

国と新潟県における地域政策をめぐる現動向

本田典子

Governmental and Prefectural Development

Projects in Depopulated Areas

by

Noriko Honda

はじめに

昭和42年10月、経済審議会地域部会において「過疎問題」がとりあげられたのを発端として、昭和45年4月第62国会において、昭和45年度から54年度までの10年間の時限立法とする「過疎地域対策緊急措置法」（以下過疎法）が提案可決され、既に9カ年を経過しようとしている。昭和25年に制定された「国土総合開発法」に基づく計画が、その12年後「全国総合開発計画」としてやっと策定を見たのである。それは、所得倍増計画推進中の時期と並行したものであったため、計画実施の偏重が目立ち、大都市から地方分散への掛け声も、標語だけにとどまり、過疎、過密の地域問題を必然的に生み出す結果に終わった。

この時とられた拠点開発方式の基本路線は、その後の総合開発計画にも堅持され、単に名称変更による国民感情を抑制するための、イメージづくりをおこなったに過ぎず、新全国総合開発計画から、今日の第三次全国総合開発計画に至る計画のなかで、過疎、過密の解決の項目を折り込んでいるにも拘らず、決定的な解決を得ないままである。過疎、過密の問題解決は、土地との複雑なからみ合いもあって、国、地方自治体による先行投資を媒介とした地域政策路線に問題を多く含むものである。

そこで以下は国、地方自治体の路線を、国を新潟県「以下本県という」レベルの施策を比較検討することによって、それに対する問題指摘の資料にしたい。

資料1 開発政策の推移

戦後のわが国の地域政策は、昭和25年施行された「国土総合開発法」の規定によって、その後の国及び地方公共団体における地域開発計画の規範となることになった。この規定による総合開発計画は、計画対象を地域の広狭に従って、全国、地方、都府県、特定地域の4種に大別され、このうち全国総合開発計画と特定地域総合計画は国の責任において作成し、他は都府県の自主的作成にまかされ、国は単にその調整にあたるものとの位置づけをしている。全国計画は、昭和37年に策定された全国総合開発計画を待たねばならなかったが、この間、特定地域総合開発計画の

みが独走する形となった。昭和30年代前半には、国土総合開発法とほぼ似通った趣旨をうたう地方開発促進法が、太平洋海域沿岸を対象として陸続として制定された。そして昭和37年所得倍増計画に即した「全国総合開発計画」が策定され、これは後続する他のすべての総合開発計画の基本となるべきものである。その後昭和44年に「新全国総合開発計画」（以下新全総）、昭和52年には「第三次全国総合開発計画」（以下三全総）と引き継がれてきたのである。

本県における地域開発の発端は、昭和22年の只見川電源開発計画であった。この計画は、新潟、福島、群馬にまたがる計画のため、各県の水利権争いで実施が立ち遅れ、奥只見発電所が完成したのは昭和37年6月ということになる。昭和28年には、議員立法による町村合併促進法（3年間の時限）、昭和31年の新市町村建設促進法（36年にて失効）とによって、市町村の

合併が推進されることになり、市町村の財政力、産業構造、住民の感情などがからみ困難を極めた地域もあったものの、おおむねその目標を達成できたということである。本県の市町村合併による町村数の推移を「表1」に示したが、その当時、合併基準を町村人口8千人以上としたため、その目標にはほど遠い実情であった。農村地域の開発も、食糧増産と戦災復興に重点を置いた復興国土計画要綱（21年）の発表、そして昭和24年の土地改良事業法、昭和26年の積雪寒冷地帯農業振興法の制定などによって、土地改良事業が積極的におこなわれ、かつ稲作技術の発展に伴ない水稲生産は大幅に増し、さらに裏作の飛躍的增加、畜力や機械力の導入等による合理的農業経営が実現可能になったのである。こうして昭和35年

表1 市町村合併による町村数の推移

年 度	市	町	村	町村平均 人 口
明治34年	1	48	408	
昭和22年	6	50	340	
28	7	51	326	5,218人
29	13	42	303	
30	19	42	123	
31	19	44	106	
32	19	44	74	
33	19	46	63	
34	19	48	60	
35	20	47	54	
36	20	50	47	11,538人
45	21	51	42	
47	20	51	41	10,021人

注）資料「新潟県のすがた」（昭和36年版～53年版）

以降の高度成長時代の全国総合開発計画策定までの本県は、電源を開発することによって、灌漑計画、工業計画を含む日本経済再建の基調を築いてきたのであった。稲作技術の改良は、とくにその後の本県のあり方に影響することになるのである。

