

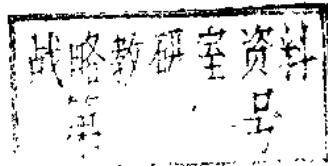
GDC 80/32/2

※※※※※※※※※※※※※※※※

日本的国土开发和生产布局

※※※※※※※※※※※※※※※※

丛 淑 媛



全国经济地理科学与教育研究会  
经济地理教学研究班

1982年7月

## 日本的国土开发和生产布局

丛淑媛

### 一、国土开发的概念和主要国家的国土情况

国土开发，或称国土利用，是指对一个国家主权管辖范围内的区域，进行有计划的综合的开发利用以及保护和治理。所谓主权管辖范围内的区域，主要包括属于该国的一切陆地和水域（河流、湖泊、内海、领海），以及它们的上层（领空、气候资源）和下层（矿产资源、地下水与大陆架）。也有的国家主张将在领海范围以外划定的“专属经济区”、“专属渔区”也包括在自己的主权范围之内。

世界各国的领土面积为悬殊，大者2000多万平方公里，小者不足2平方公里，相差一千多万倍。目前，在全世界160个左右的独立国家中，有48个国家的面积大于50万平方公里，29个国家的面积大于100万平方公里，6个国家的面积大于750万平方公里（见表1）。某些幅员辽阔的大国（如苏联、加拿大、中国、美国、巴西、澳大利亚、印度、阿根廷、苏丹、扎伊尔、阿尔及利亚等）其内部也存在着很大的差异。对于它们来说，“国土开发”的概念在实际使用中常常具有两重性：既包括全国的涵义，也包括地区（自然区、行政区、经济区）的涵义。另一方面，某些国家虽然幅员并不十分辽阔，但国土狭长，绵亘数千里（如智利、日本），跨越不同的自然区和气候带，因而在国土开发问题上，

具有某些同大国类似的特点。

从表1所列的数字，可以对世界上主要国家的国土资源有一个大概的了解。但是，“领土”和“国土”并非完全是同一个概念，国土的含义不仅限于“领土”和“土地”，是指国家主权管辖的疆域中内的全部资源总和。领土面积比较小的国家，不一定是国土资源很贫乏。如新西兰的领土面积不到27万平方公里，仅占世界陆地面积的千分之一多一点，但200海里水域面积却广达41万平方公里，居世界第四位，而大陆架面积也达到21万平方公里，居世界第十四位。又如本文所论及的日本，领土面积仅37万平方公里，占世界陆地千分之二，但200海里水域面积居世界第七位，大陆架面积居世界第十三位，而海岸线长度居世界第五位，在国土开发利用方面，具有很大的潜力（参见本文表2、3、4）。

表1 世界上主要国家的领土面积

序位	国家或地区	面积 ( 1000 Km <sup>2</sup> )	占世界陆地 ( % )
1	苏联	22402	14.9
2	加拿大	9976	6.6
3	中国	9761	6.5
4	美国	9539	6.3
5	巴西	8512	5.7
6	澳大利亚	7682	5.1
7	印度	2975	2.0
8	阿根廷	2780	1.9
9	苏丹	2506	1.7
10	扎伊尔	2345	1.6
11	阿尔及利亚	2293	1.5
12	格陵兰	2176	1.4
13	沙特阿拉伯	2150	1.4
14	墨西哥	2022	1.3
15	印尼	1919	1.3
16	利比亚	1893	1.3
17	伊朗	1648	1.0
18	蒙古	1565	1.0
19	秘鲁	1285	0.86
20	尼日尔	1248	0.83
54	日本	372	0.2

注：①资料来源：摘引自 Victor Shower 《World Facts and Figures》，New York, 1979  
 ②印度数字作了修正； ③最后列日本数字，以资比较。

表2 200海里水域面积 (单位: Km<sup>2</sup>)

序位	国家或地区	面积	序位	国家或地区	面积
1	美国	647800	11	挪威	172160
2	澳大利亚	595710	12	印度	171310
3	印尼	459850	13	菲律宾	160760
4	新西兰	410930	14	葡萄牙	150850
5	加拿大	399420	15	马达加斯加	109850
6	苏联	381290	16	西班牙	103670
7	日本	328280	17	毛里求斯	100580
8	巴西	269390	18	阿根廷	98980
9	墨西哥	242420	19	厄瓜多尔	98540
10	意大利	194500	20	斐济	96470

注: ①资料来源: [日]产业界シーズ⑤海洋产业开发业界, 海洋产业研究会编著, 199页。

②我国数字, 原表列为82000, 偏小, 故未列入。

表 3 海岸线长度 (单位: Km)

