

地域総合開発計画の意義と矛盾

柿 本 国 弘

はじめに

- 一 全国総合開発計画および地域総合開発計画の意義と特質
 - I 全国総合開発計画の意義と特質
 - II 内陸部地域総合開発計画の意義と課題
 - 二 水資源開発と水利権の中央集権化，開発紛争
 - I 復興期，高度成長初期の水資源開発
 - II 開発紛争——長良川河口堰のケース
 - 三 内陸部高速道路網整備の経過と課題
 - I 岐阜県高速道路網整備の経過と現状
 - II 高速道路網整備の課題
- まとめ

はじめに

国土・地域のあり方を規定する全国，あるいは特定地域の総合開発政策は，戦前の昭和不況期，戦時期にその嚆矢をもつが，自由競争経済に立脚し，全国的な地域政策を展開する方式は，戦後において本格化したといえることができる。平野部（都市部，工・商業地域）の広さという面での制約性のなかで，急速な経済大国化の道をたどった日本資本主義は，国土・地域構造の側面からみて，大都市圏への経済力，人口の「過度集中」は不可避ともいえるものであったろうが，それ故に，国土・地域政策は，戦前から「過度集中の防止」を掲げていたのであり，戦後においても，「地域格差の是正」は，たえずその目標とならざるをえないものであった。したがって三大都市圏，

あるいは首都圏一極集中現象は、国土総合開発の理念である「均衡ある国土の形成」と現実との果てしない分裂、もしくは理念の形骸化を示す過程でもあったといえよう。その意味で、国土・地域政策は大枠では作動しなかった（政治が作動しなかった）といえるが、もとよりそれは、様々な形をとって展開された個々の格差是正政策に、有効性がなかったのかどうかという問題とは別のことである。本稿では、木曾特定地域総合開発や御母衣ダム、長良川河口堰などの大型開発行政で全国にも知られている内陸部型地域総合開発政策をとりあげることにより、戦後日本の国土・地域開発行政の実態と矛盾の一例を検討することにした。

一 全国総合開発計画および地域 総合開発計画の意義と特質

I 全国総合開発計画の意義と特質

地方の総合的な開発計画をみるに先立って、上位計画としての全国総合開発計画の意義について、ごく簡単に触れておくことにしたい。

日本における国土・地域開発計画は、特定地域振興計画である北海道拓殖計画（1910、明治43年）、そして東北振興計画（1937、昭和12年）を嚆矢とするといわれている。昭和恐慌のさいに、全国的に展開された時局匡救事業のような農村振興政策も国土（農村）開発の本格的な試みをなすものといえようが、全国的規模での総合開発計画という点では、特殊ではあるが、戦時下の国土計画設定要綱（1940、昭和15年）があげられる。もっともこれは、「日満支を通ずる国防態勢の強化を図るを目標として国土計画の制を定める」としているように、戦時特殊下のいわば国土・地域の「動員」計画とでもいうべきものであり、平時のそれとはおのずから性格を異にするものであった。

すなわち戦時の国土計画は、戦争遂行や疎開などの応急措置的性格のもの

でもあったから、自由競争経済のうえに国家の誘導性、促進性を加味した、その意味での本格的な計画化（地域計画、同時にまた経済計画）が導入、確立されるのは、戦後においてということになる¹⁾。この意味で、戦後の地域・国土開発計画は、他の経済諸計画とも合わせて、いわゆる「計画行政」の定着化²⁾とあいまって確立されたものだといえることができる。その画期をなしたのが、1950（昭和25）年の国土総合開発法であった。同開発法は、開発計画を開発の対象地によって、① 全国総合開発計画、② 都道府県総合開発計画、③ 地方総合開発計画（2県以上にわたるケース）、④ 特定地域総合開発計画、の四つに分類するものであった（本稿で用いている「地域総合開発計画」とは、この4分類のうち①以外の、地方自治体と国家の手になる「地方での全体的な開発計画」といった程度の意味である）。

国土・地域経営の憲法といわれる1950年の同法は、戦後復興期の経済・社会実態を反映して、災害対策（とくに河川）、食糧確保（農水産振興）、エネルギー確保（電源開発など）を主内容とするものであったが、これがより総合化、具体化されて地域・国土面での現代的「総合開発」計画の性格をおびるのは、1950年法の具体化である全国総合開発計画（1962=昭和37年、一全総）であった。

ところで、この全国総合開発計画（一全総）が、① 大都市の過密防止、地域格差の縮小を目ざす国土・地域の均衡開発、② 大規模な拠点開発、およびそれと中小拠点地域との交通通信によるネットワーク化、③ 全国の地域を過密、整備地域（関東、東海、近畿、北陸）、開発地域（北海道、東北、中国、四国、九州）の3区分とすること、の3点を主内容としていたことは周知のところだが、このうちで、①の国土不均衡調整論が早くも強調されていたことは、銘記されておかねばならないであろう。

以後現在に至るまで新全総（第二次全国総合開発計画、1969=昭和44年）、三全総（1977=昭和52年）、四全総（1987=昭和62年）と4次にわたる全国総合開発計画のうち、1962年の一全総と1969年の二全総が、おもに太平洋ベルト地

帯構想や大規模拠点開発、ネットワーク形成（新幹線、高速道路、情報網）による高度経済成長促進政策であったのに対し、1977年の三全総、1987年の四全総が地方定住や多極分散による大都市過密、農村過疎の不均衡是正、要するに地域間調整を強調した国土計画であったことも周知のところである。あるいは、これまでの4度の全国総合開発計画が、全体としてみると、一面で資本蓄積促進型であるとともに、他面では、少なくとも文面上は明確な不均衡調整型の性格をもたされていたことに注目しておく必要がある。というのは、この相対立する理念、目標にこそ、本格的重化学工業化が始まる大正期以来の、とくに戦後高度経済成長期以来の、宿命的な課題が背負われていること、そしてここにこそ、日本資本主義国土・地域構造の特質が示されているからである。

以上一次から四次に至る全国総合開発計画に規定された下位計画としての都道府県総合開発計画、地方計画、特定地域総合開発計画は、当然に上位の全国総合開発計画の影響・支配を受けざるをえないが故に、地方計画をみるにさいしての欠かしえぬ視点として、全国開発計画あるいはその遂行がどのような特徴点（矛盾点）を内包していたかを、以下の諸点にまとめておくことにしよう。

第一は、およそ経済計画にせよ国土・地域計画にせよ、計画の特徴は整合性ととも予測可能性、すなわちその実効性（効果）いかん、の問題を避けるわけにはいかないということである。たとえ資本制の下での経済計画、国土・地域計画が誘導的、期待的性格の枠を越え出ないことを本質とするとしても、実効性が一切問われないとすれば、「計画」は何の意味もないことになる。ところで個々の国土・地域計画の実効性の評価それじたいが、一つ一つの独自の大問題でありここで立入れないとして、ここでは国民所得倍増計画（1955年）以来の諸成長促進計画・政策とともに、太平洋ベルト地帯構想（1960年）や一全総、二全総の拠点的資本蓄積促進計画・政策が、具体的諸措置だけでなく、経済イデオロギー的にも決定的ともいえる役割を担ったこ

とを指摘しておかねばならない。

この意味で予測実効性はまちがいでなく大きいものがあつた（時には予測以上の実効性だった）といいうる反面、それ以上の問題は、すでに一全総以来、国土計画の理念として掲げていた均衡ある国土発展論（「過密過疎の是正」、「地域格差の是正」）が、理念、計画と反対に「地域的不均衡発展の激化」といわざるをえないような、不均衡性を生み出してきたことであつた。1961年の通産省による工業適正配置構想、1964年の新産業都市建設促進法、同年の工業整備特別地域整備促進法、また三全総、四全総などにもかかわらず、不均衡拡大の傾向は、とくに1980年代半ばからの首都圏一極集中下で致命的ともいえるほどに目立つものになっていることは周知のとおりである。