昭和30年代の前半は、世界の経済の好転によってようやく景気回復をもたらす輸出の増大、金融のひきしめ緩和などで工業生産は活況、金融のひきしめ緩和などで工業生産は活況を呈し、米の生産も連作豊作が続き、県内産業の質的転換を迎えねばならなかった。昭和20年代は、農業復興を中心に据えた産業の伸びを示し、その伸び率は全国を上回るものであったが、昭和30年頃より次第に低下しはじめたのである。合理的農業経営の充実進展に伴ない、工業化のために農業の占める地位が相対的に低く、労働力の余剰が県外流出の方向にむいてきたのである。昭和35年12月の国民所得倍増計画を機に、それが一層強く現れたのである。昭和37年、他のすべての総合開発計画の基本ともなる全国総合開発計画の策定があり、その実施立法として、新産業都市建設促進法（37年）、低開発地域工業開発促進法（36年）、工業整備特別地域整備促進法（37年）、など工業開発を主導力とする地域開発立法を相次いで制定した時期でもある。

本県は、これらの法を積極的に受け入れる姿勢をとり、昭和38年12月新潟県総合開発計画（目

標年次昭和45年)を答申する運びとなる。これは、県土の総合的開発利用、産業構造の近代化及び産業基盤整備による高度成長産業の育成誘致を主体とする。目標年次を主要経済指標にしている。

開発の方法は、国の計画と同様拠点開発方式を採用し、行政、経済の全体を包括し、しかも、国、市町村、民間の果たす役割を示唆して、将来の県勢の姿をえがき、これを到達するための方向と段階的対策を内容とする総合計画である。これによって、県内各地の広域都市計画作成が進むとともに、長期教育総合計画、農業計画、今後の福祉行政の方向と具体的計画などの部門別の実施計画をつくっていった。昭和37年低開発地域工業開発促進法の第1次指定、さらに昭和38年新産業都市建設促進法にもとづく指定をうけるなど、「中央直結型」の方針を強化する内容であった。しかし、国民経済全体の急激な成長とそれに伴う公害、過疎・過密現象などの歪みや、地震(昭和39年6月)、水害と相次ぐ災害のため、年度別の計画との間に大きな違いができ、目標年次に至る前に新たな計画を準備せねばならなかった。

昭和40年代に入ると国は、「過去の日本経済の高度成長過程で生じた諸問題を解決し、従来どおりの成長を維持するためには、経済開発の調和をとりながら、人間尊重をめざし新しい施策を展開する必要がある」ことを強調し、昭和44年4月新全総の策定の運びとなった。県は、この新全総と並行して同年の6月「明るく豊かな生活を確保するための望ましい地域社会の姿と、それを実現するための開発の基本的な方策」として、県勢発展のための長期構想を答申した。新全総では、全国総合開発計画における拠点開発方式から全体方式(日本列島全域の開発—経済社会発展)とし、中枢管理機能の集積と物的流通の機構とを体系化するための自主的、効率的な大規模プロジェクトの計画と、生活圏を地域開発の基礎単位として設定し、地域の特性を生かした生活圏の整備、充実が図られることとしたのである。本県の長期構想も同じ方針をとり、その特色はつぎのものである。

第1の特色としては、日本列島のなかでの本県の位置づけを明確に打ち出し、関越自動車道、上越新幹線の建設、新潟東港、新潟空港の整備などによって、首都圏の工業生産機能、流通機能が臨海部や長岡内陸部に分散し、新潟、東京メガロポリスができあがると同時に、近隣県(秋田、山形、富山、石川、福井)が日本海メガロポリスを形づくるという可能性について触れ、本県が東北日本海沿岸地帯の開発の拠点として、指導的役割を果たすことを期すといった、大規模プロジェクト実施による県全域、近隣圏への波及効果をねらうものとなっている。第2としては、広域生活圏を開発の単位(図1参照)として考え、本県を12地区に配置する生活圏ごとの開発構想を明らかにしていることである。通学、診療など、1日の日程で繰り返され、また完結する半径20、30キロメートルの範囲を広域生活圏とし、道路網の整備と保育所、学校などの施設を組み合わせながら、便利で快適な地域社会の建設をすすめようというものである。これをすでに制度化されていた建設省の広域行政圏(昭和44年5月地方生活圏構想について)と自治省の広域市町村圏(同3月広域市町村圏の振興整備措置要綱)を県段階で統一した全国初の試みでもあった。第3には、全国総合開発計画や県総合開発計画が高度成長産業の育成誘致を主体にしたいわば産業開発計画であったのに対し、失われつつある人間性を回復し、高水準の社会福祉をめざす、よりよい生活環境の整備と魅力ある地域づくりを推進しようとする、社会開発計画の色彩が強いことである。新全総、県勢発展のための長期構想ともに、日本列島あるいは県全域が高度社会に変化する姿を昭和60年までを展望としたものであったが、これらもまた新しい生活圏の整備が立ち遅れたため計画の意図した目的達成まで至らず、再び目標年度を待つことなくつぎの計画に引き継がれることになった。

