

国土計画における新自由主義政策の投影

川上 征雄*

1. はじめに

敗戦後のわが国の国土計画の再始動は、米国で大恐慌を機に実施されたニューディール政策の日本への応用となる国土総合開発法(国総法)の立法を起点としている。わが国の経済復興、経済成長、低成長経済、バブル経済、デフレ経済という社会経済環境の遷移を映しつつ、5次にわたり全国総合開発計画が、次いで2次を数える国土形成計画全国計画が策定されてきた。国土づくりの指針として、昭和年代においては国民的関心や期待を集めてきた国土計画であったといえるが、近年その負託が薄らいできた感は否めない。それは、失われた10年、20年、あるいは30年とさえいわれる平成年間における経済の停滞を反映しているようでもある。その停滞への移行の端緒には、1980年代以降の新自由主義の浸透という経済政策の転換と無関係ではないと考える。すなわち新自由主義にはそもそも行政に対する不信任、ひいては計画行政を否定する偏向があるからである。

本稿では、空間計画の成り立ちとその理論的背景の経緯を振り返り、そして1980年代以降のわが国での新自由主義の台頭が計画行政に反映されてきた動向について回顧するものである。

2. 空間計画の起源と変遷

(1) 起源は産業革命期

国土計画のみならず、地域計画や都市計画など、いわば近代的な空間計画には、その成り立ちの起源を一にするとところがある。その淵源を辿ると、18世紀後半から19世紀初頭に勃興した産業革命を機に進展した都市の工業化に行き着く。

その過程で大きな社会問題となった貧困、社会階級・地域間の不均衡、劣悪な労働環境、不衛生な生活環境が都市ならではの課題として蔓延し、スラムに凝縮された。これらの悲劇を解消しようとする思索が多くなされたが、空間計画への問題意識はここから発しているといえる。換言すれば、資本主義的工場生産の爆発的進展によって生じた貧困問題、格差問題

* 公益財団法人都市化研究公室 特別研究員

として顕在化した社会的な歪や軋轢を改善するために提起された社会改良運動の一環として考量された思想を原点としている。

たとえばビクトリア朝時代のロンドンでは、工場での劣悪な労働環境、児童労働の横行、スモッグに顕れた都市環境の悪化、そして貧富の差の拡大、不衛生による疫病の流行がみられ、街には貧民窟、ルーカリーが形成された。フリードリヒ・エンゲルスは『イギリスにおける労働者階級の状態』を著し、労働者の住宅・住環境に問題ありとした。このような状況の改善に向けて、ユートピアという空想的な共同体主義が生まれ、国家ではなく、コミュニティ中心の無政府主義の思想が生まれた。

片や工場経営に当たる資本家の方では、ソルテア、ボーンビルなどで、工場とそこで働く労働者のための計画的工業村、カンパニータウンを建設して問題に対処しようとした。行政側では公衆衛生法により、公衆衛生の観点から建築規制を実施し、やがて住居法、都市計画法へと展開していったのである。

空間計画に関連する先駆的な著作の内容に概ね共通する事項は、急成長する工業都市における劣悪な生活環境を憂い、そうした状況を改善するための方策の提案だといえる。シャルル・フーリエ、ロバート・オーエンは、都市の非人間的な環境から逃れるために新しい工業コミュニティ、理想工業村の建設を提案した。一方ピエール・ジョセフ・プルードン、エリゼー・ルクリュやピョートル・クロポトキンは、資本主義経済を解体、かつ国家を廃し、それに代わって自治に基づく相互扶助的経済を導入し、意思決定権を地域レベルに移すことを主唱した。これに抗して革命的ではなく、緩やかな社会改革を志向するフェビアン協会がロンドンで設立されたのである。やがて英国労働党の母体となる組織である。

そのような思考の遷移のなかで誕生したのがエベネザー・ハワードの田園都市構想であった。ルイス・マンフォードをして飛行機と並ぶ20世紀最大の発明と言わしめたそれは一世を風靡し、母国イギリスのみならず、広く世界に伝播し、影響を与えた。わが国の田園調布もハワードの描いた模式図をそのままに現実の土地区画に当てはめている形式的模倣の産物である。

都市での貧困を排除し、農村の快適さを享受しようという「都市と農村の結婚」を標榜したその考えが咀嚼されて、都市郊外部のニュータウンを誕生させ、やがて衛星都市論へと展開した。これが中心都市を越えて周辺都市が連担した広域圏での計画を発想する始まりでもある。