ここから結論しうることは、日本における国土・地域構造政策は、理念や計画からする限り、「反計画」的性格のものであつた、ということである。

大資本本位的自由競争経済を貫ぬく生産至上主義こそが、あるべき国土・地域計画・政策を歪曲してきたばかりか、それを逆用することによって大都市近郊部のスプロール化や地価騰貴をくり返し招いてきた、というのが実態であつた。1980年代半ばからの円高の下での「バブル」経済すなわち首都圏、大都市圏の地価上昇も、逆にまたその破綻も、金融資本、不動産資本の投機的利益の追求に利用される程度のものにすぎなかつた、その程度の「計画」性、「公共」性だつたということである。

第二は、国土・地域開発の成果、実現された国富あるいは社会資本の水準と質内容が問われなければならないことである³⁾。水準の点では、欧米先進工業国に比べて戦前からのストックが少なかつたうえに、戦時での大部分の国富の喪失という前提で考えなければならないにしても、戦後高度成長期以来の大きな公共投資にもかかわらず、大都市でのストックの見劣り、例えば公営住宅、下水道、公園、大都市部高速道路の渋滞、空港などの問題があるし、地方での交通網の未整備部分もいぜんとして大きい。質の点でも、上述のような生活基盤面での不十分性が指摘され、日米貿易摩擦解決の重要手段

にさえ転じている（公共投資による内需拡大要求）ほどである。

第三は、地方行財政面での中央依存性の強化、中央集権化ということである。知事公選制などの地方自治の強化と抱き合せを前提としてのことであるが、生産・成長主義実現を目的とする戦後の中央集権化は、次の2期において画されたものであった。このことについて次のようにいわれている。

「戦後の都市財政は、基本的には戦前の中央集権構造を残した“財源なき分権化”であり、財政赤字に追われる自治体が多かった昭和30年代においては、国の工業化・地域開発政策に依存した外発的な地域振興に走らざるを得ない面があった。『経済開発→財政力・市民所得の向上→市民福祉の向上』という図式が一般化し、政治的には『中央直結』がスローガンとなった」。

「不況、スタグフレーションの進行と新々中央集権主義ともいわれる集権化傾向のなかで地方都市の行財政権限強化の提言は具体化されず、逆に国の臨調・行革路線の渦に巻き込まれることになる。地方行革推進体制の整備、事務事業の見直し、組織・機構の簡素合理化、給与・定員管理の適正化、ゴミ収集などの民間委託やOA化の推進、会館などの管理の合理化がうたわれている。こうして、財政危機と中央統制の強化によって、都市の行財政運営はますます困難化するなかで、昭和60年代を迎えたわけである」⁴⁾。

以上のように資本蓄積促進的地域開発政策の推進、あるいは構造的な経済停滞、財政難の進行が地方（中核的都市にせよ農村にせよ）全体の貧困、弱体性に立脚していたものであることは言を待たない。換言すれば、地方の経済的、財政的貧困こそは生産至上的、外発的開発の基盤を形成するものであり、ここにこそ、形を変えた中央集権化の根柢が、そしてまた戦後地方行財政を貫ぬく利益誘導型政治が幅をきかせてきた根柢もあった。こうした経済的、財政的弱体性が地域の全体的な姿である以上、企業誘致、外的条件の整備（臨海部の港湾埋立、工業用水・電源開発、高速道路など）における中央政府所管

省庁の許認可・管理の権限集中は、地域にとってはむしろ、効率的、合理的にさえみえてきたことであろう。

補助金、地方交付税、地方債などの依存財源もそのために最大限有効に利用されることになったし、公団、第三セクターなどの政府諸外郭団体、それを支える財政投融资の役割も著しく高まることになる。地方における高速道路や諸公共投資の不足がいぜんとして大きい（実現がむづかしい）なら、その実現のために地元選出の国会議員や首長の政治力が大きな影響力をもつことも避けられない。こうした地方経済、公共事業権限の中央集権化、官僚体制への依存性、それ故の地元への利益誘導行政の拡大は、とくに高度成長期以後の地方行財政の性格を特徴づける有力な契機であったことを指摘しておかねばならない。地域開発行財政は、行財政の中央集権化を実現する手段として、また時には、それをカムフラージュする手段（地元の利益になることこそ、主権在民すなわち民主主義だとする全国各地での地元住民の観念をみればよくわかる）として利用されてきたということである。

第四は、すでに高度成長後半期（昭和40年代）から公害、環境、エネルギー大量消費などにみられる「開発紛争」が全国各地を覆い、それへの対応抜きに地域開発が語りえなくなっていたことである。開発紛争は、① 工業基地、② 原子力・火力発電所立地、③ 新幹線、空港、④ 道路建設、⑤ CTS（石油中継基地）、パイプライン建設などに代表されるが⁵⁾、そのなかで人命を損う測定不能の絶対的損失を生み出したし、死に至らないまでも莫大な「社会的費用」⁶⁾を発生させていた。経済拡大速度が激しかっただけに、開発紛争の続発は、当然に開発目標方法の根本的変更、また費用負担をとまなうものとならざるをえない。1960年代後半から、太平洋ベルト地帯大都市部に、いわゆる革新自治体が続出したのもこうした時代背景にもとづくものであった。

II 内陸部地域総合開発計画の意義と課題

岐阜県のように名古屋大都市圏の後背地を形成していること、さらにその背後に広大な山岳地と河川水源を擁するような地域の開発の独自性は、おのずから資源面での水資源開発、産業面での内陸型機械工業の開発という制約をもたざるをえない。戦後における岐阜県において、まずもって総合開発が実行されるのは、上述 1950 年国土総合開発法の指示に従って、木曾川流域が特定開発地域に指示されたことを契機とする（1951 年 12 月）。これが、後の愛知用水（1955 年愛知用水公団法）とも合わせて、木曾川流域および下流域愛知県の農業、発電、工業用水などの開発を図るべく水資源開発計画の出発点をなすものであった。

次いで県独自の総合開発計画としては、同じく 1950 年法のあとを受けて、1953 年 4 月に県総合開発審議会事務局による「岐阜県総合開発計画の概要」が発表されており、これが第一号の総合開発計画の形をとったものとなっている。それによれば、「本県は農業県であり、電力資源、地下資源、林産資源等は極めて豊富であるにも拘らず県内産業は遅れた段階にある。農業過剰労働力を始め、主要食糧や県内産原材料の大部分を中京工業地帯及び一部関西方面に移出し、大都市の発展に貢献して来たため県内工業化は進捗せず、特に近代工業として殆んどみるべきものがなく、家内工業、中小工業が圧倒的に多い。」⁷⁾と県産業、経済の著しい後進性が指摘されている。

したがって経済高度化は県の強い悲願であった。

さて、全国総合開発計画である前述一全総から四全総の下位計画の地方計画として、いずれの都道府県もこれまで、一次から四次までの総合開発計画を策定している。岐阜県における戦後の本格的開発計画は、1966（昭和 41）年の「岐阜県総合開発計画」（一次総、1966 年から 1975 年までの 10 カ年計画）であった。次いで 1972（昭和 47）年に第二次総（1972—1985 年の 10 カ年計画）、1978 年に第三次総（1977—1985 年の 9 カ年計画）、1984 年に第四次総（1984—

1995年の12カ年計画)の4次にわたる県総合開発計画が策定され、またおのおのの短期の実施計画も策定されている。

これらの地方総合計画の性格、目的については、一次総で「県経済の見直しおよび重点施策についての事業計画」であり、「計画はすべて予測的ないし期待的な性格をもったもので、全国総合開発計画、所得倍増計画などの長期計画とも関連の保持をさせてある」⁸⁾といわれ、また二次総で、「この計画は、本県の将来を長期的に展望し、県勢発展の基本的方向と目標およびその施策を明らかにした総合計画であって、県においては、各種主要事業の実施の基本となるものであって、国および市町村に対しては、計画に示す方向や根幹となる事業への行財政措置を期待し、企業や県民に対しては、その自発的活動の指針となるものである」⁹⁾といわれている。このように、県の経済、社会の実態、長期見通しを示し、さらに県下全市町村の針路を与えようとしている点において、県計画は大きな意義をもっているといえよう。

岐阜県のような内陸型、水資源地域における地域総合開発計画の意義は、おもに次のような諸点に求められるべきであろう。

第一は、全国の一全総から四全総の成長ないし不均衡調整計画が、県レベルでの地方計画においてどのように具体化されてきたか、第二は、奥地水資源県として、他県や政府との関係でどのような水問題を抱えてきたか、第三に、全国いずれとも共通であるが、地域開発に不可欠かつ最大の課題としての道路建設がどのような問題を抱えてきたか、である。

