

住民参加の首都圏総合計画

首都圏総合計画協会理事長 蠟 山 政 道

首都圏総合計画の意義とその在り方

いつたい総合計画とは、どういうものなのか、ここで一応あらためて定義しておく必要があるように思はれる。

総合計画ということばは多くの場合に頻りに用いられているので、いまさらその必要はないように思はれるけれども、多くの専門家の協力によつてしか策定しえない首都圏総合計画のごとき場合においては、一応その必要は認められるであろう。

ところで、一般に地域総合計画といわれているものとはどういうものか。もちろん、その定義については、いろいろあつて、だれでも一致しうるようなものはない。一口に地域総合計画といつても、その構造や要素や側面はきはめて多岐にわたつている。しかし、総合計画の定義を下す場合に、つぎの諸要因または諸側面は、地域総合計画のあり方を考える場合に大いに役立つものと考えられる。地域総合計画として取り入れられねばならぬ第一の要因は、だれでも目でみてすぐわかるように、道路その他の重要な土木建設のごとき物的施設、とくに都市化しつつある地域や環境に対する施設計画である。

第二に、地域総合計画はその地域の開発または再開発における歴史的動向と密接に結合されなければならない。それは地域の開発や発展動向が一様でなく、そこに地域的相異があり、とくに首都圏ごとき、諸種の要因による東京への人口集中やその産業の集積による過密化のはげしいところにおいては、その総合計画はその地域の歴史的な発展動向をできるだけ正確に把握しなければならない。第三は、地域総合計画は経済的動因のみならず社会的要因や福祉的条件を認識し、それをとり入れねばならない。こうした構造的要因をとり入れた地域総合計画の定義は、これを首都圏の場合に、つぎのごとく規定しよう。

首都圏のごとき大都市圏の総合計画は、その圏域に関連するあらゆる要因、とくに物的、経済的および社会的要因を、その歴史的な発展動向において捉えつつそれを内容として取り入れるとともに、人間的福祉を目標として、それらの斉合、すなわち両立統一性を図るものである。

わが国においても、首都圏をめぐる戦災の復旧を目的とした首都建設法から現行の首都圏整備法にいたる過去18年における総合計画の歴史的動向は、一步一步この

定義に近づきつつあることを示している。米国の歴史はわが国より一步進んでいるが、ここに、最近米国連邦政府が、都市圏の地域計画に対する補助金プログラムと関連して、総合計画について下した定義がある。これは、われわれが総合計画について考える場合に、大いに参考となるように思はれる。それは、総合計画に行政上の調整までを含めたもつとも広義のしかも高度の定義である。

曰く、都市の需要に直接の関連ある限りにおいて、土地利用および公共施設（交通施設を含む）の供給に関する全般的施設計画を準備するとともに、その長期的な開発計画に伴う長期的な財政計画。その投資の改善とその長期計画。当該（市）政府の各部局のつくすすべての計画の総合調整。計画活動に関する関係地域（市）政府間の相互関係。計画実施に必要な条例や行政手段の準備

これは、米国連邦政府が都市圏計画にあてる財政補助の条件として、各都市政府にもとめた総合計画の在り方であるので、総合計画の定義としてはやや広義に過ぎるように思われる。しかし、日本でもすでに国土総合開発法の全国計画における地域格差是正を目的とする拠点開発施策として、新産都市の指定も行なわれている今日、やがて大都市圏計画にもこうした総合計画を条件として、国の政府が財政的援助を行なうことが問題となるときがくるであろう。そうしたときには、こうした行政的機能まで含めた総合計画の定義が参考となろう。

そう考えてみると、総合計画の策定には、国の計画と地方公共団体首都圏の場合には東京都を始めとする1都7県の計画との間に協力体制がつくられ、両者が補完しあうようにならねばならない。そのためには、国ならびに地方団体の計画に共通指標が見出されねばならない。それに従つてそれぞれの特殊の指標を含みながらも、一つの総合計画が策定されうる。わたくし自身、まだ不勉強で、首都圏8都県の整備開発計画または振興計画なるものを、こうした共通指標の立場から比較研究したことがないけれども、目下それも専門学者の手によつて検討されつつある。こうした地味な研究がなければ、かりに首都圏整備委員会によつて策定される総合計画に東京都を始めとする8都県の見解がとり入れられ、反映しているとして、それで真の意味の総合計画とはいえないような気がする。