第一次世界大戦後、主に中産階級が都市の無秩序な開発による自らの資産の価値下落を懸念して、地区ごとに土地利用、密度、建物形態を規制するいわゆるゾーニングが標準的な都市計画の手法として普及していった。歴史的資産や良好な居住環境を含めた既存ストックを保全するための手段としている面が強い。これと対照的にわが国においては、ストックが未整備な段階にあったことから、新たな投資フローを将来の土地利用構想に導く手法として予め設計し、それへ誘導する手法とした面がある。

1924年にアムステルダムで開催された国際住宅・都市計画会議は、都市計画から地域計画、さらにはより広域の国土計画が必要となる旨を表明した。如上の起源と経緯を有する空間計画については、おしなべて社会改良、社会救済の意図に始まり、やがて既得権的住環境の保

持のために利用された。いずれもその精神は自然の成り行きに任せるという自由放任（レッセフェール）ではなく、人間の叡智がより良い方向に意図して導くべきだとする社会改良の立場に基づいている。空間計画全般について、市場がすべてを律するという自生的秩序によっては達成できないという設計主義に立脚しているのである。

(2) 大恐慌と国土政策

空間政策、計画行政がより重視されるようになった画期は、1929年にニューヨークの証券取引所の株価の大暴落、「暗黒の木曜日」を境に地球規模での不況が蔓延した時である。負の連鎖は世界的な大恐慌へと発展する。「市場の失敗」の体现である。

この経済恐慌を乗り切るための各国の施策には相違がみられた。全体主義的体制をとるソビエト連邦のゴスプランやナチスドイツのラウムオルドヌングといった国土計画を実施することで、有効需要を創出し、雇用機会を確保しながら経済を刺激しようとした。具体的にはソ連では自然改造計画、ドイツではアウトバーン建設などが実施された。

一方、アメリカで1929年当時に政権を担っていたのは、共和党のフーヴァー大統領だった。過酷な経済状況の中にあってもレッセフェールを護り、政府の介入を避けようとした。1929年から1932年の間に卸売物価は40%下落し、名目GNPは44%減少、失業率は25%に及んだ。市場メカニズムによる経済の回復を期待したフーヴァーに代わって政権についた民主党ルーズベルト大統領の施策がニューディール政策である。

デフレ対策のため、ルーズベルトは最初の100日間に施策実施のための法案を矢継ぎ早に成立させた。全国産業振興法(NIRA)、農業調整法(AAA)、テネシー溪谷開発公社法(TVA)などである。NIRAでは、企業のカルテルを認め、企業活動への国家統制を強めることで生産調整と価格安定を図り、一方労働者に団結権、団体交渉権を認めることで購買力の向上を図った。AAAでは、農産物価格安定のため農家に補償金を与えて作付制限をした。そしてTVAは、ダム建設や地域開発などの総合開発を政府の公共事業として実施し、雇用を創出しようというものであった。政府の積極的な役割で有効需要を生み出そうとするケインズ理論の実践であった。

ルーズベルトは独善的と言えるまでの頑なさで政策を遂行し、州政府の権限である公共事業を連邦政府が実施する方便として、7州にまたがるテネシー河流域を対象とする事業を実施した。また大統領のブレイントラストとして機能した諮問委員会は、議会共和党からの攻撃に晒されて、国土計画委員会(NPB)、国家資源委員会(NRB)、国家資源協議会(NRC)、そして国家資源計画委員会(NRPB)などと名称を変えながら巧みに存続させた。この強引な政策運営に対して、後年NIRAとAAAは行政による立法権の侵害に当たるとして、連邦最高裁判所から違憲の判断が下されたものであった。

また英国では、特に疲弊した最悪地域を最優先に手当てするとする特別地域整備法を制定して地方の振興を図る一方で、その後に労働党政権がロンドンの都市整備などを行うこととなるバーロー計画、高福祉政策を誘引するビバレッジ報告をまとめていくこととなる。

産業革命を機に派生した社会改良を目的とする空間政策であったが、資本主義・市場経済を基本とする各国の対策に共通するのは、いずれも自由放任には懐疑的で、人間の叡智が社