序位	国家或地区	海岸线长度
1	苏联	43000
2	格陵兰(内部自治)	39000
3	印度尼西亚	35000
4	中国	32000
5	日本	31000
6	美国	22680
7	加拿大	20611
8	挪威	20000
9	澳大利亚	19600
10	菲律宾	18533
11	希腊	13575
12	英国	11450
13	墨西哥	9903
14	朝鲜	8693
15	瑞典	7624
16	丹麦	7474
17	巴西	7407
18	意大利	7200
19	印度	6049
20	冰岛	5900

注: 我国海岸线长度是1982年有关刊物公开发表的数字。

表4 大陆架面积 (单位:  $Km^2$ )

序位	国家或地区	大陆架面积	序位	国家或地区	大陆架面积
1	澳大利亚	2000000	11	墨西哥	388000
2	美国	1700000	12	缅甸	250000
3	苏联	1700000	13	日本	233000
4	印尼	1332000	14	新西兰	212000
5	阿根廷	1030000	15	马达加斯加	210000
6	加拿大	935000	16	智利	185000
7	巴西	610000	17	菲律宾	184600
8	英国	486000	18	瑞典	165295
9	马来西亚	418000	19	挪威	155000
10	印度	414868	20	爱尔兰	145000

注: 我国沿海大陆架辽阔, 居世界前列, 因数字不确, 未列。

从以上四表可对世界各主要国家的国土资源，有一个比较全面的印象。但由于各国在地理位置、自然资源和气候特征等方面的差异，国土开发利用的效果有很大的不同；另一方面，社会、经济因素对国土开发利用也产生较大的影响。如在自然环境条件基本类似的情况下，因为国家的社会制度、经济发展水平、历史与传统文化、民族构成乃至生活习俗上的差别，也会使国土开发利用出现不同的局面。

经济地理工作者在研究各国、各地区自然环境与生产布局时，不可避免地要接触一个国家（或地区）的国土开发利用问题。特别是通过深入研究和剖析一些国土开发的典型事例，了解各国、各地区在利用和改造自然，开发新型能源、发展经济以及工农业生产的布局，交通运输线路的开辟，城市的发展和演变，还有资源综合利用与环境保护等方面的经验教训，并在科学分析的基础上，予测国家或地域生产综合体发展远景，为对外经济与文化交往提供一定参考。

从上述，可见国土开发工作是很有价值的。但是，迄今为止，并未受到普遍的重视。至于设立专门机构，定期制订国土整治计划，并能获取国家巨额投资者，在世界上只有寥寥数国。原因是多方面的，其中主要还是一个对于国土整治与合理开发是否感到十分迫切的问题。

诚然，应该看到，有的国家由于自然资源丰富，或自然地理条件优越，有若干得天独厚之处，或地广人稀，居民生活环境有相当广阔的回旋余地，世代习惯于采集、轮作与游牧等等，因而对于国土整治和综合开发暂时还不感到迫切或不十分迫切，而另外一些国家，由于资源渐趋枯竭，或自然环境变坏（如土壤盐碱化—沙



· 漠侵袭。水土流失)，或人口急剧膨胀，城市畸形发展。对于国土整治和综合开发，已经深感迫切。因为财政拮据的缘故，只能采取某些局部性的措施，头痛医头、脚痛医脚，不能使国土整治和综合开发利用工作全面地开展起来。

目前，世界上对国土开发、利用、保护和治理很重视的国家有：日本、朝鲜民主主义人民共和国、墨西哥和我国，其中日本开展国土综合利用的时间长，规模也大。

## 二、日本国土开发与经济发展

日本的国土开发工作，是适应经济发展的迫切需要而开展起来的，在它取得了较大的成绩，其理论和方法也日臻成熟以后，又反过来促进经济的发展和布局的改善。到现在，日本对其国土资源的综合开发，利用、保护和治理，已成为一项带有全局性的战略措施，成为推动全国和地区经济发展的重要手段。

### (一) 重视国土综合开发的主要原因分析

日本是目前世界上搞国土开发最迫切、行动最积极的国家之一，这是受自然、经济、社会等一系列的因素影响和制约的。它国土狭小，资源有限，原有少量的煤、铁、有色金属和非金属矿产资源，自明治维新后的一百多年以来，经长期开采，越来越接近于枯竭，与此同时，社会经济因素也起着巨大的变化，人口在一百多年（1846~1981）时间内，增加到原来的4倍以上，目前人口11,620万人（1980年），居世界第6位，是世界上人口密度最大的国家之一。人口密度每平方公里约320人，为中国的3倍，美国的15倍，苏联的30倍。战后随着工业化和城市化的迅速发展，急剧改变了全国经济和人口分布结构，出现人口和生产