水資源開発と道路建設は、岐阜県のような地域では二大主要産業基盤をなしているのである。本節では、第二、第三点は後節に回すこととし、第一の点をみることにしよう。

(1) 成長・所得拡大の基盤整備・開発

岐阜県のような全国平均的な中位県においては、国民所得倍増計画や一全総、二全総が謳っていた成長・所得主義への期待は、とりわけ大きいものが

あった。中位県の指標としては、例えば1957（昭和32）年時点で、事業所数12.6万、従業者数14.1万人で全国12位、出荷額約1600億円で16位、地域別生活水準指標（一人当りの所得額、消費支出額、預金残高など30項目の総合指標）で22位（全国平均を100として87.8%の水準）などの順位が、また中小零細業、したがって低生産性部門が支配的で、「日本経済の構造的特質である二重構造」が端的に見られる県であると指摘されていること、さらに愛知県へ通勤する者の方が、愛知県から流入する者より多いため、分布所得の方が生産所得より大きいこと（1958年に分配所得/生産所得=108.2%）などの諸指標に示されていた。

こうした実態から、重化学工業化、内陸的な機械工業化により高度加工工業化を実現しようとしたのが県の一次総、二次総の基本姿勢であった。

そこでこの成長・所得の大幅増を実現するために政策化されたのが、名古屋市30—40 km圏で県南中央部に位置する中濃地域（各務原、関、可児、美濃加茂の諸市）を中心とした工業団地開発方式による立地誘導政策である。国、県の助成、補助を得ての誘導政策の効果は、地域によりちがいがあにせよ、しだいに産業高度化を実現し、ひいては県経済の中枢部へと転じていくことになる。例えば、この実現のために二次総（1972年）では、美濃加茂市工業団地他450 haを先行投資による計画的な工業団地造成費として、県、県開発公社、市町村などを事業主体として263億余を投じる資金計画を発表していた¹⁰⁾。こうして一次総、二次総で「第二の経済拠点地」、「第三の拠点地」と想定されていた中濃、東濃地域の内陸型機械系工業化がしだいに実現されることになる¹¹⁾。

ただこれが可能になったのは、中・東濃地域が「第一の拠点地域」であった岐阜市、大垣市など以上に名古屋大都市圏の一翼であったり未開発地であったこと、また名神、東名、中央道の高速道路の建設が役立ったこと、反面、名古屋市、首都圏、大阪圏などに本社が多くある「外発的開発」の性格をもっていたことなどが指摘されねばならないことは、別に論じた。

こうした内陸部拠点開発方式が、計画どおり、しだいに効果を現わすことになるにしても、県土の8割もが山間地をなし、平野部でも地場産業に多く依存してきたような内陸部の成長・所得拡大基盤整備・開発が容易でないことは、全国的な高度成長経済が終焉したあとの三次総（1977年）においてさえ、なお「昭和60年度における本県の所得水準を全国平均並みに到達させるためには、国が50年代の経済成長を年6.0%に維持するならば、本県の経済成長率は6.7%を確保する必要がある」と述べざるをえなかったことに示されている¹²⁾。

一次総、二次総の成長・所得型計画を経たあとの三次総、四次総になると、国の地域間不均衡調整型計画に従って、県レベルでも基調を変化させていくが（例えば環境を示す「緑」とか人間重視の「連帯」を付した計画書となる）、ここでとくに目立ったのは、総合開発計画書の形骸化、おそらく全国一律的な金太郎アメ化である。すなわち第一次・二次総の詳細な実証性や問題性を摘出していた計画書とちがって、三次総以後になると形式的で、見出し項目列記型の計画書へと変化していくことである。県経済社会、行財政の最高の指針書であるだけに、やはり大きな問題点であろう。

（2） 県開発計画の課題

岐阜県総合開発計画の特徴点、問題点を以下のように指摘することができよう。

第一に、それは全国総合開発計画のまぎれもない下位計画であり具体化であった。成長・所得至上型の国土・地域計画は、内陸部岐阜県においては、内陸系機械工業、加工組立型工業の政策的誘導計画として具体化され、大工業県愛知県の後背地をなす有利さにも助けられて、地味ではあるが一応の成功をおさめたものと評価できよう。同時に、ここでは触れえなかったが、広大な奥地山岳地に多い過疎化などへの対策も含めて、全国レベルでは高度成長後半期から本格化した社会開発（生活基盤整備）型計画も意図せざるをえ

なかった。

第二に、国の一全総、二全総に照応した県の一次総、二次総は県経済・産業・資源などの分析において詳細で精確度の高い分析に裏づけられている点、また地域ごとの拠点開発計画の策定など県全体の総合開発計画の基盤、指針を据えたものとしての意義をもっている。県全体の唯一、最高の分析、指針、案内書としてその意義は意外に大きいものだといえるであろう。それだけに三次総、四次総になるに従って、精密性が薄れ、形式的なものへ転化していることは計画の意義を低下させるものである。

第三に、隣の大県愛知県都市部の経済、産業動向の影響を多かれ少なかれ受けざるをえない以上、愛知県、名古屋市の動向を計画書に、より詳しく含めることが必要であろう。計画作成においても、愛知県は大県たるにふさわしい伝統と実績をもっている¹³⁾。

第四に、計画書が県下各地域の人々に、また他府県の人々に参考とされるべきものである以上、重点内容はくり返し詳しくとりあげる必要があるだろう。内陸型加工工業や地場産業の発展の程度、課題、過疎の実態、水資源開発の実態など。また長良川河口堰など東海三県はもとより、全国的に大問題となっている重点項目については、その問題の所在を示すために、客観的に役立つ材料を広く紹介することが望まれよう（現実とは全く逆）。いずれの立場に立つにせよ、その参考材料を簡明に紹介することは、県の最高計画書として大いに有用と思えるからである。

以下において、岐阜県がかかわった総合的開発である水資源開発と高速道路網建設の二つの大型プロジェクトの例をみることにしよう。両者は産業、経済、生活基盤開発のための主要手段の位置を占めるからである。

二 水資源開発と水利権の中央集権化、開発紛争

水源県としての岐阜県は、戦後の復興期および高度成長初期において、い

くつかの大規模な水資源開発が行なわれ、中京地区の工業化、都市化を促進する役を担った。この開発は、水の工業・都市利用化、そのための広域化を伴い、またその利用権限をめぐる県間の争いが拡大することから、水利権の中央集権化が実現される過程でもあった。

さらに水需要激増期には、それなりに合理性をもっていた水源開発も、経済社会状況の変化によって不要となったり、新たな開発紛争の原因に転ずることもありうるであろう。全国化した長良川河口堰問題は、そうした開発紛争の事例だといえることができる。以下水資源開発を、おもに次の三つの事業において、その実態、予算などについて概括しておこう。

I 復興期、高度成長初期の水資源開発

(1) 木曾特定地域総合開発計画

木曾特定地域総合開発は、1950年の国土総合開発法にもとづいて、全国22カ所が指定された「特定地域」開発の一つであり、愛知県西部、岐阜県南部、三重県北部、長野県木曾地域をまたぐ広範囲な開発計画であった（指定は1951年12月、閣議決定は1956年3月）。国土総合開発法は、前節でも触れたように、土地・水その他天然資源の利用、水害などの災害防除など5項目を開発目標としており、これにもとづく木曾特定地域総合開発計画も、その基本方針として、「地域内における農業を中心とする各種資源の開発による生産の増強」が掲げられ、具体的開発目標として「地域内主要河川の災害防除、農産、林産、電力資源の開発並びに名古屋港、四日市港を中心とする工業立地条件の整備」が謳われていた。計画期間は、おおむね10カ年である¹⁴⁾。

資金計画は、表1のように、かんがい排水が約372億円（全体の26.5%）、発電が258億円（18.4%）、港湾が177億円（12.6%）、河川改修が195億円（13.9%）の順となっている。

ところで特定地域総合開発計画は、事業目的として総合開発が目標とされ

表1 木曾特定地域開発計画事業費別構成
(1956年度以降事業費概算)