会を導こうとする、時には強権的なエリート意識でもって政策を遂行するという姿勢を貫いていることであった。

3. 経済理論の変遷

ここで空間政策のあり様に大きな影響をもたらす経済政策の裏付けとなる経済理論の変遷について回顧しておこう。以降の記述は、しばらく光多（2022）に従うこととする。

(1) 古典派経済学

経済理論の動向についても、産業革命期以降から見ていくこととする。産業革命期の社会の行動変化に着目して、『国富論』、『道徳感情論』等を著したのがアダム・スミスである。それまでの重商主義による国富増大という考えに否定的であり、労働が富を蓄積するという労働価値説の考えに立ち、生産される消費財が豊かさの源泉であるとした。商品市場の発生、分業による生産性の向上、価格形成理論を説いた。生産者と需要者の需給関係のなかで、自然価格と市場価格の間に生じる乖離が市場によって均衡にいたるとする。私的利益の追求が社会全体の利益を生むと考え、商品の需給市場が価格を形成し、租税によって所得の移転、財産の不平等の是正等という一定の役割を政府に担わせるとした。この理論は、やがてデヴィッド・リカード、トマス・ロバート・マルサス等の初期近代経済学者に引き継がれるものとなる。

19世紀にカール・マルクスは、資本家階級による労働者階級の搾取という構図を取り上げ、唯物史観に基づいていづれ資本主義は崩壊すると説いた。

これらスミスからマルクスまでの古典派経済学の背景には、産業革命による大きな社会変動があり、新たな価値を賃金、地代、利潤に3分解し、経済主体を労働者階級、地主階級、資本家階級の3つに分けて論じた。受注生産から見込生産に移行するなかで、市場での需給関係が種々の経済取引を発達させるとする。

市場が完全競争の状態においては、人材、資源は完全に雇用され、そして利用され、市場価格の形成により効率的な資源配分が実現するという論を展開したのがカール・メンガー、レオン・ワルラス等の新古典派経済学者であり、後続の新自由主義の源流だといえる。

(2) 新古典派経済学

近代産業社会では古典派経済学の想定とは異なり、静学的・機械的な均衡状態にはならないと指摘したのは、アルフレッド・マーシャルである。マーシャルは、人間を利己的で孤立した合理的な個人と仮定するのではなく、また後に新自由主義者が主張する合理的期待仮説をも否定している。マーシャルは、需要・供給分析や限界効用といった新たな経済理論を背景に、より高度化した経済学、近代経済学の基礎を築くアーサー・セシル・ピグーやジョン・メイナード・ケインズらの師であり、近代経済学の祖ともいわれた。この19世紀半ば以降は、人々が資本主義経済体制を信頼し、経済学の需要供給分析、限界効用論等、基本的な理論、分析が発展した時期であった。

しかし20世紀初頭、ロシアで共産主義革命が起こり、第一次世界大戦後の好況からやがて

訪れた大恐慌により、市場がすべてを調整するという資本主義経済への疑念が惹起された。大恐慌が株価暴落、失業者急増という経済の先行き不透明な不安の時代を招来した。ここでケインズは、政府が市場に積極的に介入し、市場の需給関係の調整を図ることを説いた。有効需要の政策的コントロールで完全雇用を達成するという総需要管理政策である。さらに、ケインズは大恐慌に対する解決策として、利率の切り下げという金融政策、社会基盤等への政府投資の如き財政政策を提唱している。古典派経済学、新古典派経済学が前提としていたのは需給均衡と完全雇用であるが、一定の状況下においては何らかの政策的介入を行わない限り市場は均衡しないとしたのがケインズであった。

一方で1940年代後半には、個人的自由の理念に忠実であるべきとする自由主義者たちが、フリードリヒ・フォン・ハイエクを中心とするアカデミックグループのモンペルラン協会に集った。そこにはミルトン・フリードマンも加わっていた。

第二次世界大戦後は、アメリカのポール・サミュエルソンを中心とする経済理論が有力であった。いわばケインズ経済学と新古典派経済学を総合した理論であり、サミュエルソンは、「不完全雇用時にはケインズ主義的介入を行うべきであるが、ひとたび完全雇用に達すれば新古典派理論がその真価を発揮する」と唱えた。