従来、日本においては、地域開発における総合計画や大都市計画の樹立策定は、もっぱら政府行政機関とくに中央政府の手によつて行なわれてきた。それは中央政府が法律上の権限と予算をもっている上に、審議会や調査会を通じて、または参与顧問の資格において、民間や大学の専門的技術的知識を吸収しえたからである。しかし、民間団体の場合はもちろん、地方公共団体の場合ですらそれはゆかない。米国のシカゴやニューヨークに見られるように民間の手で総合計画を策定することは、従来の日本では資金およびスタッフの関係から困難であつて、その例はない。今日まで戦後20年の総合計画は、すべて「住民不在の計画」と外人から批判されているのである。

しかし、最近日本でも、事情が変わりつつある。中部圏や近畿圏にその例が現われている。いまや市民の協力参加という新しい推進力が加わらなくては、首都圏総合計画のごとき困難な作業は、強力な中央政府の場合でも、それは、中央政府自体の行政機構における縦割り主義と地方自治体の割拠主義によつて、広域的総合計画の策定とその実行には大きな障害があるからである。

首都圏行政改革の困難な理由—「住民不在」

そのよい例は、いまから4年前、昭和39年に臨時行政調査会が政府に緊急答申した「首都行政の改革」が今日にいたるまでまったく棚上げになつてきていることである。この改革案の作成にはわたくしも委員として加わつたのであるが、その策定方針は(1)政府各省の縦割り主義に対して、総合計画に基づいて調整すること、(2)地方自治を尊重しつつその協力を確保するため評議会を設け、そこに自治体代表と民間団体代表を参加せしめること、という二大方針の下に、(3)首都圏庁を設け、その長官を閣議に加わらしめることとしたのである。

これは、一方において東京を中心としてみられる交通のマヒと事故、通勤難、水キケン、住宅不足、公害発生等に対して緊急な対策を立てる必要があるので、他方においてこれまでの広域圏行政の歴史的動向の流れに即して、ここで首都圏整備委員会を—挙に格上げする時機がきたと判断された結果である。すなわち緊急性と歴史性とを結合したものであつた。そのとくに重要な認定として、つぎの諸点が指摘されている。

- 1 複雑多岐にわたる行政需要の増大
- 2 首都行政における責任の所在の不明確
- 3 住民の首都行政に対する理解と協力の欠如
- 4 首都行政の特性および緊急性に対する国の配慮の欠如

そして、こうした状況や事態に対処しうる行政改革を

行うにあつて、その基本的な考え方として、つぎのような諸問題が考慮された。

- 1 地域総合開発整備計画の必要性
- 2 応急施策の実施
- 3 強力な計画、調整機関の設置
- 4 地方自治の尊重

そして、「首都圏計画の在り方」について、つぎのごとく素描を試みている。

(ア)首都圏計画の地域対象を、現行(昭和三十九年当時)のように既成市街地、近郊地帯および市街地開発区域のみに限定せず、その他の区域についても、首都圏の整備開発の見地から、特に重要な事項に関する地域については、計画対象地域に取り上げるよう措置されなければならない。

(イ)首都圏計画は、単なる物的施設計画でなく、住民福祉の向上、経済の振興、土地の合理的利用等の要請をみたしうるものでなければならない。また、計画の実効を期するため、それぞれの計画について財源負担、財源調達の方策等を明らかにする必要がある。

(ウ)首都圏計画に取り上げべき事項の選定にあつては、地方公共団体の固有の権限を侵さないよう特に配慮し、次に掲げる事項のうち、広域性を有するもので緊急かつ根幹的なものが取り上げられなければならない。