区 分	計画事業費概算	同構成比	愛知用水 関連事業費
	百万円	%	百万円
河川改修	19,473.6	13.9	
海岸護岸	194.0	0.1	
砂防	3,795.7	2.7	
治山	6,984.0	5.0	
造林	1,367.7	1.0	
開拓	1,938.3	1.4	
かんがい排水	37,193.3	26.5	24,635.0
林道	565.4	0.4	
道路	2,211.4	1.6	
港湾	17,733.1	12.6	
航路標識	35.8	0.0	
都市計画	1,148.8	0.8	
上下水道・工業用水	10,343.3	7.4	3,564.0
発電	25,793.6	18.4	1,831.0
鉄道	11,648.0	8.3	
総計	140,426.0	100	30,030.0

* 岡田知弘『日本資本主義と農村開発』276 ページより。

* 原資料は「木曾特定地域総合開発計画書」(岐阜県歴史資料館所蔵、岐阜県総合開発審議会事務局「総合開発資料綴」所収)。

(注) 事業費概算額は、1956年度以降ほぼ10年間の予算を概算したものである。

てはいたものの、各省要求で全国22カ所もの多くにわたって総花的に決定された開発対象地の多さと、予算の絶対的制約から、全体としては、当時において経済復興、工業開発のために必要とされていた電源開発にならざるをえなかったものである¹⁵⁾。

木曾川地域における電源開発のばあいは、坂下発電所(長野県、1956年度以降事業費予定56.1億円)、牧尾橋発電所(長野県、18.3億円)、三重火力発電所(四日市市、36.6億円)、久々野発電所(岐阜県、29.5億円)、小坂第二発電所(岐阜県、8.5億円)、新名古屋火力発電所(名古屋市、109.2億円)とされており¹⁶⁾、昭和30年代を通しての急速な電源開発に役立てられた。

木曾川筋で生産された電力の8割は中京、関西工業圏へ回された、といわれるように、また総合開発といっても、じっさいの事業進捗率は電力開発だけがとびぬけて高かった事実が示していたように¹⁷⁾、これが臨海部の重化学工業化に役立ったことは、特定地域開発を性格づける「指定地域の収奪」性¹⁸⁾を示すものだったといえよう。

しかし、水資源の工業利用県による「収奪性」（利水地域有利性）をより端的に示すのは、先にも触れたように、この木曾特定地域開発の目的でもあった愛知用水事業である。

（2）愛知用水事業

木曾特定地域開発の一環として開始された愛知用水事業は、もともと愛知県知多半島の用水不足を解消するため、戦前からの地元の期待に端を発したものである。当初の目的は、「食糧増産による貿易収支の赤字を改善すること」¹⁹⁾におかれていた。1955（昭和30）年の愛知用水公団法にもとづく同事業は、いわゆる米合衆国ニューデール型開発ともいわれ、農業、工業、上水道、発電の四つの目的をもつ国と愛知県の開発事業であり、また日本で最初に世界銀行借款を導入することによって行なわれた総合開発でもあった。

開発計画の目的および要旨は次のようにいわれていた。

「本事業は名古屋市東方に位する平野およびこれに接続する知多半島一帯が、気候温暖かつ産業立地条件に恵まれているにもかかわらず、雨量が少ないのでかんがい用水、飲料用水および工業用水が不足し農業その他の産業の発展を阻害している現状にかんがみ、木曾川水系の水を高度に利用し、これらの区域の総合的發展を図ろうとするものである。その計画の概要は、木曾川の支流王滝川に有効貯水量約6,300万トンの貯水池を新設し、ここに貯水された水を必要に応じ木曾川に放流し、下流約120kmの兼山地点で取水し、幹線水路（延長約115km）および支線水路（延長約1,100km）により導水・配水し用水不足に悩む水田に補水を行なうととも

表 2-1 確定事業費内訳
(単位：百万円)

項 目	金 額
え ん 堤	6,934
幹 線 水 路	12,675
支 線 水 路	6,304
補 助 た め 池	1,777
開 墾	700
区 画 整 理	740
用 地 費	4,082
雑 費	2,547
発 電 施 設	785
水 道 施 設	3,120
小 計	39,664
事 務 費	2,535
計	42,199

* 『愛知用水史』599 ページより。

表 2-2 資金調達額
(単位：百万円)

項 目	金 額
国 庫 補 助 金	8,000
世 銀 借 款	1,754
余 農 資 金	12,250
資 金 運 用 部	22,719
そ の 他	768
計	45,491

* 同左より。

に、新たに開田および開畑を行ない、畑地かんがいも大規模に実施しようとするものである。また新設貯水池の放流を利用して発電所を新設し、既設発電所の発電力の増加を図るとともに上水道・工業用水を供給しようとするものである²⁰⁾。

このように愛知用水は、① 岐阜県可児郡から名古屋市東部の平野とこれに続く知多半島の農業用水、② 知多半島先端部一帯の上水道用水の確保、この地区の総合開発、③ 名古屋市東部、南部の工業用水確保、を目的とし岐阜県可児郡兼山町が取水先とされるものであった。

この事業の資金計画は表 2-1、表 2-2 のように約 422 億円、資金調達額は世銀借款 17.5 億円を含めて 454.9 億円であった。

実施期間が 1957 年の牧尾ダム着工から 1961 年の供用開始までの 5 年というきわめて短期間の開発事業であったことからしても、当初は農業かんがいに、また後には東海製鉄誘致（東海市）を可能にするなど、その効果は大きいものであった。

（3）大規模ダム開発

中京工業化にともなう水需要増大への対応から、丸山ダム、御母衣ダム、横山ダムなどとともに徳山ダム、長良川河口堰などが次々と計画され「発電王国」といわれるほどであったが、このうち徳山ダムと長良川河口堰は今日に引き継がれている問題ダムなのでとりあげておく必要がある。

- ① 徳山ダム。このダムの構想が示されたのは1957年、着工は1976年である。総貯水量が日本一の多目的ダムとされ、総事業費は2540億円となっている。ダムサイトまでの工事用道路、付け替え道路、仮排水路トンネルが進められ、進捗率は1992年度時点で43.5%となっている（土地買収に未だ一部未解決部分を残している）。
- ② 長良川河口堰。1959年に構想され1960年に調査を始めている。1988年に着工、1994年完成予定の1500億円の事業である。93年度中に13本の全せき柱が仕上がり、94年度に上部工事と輪中対策としての排水・用水工事などを行ない94%の進捗率にする予定とされている。1993年度には愛知県への導入工事27億円分の補助金も付けられている。

長良川河口堰をはじめとする岐阜県にかかわる国直轄大規模ダム（利水、治水）に対する1993年度の国庫補助金をみると、長良川河口堰本体事業250億円、愛知県への導水事業27億円、徳山ダム70億円、味噌川ダム112億円、横山ダム再開事業3億円、小里川ダム42億円、新丸山ダム25億円、計529億円となっている²¹⁾。

以上、木曾特定地域総合開発、愛知用水、大規模ダムに代表される復興期から高度成長初期にかけて竣工され、あるいは計画された水資源開発は、事業効果および東海三県、ひいては全国的な河川行財政に、今日まで引き続くような問題点を生み出すことになった。

第一は、いずれの大規模水源開発も、中京都市・工業圏域への必要性に添うることが最大の事業目的となっていたこと、またその効果が大きかっただ

けに、水源県と利水県の利害対立を激化させたことである。利害対立は、工業化、都市化に必要な水、電力の広域的利用が可能になればなるほど、水源県の利水県に対する「資源収奪性」への恨みとならざるをえないものであった。とくに高度成長前半期に、岐阜県知事の座にあった松野幸泰氏とその下での議会は、水源県としての岐阜県にとっては、一方的な水の供給基地になってしまう、岐阜県は後進県だったところ、愛知県、三重県が木曾川の水をくれといってきて、みすみす、手をこまねいて渡すわけにはいかない、東海製鉄にしても愛知用水にしても、岐阜県の立場からいえば、目の前を流れている水を見ながら、下流県に取られようとしていた、水こそ県の命綱だ、地方自治から水利権を取上げたらあとに何が残るか、などと激しい反対意志を表明していた²²⁾。