アメリカは、世界最大の経済大国として1950年代から1960年代にかけて3回の景気循環を経た後、1960年代には高度経済成長を謳歌した。しかし、1960年代後半になるとインフレを伴う不況という現象、スタグフレーションが進行していくものとなる。その要因としては、それまでの経済成長をけん引してきた技術革新の停滞、そして賃金上昇・高止まりが考えられる。さらに1973年、1979年の2度にわたる石油ショックが経済の混迷に追い打ちをかけた。

(3) 新自由主義経済学

失業率上昇と価格上昇というスタグフレーションに対してケインズ経済学は有効な政策が打てなかった。これに対応して登場したのが、ミルトン・フリードマン主導の新自由主義経済学である。基本的に価格統制の廃止、資本市場の規制緩和、貿易障壁の縮小、公益企業の民営化と緊縮財政、政府による経済への干渉の減少等を内容とする経済改革を打ち出した。その考えの基本は、政府に対する不信任であり、人間の意図による現状分析、政策立案の能力への疑念から、政府が講じる政策や計画は不要だと主張する。すなわち政府の役割は個人の自由を国外の敵から守ることに限定し、そのための法と秩序を維持し、個人間の契約が履行される環境を整えることで、競争市場を育成すべきだとする。さらに、政府の権力は、国よりは州、州よりは郡や市で行使するよう分散されることが望ましいとしている。

4. 新自由主義の台頭

(1) 新自由主義が空間政策にもたらす影響

新自由主義は、公的領域においても市場原理が関与すべきとするものである。すなわち、国家の介入、干渉からの自由を謳い、ひいては「計画行政」に対する忌避感に通じているといえる。そして、私的所有権、自由市場、自由貿易の強化を進め、制度的枠組みの範囲内で個々の経済活動の自由とその能力とが無制約に発揮されることで全体の富と福利が最大化す

るという政治経済的な思想である。それを実行する手段がNPM ; New Public Managementであり、民間の事業経営等の行政への応用である。新自由主義者は、その実践の結果として、社会において格差が生じることも厭わないものとなる。政策手段としては規制撤廃、私有化、地方分権、グローバル化、金融化等を促すものとなっている。

(2) アメリカでの動向

このような新自由主義が実践されるに至った契機は、1980年頃に顕在化した南米チリの累積債務問題だとされる。米国共和党のレーガン政権は、米国財務省とIMFでこれに対処する方針を固めた。そこで債務国の返済繰り延べを認める代償に新自由主義改革を実施させようとしたのである。この時の取り組み体制について、ジョセフ・スティグリッツをして「IMFからケインズ主義派が一掃された」と言わしめている。これ以降、政策ドクトリンの大きな転換が行われたのである。米国国内施策にも同様の方針が適用されていった。

さらにIMFと世界銀行はこの自由市場原理主義を正当理論として、小さな政府、規制緩和、民営化を世界中に「輸出」しようとする対外経済戦略に合意した。いわゆるワシントン・コンセンサスである。先進国の開発途上国への経済援助にはこの考えの下に実施されることとなり、世界に広く伝播した。新自由主義が世界的に実装されたのだった。

(3) 英国での動向

英国における新自由主義政策の実践は、保守党サッチャー政権の誕生を嚆矢とする。新自由主義に則った空間政策の断行は、1960年代後半から施行されてきたロンドンの事務所立地規制策であるODP; Office Development Permitsの廃止であった。ロンドンの過密化を抑制し、一方で地方を振興するという空間政策の基本的方針を転換させたのである。「都市と農村」の対比で象徴されることもある地域格差問題とは、いうなれば階級格差の2次元平面上での投影であるといえる。新自由主義においては、何よりも自由が至高の規範であり、その結果として生じる経済格差等についてはやむなしとするものである。よって新自由主義下では、地域格差についても同様に競争の結果の格差として容認する傾向がある。人間の意図をもって地域格差を是正するという行為を良しとせず、政府によらない自由市場がその態様を決するというものとなった。したがって地域開発補助金の金额的、地理的な規模の縮小など政府支出を抑え、一方で民営化を促進した。