またこの時期の課題であった過疎問題は、昭和45年4月に出された過疎法にもとづいた施策が

とられている。それ以前の昭和42年、43年に過疎地域の実態調査をし、それによって昭和45年県単事業として集落移転対策事業及び農山村開発総合センター建設事業を創設するとともに昭和46年からは、過疎法の地域要件に満たない準過疎地域を指定し、その市町村の総合整備に必要な経費の一部にあてるための貸付制度を設けるなどしている。過疎地域問題をここでは別途に記したが、これも長期構想のなかで述べられているものの、この点に関して特にその施策が待たれるものと考えている。

昭和51年11月三全総の策定をまたずに本県では、新潟県長期総合計画が発表された。全体としては、昭和45年策定の長期構想と大差なく、1年後に発表される三全総の定住構想を先きどりした形で発表したに過ぎない。「21世紀を展望する経済、社会状況を把握しつつ県土の整備を進め、充実した県民生活を実現すること」とし、実現を図るための手法（短期事業計画と特定地域計画）及び達成可能性を極力明らかにし、より事業計画色を強めたものとなっている。基本目標は2つ設定し、その施策として6項目を置いている。詳細についての内容は資料2～5に記しておいた。

以上、地域政策について国と本県の流れをみてきたが、国が自治体の精神的、物質的協力を求める点において本県も同様の方向をたどる様相を呈している点に、1つ大きな問題をみいだすことができる。

図1 広域生活圏、高次整備圏の配置

(「新潟県長期総合整備計画」1976.41頁より)

