為などをするものにまかせ切りにしてよいのかというデータ公開の原則と住民参加方式が今後の争点になってきている。

ここで埋立開発を一例にして考えてみると、これまでは、千葉県を筆頭にして東京湾、大阪湾、伊勢湾の既成工業地帯をかかえる三つの湾を中心に、1万haを越す安価で効率的な臨海土地造成が進められてきた。このことはたんに養殖漁業の壊滅を結果したのみではなく、地域住民全体のものであった海岸線が私企業のものとなり、立ち入り禁止となったことを意味する。人工海岸（東京100%、大阪82.3%、広島76.3%、福岡65.9%、岡山64.5%、神奈川63.1%、愛知60.4%、全国では21.2%）化した海岸線を、釣りや海水浴や散策などができるようにという「入浜権」宣言が、環境権の一環として提唱され（昭和50年2月）てから、全国的な支持と反響をえるのに一年を要しなかったことからもうなづけるであろう。

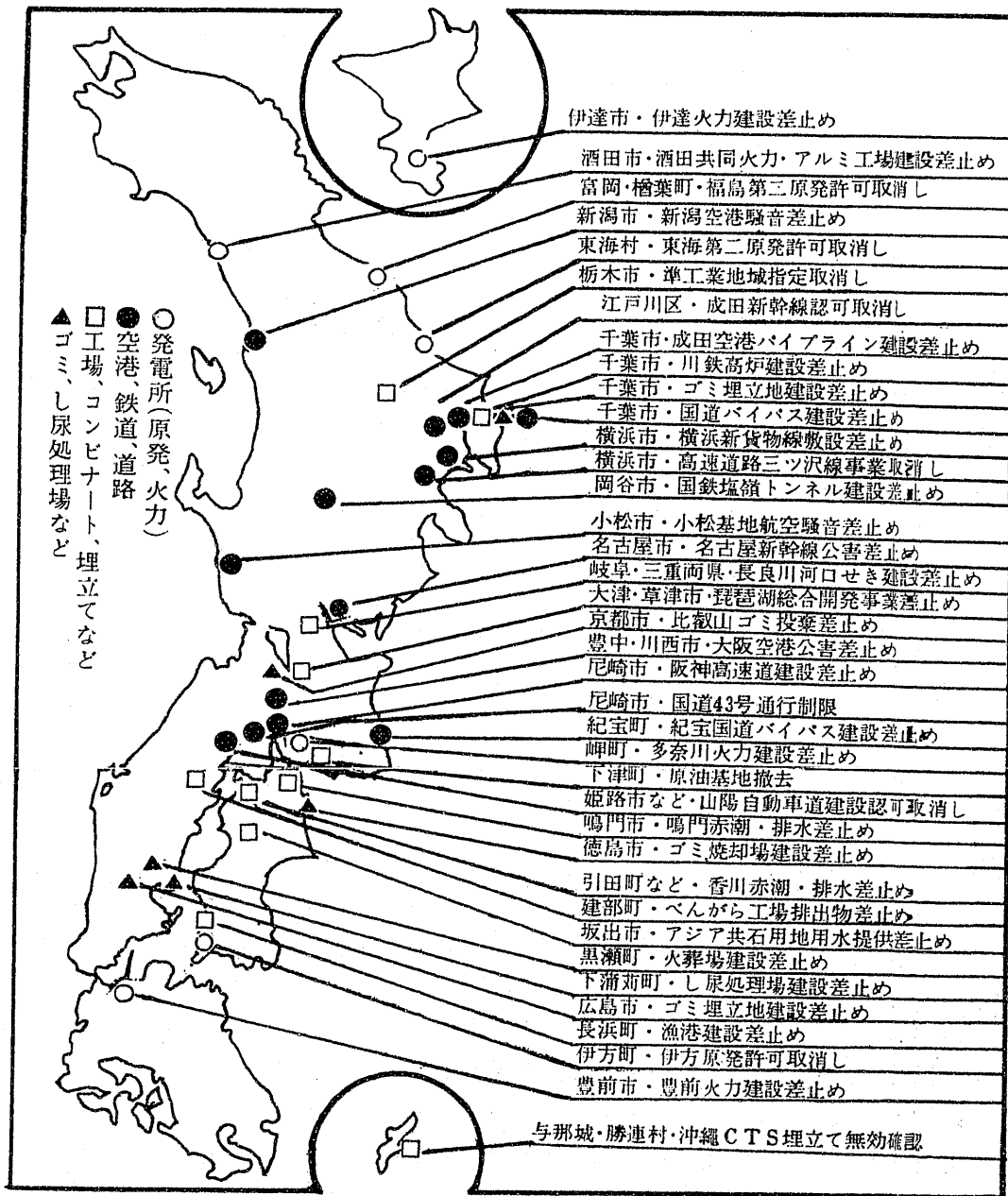
### (2) 環境権

昭和45年国際社会科学協議会の「公害についての国際シンポジウム」の東京決議で提唱されて以

11) ここでは次のように訴えられた。「とりわけ重要なのは人たるものが健康や福祉を侵す要因にわざわざいられない環境を享受する権利と、将来の世代へ現代の世代がのこすべき遺産であるところの自然美を含めた自然資源にあずかる権利とを基本的人権の一種としてもつという原則を法体系のなかに確立するようわれわれが要請することである」。

来、「環境権」は住民運動の理論的支柱として<sup>11)</sup>広まってきた。この環境権を呼び出したのは、公害による全面的な環境破壊の状況に対する新しい法的統制の必要であった。環境が国民の共有財産であるという認識をふまえ、未来の潜在的権利を含みこむ国家や地方自治体が公害行政を積極的に行う責務を担うことを訴えた。これまでの開発プランには、国土全体を体系的かつ総合的に環境問題としてとり上げて、その中で環境を再建していくというような視野が欠如していたといわざるをえない。ちなみに図1は昭和50年11月現在のいわゆる「環境権裁判」38の分布である。

図2 「環境権裁判」の現況（昭和50年11月）



資料出所：毎日新聞 50年11月23日

(3) 住民運動

産業優先主義に立った経済成長政策と地域開発政策は、一方で産業による直接的な地域の生活環境の破壊を放置したばかりか、他方で生活関連社会投資の相対的立遅れから、地域住民の変動社会での生活的適応を一層困難なものにしてしまった、各種の都市問題、過疎問題、その上に公害と自然破壊とが追いつけをかけた。こうしたなかにおいて、伝統的な地域連帯秩序は弛援し住民らは孤立していく傾向にあり、都市周辺や農住混在化の進む地域では新旧住民間の感情的対立も伴っていった。その上地方自治体さえもが開発政策のなかで行政の中央志向的性格と、投資中心主義的性格に陥り、対住民サービス行政があと回しになった。こうした背景の中で、1970年代に入って住民運動が全国各地に噴出していった。

表5は、昭和47～48年にあらわれた住民運動を地帯別・生活環境レベル別にみた分布表である。まず直接に開発政策と関連する住民運動の内容を「新全総」の下位計画に対応させてみると、地帯別

表 5. 全国の住民運動の地帯別・生活環境レベル別の分布