第二は、こうした県間の利害対立が、水利権の中央官庁（建設省）への掌握化を招くことになった、ということである。というのも、水源県側の、先述のような水利権取上げ反対論は、広域的、全国的視点からすれば、やはり無理、限界があることは否定できないことだったからである。水利権の都道府県から建設省への移転は、1962年に国会に上程され、1964年の河川法改定によって実現されている。

この河川法改定は、前述のように、戦後高度成長期に工業、都市用水の大量需要増が見込まれる反面、水利県と水源県の間水利権の争いが存在し、これが水の広域的、効率的利用を妨げる（農業用水と工業用水の対立）ことであったが、歴史的にみても1896（明治29）年に制定された同法が、治水に重点がおかれ、利水面においては十分問題にされてきたことがなかった、という背景にもよるものであった。

問題は、水利権をめぐる地方自治の必要性に立脚したうえで、水の合理的利用の制度いかにということであったはずだから、例えば岐阜県議会の討論で出されていたように、上流水源県へのそれ相応の見返りを保障したうえで、愛知、三重両県の合理的、効率的利用制度をどう実現するか、というこ

とであった²³⁾。この意味で、渡辺洋三氏が指摘されていたように、「だれが水利権を掌握するかでなく、合理的な利用体制がどうだったか」²⁴⁾が問題だったのである。

河川法改定の主旨は、河川を一級河川と二級河川に分け、一級河川の指定および管理権を国（建設省）に引き上げるというものである。そのさい、改定の理由として建設省があげたのは、① 旧法は、産業等の発展した現代社会の要請や流域開発の状況に即応しがない側面があること、② 新憲法、新地方自治制度の下において、河川管理制度や河川管理権の行使と国民の権利義務との調整等の面について抜本的な改正が必要であること、③ 水系を一貫した総合計画に基づいて、治水、利水の事業を図る必要性があること、④ 大規模なダムその他の諸施設の設置、管理に関する規制が不十分である点を改めること等、であった²⁵⁾。

これに対し全国知事会は、河川法改正の必要性は認めていたものの、従来都道府県知事がもっていた管理権を建設大臣に引き上げようとするものだと理由で、終始反対意志を表明していた。岐阜県知事がこの点で全国の先頭に立っていたことは、前述のように、「地方自治から水利権をとったら何が残るか」との松野元知事の激しい批判からも推定されよう。

第三に、こうした水利権の中央掌握を行財政面から支えるものとして、水資源開発促進法および水資源開発公団法の制定（ともに1961年）があったことである。水資源開発公団法は、経済成長によって多面化、拡大する行政需要を、国の一般会計から切り離し、独立させた形で担わせることにより、財源負担を軽減することを目的として設立されたものであり、財源は財政投融資、民間市場からの借入金、公団債によってまかなわれることになっている。

また、民間借入金が主要原資となることから、当面の採算を度外視してでも先行投資が可能になるものである。国会の審議事項でなくなることから、独自の経営採算方式をとることが可能であり、したがって最終的には地方団

体（地方公営企業）、住民負担に依拠することに特徴がある。後述の長良川河口堰も、建設主体はこの水資源開発公団である。

このように、水利権の中央集権化は、具体的にそれを実行する行政組織としての公団や財政投融資の発展と一体となって支えられてきたものである。こうして、河川行政という従来は一般公共事業であったものが、「公団、企業化」に組み入れられるとともに、河川立法権、自治権が空洞化していくというのが、河川行政の中央集権化の意味でもあった²⁶⁾。その実態と矛盾を端的に示す事例が長良川河口堰である。

II 開発紛争——長良川河口堰のケース

水利権に限らず、各県間の、とくに岐阜県のように愛知県に比べて大きな工業力、所得の格差が存在し、また広域的地方自治の経験もなかった当時においては、水源側の岐阜県が、水利権の国への格上げに対して激しく反発するのも、県間利害調整のために国側へ水利権が集中化されるのも、やむをえない面があったといえよう。同様に、時を同じくして水の広域的、効率的必要性が唱えられた（とくに中部経済連合会などの経済界側から）広域行政論、すなわち東海三県合併論が、広域自治の経験もない当時として、時期尚早として実現されなかったのも当然であっただろう。

しかし、ある時期に妥当であったことが、いつまでもそうだということにはならない。

すなわち、水利権の中央集権体制の下で、水資源開発が長期間続行されるうちに、水源開発や管理体制が、産業・経済・社会環境の変化、つまり水需要の変化や環境問題に対応しえなくなる事態が生じる。宮野雄一氏がいわれるように、「自治権を否定したことが、逆に効率性を失わせる原因の一つとなった。……計画と事業における自治を否定した制度によって、水の開発、利用、保全、管理に関する地域の要求が反映され得ないため、いったん立てた計画が産業構造等の変化により地域の実態と合わなくなっても、地域によ

ってチェックできないこと」²⁷⁾にならざるをえない。

こうして「開発紛争」に転じ、全国的問題となったのが長良川河口堰のケースである。

長良川河口堰は、河川公共事業が、一つに事業をとりまく環境が大きく変化したにもかかわらず、それへの適応性を欠いてしまったこと、二つに、河川行財政の中央集権化によって、「壮大なムダ」が生じる恐れのある大型プロジェクトである。

まず堰の建設目的の変化についてである。長良川河口堰の目的が、昭和30年代初めのころ、今日いわれているような治水主要目的でなく、利水目的であったことは疑問の余地がない。伊勢湾重化学工業化に必要な工業用水開発として、愛知用水、徳山ダムなどとともに着想されたものであることは、当時の事情をつぶさに経験していた元岐阜県知事松野幸泰氏がつとに強調していることだし、また他に多く言明されているところである²⁸⁾。しかるに都市生活用水需要の増大があるにしても、巨大装置型重化学工業の低下によって、ぜひともというほどの水需要は高度成長以後生じていないのである。

堰建設事業をとりまくいま一つの変化は、河川をめぐる環境認識の変化である。生態系や汚染問題はここでは触れないとして、自然保護、親水権の重要性が広く認識されるようになり、堰問題が関係3県を越えて全国化していることは周知のとおりである。いずれの立場にせよ「開発紛争の」コストは今や巨大となっている。地元の問題を、いずれの立場にせよ、たえず東京に向向いて訴えねばならないいわれはなかりう。

さて、河口堰建設が長期化するにともなって、一つには建設事業費じたいが変化し（事業による社会的損失の補償・防止費用の増大）、二つには建設目的・便益が変化することから事業費は大きく増大することになる。

まず事業費じたいの内容の変化（増大）では、宮野氏の検討によれば以下のようなものである。河口堰事業費 1500 億円のうち 900 億円（約 60%）は、堰建設

表 3-1 長良川河口堰事業費の膨脹と構成の変化

〈堰建設がもたらす被害＝社会的損失の対策費（予防、補償費）の膨脹〉

（単位：千円）

(1) 本来の堰事業費			
	1985年	1965年	伸び率 (1985/1965)
堰費	44,856,000	7,365,000	6.09
管理設備費	3,250,000	100,000	32.50
仮設備費	1,073,000	—	—
測量および試験費 (1/2)	2,705,500	85,000	31.83
船舶および機械器具費	889,000	308,000	2.89
営繕費	872,000	52,000	16.77
事務費等 (1/2)	7,334,000	615,000	11.93
小計	60,979,500	8,525,000	7.15
総事業費中の割合	(40.7%)	(69.3%)	
(2) 堰建設にともなう社会的損失の予防費および補償費			
	1985年	1965年	伸び率 (1985/1965)
河道工事費	44,774,000	2,608,000	
用地費および補償費	34,207,000	560,000	61.08
測量および試験費 (1/2)	2,705,500	85,000	31.83
事務費 (1/2)	7,334,000	522,000	14.05
小計	89,020,500	3,775,000	24.76
総事業費中の割合	(59.4%)	(30.7%)	
総事業費計 [(1)+(2)]	150,000,000	12,300,000	12.20

* 宮野雄一「長良川河口堰の『公共性』と地域社会」(4) (『都市問題』1991年9号)より。以下の表も同論文より。

(注) 建設省河川局開発課『長良川河口堰建設事業計画書』1965年および水資源開発公団『長良川河口堰工事計画図書』1986年より作成されたもの。「測量および試験費」と「事務費等」は(1)(2)に1/2ずつ割り振られている。ただし65年分には(1)の「事務費等」に宿舍費がふくめられている。