また第二次世界大戦後に採ってきた労働党主導の「ゆりかごから墓場まで」の高福祉政策は、小さな政府への改革に転じた。そして広域行政区であるロンドン大都市圏の所管官署であるGLC; Greater London Councilを廃止した。首都ロンドンに関する一連の空間施策はグレーター・ロンドン・プランと括られて、わが国でも首都圏整備計画などで参照・応用されてきたものであった。英国で実施されてきたロンドン市内への事務所立地の抑制策は、都市の活力を減じ、またインナーシティと呼ばれる都心外周部におけるスラム化などの課題を生じさせ、都市衰退を招いたと評価されていた。そのようなロンドンの都市再生に向けた象徴的プロジェクトがテムズ河沿いのドックランド開発であった。河岸地にある造船所跡地という第二次産業のための土地空間を事務所、商業施設等の第三次産業用途に利用転換するこの

ドックランド開発は、アメリカのボストン、カナダのバンクーバーなどとともに、わが国ではウォーターフロント開発と称した再開発プロジェクトとして喧伝された。臨港地区の解除などの規制緩和と民間資本の活用という観点からも象徴的な事業であった。そしてわが国におけるバブル経済の進行と相まって、国際金融機関等の特に東京での用地需要の高まりが、いきおい東京ベイエリアの開発（東京臨海副都心、横浜みなとみらい21、千葉幕張新都心など）を進めるものとなった。

5. 中曽根政権と新自由主義

(1) 計画行政への不信

サッチャー、レーガンと同時代に、わが国では中曽根康弘政権が1982年に誕生した。就任して間もなく計画行政に対する政権の態度が鮮明になる出来事があった。それは1955年から定期的に策定されてきた経済計画の取り扱いについてであった。中曽根内閣発足前の鈴木善幸内閣の時から「新経済5ヵ年計画」を1983年4月末に策定するべく、経済審議会でも審議を続けていた。しかし、1983年1月時点で中曽根総理からは、政府が計画数値を示すものとしてではなく、代わって経済の将来展望を行うものにとどめるように指示された。これにより同年8月に計画の名を外した「1980年代経済社会の展望と指針」が閣議決定されたのであった。中曽根内閣が「計画」を忌避するという新自由主義的ふるまいを示した一例である。

次の図表のように、1955年の鳩山内閣以降策定されてきた歴代の経済計画であったが、中曽根内閣では「計画」の名を落とした。その後内閣が代わり一時的に「計画」の名が復活したこともあったが、小渕内閣以降は「計画」の名を冠するそれはもう無い。

計画名	内閣	計画期間
経済自立5ヵ年計画	鳩山 1955.12	1956-1960 (5ヵ年)
新長期経済計画	岸 1957.12	1958-1962 (5ヵ年)
国民所得倍增計画	池田 1960.12	1961-1970 (10ヵ年)
中期経済計画	佐藤 1965.1	1964-1968 (5ヵ年)
経済社会発展計画 ー40年代への挑戦ー	佐藤 1967.3	1967-1971 (5ヵ年)
新経済社会発展計画	佐藤 1970.5	1970-1975 (6ヵ年)
経済社会基本計画 ー活力ある福祉社会のためにー	田中 1973.2	1973-1977 (5ヵ年)
昭和50年代前期経済計画 ー安定した社会を目指してー	三木 1976.5	1976-1980 (5ヵ年)
新経済社会7ヵ年計画	大平 1979.8	1979-1985 (7ヵ年)
1980年代経済社会の展望と指針	中曽根 1983.8	1983-1990 (8ヵ年)
世界とともに生きる日本 ー経済運営5ヵ年計画ー	竹下 1988.5	1988-1992 (5ヵ年)
生活大国5ヵ年計画 ー地球社会との共存をめざしてー	宮澤 1992.6	1992-1996 (5ヵ年)
構造改革のための経済社会計画 ー活力ある経済・安心できる暮らしー	村山 1995.12	1995-2000 (6ヵ年)
経済社会のあるべき姿と経済新生の政策方針	小渕 1999.7	1999- (10年間程度)
構造改革と経済財政の中期展望	小泉 2002.1	2002-2006 (5ヵ年)