高度集中的“过密”地区，为东京、大阪、名古屋等三大都市圈，这些“过密”地区面积仅为国土的6%左右，人口和工业产值分别占日本的2/5和1/2以上。南关东、近畿西部、爱知和三重县等“过密地区”在全国所占比重的基本情况见表5。在“过密地区”工业布局畸形集中，造成能源和劳力紧张，地皮奇缺，用水不足，交通阻塞和环境污染严重等一系列社会经济问题，加上工业化和城市化发展，大量占用农地，这样使国土环境受到人为的破坏。相反，在一些偏远地区，自然条件差，人口稀疏的北海道、东北、南四国、南九州等地区，国土利用很不充分，属于“过疏”地区。这样全国地区差异扩大，成为经济发展的障碍，迫使日本不能不加强国土的开发、整治工作。

## （二）国土开发与经济发展紧密相联

日本的国土开发的内容是与各个经济发展阶段的主要战略方针是紧密相联的。

战前，日本军国主义政府以国土狭窄为“理由”，长期向外推行扩张侵略政策，当时的人地学者们曾经设计过“大东亚共荣圈”的蓝图，企图通过掠夺中国、朝鲜和南洋诸国的土地、自然资源与劳动力来维持其经济。把国内经济上出现的矛盾转移到海外去解决，推行了经济扩张政策和侵略战争政策。结果，对本国的国土开发没有予以充分重视。第二次世界大战失败后，由于所有被侵占领土和海外殖民地丧失殆尽，原料供应运输线路中断，工厂倒闭，工人失业，原有农业也由于连年战争而凋敝，不少土地荒芜，森林被毁，造成水土流失。加上数百万军队和侨民从国外被遣送回来，等待政府安置和救济，于是全国陷于饥饿的威胁之中，迫使许多原来的产业工人和城市居民只好上山打柴开荒种地。所以，战后经济发展迫

表5 日本“过密地区”基本情况表

项目 地区	面积		人口(1978)		工业产值 (1977) 构成比例 (%)	商品批发、 零售额 (1976) 构成比例 (%)	主要公司 与商店的 分布 (1976年, %)	大学在校 学生人数 (1978 年%)
	数量 (Km <sup>2</sup> )	构成比 (%)	数量 (1000人)	构成比 (%)				
日本全国	377535	100.0	114276	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
其中: 过密 地区	3972	10.4	50946	44.6	55.2	69.9	82.5	69.7
南关东①	13450	3.6	27512	24.1	26.6	38.8	59.0	43.0
近畿西部②	14834	3.9	15714	13.8	16.9	22.0	18.6	19.9
爱知三重县	10868	2.9	7720	6.8	11.7	9.1	4.9	6.8

注: ①包括东京都和神奈川、埼玉、千叶三县; ②包括大阪、京都二府和兵库县。  
资料来源: 东洋经济周刊: 《地域经济总览》1979年版;

切的任务是，重点发展农业和轻工业，以解决粮仓不足的矛盾。

战后至五十年代中期的恢复时期，日本政府已深深感到先靠单项和局部的开发规划，已不能适应全国经济发展的需要，开始着手搞国土治理和综合开发。如1946年制定了“充分保护农业利益”的政策，并实施“农地改革”，使全国范围内的土地、林产和日本列岛周围丰富的海洋资源优先得到开发利用；稍后又提出“重建纤维工业”的三年计划，全面恢复农业与轻工业。在此基础上，建设一系列基础工业部门，如钢铁、煤炭和电力等，通过恢复煤矿和充分利用水力，解决了当时国内不同地区的一次能源供应。如中部、北陆、关东和东北等地区缺煤，但有许多短小流急的河川溪流，将其一一进行调查规划与梯级开发，既能缓和能源短缺问题，又提供农业灌溉和工业用水，并初步控制了山区的水土流失，有利于造林护林。进一步促进了农付业和中、小城镇工业的发展。该时期，在1950年日本颁布了“国土综合开发法”，为日本的国土开发工作得到法律保证。明确了国土开发要从日本的自然、社会、经济、文化等具体条件出发，综合开发利用和保护国土，合理调整生产布局，达到提高社会福利的目的。由此在1951年以后又制定了二十一个特定地域综合开发计划，如主要河流流域开发计划有东北地方北上川流域开发计划，阿贺野川支流只見川的电力开发，利根川流域的综合利用等。此外还制定了北海道综合开发（1952～1961年）计划。