にともなう損失の予防・軽減のための事業（しゅんせつ、ブランクット工事）、補償コスト（用地費および補償費）であった。表3-1によると、1965年に比して、1985年は堰建設にともなう社会的損失の予防費および補償費は37億7500万円から89億2050万円へと24.8倍にも増大しているのである。

次に事業目的の変化（建設省などによって「利水から治水へ」とされる）は、事

表 3-2 アロケーション制度の運用による治水、利水負担の変化

(利水の負担軽減と治水への負担転嫁)

(単位：億円)

	a. 1965 年		b. 1985 年		b-a	
	治 水	都市用水	治 水	都市用水	治 水	都市用水
1. 妥当投資額	299	2,409	1,122	1,500	+823	-909
2. 共同費負担額	249	1,251	561	939	+312	-312

(注) 建設省の1965年を85年の共同事業費に換算して、新旧両アロケーションにおいて、治水、都市用水のそれぞれの妥当投資額と共同費負担の増減をみた。

表 3-3 長良川河口堰の自治体別総純負担額（治水、利水分）

(単位：億円)

費用/自治体名等	岐阜県	三重県	愛知県	名古屋市	自治体 小 計	国 民	合 計
(1) 建設費（元利込み）負担	68	1,097	824.5	172.5	2,162	779	2,941
(2) 維持管理費負担	50	175	153	22	400	400	800
(3) 費用合計 [(1)+(2)]	118	1,272	977.5	194.5	2,562	1,179	3,741

(注) 名古屋市、愛知県に交付税（各34.5、48.5億円）がでない場合は、自治体総負担は2645億円、国民負担は1096億円となる。

業部門間の費用負担（コストアロケーション）を、利水部門（初期はおもに重化学工業部門）から、治水部門、したがって公共性のより大きい部門、つまりは自治体・住民への負担をより大きくする方向へ変化させることになった点である。表3-2のように、1965年には治水部門20.42億円（16.6%）、利水部門2.58億円だったアロケーションが、建設目的とアロケーションの変更（「利水から治水へ」）により、1989年には治水561億円（37.4%）、利水939億円（62.6%）へと変更されることになっている。

すなわち行政が、アロケーション制度の運用によって、利水部門（おもに重化学工業コンビナート）の負担を軽減し、治水部門（自治体=住民、国家財政）へ負担を転化したことを意味する。

ところが他方、時間の経過とともに膨脹化した1500億円に対応する便益は、少なくとも水需要にかんする限り、愛知、三重、岐阜の3県、名古屋市

とも、計算上生じないものである（上水道部門の愛知県、三重県、名古屋市、工業用水道部門の愛知県、三重県）。こうして、建設費用 1500 億円のほか、水販売によって費用が回収されるまでの利水分の金利負担（水資源開発公団の財投からの借入れ、公団債の返済にともなう金利負担）と、治水・利水の維持管理費を含めると総計「3731 億円」にも達すると宮野氏は算出されている。うち 3 県と名古屋市の負担分が、表 3-3 のように 2562 億円、国家財政分が 1179 億円、というものである²⁹⁾。

以上はもちろん治水目的の是非（真に河口堰が有効か、それとも堤防強化ですませるか）やきわだった異常渇水の可能性をさしあたり除外してのことであるが、「壮大なムダ」の恐れの強いことを示すものである。水需要、治水、塩害、環境いずれの面からみても、当分建設を見合わせて支障が生ずることはなからうと思えるのが、長良川河口堰建設である。

三 内陸部高速道路網整備の経過と課題

長良川河口堰が、いわば「過剰な経済（社会資本）」だとしたら、何十年たっても完成することのない内陸部の横断高速道路は、「不足の経済」とでもいうべき例であろう³⁰⁾。同じ通産省の管理行政の下で、これはある種の矛盾（河川局と道路局の不整合）というのがふさわしい現象のようにもみえる。

I 岐阜県高速道路網整備の経過と現状

日本のばあい、地理的特性にも規定されて、港湾および鉄道が交通網整備の重点とされてきたことにおいて、西欧諸国が道路網整備から着手したことは対照的だったことからしても、その建設の全体的遅れは今日までいざんとして変わらない。このため、地方においてもっとも切実な公共事業は、一般的には道路だといってよい。

この点を、岐阜県第一次総（1966 年）は、「戦中戦後の多年のブランクが現

在にも響いており、正常な状態に戻すだけでも莫大な社会資本が必要であり、先行的な役割を果すべき交通施設を短期間に作りあげるとは至難な業である。現在の需要と施設のアンバランスをいかに調整し、限られた投資によって最も効果的な調整を行なうかが、交通における最大の課題である³¹⁾と述べていた。

1960年代において、公共事業の4割余りもの比重を占めていた道路整備費（国、地方）は、さすがに1970年代半ばごろからは30%前後へと低下してはいるが、それでも圧倒的な一位の座を占めている。

道路建設においては、投資効率の高い先進地域に重点をおくべきとする大蔵省、道路公団の見解と、地域格差是正の目的から後進地域に重点をおくべきだとする自民党の対立があったとされるが、後者のばあいも、限られた財源のもとで総花的に建設することはできないから、優先順位が重要になるとされていた。これからすると、地域開発の拠点地域と既成大都市圏を結ぶような高速道路がまず優先されるべきだということになる³²⁾。

岐阜県のように道路網が長らく後進的であり、国道、市町村道の道路幅が狭く、また舗装水準もきわめて低い県においては、それに対する改善も要求されるから、高速道と合わせて二重の課題を抱えてきたことになる。問題は、道路特定財源制度に支えられた第一次から十次までの道路5カ年計画によって、列島東西を貫ぬく縦貫（背骨）高速道路の時代から、南北横断（肋骨）道路への変化を遂げるなかで、岐阜県のような道路後進地域での建設が、どのように進められてきたか、ということである。

高速自動車国道は、1957年の国土開発縦貫自動車道建設法の公布により、北海道、東北、中央、四国、九州各自動車道約4000kmの建設計画が基準として発表され、同時に、建設管理を規定する高速自動車国道法が公布されたことを出発点としている。その後、1960年には東海道新幹線自動車国道建設法、1961年に国土開発縦貫自動車道建設法を改正して、北陸自動車道が追加され、1964年には中央自動車道、九州自動車道のルートが変更され

ている。

これらの「背骨的」縦貫道に対し、以後「肋骨的」横断道の法律が続出し、1963年関越自動車道建設法、1964年東海北陸自動車道建設法、さらに1965年5月九州横断自動車道建設法、同年6月には中国横断自動車道建設法などが成立して、全国高速自動車道路網約5000kmが形成されるのである。

岐阜県における主要道路建設は次の三つである。

① 東海北陸自動車道

名神高速道路（一宮市）と北陸自動車道（富山県小矢部市）とをつなぐ延長185km（県内142km）で、県内では各務原市—美濃市間19.1kmが1988年3月に開通している。1964年の議員立法から22年たったの19kmである。1993年度予算として1113億円が付き、ようやく本格化しつつある。

東海北陸自動車道基本計画決定には次のような経過があった。中部経済圏と北陸経済圏を結ぶ中部横断高速自動車道（後の東海北陸自動車道）は、すでに1961年当時、地元でその必要性が叫ばれ、予備的な調査が始められたことが最初とされているが、注目され始めたのは1963年である。というのは、この年北陸地方は記録的な豪雪（いわゆる三八豪雪）にみまわれ、河野一郎建設相が、北陸豪雪対策本部長として現地指揮に当ることになる。

彼は、北陸線、中央線などの国鉄幹線や、一、二級国道が交通マヒを起こしたなかであって、準幹線でもない国鉄高山線だけが全く運休しなかった事実を指摘し、同線の拡大強化と同線に沿った中部横断高速道の重要性を強調した。そのうえで同年6月、建設促進のため初めて関係4県（岐阜、愛知、三重、富山）部長会議が開かれ、ここで中部地建馬場課長補佐が、上述両経済圏を結ぶ高速道路の建設をいろいろ考えているが、国道41号線は高山線がネックであり、交通量、所要時間、県庁所在地を通過することなどあらゆる条件がそろっている156号線がもっとも適当との結論に達した、と述べた。