図表 経済計画の変遷

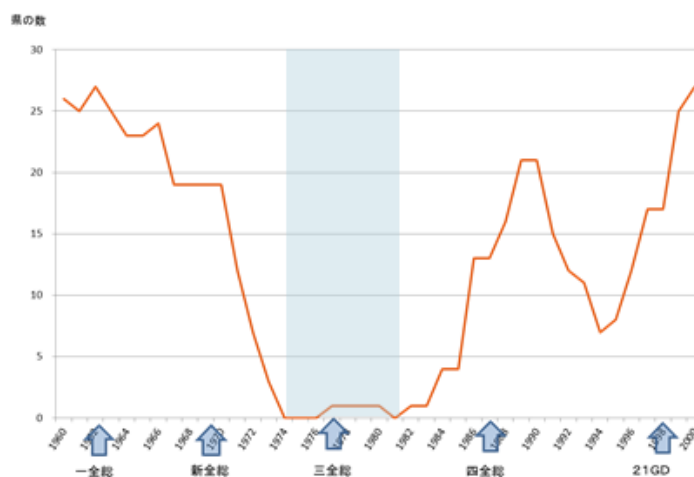
(注) 内閣府『経済要覧』より作成

中曽根内閣時に全総計画の四全総を策定することとなるが、経済計画とは異なり国土計画が国総法に基づく法定計画であったことから名称についての議論には至らなかった。ただし、後年の5番目の全総計画の時には、「21世紀の国土のグランドデザイン」と自ら称して、「計画」の呼称を避けるものとなる。

(2) 分散論からの転換

中曽根は総理大臣に就任する以前に出版した『心のふれあう都市』（1980）において、当時の国土政策である地方分散施策に対して、批判的な見解を既に示していた。同書において「従来多くの有識者によって唱えられてきた『大都市機能の地方分散論』を、謙虚に反省する必要があるのではないかと考えている。分散論には、大都市が優れていて、地方が劣っているといわんばかりの尊大さが散見されるように思えてならない。」と述べていた。当時の国土政策のドクトリンでもある「定住構想」、すなわち地方分散論への否定的意見が表明されていた。

実際わが国では、高度成長期とその後しばらくは、大都市圏への人口集中が続き、その反射として地方圏の多くの県では人口が減少していたが、1974年から1981年の各年には、東京都以外のすべての県が前年に比して人口が増加するという様相変化があったのである。



図表 前年より人口が減少した県の数

この間で1977年から1980年の4年連続で唯一東京都だけが人口が減少するという地方への人口分散が観測された。「大都市への人口と産業の集中を抑制し、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という方式…」である三全総の定住構想がまさに推進されていたかのようであった。

しかし、四全総の策定に先んじて首都圏の整備施策を検討する首都改造計画策定作業において、国土政策の方針の転向がみられるものとなった。1979年から検討が進められていたものであったが、その中間的な報告として1983年1月に「首都改造構想素案」が公表され、最終的に1985年7月に「首都改造計画」として成案をみたものである。この二つの文案からは時の順を追って、計画の基本的スタンスに変化が生じたことを窺わせる。当

初作業である 1983 年の構想素案段階では、「はじめに」のなかの「首都改造計画策定の趣旨」の部分において、「国土政策は、今後とも三全総で打ち出された定住構想に基づき、人口、産業等の大都市への集中の抑制、地方への分散を推進していくことを基本とするが、…」と記述されていた。しかし、1985 年の首都改造計画本案においては、他の部分が基本的に同文のままであったなかで、当該文言のみが意図的に削除されたのである。すなわち首都改造計画では、全総計画に先んじて三全総の定住構想を継承しない旨を明確にしたのであった。定住構想が掲げる地方分散政策からの転換を明示した出来事であった。新自由主義が好まない「大都市抑制、地方振興」という分散政策を取り下げた証左である。

(3) 行財政改革、民営化

中曽根首相は、その前職では鈴木内閣の行政管理庁長官として、「増税なき財政再建」に資するため設置された「第二次臨時行政調査会」（第二臨調）の担当大臣であった。第二臨調は、「活力ある福祉社会の建設」と「国際社会に対する積極的貢献」を目標に掲げ、「行政各部門のみならず、国民、企業、団体それぞれに対しても、高度成長期以来の惰性を断ち切って行政への依存体質を脱却し、…」とし、老人医療無料制の廃止などの政府支出削減等と財政再建の推進を提言していた。この一環として行政改革、財政赤字削減、各種民営化、規制緩和、地方分権、補助金改革、税制改革、海外からの投資受入れ促進などの項目が検討の俎上に上がった。まさに新自由主義的施策への舵とりであった。