(ク)人口の配分、産業の配置および土地利用の方針

(カ)産業基盤の整備

a 交通通信施設の整備(道路、鉄軌道、港湾、空港、自動車ターミナル)

b 水資源の開発利用

c 工業用地の造成

(キ)国土保全施設の整備

a 河川の整備

b 低地対策

(ク)住宅および生活環境の整備

a 住宅および宅地の整備

b 市街地の再整備

c 上下水道、終末処理施設および清掃施設の整備

d 公害対策

(ケ)文教施設および民生福祉施設の整備

つぎに、調整機能は、この首都圏庁および評議会の重要な行政機能であるが、それについてここでかんたんに述べると、

(ア)国の関係予算(財政投融资を含む)の編成にあつては、首都圏庁長官が認証することとして(この場合、認証とは、各省関係経費の見積り方針を調整して、大蔵大臣に意見を述べ、この意見に対する大蔵大臣の尊重義務を明確にすることを意味する)道路、水等が首都圏計画に関連し、特に緊急かつ根幹的なものについては臨時特例的に首都圏庁予算に一括計上する。

(イ)自治大臣は、関係地方債の起債枠の策定にあつて

は、首都圏庁長官と協議することとする。

(イ)各省庁の長は、関係補助金の配分および重要な許認可の実施については、首都圏庁長官と協議することとする。

(ロ)首都圏庁官は、整備開発計画および事業実施計画について、関係行政機関の長、関係地方公共団体または関係事業者に対し、必要な勧告をすることとする。

(ハ)「調整費」的な特別経費を首都圏庁予算に計上する。

このように、総合計画の策定と行政調整の機能とを合せ有するのが、この首都行政の改革案のネライであった。また、そういう改革への必要が認められていると判断された。

ところが、實際上そういう条件はいまだ熟していなかった。とくに各省の反撥と地方自治体の消極的態度が示され、ついに佐藤内閣は今日にいたるまでこれを取り上げようとしておらない。

(「首都1日研修会」資料)
(「住民参加の首都圏総合計画」から)

◇ 経済統計講座 ◇ No. 9

計量経済モデルの

内容と利用(その9)

県企画室 生井 一郎

6 モデル分析と統計資料

2回にわたり計量経済モデル分析のあらましを述べたが、むすびにかえてモデル分析と統計資料について考えてみたい。統計資料については、モデル分析に限らず、いろいろなことを企画したり、検討したりするうえで重要であるが、ことにモデル分析においては経済上の因果関係を追求するうえで一層重要となってくる。ここでは本県のパイロットモデル作成のため、資料を収集するにあたり気づいた二・三の点について述べることにする。

(1) 時系列上から

年ベースのデータを、当初昭和27年～40年まで集めようと計画したが、結果的には30年以降のものとなった。

30年以前は、統計資料が散佚してしまったり、資料そのものが作られていなかったりして入手できなかった。

また、国調や農林業センサスなど5年毎に行なわれる調査については、その間の動きを説明できる資料があまりなかった。これなどは、中間年次につけて単県の調査で同様のものを行なつてはどうだろうか。

資料の範囲から

最も重要であり欠けているものの一つとして、資本形成とくに民間資本がある。これは最近行なわれるようになった法人企業統計などによれば、法人の投資について産業別に把握できるが、時系列で30年頃からということになると、工業統計による製造業の投資額ぐらいであり、特定の産業しかわからない。個人企業の投資となると現在のところまったく資料がないといつていいのではないだろうか。また、他地域との経済関係を明らかにする、所得の流出入、財貨の移出入についても入手がたいものの一つであった。

これらについては、今後県民所得統計が勘定方式に移行することによつて改善されるものと思われるが、そのためには、新たな調査も必要となつてくるであろう。

(3) 地域別にみて

県内を行政区分によつて、その経済状況をみても意味があるかどうか問題であるが、少なくとも県北を山間地域とその他に区分し、県内を5地域程度に分けてみることは現実的にみて妥協すべきところであろう。しかし、地域別にしかも30年代全期間ということになると、現状では資料が必ずしもそろわなかつたものの一つであった。