これを機に東海北陸6県の知事と名古屋市長が発起人となって期成同盟会

を結成，各県選出国會議員の努力もあって，起点を一宮市，終点を礪波市付近とし，主たる通過を岐阜県関市付近および大野郡白川村付近とする東海北陸自動車建設法（1964年，法律131号）が公布，施行されることになったのである。しかしこの道路は，中部山岳地帯を南北に縦断するために自然条件が厳しく，巨額の建設費，技術的障害の克服など多くの問題点を抱えているものだった。

施行6年後の1970年6月に，一宮と白鳥間の本計画が決定，また1972年6月に一宮と美濃間の整備計画が決定され，建設大臣から日本道路公団に対し施行命令が出されている³³⁾。

② 東海環状自動車道

名古屋市中心の半径30—40 km圏に位置する諸都市を結合し，東名高速，名神高速，中央自動車道と連絡する160 kmの広域幹線道路（一般国道の自動車専用道路）である。1971年に中部圏知事会議でその建設計画の推進が決議され，1983，84年の2年にわたって調査された「東海環状都市帯構想」でその必要性がクローズアップされたものであり，1983年10月に岐阜・愛知・三重の3県で「東海環状道路建設促進期成同盟会」が組織され，早期着工へ向けての陳情が始まっている。以後国土庁，建設省，農水省などの各省による調査・環境アセス，都市計画などが実施され，1990年に関市・土岐市間の一部用地買収が行なわれている。

③ 中部縦貫自動車道

北陸と関東を最短距離で結ぶ幹線道路（一般国道自動車専用道路）で，北陸と中部内陸地域の一体的な総合開発を図ることを目的としている。松本市から安房峠^{あぼう}（岐阜県），清見村，白鳥町を経て福井県大野市に接続する160 km（うち県内約61 km），二車線道路である。1971年9月に中部圏知事会議で，中部高速自動車道として決議され，1987年11月に油坂峠（白鳥町）道路の第一区が開通，1989年1月に安房トンネル本坑着工となっている。

II 高速道路網整備の課題

岐阜県の三大高速道路の決定時期、進捗状況は以上のものであるが、次に全国の横断の肋骨高速道供用の進捗状況をみよう³⁴⁾。1991年度での高規格幹線自動車道（国幹道、本四国連絡道路、一般国道自動車専用道路の3種）の基本計画決定済みは、本四国連絡道路を別にすると、(1) 高速自動車国道（国幹道）が、北は北海道縦貫自動車道から南は沖縄自動車道まで32路線（予定路線1万1520 km）となっている。(2) 一般国道の自動車専用道路では、北の日高自動車道より南の那覇空港自動車道まで25路線（全延長2300 km）である。

(1)のうち肋骨線のいくつかの代表的なものをみると、北海道横断自動車道は予定延長665 kmのうち1990年現在供用が24 kmで3.6%、東北横断自動車道572 km、同42 kmで7.3%、関越自動車道が451 kmで同247 kmで54.8%、中国横断自動車道が430 kmで同50 km、11.6%、九州横断自動車道が362 kmで同173 km、47.8%、東九州自動車道が418 kmで同0 km、0%などである。

問題の東海北陸自動車道は185 kmで同19 km、10.3%である。このように、前述のとおり、多くはすでに昭和30年代ないし40年代に計画、策定されたものであり、その「遅滞」ぶりを指摘できよう。

(2)では、1988年6月の道路局長通達で都市計画、環境アセスメントなどの手続きが整った区間が基本計画、整備計画とされ、25路線中のごく一定区間が、一般国道の改築事業として着工されている程度である。

以上の実例は、両者合わせた肋骨高速道が、ゆうに一世代にわたる事業であることを示している。こうした「遅滞」性の理由、問題点として次の2点が指摘されよう。

第一には、合理的な優先順位による重点投資ができないこと、つまり公共事業が政治的分どり合戦で決まることである。日本の高速自動車道は、すべて各県選出代議士の要求をまとめ上げたものであり、道路公団も効率的、合

理的決定でなく建設省の下請機関にすぎない。また道路の所管主体のちがいが総合的、重点的整備を困難にする要因となっていることである。すなわち高速道路は道路公団、一般国道は建設省各地方局、県道は各県、市町村道は各市町村というように施行者、管理者、事業主体が道路ごとに異なることが、「路線主義」（ある点とある点を結ぶ）となり、単一機関による「体系的、重点網主義」をとりがたくしているのである³⁵⁾。

こうした根本的な政治的分どり決定方式が、かつての新潟県に典型的にみられる利権誘導型公共事業王国を生み出したり、建設省出身の知事が補助金獲得上有利となる、などのことは周知のとおりである。以上のような路線決定、予算決定の政治性、管理主体の錯綜性に対しては、公団は、適切な路線別採算の算出方法を確立し、毎年公表すべきであること、また予定路線についても精度の高い需要予測の方法を開発し、着工の是非や優先順位を決める基礎資料として公表すべきであるとの批判が出されることになる³⁶⁾。

第二は、高速道路の建設費がしだいに高くつくようになってきていること、肋骨線では見込み利用者数、収入が少ないことである。日本の道路整備計画は、少なくとも資金計画においては、第一次整備五カ年計画が1954年に策定されて以来、第十次五カ年計画（1988—1992年）に至るまで、一般的には達成度が低いとはいえない。第一次（1954—1958年）から第六次（1970—1974年）までの投資達成率が、概して50%台と低いのは、5カ年計画が、経済状況の変化などで3カ年に短縮されたためであり、予定通り5カ年計画となった第七次（1973—1977年）以来、達成率は80～100%台となっていることに、そのことが示されている。

しかし、公共事業における道路投資の比重が、高度成長期の40%前後から、中・低成長に移行するなかで、しだいに30%前後に低下してきたこと、また1982年以後のゼロシーリングによる全体予算の伸び率低下、さらには道路建設経費が年々高くつくことなどが、「遅滞」性を加速させてきた要因であることも確かである。

以下、このいわば「不足の経済」の一例である道路網整備の不効率性、遅延性の原因について、財源面から次の2点をみておきたい。

第一は、道路財源制度じたいに、非効率な予算消費を促進する要素があることである。

道路特定財源制度（目的税、1954年創設）は、国税分が揮発油税、石油ガス税、自動車重量税（重量税の4分の3）、地方税分が軽油引取税、自動車取得税、地方譲与税（国税分の一定割合）となっている。これを1989年度でみると、総道路投資額9兆4800億円のうち財政投融资分が2兆2980億円で、残り7兆1820億円分が国、地方の財政部分である。7兆1820億円のうち国税分は2兆6602億円であり、そのうち一般財源は、自動車重量税分（特定財源にならない部分）が3481億円、純粋財政負担分が335億円、合わせて3816億円だけであり、残りの2兆2786億円が特定財源（85.7%）である。

地方税分は4兆5218億円で、このうち一般財源は2兆8081億円（地方債を含む）で、残りの1兆7137億円が特定財源（37.9%）となっている。このように国税分の85.7%、地方税分の37.9%の道路財源をもっぱら道路財源として消化しきらなければならないということである。こうして建設省、地方自治体は、用地が得やすい農村道などに多くの投資を行なうことになる。車の普及性、税収全体のあり方、地域総合計画などとの関連で、一般財源化せよとの批判が生ずる理由もここにある。

第二に、経費がしだいに高くつくこと、その割に肋骨線利用者の数、収入が見込めないことも財源面からの困難化の理由になる。背骨高速道以後は、肋骨道と大都市環状高速道が課題とされるが、前者は山岳地のためトンネルや橋づくりが多くなること、また後者は用地費が膨大となり、1km当り建設費は、かつての名神が6億円、東名が10億円だったものが、今後平均50億円を越すだろうといわれている。

これに対し、財源面を国、地方、財投の主体別でみると、財投の比重が漸増（地方分も）していることが目立つが、その分、国負担部分が減少してい

る。問題は財投分（道路公団債）の増大である。

高速道路の有料制は、もともと30年かけて、その建設、運営費を料金収入でまかなうことを目的として設定されたもので、あとは無料解放するはずだったものが、1972年にプール制に変更されたため以後も継続することになったものである。これは、一面で新たな高速道路整備の財源を保障する要因となるとともに、他方で既設線利用者の負担を軽減しえないという矛盾を内包したものであった。利用見込み数（背骨線の4分の1程度といわれている）が小さければ、プール制を止めることはできないし、財投からの借入金も困難化することになる。