まずは公的部門の日本専売公社、日本電信電話公社、日本国有鉄道の民営化などを断行した。併せて公有地の売却利用などにより財政負担を軽減しながら、都市再開発を中心とする国土開発、いわゆる「中曽根民活」を実施したのであった。長い間構想止まりであった東京湾横断道路が民活事業の名目で実現に至った。民営化、財政改革、小さな政府が積極的に推進されていった。

(4) 世界都市東京の整備

新自由主義は自由貿易体制を支持し、グローバリゼーションを推進するものである。国際金融、多国籍企業の国際展開は新しい都市形態を生じさせた。四全総では「世界都市東京」という新たな提言が行われた。「世界都市」は、それまで人口に膾炙してきた「国際都市」とは異なった語句として意識的に使用されている。世界都市とは、都市が単に国際化するのではなく、その都市が地球ネットワークのなかである特定の地理的位置を占めて相応の役割を担うということなのである。

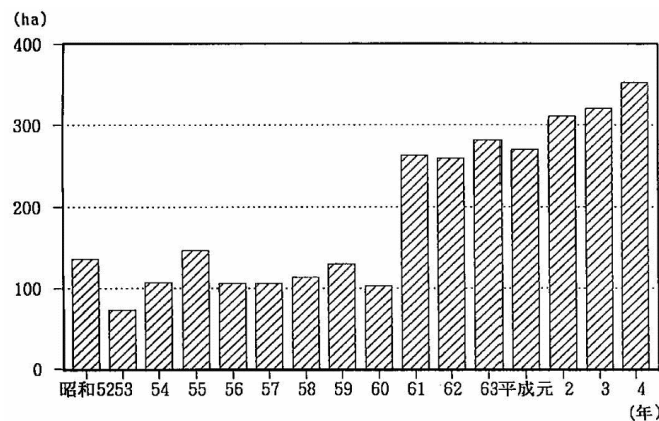
それは金融の自由化、国際化及び情報の国際化の進展に応じ、東京には国内の金融センター、情報センターとしての機能集中が進むと同時に国際金融センター、国際情報センターとしての機能も果たすことになるというものである。当時は世界の経済活動の 10% を占めたわが国経済の国際的な地位と役割の大きさ、そして発展可能性が見込まれていた中国、東南アジア諸国の至近にあることから、ロンドン、ニューヨークと並ぶ世界都市への道を歩むものと位置付けたのである。

グローバリゼーションがもたらす世界自由経済システムの中で国家という領土的境界を

超越した自由放任の多国籍企業の巨大産業資本が世界中に展開する拠点が世界都市なのである。

(5) 事務所需要の急増

日本の発展のために東京の強化が必要という「東京牽引車論」の考え方も生じた。国土の均衡ある発展のために政策的に抑制してきた東京の整備方針を廃して、積極的開発に転じたのである。それまでの方針に反して東京都心の再開発も企図されるようになった。この政策転換を端的に物語っているのは、東京の事務所床面積の増加である。次の図表のように事務所床面積の増加量は 1985 年を境として飛躍的に増加した。



図表 東京都区部の事務所床面積増分

(注) 東京都『東京の土地』より作成

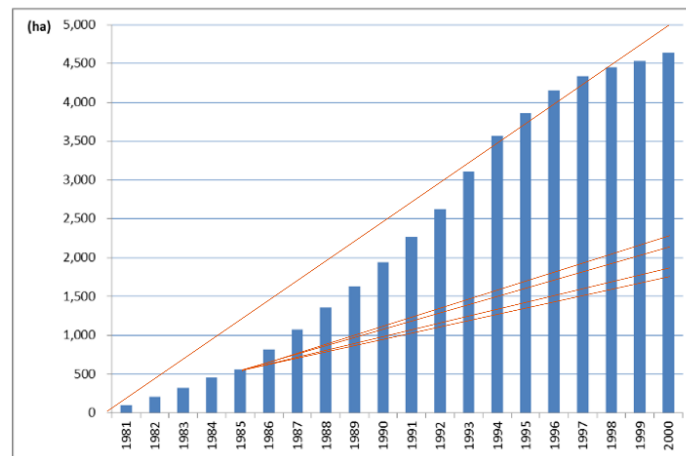
一方で、首都改造計画策定作業では 1981 年から 2000 年までの 20 年間の事務所床需要が東京都区部で約 5,000ha (超高層ビル 250 棟に相当) であると見込んだ。さらに加えて「大都市産業の確立」の必要性を示し、工業等制限を実施していた抑制的なそれまでの東京の位置づけを転換した。