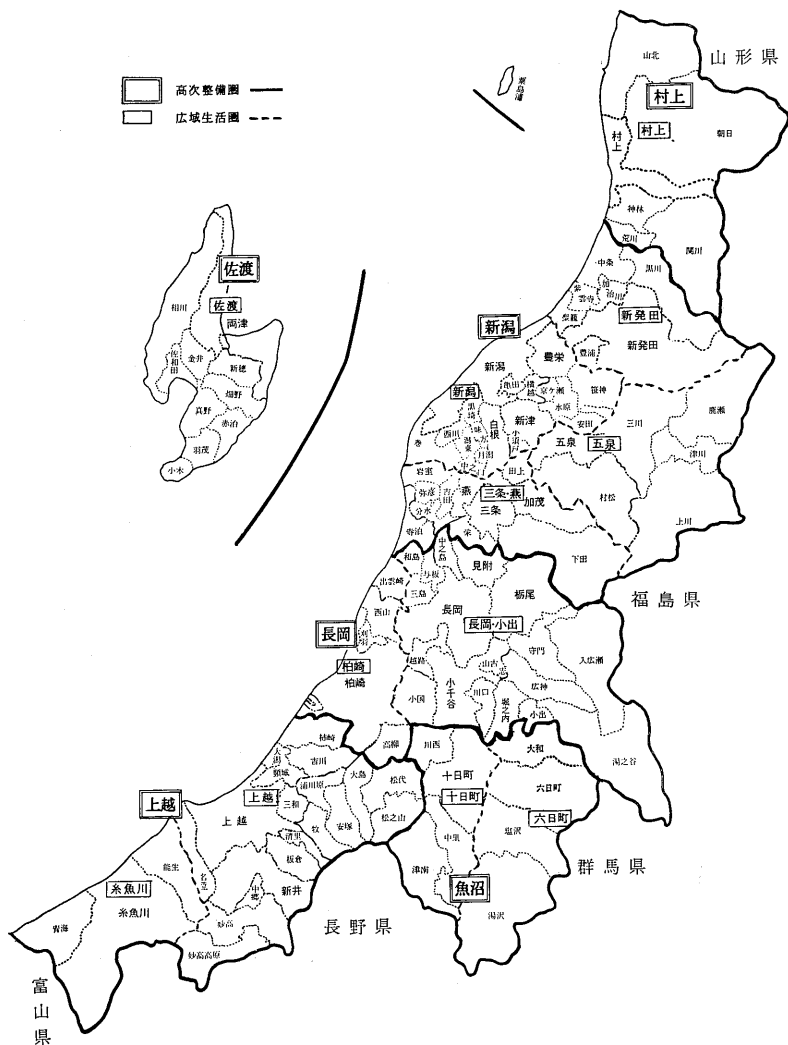
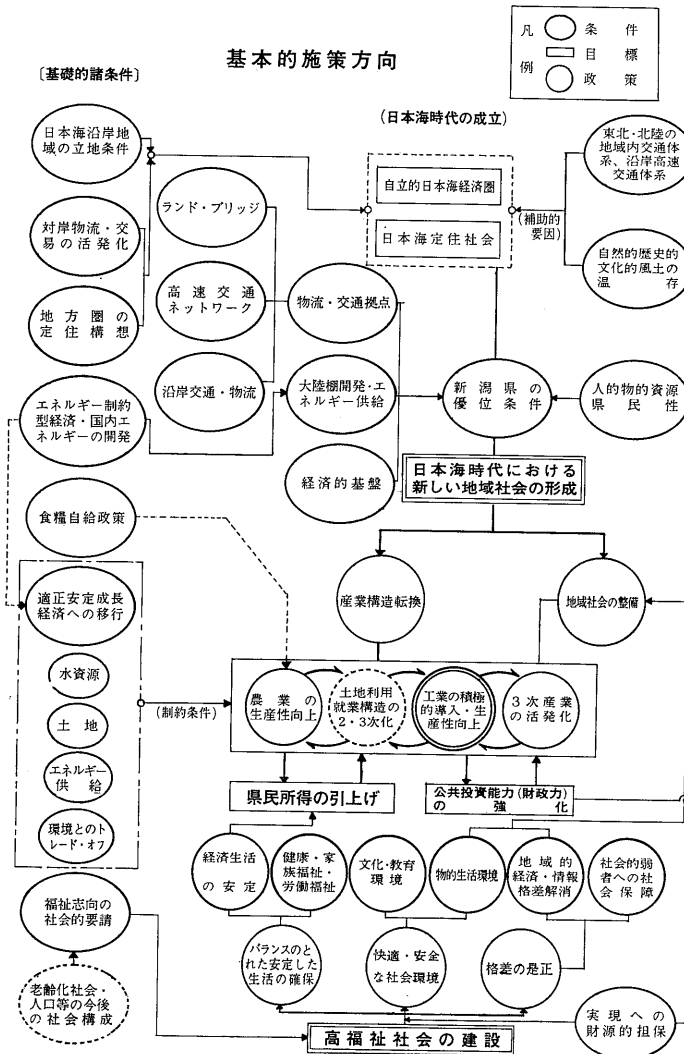


表2 広域市町村圏及び地方生活圏 (「新潟県長期総合整備計画」1976.39~40頁より)

地方生活圏	広域市町村圏	過疎地域名
村上圏	村上圏	粟島浦村, 山北町
新潟圏	新潟圏	—
	新発田圏	黒川村
	五泉圏	津川町, 上川村, 三川村, 鹿瀬町
長岡圏	三条・燕圏	—
	長岡・小出圏	山古志村, 川口町, 広神村, 守門村, 小国町, 入込瀬村
魚沼圏	柏崎圏	出雲崎町, 高柳町, 西山町
	六日町圏	—
上越圏	十日町圏	川西町, 津南町
	上越圏	安塚町, 浦川原村, 松代町, 松之山町, 大島村, 牧村, 吉川町, 妙高村, 清里村, 三和村, 名立町
佐渡圏	糸魚川圏	能生町
	佐渡圏	両津市, 相川町, 新穂村, 畑野町, 小木町, 赤泊村