由于该时期国土开发重点是资源开发、建设农业基地，因而到1952年农业生产水平已超过战前水平，至1954年日本国民生产总值恢复到战前最高水平，工业生产恢复到战前最高水平是1956年，日本的对外贸易恢复得要晚一些，特别是出口贸易到

1960年才恢复到战前最高水平。这些有力的开发措施的实施，为五十年代中期日本经济进入高速增长奠定了基础。

从1955年至1973年，日本经历了长达18年之久的经济高速增长时期，是战后日本经济的“黄金时代”。在此期间，国民生产总值平均每年增长9.7%，而工业生产平均每年增长13.3%，年复一年地保持两位数水平，在世界上经济发达的资本主义国家中创造了一个奇迹。分析其原因是多种多样的，既有客观的，又有主观的，既有国际的，又有国内的。对外贸易部门有些同志认为主要原因有两个方面：一方面是国内固定投资的迅猛增加和新的科学技术在经济上的应用。这是日本经济之所以能获得高速增长的物质基础；另一方面是有一个相对稳定的国际环境，国内政局和社会也比较安定。在此期间，主要资本主义国家的经济都有很大发展，并出现了一批新兴工业化国家和地区，国际贸易迅速扩大。加上进口的工业原料和燃料价格便宜，通过对外贸易促进了经济的高速增长。

从研究经济地理的角度来看，除开上述一系列原因以外，还同国土的综合开发利用，特别是充分发挥岛国优势，充分利用国土资源中的有利因素，克服不利因素有密切关系。

日本是一个群岛国家，领土狭长，而且被海洋所包围和分割，对于经济发展有不利的一面；然而，海岸线漫长曲折，这又是一个十分有利的条件。据统计，日本海岸线总长达31000公里，按全国面积计算，平均每万平方公里土地拥有822公里海岸线。这种情况对于一个经济大国来说是十分难得的。虽然其海岸总长度同苏联的43,000公里海岸线相比要短，但苏联有一大段濒临北冰洋、冰冻期长，每年只能通航三个月左右，而日本的海岸线除鄂

霍次克海一带以外，冬季几乎不冰冻，且在东部太平洋沿岸十分弯曲，多天然的深水良港。日本充分利用了这一有利条件，先后规划和建设了数以百计的商港和工业港口。据统计，全国现有 1 087 个港口，号称“千港之国”。其中有“重要港”107个，“特定重要港”17个。目前，年吞吐货物1亿吨以上的大型港口世界上约有11个，其中日本占4个（神户、千叶、横滨、名古屋）。除此而外，日本沿海还有为数众多的渔港和避难港。上述有利的海岸条件，对于日本以贸易立国，并发展成为今天全世界最大的贸易——加工国家，起了重要的作用。

鉴于海岸线和滨海地带，是一个国家国土资源中的重要组成部分，日本四面环海，对海洋的保护与综合开发尤为重视。在经过详细调查和分类的基本上，特于1956年制定《海岸法》，将海岸的保护和管理以及对有关破坏海岸行为的处罚作为法律来执行。

日本除了认真管理、保护和综合利用海岸以外，为了解决某些地方的用地不足问题，还利用有利的海滩地带，进行填海造地。这些“人造地”集中分布于“外日本”的东京湾、伊势湾、大阪湾和濑户内海沿岸。因为上述地区是日本经济活动的精华所在，工业和其它各项用地奇缺，对填海造地有迫切的需要，加上自然条件有利，有大面积的浅滩，海岸附近一带多低山与残丘，通常比较容易剥离和开挖，适宜于进行机械化填方。因此很多现代化产业部门，如炼油、石油化学、钢铁、造船、海运、航空、旅游和城市建设等部门，竞相采用这种办法，单独或联合选壤，一次规划，分期建设，削平一座座山丘，用驳船船队或皮带轮送线运至海上填方地点，或者采用大型挖泥船一边疏加深港口，一边将泥砂用于填海工程。

据日本国土厅统计资料，战后三十多年中，日本共填海造地

12万多公顷。其中仅东京湾沿岸就有2万公顷，先后在上面建设了227个大、中型企业，它们为以东京为中心的首都圈地区提供原材料与能源，成为地域工业综合体的基础与骨干；与此同时，东京湾沿岸的六大港口利用这些“人造地”进行了大规模的扩建，使横滨和千叶两个港口的货物吞吐量居世界前列，在川崎港内建成了世界最大的直接靠岸式码头（扇岛钢铁厂原料码头）。除此而外，日本还利用填海造地在大阪湾神户港外正在建设世界最大的海上人工岛（六甲岛），建成了世界第一个“海上文化城市”（港岛）和世界最大的集装箱码头（港岛集装箱码头）；在神户内海北岸建起世界第一和第三大钢铁厂（福山钢铁厂、水岛钢铁厂）；并在九州以西的太平洋面上，建起世界第一个现代化的海上机场（新长崎机场）\*。