オフィス需要予測の数値をめぐるのは、当時、過大推計であるという大きな論争があり、次の図表のように、多くの別機関が下方修正した数値を公表していた。

機関	公表時期	対象期間	需要床面積	実績	乖離%
国土庁 「首都改造計画」	1985 年 5 月	1981 ~ 2000 年	5,000ha	4,636ha	+ 7.9%
日本長期信用銀行 「長銀調査月報」	1986 年 10 月	1986 ~ 2000 年	1,787ha	4,079ha	△56.2%
経済企画庁 「経済審議会特別部会資料」	1986 年 10 月	1986 ~ 2000 年	2,154ha	4,079ha	△47.2%
建設経済研究所 「不動産鑑定」	1987 年 3 月	1986 ~ 2000 年	2,250ha	4,079ha	△44.8%
協和銀行 「調査月報」	1987 年 4 月	1986 ~ 2000 年	1,993ha	4,079ha	△51.1%

図表 各機関別の東京 23 区の新たなオフィス需要予測と実績

後日談として、その実績値をみると、修正値はいずれも過小であって、過大といわれた首都改造計画策定作業における数値が最も的確であったといえる。



図表 新規需要床面積累積値と各機関予測

(6) 国土計画にみる新自由主義の投影

以上みてきたように、新自由主義が実際の計画行政に与えた影響は多岐にわたるものであった。自由貿易体制を支持し、グローバル化を推進し、地域格差を厭わない。新自由主義が空間政策に及ぼした痕跡と考えられる語句について、各国土計画での出現回数をまとめたものが次の図表である。

	一全総	新全総	三全総	四全総	21GD	一形成計画	二形成計画
格差	12	11	11	15	10	15	5
均衡ある	5	2	11	15	4	2	1
規制	11	8	18	10	20	21	21
規制緩和	0	0	0	1	7	1	2
国際化	0	4	1	34	4	3	6
アジア	0	8	0	6	81	185	71

図表 国土計画における各用語の出現回数

新自由主義の導入が始まったと考えられる四全総では、「格差」、「国際化」などの語句が、他の計画よりも頻出していたことがわかる。もっとも世界都市論、不均衡発展容認の姿勢が世論の反動を浴びたことから、「均衡ある」発展の出現回数も同時に多い結果となっている。

三全総から四全総に改定されたその間に、新自由主義施策の導入という転換点は確かにあったようだ。すなわち 1985 年～1986 年を境に多くの方針が変わっていったと考えられる。

この頃は、一方でプラザ合意の時期でもあり、わが国経済がバブル経済に入った時とも一致している。これを境に、三全総の定住構想は転換され、東京が日本全体を牽引していくという新自由主義を反映した国土政策への転換が生じたといえる。

5. おわりに

新自由主義という従前と異なる政治姿勢は、サッチャリズム、レーガノミクスと呼ばれ、何よりも市場原理を優先する体で世界を席卷した。わが国も同じ調子で中曽根民活と呼ばれた施策を進めた。新自由主義という思想で通底した新しい政策群であった。市場に全幅の信頼を寄せる自生的秩序が信奉され、国土計画等の空間計画が設計主義であるとして忌避される状況にある。

1980年代にシカゴボーイズと呼ばれたフリードマンの弟子たちを政権に迎え入れ、新自由主義を導入したチリのピノチェト政権は「チリの奇跡」と称揚された猛烈な経済成長を遂げた。しかし、現段階では貧困率と格差も格段に大きな状況に至り、国民の反発が根強いものとなっている。新自由主義は永続的に実施しうる施策だとはいえないようだ。その時に再度国土計画等の行政計画が復権するであろうか。

(以上)

参考文献

- 光多長温 (2022) ; 「経済と経済理論」『季刊 都市化』2022 Vol. 2, 都市化研究公室
- 川上征雄 (2018) ; 「国土計画の経緯と変容」『季刊 統治の分析』第14号, ガバナンス研究所
- デヴィッド・ハーヴェイ (2007) ; 「新自由主義」作品社
- 小谷 清 (2004) ; 『現代日本の市場主義と設計主義』日本評論社
- Clyde Weaver (1984) ; Regional Development and the Local Community: Planning Politics and Social Context, John Wiley & Sons