資料2

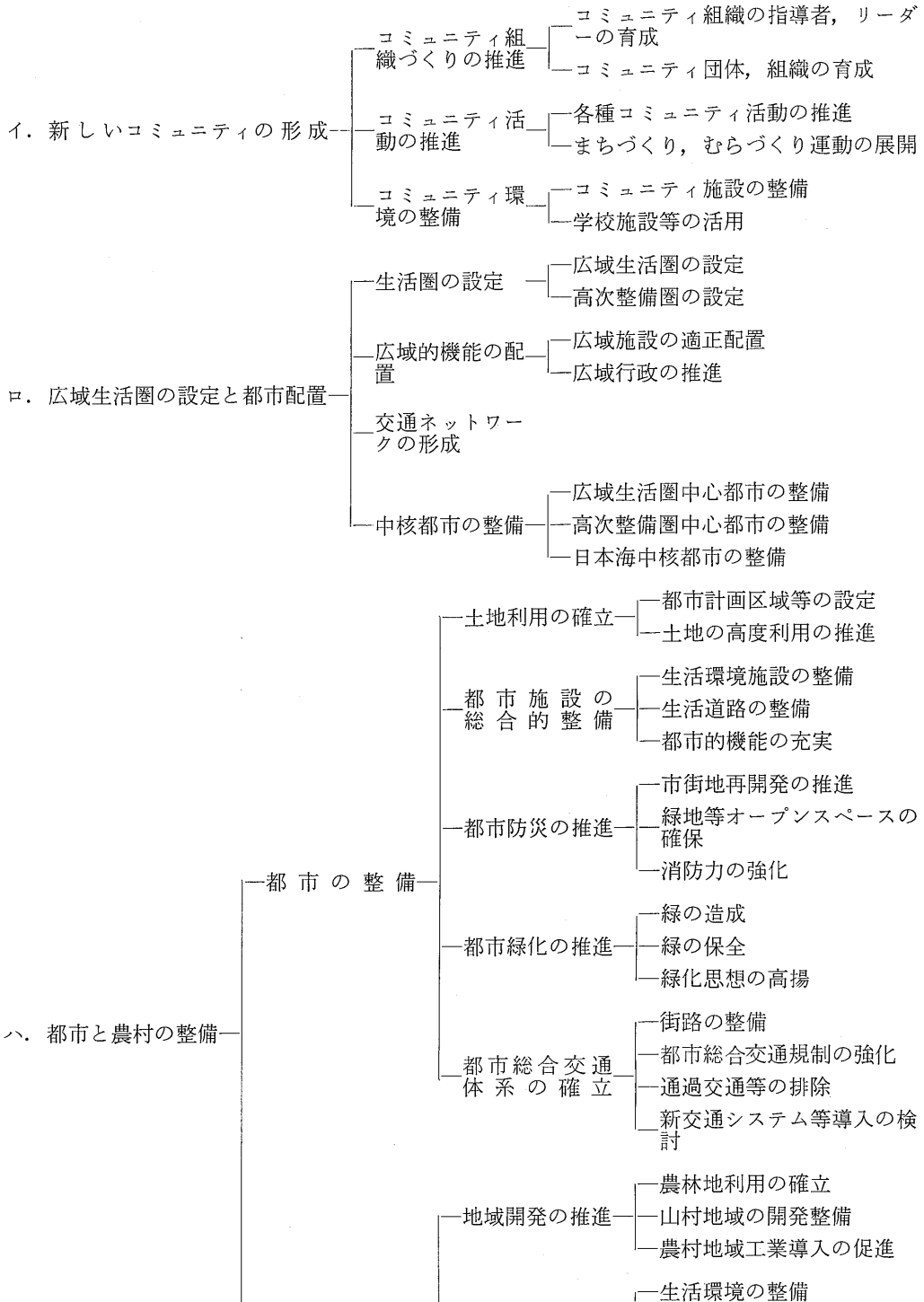
1 「新潟県長期総合整備計画」の基本目標とその施策 (「同整備計画」新潟県, 1976, 20頁から引用)