以上のような諸点については、今後の整備に期待されるところが大きい。また、モデル分析も最近開発されたものだけに今後に残されたところが多い。しかし、44年頃には本県にも電子計算機が導入されるということであるので、後は統計資料の整備とあいまつて、モデル分析の実証的研究もより高次なものへと進んで行くものと思われる。〔完〕

〔本稿執筆にあたり参考とした文献〕

- (1) 福地崇生 計量経済学入門 東洋経済 40年6月
- (2) 柴山幸治 計量経済学 ミネルヴァ書房 37年11月
- (3) 金子敬生 地域の経済学 日本経済 41年4月
- (4) 折下 功 地域経済学 中央経済社 41年4月
- (5) 地域部会報告 経済審議会地域部会 42年10月
- (6) 兵庫県地域経済の計量経済学的分析と予測
兵庫県企画部 40年6月
- (7) 宮城県経済の計量経済学的分析
宮城県企画開発部 42年3月
- (8) 千葉県長期計画 主要経済指標付属資料
千葉県企画部企画課 43年1月
- (9) 茨城県経済の計量的分析
茨城県企画室 43年3月
- (10) 茨城県企画室主催 43年2月10日 自治会館
東北大学 鬼木助教 計量モデル研究会 講義メモ

県 内 の 産 業

(その 32)

— 準戦時における経済の推移 —

県統計課 横須賀 弘

県内生産額のうち、製造業に含まれるものを、食料品、紡織、製材および木製品、印刷製本、窯業、化学、金属、機械器具、その他等の業種別にそれぞれ別けてみると、昭和12年では機械器具が約7,000万円で全体の60.0%をはじめ、次いで食料品1,800万円、15.6%、紡織1,300万円

あります。すなはち、日中戦争勃発後の経済の統制下と産業の軍需的再編成の進展のもとで、軍需産業およびその基礎産業としての重化学工業は著しい発展をみせたのでありますが、昭和16年末からの第2次大戦はこうした傾向をますます助長していったのであります。まず、事業所についてみると、その数は昭和12年から昭和15年の間は各年増加を示し、16年からは減少に向い、17年には125,000工場を数え、これは昭和12年の106,005工場の約1.2倍にあたります。当時の工場統計表による工場数を年次別にみても、

第1表 産業別生産額

	昭 12 年		昭 14 年		14年 /12年
	千円	構成比 %	千円	構成比 %	
総 計	115,779	100.0	182,626	100.0	157.7
食 料 品	18,054	15.6	32,500	17.8	180.0
紡 織	13,215	11.4	25,610	14.0	193.8
製材及び木製品	2,383	2.1	3,969	2.2	166.5
印 刷 製 本	306	0.3	377	0.2	123.2
窯 業	892	0.8	1,829	1.0	205.1
化 学	8,614	7.4	2,492	1.4	28.9
金 属	239	0.2	—	—	—
機 械 器 具	69,698	60.2	109,276	59.8	156.8
瓦斯及電気業	1,272	1.1	—	—	—
そ の 他	1,103	0.9	6,573	3.6	595.8

(年次)	(工場数)	(前年対比)
昭6年	64,436	103.5%
7	67,318	104.5
8	71,940	106.9
9	80,311	111.6
10	85,174	106.1
11	90,602	106.4
12	106,005	117.0
13	112,332	106.0
14	137,767	122.6
15	137,805	100.0

で11.4%等が主なものでありますが、昭和14年には機械器具約1億1千万円で全生産額の59.8%を占め、次いで食料品の3,200万円(17.8%)、紡織2,600万円(14.0%)とその順位に変わりはないが、機械器具で0.4ポイントの減少、食料品で2.2ポイント、紡織2.6ポイントの増加がみられたのであります。

また、その増加率を昭和14年/昭和12年対比でみると、県平均は157.7%であります。「その他」、「窯業」、「紡織」、「食料品」等がそれぞれ59.58%、205.1%、193.8%、180.0%と大きく県平均を上廻り、これに対し「化学」の28.8%、「印刷製本」の123.2%の減少が大きく目立ち、「機械器具」は156.8%と県平均をやや下廻る程度にとどまったのであります。