	④ 政 策 関 連							⑤ 生 活 環 境				
	幹線交通網	エネルギー開発	工業開発	国土保全	水資源開発	都市開発	④計	必要型	要求型	欲求型	⑤計	④+⑤
工業地帯Ⅰ	56 (62.9)	20 (18.2)	7 (12.1)	96 (38.2)	1 (12.5)	23 (60.5)	203 (36.6)	41 (24.7)	414 (49.9)	12 (75.0)	467 (46.1)	670 (42.8)
(1)東京都	16 (18.0)	1 (0.9)	1 (1.8)	51 (20.3)	1 (12.5)	10 (26.3)	80 (14.4)	15 (9.3)	251 (30.3)	8 (50.0)	274 (27.0)	354 (22.6)
(2)1府3県	40 (44.9)	19 (17.3)	6 (10.3)	45 (17.9)	0 (0)	13 (34.2)	123 (22.2)	26 (15.7)	163 (19.6)	4 (25.0)	195 (19.1)	316 (20.2)
工業地帯Ⅱ	24 (27.0)	38 (34.5)	17 (29.3)	78 (31.1)	5 (62.5)	12 (31.6)	174 (31.4)	61 (36.7)	206 (24.8)	1 (6.3)	268 (26.5)	442 (28.4)
(1)東日本	14 (15.7)	21 (19.1)	8 (13.8)	28 (11.2)	1 (12.5)	5 (13.2)	77 (13.9)	21 (12.7)	54 (6.5)	1 (6.2)	76 (7.5)	153 (9.8)
(2)西日本	10 (11.2)	17 (15.4)	9 (15.5)	50 (19.9)	4 (50.0)	7 (18.4)	97 (17.5)	40 (24.0)	152 (18.3)	0 (0)	192 (19.0)	289 (18.6)
農業地帯	9 (10.1)	52 (47.3)	34 (58.6)	77 (30.7)	2 (25.0)	3 (7.9)	177 (32.0)	64 (38.6)	210 (25.3)	3 (18.8)	277 (27.4)	454 (29.2)
(1)主農業地帯(4県)	2 (2.2)	18 (16.4)	5 (8.6)	7 (2.8)	0 (0)	0 (0)	32 (5.8)	17 (10.3)	29 (3.5)	1 (6.3)	47 (4.6)	79 (5.1)
(2)(1)を除く東日本	5 (5.6)	30 (27.3)	12 (20.7)	40 (16.0)	2 (25.0)	3 (7.9)	92 (16.6)	28 (16.9)	115 (13.8)	1 (6.3)	144 (14.3)	236 (15.2)
(3)西日本	2 (2.2)	4 (3.6)	17 (29.3)	30 (11.9)	0 (0)	0 (0)	53 (9.6)	19 (11.4)	66 (8.0)	1 (6.3)	86 (8.5)	139 (8.9)
計	89 (100)	110 (100)	58 (100)	251 (100)	8 (100)	38 (100)	554 (100)	166 (100)	830 (100)	16 (100)	1012 (100)	1566 (100)

