



今も生きる14000kmの根拠「四全総」とは？

東京外かく環状道路は都心から約15kmの圏域を環状に連絡する延長約85kmの高規格幹線道路です。西側の東京区間(関越～東名、以下「外環」)16.2kmについては2002年からPI外環沿線協議会が行われ、江崎は現在もPI委員として交通を中心とした分析を続けています。

外環をはじめ現行の高速道路網計画は、1987年策定の第四次全国総合開発計画(以下、「四全総」)において、1966年に定められた高速道路網計画7600kmに、高速国道3920kmと一般国道自動車専用道路2480kmを追加し、高規格幹線道路網14000kmとして決定したことが根拠となっています。その全国総合開発計画は、国土総合開発法に基づく総合開発計画で、内閣総理大臣が関係行政機関の長の意見を聞き、国土審議会の調査審議を経て、策定されます。今も生き続ける「四全総」とは何か、当時の経済情勢や検討経緯を振り返ります。

1. 四全総策定当時の経済情勢

日米貿易摩擦と前川リポート

1970年代の石油危機以後、日本経済は欧米諸国に対する集中豪雨的輸出により立ち直ったものの貿易摩擦が激しくなりました。1985年9月、G5(米・英・仏・西独・日)のプラザ合意による協調介入で急激な円高・ドル安へ転換し、輸出産地を中心に円高不況となりました。しかしアメリカは日本に対して、巨額の貿易赤字を計上している背景には日本経済の構造問題があり、それを是正するようにと、さらに圧力をかけてきました。

同年10月、中曽根総理大臣(当時)は前川春雄・元日銀総裁を座長とする「国際協調のための経済構造調整研究会」を発足させました。翌86年4月、日米首脳会談に先だって発表した報告書が、いわゆる「前川リポート」です。

提言には、①内需拡大、②国際的に調和の取れた産業構造への転換、③市場アクセスの一層の改善と製品輸入の促進等、④国際通貨価値の安定化と金融の自由化・国際化、⑤国際協力の推進と国際的地位にふさわしい世界経済への貢献などが書かれ、特に①内需拡大では、大都市圏を中心とした既成市街地の再開発、そのための規制緩和、社会資本の整備促進などが挙げられています。

これらは後に、円高不況と内需拡大圧力により次第に財政支出のたがが外れて歯止めが利かなくなっていき、バブル経済とその崩壊でさらに膨大な赤字国債を抱えることにつながっていきます。

2. 四全総の検討経緯

2-1 中間とりまとめに「東京圏対その他」

四全総の策定作業に先立ち次期全総の対応すべき課題と方向を明らかにする作業が行われ、1984年11月に四全総長期展望作業中間とりまとめ「日本21世紀への展望」が公表されました。地球規模では二酸化炭素の増加等による気候変化、日本については人口減少、高齢化、女性の社会進出、価値観の変化、社会資本ストックの維持管理的経費増大の可能性も指摘されています。しかし言いたいこととしては、投資余力が維持されている20世紀の間に基盤整備への投資を期待すること、特に注目されたのは、「東京圏対その他」という捉え方でした。

2-2 東京圏に関する動き

東京都区部への一極依存構造を是正するため、国土庁では四全総に関連し1979年から首都改造計画策定調査を開始、1985年5月に「首都改造計画」を策定しています。東京中心部は行政・経済・文化の中核機能を分担し、周辺部は環状方向に幹線交通体系を整備し軸状に新市街地を開発整備し業務核都市を育成することで人口や諸機能を再配置する連合都市圏型構造を目指すものです。

また1986年8月、綿貫国土庁長官(当時)が中曽根総理大臣に審議経過を報告した際、大都市問題の重視、大都市問題については多方面からの意見徴集を行うことが指示されたとされています。いわゆる「8月発言」です。

これを受け、9月には綿貫国土庁長官の私的諮問機関として国土政策懇談会、10月には国土審議会計画部会に大都市問題ワーキンググループが発足します。

2-3 審議経過報告に対し地方が反発

1986年12月に「第四次全国総合開発計画調査審議経過報告」が公表されました。東京について世界都市としてその重要性を書くと同時に、各地域がそれぞれの特性を活かして活性化し、適切な機能分担をし、地域間、国際間で相互に補完・触発しあいながら交流する多極分散型国土を形成するため「交流ネットワーク構想」を推進することとしました。このような東京を重視した記述へのジャーナリズムの反応を受け、地方から批判が続出しました。

展望作業段階に続き再び1987年1月から、地方自治体はじめ関係各方面との意見交換が積極的に展開され、6月に四全総が閣議決定されました。

3. 四全総の内容

高規格幹線道路網14000kmを明示

四全総は、地方圏の開発・整備に関する記述がより具体的になり、各地で推進すべき事業名、プロジェクト名が大幅に増加する、という結果になりました。特に高規格幹線道路について、地方中枢・中核都市、地域の発展の核となる地方都市及びその周辺地域等から概ね1時間程度で利用が可能となるよう、およそ14000kmで形成すると明示されました。国土基盤投資は1986年度から2000年度の15年間で1000兆円程度を想定しています。