いままでみてきたとおり、昭和15年9月から昭和16年12月にかけて高度国防国家を目標にすべてを戦争目的に動員する体制に入り、各種事業法、国策会社法、営団法等が制定され、時局は戦時体制期へと移行していったので

となり昭和12年~14年にかけての増加が著しいことがわかり、15年にいたる横ばいとなり、そのまゝの状態第2次大戦へと突入したのであります。それまでの国内状況は昭和12年7月の日中戦争勃発の影響をうけて生産力が増大したのでありますが、これは生産力拡充のための具体的な統制施策が次々に採られ、まず12年9月時局産業に必要な融資を確保する目的で臨時資金調達法や、興銀の時局貸出および日銀の事業金融への選別貸出に関する一連の金融政策が実施されたのであります。次いで、主要な時局産業における生産力拡充のための統制規則が制定されたのであります。すなわち、自動車製造業法をはじめ各種事業法、石油資源開発法、重要鉱物増産法、日本産金振興株式会社法等がそれでありました。

また、原料確保の対策として日満一体の鉄鋼増産50年計画、人造石油増産6ヶ年計画、石炭増産計画等も実施

され、さらに液体燃料増産のための石油業法、人造石油製造業法、帝国燃料興業株式会社法等の産業保護法も発布され、続いて軍需資材の輸入を促進して、これの供給も確保するためには輸出を増進して輸入資源を獲得する必要が生じ、それと並行して民需向輸入の制限や、為替管理の強化が必要となり、輸出入品臨時措置法が制定され、一般民需向輸入、製造、消費、配給等広汎に制限されたのであります。このような一連の施策により民間の一般消費を犠牲として軍需品製造工業は活況を呈し、商工省調べの工業生産量指数は昭和12年の150.6から、13年には173.6に急増したのであります。

前述の年次別工場数をみても昭和12年は、106,005工場で前年の90,602工場にくらべ15,403工場（170.0%）と大きな増加となり昭和14年には、137,767工場となり、ここからも当時の国内経済の変容が推察されましょう。参考までに昭和15年における東京、大阪、神奈川、兵庫、福岡、愛知等の工業県の産業構造を生産額からみてみると

東京	第1位	機械器具工業
	〃 2	化学工業
	〃 3	金属工業
	〃 4	紡織工業
	〃 5	食料品工業
大阪	第1位	機械器具工業
	〃 2	金属工業
	〃 3	化学工業
	〃 4	紡織工業
	〃 5	食料品工業
神奈川	第1位	機械器具工業
	〃 2	金属工業
	〃 3	化学工業
	〃 4	食料品工業
	〃 5	紡織工業
兵庫	第1位	機械器具工業
	〃 2	化学工業
	〃 3	金属工業
	〃 4	紡織工業
	〃 5	食料品工業
福岡	第1位	金属工業
	〃 2	化学工業
	〃 3	機械器具工業
	〃 4	食料品工業
	〃 5	窯業及び土石工業
愛知	第1位	紡織工業
	〃 2	機械器具工業
	〃 3	化学工業

〃 4 食料品工業

〃 5 金属工業

となり愛知を除いてそれぞれの県の主要産品はいずれも上位を重工業部門によつて占められているところからも戦時体制下に入った国内生産活動の実態がうかがへるのであります。当時本県の工場数は1,157工場でこれは全国第32位にあたりますが各都府県別工場数は第2表のとおりであります。この表から全国の事業所数は137,805事業所でこのうち関東ブロック都府県の事業所数は41,964で全体の約3分の1に当ります。

次に生産額についてみると全国で27,153,142千円でありますが関東ブロック内で占める割合は36.3%で事業所の約30%、従業者数約35%にくらべそのウェイトは大きくなつております。

この生産額を実額からみて多い順に全国各都府県別に別記してみると第3表のとおりであり、本県は第21位に位しており、第1位は東京、2位大阪、3位神奈川4位兵庫、5位福岡と続いておりますが、それぞれの主要産業は前述のとおりであります。