資料出所：注12を参照

にかかわらず全国規模で展開されていることがわかる。「このことは、35年以降の地域開発がいかに全国規模で行われてきたか、そしてまたこの地域開発がいかにナショナルな産業政策とのかかわりで展開されてきているか（国家レベルの産業政策の地域政策との直接的なリンク）ということ逆照射している。生活環境に関する住民運動は＜工業地帯Ⅰ＞に約5割が集中し、ことに東京は他よりも群を抜いて多い。ここでは、都市における生活環境の悪化とこれに対する住民運動の展開の相関関係は明らかである。つまり、……地域開発と生活環境の悪化という地域問題ないし都市問題の顕在化が

住民運動の広汎な成立という事態にみごとに反映されていることが住民運動の量的把握によって理解できよう<sup>12)</sup>。」

## 6. 人口の地方分散政策と地方都市定住構想

通産省は、全国を「工場追出し地域」と「工場受入れ地域」に分け、大都市の工場を地方へ大量移転されるのをねらいとした「工業再配置促進計画」を進めている。この中で人口の地方分散と定着を図るための地方都市における都市的機能の充実を強調している。

国土庁においても「新全総」の総点検——「三全総」策定にむけての動向のなかで、次のような「地方都市問題」の中間報告<sup>13)</sup>が、人口の視点からみて注目される。「地方圏の人口減少——三大都市圏以外の地方圏の人口は、昭和30年には5,843万人だったが、45年にはそれよりも29万人減った。この間全国人口は1,400万人以上増加、全国人口に占める地方圏の割合は、30年の65.4%から56%に低下した。20～29歳層の占める割合は、35年に三大都市圏で35.7%。地方圏で30.1%だったが、45年にはそれぞれ39.9%、26.1%となり差は広がる一方である。が、地方圏への人口定着のきざしが48年に入り明らかになりつつある。第1に人口減少県が49～50年にはゼロ（前年には4県）になり、10数年来の過疎化の進行がストップする気配をみせてきたこと、第2に従来の地方圏から三大都市圏への一方的な移動パターンが相互的な移動に変わってきたこと、第3にUターン現象が顕著になった諸点から大都市集中型から地方都市定住型への移行を指摘する。さらには、地方圏における都市化の進展——三大都市圏の人口集中地区人口が35年から40年の間に20.6%、40年から45年の間に20.3%伸びているのに対し、地方圏は各9.2%、13.3%で地方圏も都市化が着実に進んでいるともいえる。新たに地方圏の中の都市と農村、過密と過疎の問題が提起されてきた。30年から45年についてみると20万人以上の都市は高い人口増加率を示し、10～20万人の都市も安定している。5万人未満の都市では逆に人口減少率が大きくなっている。つまり地方圏の人口定着化、巨大都市としての所得、消費水準の格差縮小、公害問題による大都市周辺での産業立地メリットの減少をあげ、全体的傾向としては人口・産業とも地方分散の方向にあるといい、人口流動に反転のメカニズムが働きはじめたと指摘する。

ところで人口の地方分散と地方都市定住構想にむけては次のようなことが問題とされるであろう。「新全総」では中枢管理機能は集中強化するが、物的生産機能の分散を通じて人口の地方分散を図ることとしたが、計画策定後の動向は、中枢管理機能の集中を認める限り人口、産業の集中はさけられないことを示している。今後は中枢管理機能の分散も具体化する必要があり、特に教育、文化、医療機能等の分散策について検討するとともに、政治、行政機能の移転も検討段階にきているといえよ