4. その他・その後の社会

4-1 進まないモーダルシフト

トラックから鉄道や海運へ切り替えるモーダルシフトは、1981年7月の運輸政策審議会答申において省エネ対策として登場、1990年12月の運輸政策審議会物流部会答申においてトラック運転手の労働力不足対策として登場し、1991年4月に運輸省はモーダルシフト推進を表明します。地球温暖化対策としての期待もありますが、進みません。

4-2 地方鉄道の廃止

1987年4月に国鉄が分割民営化され、2000年3月には改正鉄道事業法が施行され、事業者の判断で廃止が可能になりました。地方鉄道は沿線の過疎化や少子化、モータリゼーションの進展、さらには整備新幹線開業も経営を厳しくし、利用者減少により廃止が相次いでいます。

4-3 中心市街地の衰退

かつて中小小売商を保護するため大規模小売店舗法(大店法)があり、大規模小売商が出店する際には地元との事前調整が必要でした。規制緩和の流れを進めたのは1989年から1990年の日米構造協議です。2000年に大店法廃止、新たに大規模小売店舗立地法(大店立地法)施行、この後、全国各地の都市の郊外に大規模小売店が出店し、地方都市の中心市街地が衰退していきました。

4-4 若者の車離れ、外出減少

2017年11月、国土交通省都市局は2015年実施「全国都市交通特性調査」の集計結果を発表しました。若者(20代)の傾向として、「男性の休日の移動回数が1987年比47%減」「三大都市圏だけでなく、地方都市圏においても自動車の利用割合は減少傾向」「免許保有率は減少傾向」ということです。(図1、図2)

2016年9月に行われた生成原単位研究会のシンポジウムでも、パーソントリップ調査をもとに同様の報告がありました。西堀泰英氏(豊田都市研究所)は、ネット通販の利用頻度が多いと日常的買い物回数も多い、逆にネット通販の利用頻度が少ないと外出も少ないと報告し、今後、公共交通や高速道路事業の経営への影響、中心市街地の活性化も一層厳しくなる可能性を指摘、運転免許や自動車がなくても移動できる環境整備を提案していました。



図1 若者(20代)の交通手段別構成比【三大都市圏・平日】

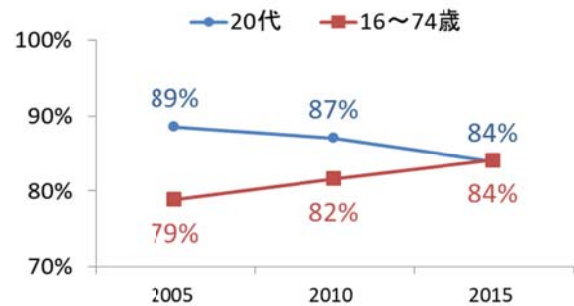


図2 若者の免許保有に関する傾向
出典:国土交通省都市局「全国都市交通特性調査」

5. 国土のあり方を再考する必要がある

四全総にみられるような量的拡大を図る「開発」を基調とした国土総合開発法から国土の質的向上を図る国土形成計画法に移行した後も道路整備は続けられ、高規格幹線道路の供用延長は11495km(14000kmの82%、2017年11月時点)、国交省は12月、財政投融資1.5兆円を活用して大都市圏環状道路等の整備を加速すると発表しました。その一方で現行の国土形成計画(全国計画)でも相変わらず「東京一極集中の是正」を謳っています。

四全総の策定段階では高速交通体系の整備が東京一点集中を加速する懸念、その後も四全総が地域間格差を拡大したという指摘が出ています。四全総がもたらしたものを検証し、国土のあり方を再考する必要があると見られます。

参考資料: 矢部洋三編『現代日本経済史年表 1868-2015 年』2016.8、日本経済評論社/国土庁大都市圏整備局監修『首都改造計画』1985.7、首都圏整備協会/国土庁計画・調整局監修『第四次全国総合開発計画一解説と資料』1989.9、ぎょうせい/高橋潤二郎編『四全総は日本を変えるか』1988.3、大明堂/1986.8.8新聞各紙/国土庁編『明日の国土政策を考える一国土政策懇談会における議論の概要』1987.4、ぎょうせい/加藤一郎『国土政策のあり方一国土政策懇談会と四全総をめぐって(記念講演)』日本不動産学会誌 第3巻第2号 1987.10/松永裕己『国土計画の役割について一四全総策定過程の考察』経済論究第98号 1997.7、九州大学大学院経済学会/日本政策投資銀行「今後の物流ビジネスにおけるモーダルシフトへの動き一鉄道貨物輸送を中心に」調査第88号 2006.4/堀内重人『鉄道・路線廃止と代替バス』2010.4、東京堂出版/加藤義忠・佐々木保幸・真部和義『小売商業政策の展開』2006.3、同文館出版/神野直彦『地域再生の経済学一豊かさを問直す』2002.9、中公新書/社会資本整備審議会道路分科会第30回国土幹線道路部会 2017.11.17 資料4