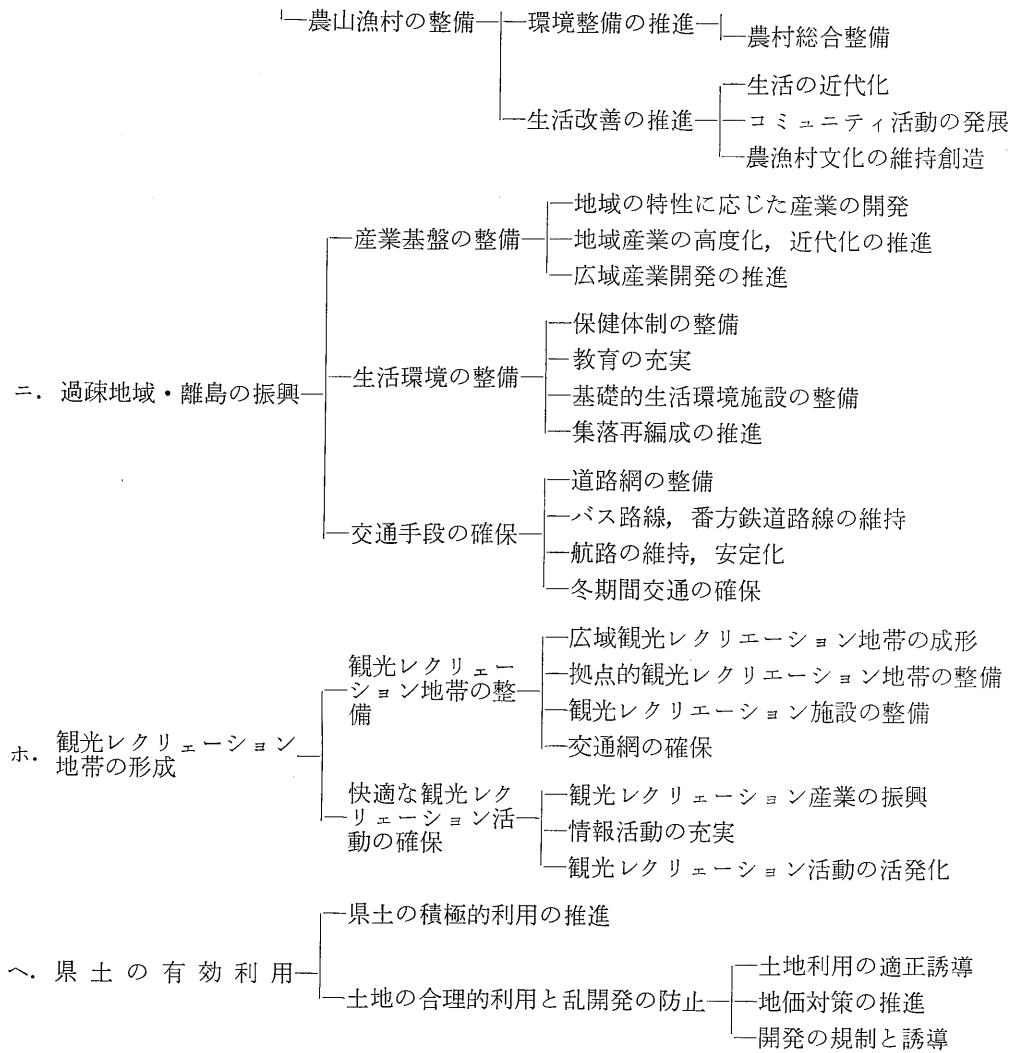


資料 3

I 基本目標①「魅力ある地域社会の形成」

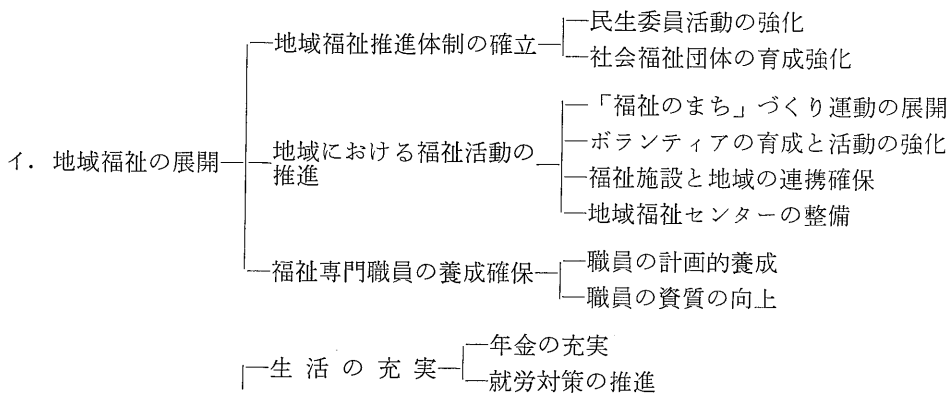
(「新潟県長期総合整備計画」
1976, 37~54頁から引用)