12) 松原治郎・似田貝香門編著『住民運動の論理—運動の展開過程・課題と展望』昭和51年 12頁。なお表5については同10頁から引用。合計23の文献を利用して作成しており、地帯区分については、古城利明によっている。また、生活環境の欲求度合の分類基準は以下の通りに行った。(a)〈必要〉(requisite)。これは、人間が人間として、すなわち、一個の生命体として存立しつづけるための不可欠の絶対的要件を意味する基準。例えば、個体と種族の生命の再生産に必要な最低限の物的資源と環境条件がこの位層にはいる。(b)〈要求〉(need-disposition)。これは、〈必要〉を充足するために、人間が発達させた諸機能の要求する一般的な傾向性である。例えば、生命維持に必要な限度のなかに無限に展開されてゆく、より豊富、より快適な生活諸条件への要求がこの位層にはいる。つまり、〈必要〉が完結可能性を有し、しかも人間存立の絶対的要件であるのにたいし、〈要求〉の位層は、ある意味で無限の展開性を有し、しかも相対的的要件であるといえよう。(c)〈欲求〉(desire)。これは、〈要求〉の一般的な傾向性のうえに、個々の人間が選択する特定の具体的な対象または対象群に向けられた志向性である。

13) 国土庁計画・調整局「新全国総合開発計画総点検中間報告、地方都市問題」昭和50年8月。

また、表6は、同「長期展望（西暦2000年）作業参考資料（要旨）」『人と国土』昭和51年1月第1巻第5号40頁から引用。

う。ちなみに表7でその試算分布をみると、東京は総合指数で42.6%までが集中している<sup>14)</sup>。さらに

表 6. 三大都市圏人口の対全国構成比の推移

(単位：%)

西暦(年)	700	1500	1600	1873	1940	1950	1975
三大都市圏	27.7	31.0	37.9	25.6	38.7	32.1	44.9
(東京圏)	9.5	12.1	10.6	10.5	17.4	15.6	24.2
(名古屋圏)	6.3	6.5	6.8	5.9	5.9	5.8	6.7
(大阪圏)	11.9	12.4	20.5	9.2	15.4	10.7	14.0
地方圏	72.3	69.0	62.1	74.4	61.2	67.9	55.1

(注) 委託調査「日本列島における人口分布の長期時系列分析」等より作成したものである。

三大都市圏……東京圏(埼玉県, 千葉県, 東京都, 神奈川県), 名古屋圏(愛知県, 三重県)及び大阪圏(京都府, 大阪府, 兵庫県)

地方圏……上記以外の地域

資料出所：注13参照

表 7. 主要都市における中枢管理機能の分布

(62都市=100.0)

	経済的機能	行政的機能	文化・社会的機能	総合指標
東京	44.2	43.6	39.9	42.6
大阪	17.6	5.8	11.3	11.6
名古屋	6.0	4.6	5.9	5.5
札幌	2.2	4.6	2.9	3.2
福岡	2.3	3.0	3.1	2.8
京都	2.3	1.1	4.0	2.5
神戸	3.3	1.7	1.8	2.4
仙台	1.2	3.5	2.3	2.3
広島	1.7	2.9	1.6	2.1
横浜	2.2	1.7	1.5	1.8
北九州	1.4	0.3	2.1	1.3
金沢	0.6	1.8	1.2	1.2
熊本	0.3	2.2	1.0	1.2
高松	0.6	2.0	0.5	1.0

(注) 1. 経企庁資料による。

2. ここでは総合指数1.0以上の都市をとった。

資料出所：注14参照

住会議が開催予定であるが、人口集積と居住環境の問題が今後よりつめた方法で検討されなければならない。その際には、魅力的な地方都市づくりといっても、よいより生活環境を求めたコミュニティ形成の重要性だけは明確であろう。

は地価高騰、土地所有権との調整、住民参加、費用負担などの十分な検討も平行されなければならないし、健康な地域社会の形成にみあう「適正な」人口規模の受入れについて市町村計画の策定も必要となってきている。

これまでの開発政策は人口の地方分散を訴えはしたが、この分散の原則と方法について、いまだに基本的な問題がつきつめられているとはいえない。人間を地方に帰らせようという思想があるだけであるし、その方法としてはもっぱら地方に工場と住宅を作ろうという考え方があるばかりである。そこには人口の集中と分散によって何が獲られるかという検討もないし逆にいえば人間は何を求めて住む場所を決めるのかといった問題意識が欠如していたような気がする。昭和51年5月末には国連の人間居

14) 山内仁, 石川久雄「現代大都市形成の論理——東京大都市圏の発展と土地問題」『ジュリスト, 特集土地問題, 実態・理論・政策』昭和46年4月10日号 20頁。