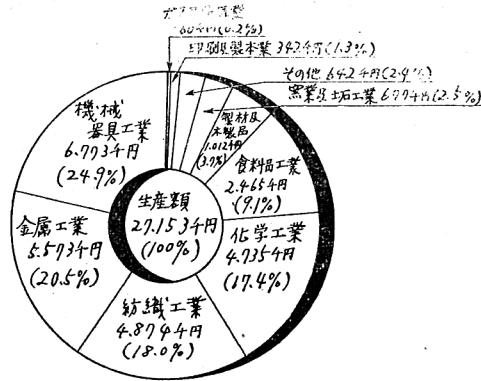
また生産額を産業別にみますと全生産額の24.9%を機械器具工業で占め次いで金属工業20.5%、紡織工業18.0%、化学工業17.4%等となりますが、これらの実態については次号で詳しくみてみよう。

第2表 都府県別事業所数、従業者数

(昭和15年)

都府県名	事業所数	従業者数	都府県名	事業所数	従業者数
総計	137,805	4,503,339			
北海道	4,403	82,157	滋賀	1,086	37,420
青森	590	13,008	京都	5,199	117,555
岩手	813	23,085	大阪	17,618	588,206
宮城	967	20,146	兵庫	6,672	336,849
秋田	597	15,095	奈良	1,282	20,606
山形	1,117	28,400	和歌山	2,269	41,871
福島	1,596	43,474	鳥取	442	12,424
茨城	1,157	47,331	島根	781	21,237
栃木	1,729	35,799	岡山	2,450	79,170
群馬	2,087	95,823	広島	3,280	100,040
埼玉	3,056	91,503	山口	1,588	64,883
千葉	1,664	33,763	徳島	965	24,562
東京	21,236	801,155	香川	1,182	24,020
神奈川	2,625	260,588	愛媛	1,639	53,136
新潟	3,035	88,338	高知	776	19,048
富山	1,074	59,858	福岡	2,783	180,340
石川	2,279	56,005	佐賀	703	17,165
福井	2,995	61,413	長崎	1,116	49,821
山梨	1,240	23,221	熊本	863	23,288
長野	2,187	80,934	大分	927	19,646
岐阜	2,835	77,046	宮崎	640	25,618
静岡	4,983	119,760	鹿児島	10408	22,111
愛知	12,662	393,960	沖縄	3,385	10,771
三重	1,822	61,690			

資料：工業統計表



都道府県別生産額

都道府県名	生産額	都道府県名	生産額
総計	27,153,141,859 円	福井	220,609,081 円
東	4,966,196,992	岩手	215,588,801
大	3,829,859,839	石川	210,941,587
神	2,267,834,997	千叶	206,419,839
兵	2,188,803,245	福	186,318,684
		長	184,817,114
福	2,177,908,001	滋	175,802,529
愛	1,988,232,544	熊	154,150,238
北	692,264,183	香	120,920,158
静	688,887,159	宮	117,617,497
京	553,523,825		
		徳	106,158,308
山	457,766,781	山	99,510,245
広	446,154,072	梨	96,464,741
新	437,439,119	形	95,551,669
埼	431,774,141	根	90,100,245
長	381,464,238	城	
		大	81,691,850
岡	369,880,147	高	81,380,570
富	362,646,025	鹿	81,182,427
群	353,441,092	奈	80,505,912
三	325,366,317	佐	73,537,901
愛	311,874,497		
		秋	68,648,074
岐	310,925,299	青	66,790,015
茨	256,338,290	鳥	54,119,752
和	240,910,106	沖	28,773,105
栃	229,397,614		
		井	220,609,081
		手	215,588,801
		川	210,941,587
		葉	206,419,839
		島	186,318,684
		野	184,817,114
		賀	175,802,529
		本	154,150,238
		川	120,920,158
		崎	117,617,497
		島	106,158,308
		梨	99,510,245
		形	96,464,741
		根	95,551,669
		城	90,100,245
		分	81,691,850
		知	81,380,570
		島	81,182,427
		良	80,505,912
		賀	73,537,901
		田	68,648,074
		森	66,790,015
		取	54,119,752
		縄	28,773,105