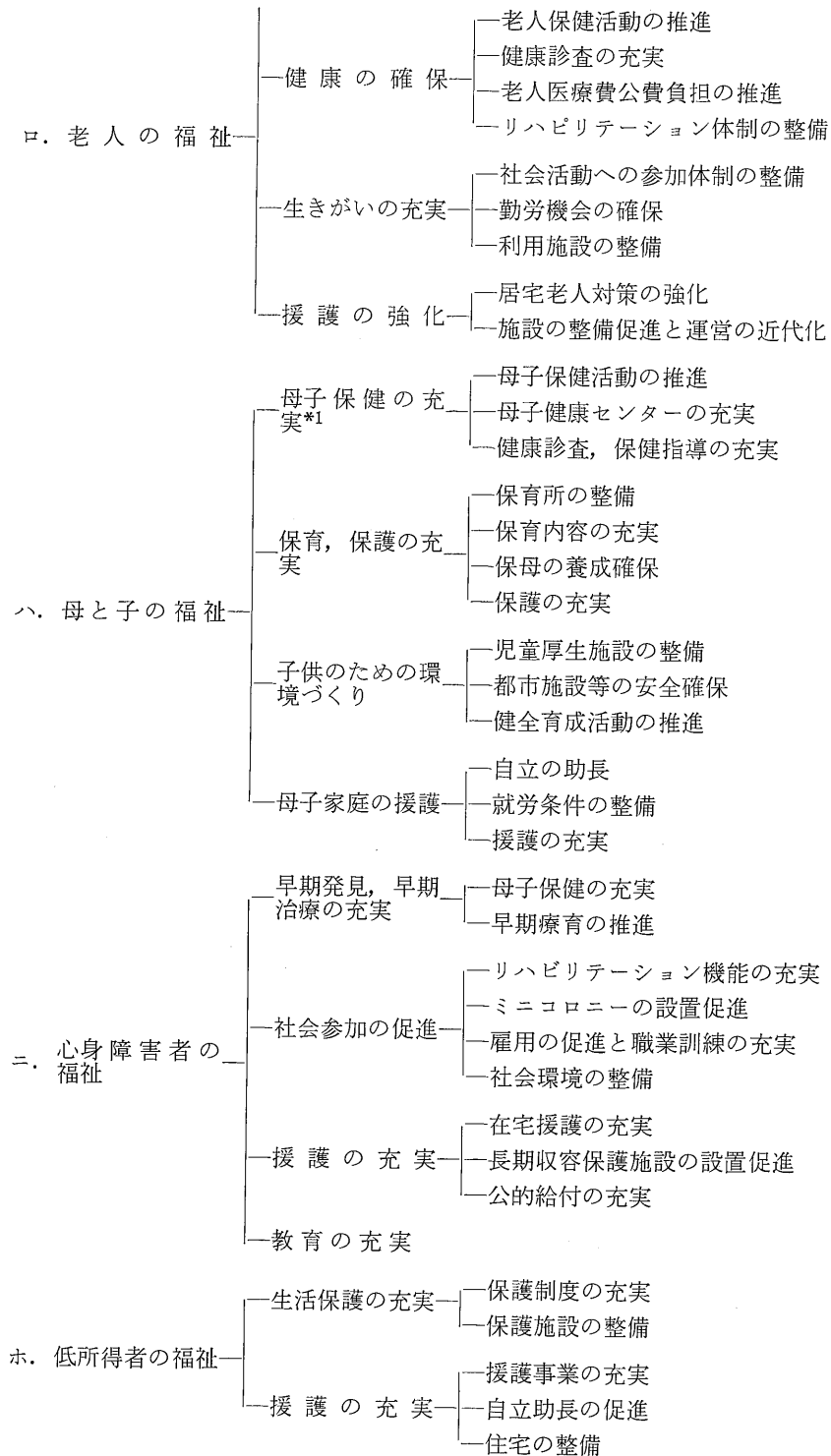




II 基本目標②「高福祉社会の建設」

(「新潟県長期総合整備計画」
1976, 57～65頁から引用)





資料 4

過疎地域指定町村の人口動態 ○増加

	35年	40年	45年	50年	53年		35年	40年	45年	50年	53年
黒川村	8,019	7,112	7,010	6,389	6,681	両津市	28,892	26,494	23,483	22,110	22,525
上川村	6,643	5,879	5,165	4,535	4,491	津川町	10,051	9,102	7,887	7,331	7,250
出雲崎町	10,788	9,337	8,170	7,338	7,388	三川村	8,434	6,947	6,040	5,416	5,313
山古志村	6,016	5,286	4,446	3,896	3,791	川口町	8,288	8,042	7,042	7,124	6,758
高柳町	9,010	7,571	6,254	4,972	4,732	広神村	12,163	11,198	10,047	9,466	9,682
小国町	14,216	12,517	11,035	9,662	9,626	守門村	8,376	7,777	6,816	6,317	6,297
西山町	10,926	9,747	8,738	8,363	8,417	川西町	13,958	12,197	10,975	10,205	10,306
安塚町	10,179	8,789	7,479	6,473	6,278	妙高村	7,791	7,258	6,485	6,091	6,135
浦川原村	7,142	6,419	5,810	5,197	5,122	三和村	9,074	8,292	7,431	6,931	6,844
松代町	13,076	11,332	9,740	8,273	7,644	名立町	5,885	5,315	4,644	4,283	4,166
松之山町	10,531	9,109	7,473	5,930	5,568	能生町	18,510	17,151	14,944	14,077	14,013
大島村	6,804	5,965	5,018	4,344	4,097	栗島浦村	825	771	680	674	628
牧村	7,652	6,728	5,945	5,132	4,930	小木町	5,948	5,500	4,858	4,717	4,918
吉川町	11,005	9,842	8,564	7,558	7,443	赤泊村	5,499	5,025	4,090	3,750	3,812
清里村	5,076	4,531	4,056	3,641	3,646	鹿瀬町	9,983	7,284	5,540	4,788	4,595
相川町	19,057	16,454	14,654	13,546	13,570	入広瀬村	4,190	3,772	3,447	2,930	2,769
新穂村	7,131	6,383	5,882	5,525	5,506	津南町	20,072	17,804	16,092	14,328	14,335
畑野町	8,917	7,891	7,040	6,450	6,539	山北町	13,829	13,325	12,262	10,788	11,110