日本填海造地所取得的成绩证明：它是比较适合于本国国情的，在现代技术和物质条件的基础上，这是国土开发中一种行之有效的方法。

战后，日本充分发挥岛国优势，开发和整治太平洋沿岸地区，利用优越的港湾条件，建设港口和专业码头，在浅海填海造地，发展新的大型临海工业基地，是日本国土开发和整治的一条成功经验。

### 三、三次全国综合开发计划

日本在1962年、1969年和1977年先后三次制定了全国性的“国土综合开发计划”，目的是分散工业和人口，解决工

---

\* 以上所列创世界记录的工程，均见于日本文献，有的已核对无误，有的因资料所限，未能核对，仅供参考。

业化和城市化所带来的弊害，开发落后地区，使国土资源能均衡、有效和合理利用。

五十年代中期以后，日本经济高速增长，经济发展的特点不仅是速度快，而且产业结构发生了很大变化，恢复时期是以轻纺工业为主的部门结构，但到了六十年代就转向以钢铁、化肥等为代表的重工业和化学工业为主的部门结构。在进入高速增长时期，国土开发重点转向建设重工业和化学工业基地为中心。由于经济的高速发展，工业和人口向大城市急剧集中，原有的京滨、阪神、中京、北九州等原有的四大工业区已达到饱和状态，为此，迫切需要制定全面的国土利用计划，防止大城市过度集中，将工业生产分散到四大工业区以外的新地域去。在此期间，1960年，日本制定了在

10年内使国民收入增加一倍的“国民收入倍增计划”，为完成这一经济目标，也迫切需要制定综合开发计划。在这一历史背景下，日本政府于1962年制定了《第一次全国综合开发计划》。

“第一次全国综合开发计划”中，是以工业开发为中心，日本采取建立新据点的方式发展工业，以此带动周围地区的开发，疏散工业和大城市人口。根据全国各地经济特点和发展水平的差异分成“过密地区”、“整備地区”和“开发地区”。京滨、阪神、名古屋及其周围地区，是日本人口密度最大，工业最集中，经济最发达地区。对于这些地区是采取限制新企业发展和城市规模的扩大。从这些大城市迁出工厂和人口，对城市加以改造；“整備地区”也称建设地区，包括关东、东海、北陆和近畿大城市附近有利于工业分散布局的地方；开发地区包括北海道、东北、中国、四国、九州等人口稀少，经济落后的地区，需要积极开发的地区，在“整備”和开发地区发展地方性城市，作为工业分散的据点。在开发地区先



后指定 15 个新工业城市，太平洋沿岸指定了 6 个“工业特别整备地区”。在这些地区政府优先分配公共投资，修建交通、通讯设施，政府给予财政税收优惠，积极扶植其发展。

从执行情况来看，工业发展的各项生产指标超额完成了任务，促进了经济的发展。在接近原有四大工业地带的太平洋沿岸建立了一些新的工业基地。但在疏散人口方面没有实现，相反，山区青年劳动力大量流入城市。沿岸一带钢铁、石油化工等大型企业建立，污染严重，使农业和水产业受到严重的损失。

到六十年代中期，日本的国土开发与地区综合发展工作，取得了明显的效果，但也带来了一系列新的矛盾和问题。就是全国经济的主导部门——重工业和化学工业，在地理分布上高度集中于位置适中、海运条件有利、人口密集劳动力充足、土地相对较平坦和淡水资源较富的“三湾一海”（东京湾、伊势湾、大阪湾、濑户内海）沿岸一带。由于工业、城市和交通运输设施畸形集中，使上述地区原来发展经济的许多有利条件，渐渐地起了“质”的变化，甚至于走向反面，宽阔的深水港湾拥挤不堪，交通阻塞，用地奇缺，供水紧张，海、陆、空环境均受到严重污染，东京、大阪、名古屋等著名大城市附近的自然生态遭到破坏，怪病丛生，不少地段还出现了地基下沉，海水倒灌等现象。

随着第一次全国综合开发计划的实施，为了解决国土开发中新出现的矛盾和问题，就着手对“第一次综合开发计划进行调整，于 1969 年编制了新的综合性国土开发计划，即《第二次全国综合开发计划》。其指导思想是扩大国土开发的深度与广度，对国土实行“大规模开发”，从长远的角度考虑，谋求人与自然界的协调。并在编制全国规划中首先使用“数学模型”，在地区规划中使用