さいごに、地域活性化計画との関連性について触れておきたい。

高速道通過予定の地域が、地域経済との関連を様々な角度から分析、予測することは当然だが、それが当該地域の活性化に役立つかどうかの正確な判定は容易でない。大都市部との近接化により、経済活動、観光などで有利になることが予想される反面、たんなる通過点、あるいは吸収される対象地となって、逆に過疎化が促進されることも大いにありうる。それ故、各市町村ごとに、また広域的にその経済的影響はできるだけ詳しく分析、予測しておくことが必要とされる。ここでは、その基本姿勢についての一例を、岐阜県郡上郡白鳥町の例でみておこう。

白鳥町は、岐阜県の中央部にあつて、ここ10年来1.2万人台の人口で推移してきた町であるが、東海北陸自動車道、中部縦貫自動車道のインターチェンジが3 km 余り離れて通過する地点に当たっている。先述のように、高速道路が通過することによる経済的その他の効果は、単純に予測することはできない。ただいえることは、当該あるいは近郊市町村に、できるだけ「魅力ある地域づくり」が合わせて進展するのでなければ、大都市部との近接化は、むしろマイナスの効果が大きくなるおそれがある、ということである。二つの高速道の通過によって、同町の通行時間は大きく短縮する。例えば岐阜市までは東海北陸道で50分（現在90分）、東京までは中部縦貫道で松本市

を經由して4時間半(現在6時間)、大阪までは中部縦貫道で3時間(同4時間10分)といった具合である。

町がもっとも心配するのは、長野県岡谷市のように、通過点になってしまわないかということである。このため、高速道開通をにらんで、工業団地造成、白山自然文化、白尾山森文化の各プロジェクトを計画している。交通の要所、情報の基地として栄えた歴史をもつ同町にとって、高速道路は「栄華」をとりもどす絶好の機会とみなされており、問題はこれら活性化計画を実現しうるか否かだと受けとめられている³⁷⁾。

ま と め

以上の内陸部高速道路建設の経過は、路線決定上の問題点や地理上の不効率性の問題があるにせよ、先進工業国としての社会資本の遅れと結論してよいであろう。これが、水資源開発(長良川河口堰)にみる「過剰の経済」と一対の関係をなしているところに、公共事業全体のあるべき合理的、計画的配分の矛盾が露呈する一例がみられるのではなからうか。

同じ建設省所管業務であることを考えるなら、「局(河川局)対局(道路局)」の矛盾の現われといえるかもしれない。

〔注〕

- 1) 戦前における国土・地域開発計画については、佐藤元重『日本の工業立地政策』(弘文堂、昭和38年)、佐藤竺『日本の地域開発政策』(未来社、1965年)、岡田知弘『日本資本主義と農村開発』(法律文化社、1989年)、西水孜郎編『資料・国土計画』(大明堂、昭和50年)などを参照。
- 2) 西谷剛『計画行政の課題と展望』(第一法規、昭和46年)61ページ。
- 3) この点を早くから指摘していた金子敬生『日本国富論』(中公新書、昭和51年)を参照。
- 4) 以上、東京市政調査会編『都市問題の軌跡と展望』(ぎょうせい、昭和63年)62—63、70—71ページ。ただし途中一部省略。
- 5) 開発紛争については金子、前出注3、V章参照。

- 6) 「社会的費用」については宮本憲一『社会資本論』（有斐閣，昭和42年）第3章参照。
- 7) 岐阜県総合開発審議会事務局『岐阜県総合開発計画の概要』（昭和28年）9ページ。
- 8) 『岐阜県総合開発計画』（昭和41年）7ページ。
- 9) 『岐阜県第二次総合開発計画』（昭和47年）2ページ。
- 10) 同上，290ページ。
- 11) 岐阜県の第一次総，第二次総については，拙稿「岐阜県地域開発計画にかんして」（岐阜経済大学『地域経済』第1集，1977年12月）を参照。
- 12) 『岐阜県第三次総合開発計画』（昭和53年）10ページ。なおこれについては，拙稿「岐阜県第三次総について」（前出注11『地域経済』第2集，1980年12月）を参照。
- 13) 愛知県は1958年に，総合・水政・交通・農林水産業・商工業・文化厚生 of 各部門6巻，約2800ページからなる総合振興計画と，第7巻約800ページからなる地方行政合理化計画（『愛知県地方計画』）を，また1962年には，総合・計画の背景・県総合計画・地域開発計画・行政合理化計画の5編，約900ページからなる計画（『愛知県新地方計画』）を作成している。その解説である同県『愛知県地方計画の歩み』（昭和54年）を参照。また批判的検討として遠藤宏一『地域開発の財政学』（大月書店，1985年）の第5章をも参照。
- 14) 「木曾特定地域総合開発計画」（岐阜県総合開発審議会事務局編『総合開発資料綴』所収）33ページ。
- 15) 佐藤竺，前出注1，83ページ。
- 16) 前出注14，47-48ページ。
- 17) 佐藤竺，前出注1，83-88ページ。
- 18) 同上，86ページ。
- 19) 愛知用水公団『愛知用水史』（昭和43年）116ページ。
- 20) 同上，281ページ。なお木曾地域特定総合開発，愛知用水開発については，岡田，前出注1，第9章参照。
- 21) 『岐阜新聞』（1992年12月22日付）より。
- 22) 松野幸泰『遙かなる道』（岐阜新聞社，1992年）153-158ページより。
- 23) 昭和38年度の岐阜県議会での渡辺議員の発言「本県の木曾三川における水資源の使用状況を見ると，農業用水及び工業用水等で現在27%しか使用されていない。……先の知事答弁で，10年後には足りないごとき答弁は，いささかのがはずれている。確かに本県は多大な治山治水砂防費を使っているが，ただ合併したら水を利用されるだけだ，ばかばかしいとの考え方よりも，むしろ水を利用した者から治山

治水費を取り上げて、十分な治山治水を行うことが大切と思う。本県全体がこの水を使ってもまだ余るものがあるならば、それを妨害する必要はなく、むしろ、どんどん使用してこそ、日本経済の全体的な発展に寄与できると思う」を参照（『岐阜県議会史 四』昭和59年、148ページ）。

- 24) 渡辺洋三「水利権の現代的課題」（『法律時報』第35巻第9号、1963年）7ページ。
- 25) 神戸都市問題研究所、地方行財政制度資料刊行会編『戦後地方行財政資料』第3巻（勤草書房、1983年）390ページ。
- 26) これらについては宮野雄一「長良川河口堰の『公共性』と地域社会」（1）—（5）（『都市問題』1991年、第4、5、6、9、11号）の（2）に詳しい。
- 27) 宮野、同上論文（2）、107—108ページ。
- 28) 拙稿「水需要の変化と長良川河口堰問題」（前出注11『地域経済』第10集、1990年）参照。なお、松野知事の後、岐阜県知事の座にあった平野三郎元知事は、岐阜県のような貧乏県では、長良川河口堰要望の理由（の一つ）に、地元河川流域整備費の獲得がおかれていたと語っている。
- 29) 宮野、前出注26の（4）、102ページ。
- 30) 生活基盤型社会資本の不足についてのかねてからの批判としては、金子、前出注3、山辺隆『日本の社会資本』（日本経済新聞社、昭和47年）などを参照。
- 31) 前出注8、217ページ。
- 32) 佐藤竺、前出注1、362—363ページ。
- 33) 以上、『岐阜県議会史 五』（昭和59年）955—956ページ。
- 34) 以下、建設省道路局『道路投資 平成3年度』291—328ページより。
- 35) 以上、小松功『日本の道路行政』（日刊道路通信社、平成2年）46、55、249ページ等より。なお公共事業に限らず、一般に予算決定における政治的「分どり合戦」の独自性由来する「非合理性」については、拙稿『生活優先型』財政と費用便益分析』（『岐阜経済大学論集』第25巻第2号、1991年8月）参照。
- 36) 『日本経済新聞』（1992年11月17日付、社説）より。
- 37) 『岐阜新聞』（1991年5月26日付）より。