(注) 資料「新潟のすがた」(1961~1978年度版)参照

資料 5

過疎地域指定町村の世帯動態 ○増加

	35年	40年	45年	50年	53年		35年	40年	45年	50年	53年
黒川村	1,311	1,293	1,346	1,347	1,442	両津市	6,011	6,304	6,290	6,321	6,293
上川村	1,092	1,094	1,077	1,059	1,049	津川町	2,027	2,100	2,066	2,060	2,008
出雲崎町	2,411	2,243	2,112	2,034	2,010	三川村	1,652	1,480	1,415	1,368	1,370
山古志村	1,191	1,118	1,007	972	947	川口町	1,549	1,591	1,526	1,587	1,528
高柳町	1,845	1,736	1,575	1,330	1,238	広神村	2,193	2,222	2,162	2,144	2,175
小国町	2,785	2,672	2,492	2,322	2,306	守門村	1,630	1,637	1,590	1,541	1,534
西山町	2,443	2,332	2,262	2,233	2,220	川西町	2,808	2,612	2,457	2,345	2,345
安塚町	1,936	1,883	1,762	1,628	1,586	妙高村	1,536	1,542	1,508	1,500	1,522

	35年	40年	45年	50年	53年		35年	40年	45年	50年	53年
浦川原村	1,297	1,288	1,272	1,237	1,230	三和村	1,584	1,559	1,535	1,516	○ 1,520
松代町	2,438	2,361	2,261	2,072	1,950	名立町	1,081	1,064	1,008	990	986
松之山町	2,025	1,951	1,788	1,569	1,494	能生町	3,634	3,595	3,476	3,381	○ 3,392
大島村	1,274	1,218	1,158	1,060	1,013	粟島浦村	146	150	148	153	141
牧村	1,422	1,350	1,275	1,201	1,184	小木町	1,289	1,273	1,230	1,249	1,242
吉川町	1,997	1,935	1,862	1,745	1,735	赤泊村	1,044	1,032	989	978	968
清里村	942	915	899	857	850	鹿瀬町	1,990	1,627	1,375	1,270	1,214
相川町	4,381	4,331	4,238	4,169	4,047	入広瀬村	838	816	767	735	713
新穂村	1,581	1,548	1,552	1,569	○ 1,576	津南町	3,978	3,903	3,847	3,686	3,670
畑野町	1,898	1,859	1,796	1,759	○ 1,857	山北町	2,652	2,715	2,752	2,705	○ 2,728

(注) 資料「新潟のすがた」(1961~1978年度版)参照

参考文献及び資料

- 斎藤晴造「過疎の実証分析」法政大学出版局, 1976。
- 総合政策研究会「日本の地域開発」ダイヤモンド社, 1966。
- 伊藤善一「都市化時代の開発政策」春秋社, 1973。
- 地域科学研究会編「三全総と地域政策」ぎょうせい, 1978。
- 山村悦夫「地域均衡発展論」大明堂, 1977。
- 結城清吾「地域開発の諸問題」校倉書房, 1966。
- 「新潟県百年のあゆみ」新潟県, 1971。
- 「新潟県総合開発計画」新潟県, 1963。
- 「過疎地域対策の現状」新潟県企画開発部, 1972。
- 「新潟県長期総合政備計画」新潟県, 1976。
- 「過疎地域振興方針」新潟県, 1976。
- 「過疎地域振興計画」新潟県, 1976。
- 「過疎地域振興対策調査報告」新潟県, 1978。
- 「新潟県のすがた」新潟県企画調整部統計課, 1961~1978年度版。