

日本国土整治论文集

(一)

吉林省建委国土处
东北师大地理系

1982年5月

目 录

日本国土的基本情况	(1)
一、日本自然地理特征	(1)
二、国土利用的特点	(4)
战后日本国土开发计划	(9)
一、据点开发——“全国综合开发计划”	(9)
二、大规模开发——“新全国综合开发计划”	(11)
三、综合开发——“第三次全国综合开发计划”	(12)
四、几点看法	(15)
战后日本是怎样进行国土开发和整治的	(17)
一、国土综合开发与经济发展	(17)
二、日本国土整治的方法和措施	(18)
三、战后国土开发的几个阶段	(20)
四、结束语	(25)
日本国土整治的经验和问题	(31)
一、日本国土整治的背景和由来	(31)
二、日本国土整治的主要经验	(33)
三、日本国土整治工作的主要问题	(39)
日本国土整治法的基本特征	(41)
一、日本国土整治法的基本特征	(41)
二、日本国土整治的基本法律	(43)
日本国土整治工作中的“国土调查”	(55)
一、日本国土调查的目的及实施概况	(55)
二、地籍调查	(56)
三、土地分类调查	(59)
四、水资源调查	(61)
日本是怎样开展土地改良工作的	(63)
一、土地改良的种类及其重要意义	(63)
二、农业用水设施的整治	(64)
三、农圃的整治	(68)
四、旱田地带的综合整治	(68)
五、农道整治	(69)
六、土壤改良	(69)

日本充分利用自然环境建设农业基地	(71)
一、开发利用山区.....	(71)
二、远隔农业基地的建设——日本开发落后地区的典型.....	(73)
三、建立蔬菜指定产地.....	(75)
发挥优势建设粮食(水稻)生产基地	(79)
一、水稻播种面积的变化趋势.....	(79)
二、水稻产量的增长.....	(84)
三、稻米的消费与流通.....	(96)
四、水稻生产基地的建设.....	(98)
日本低湿地和干旱区的治理和改造	(103)
一、浓尾平原南部低洼易涝地的整治.....	(103)
二、北上川(特定地域)的开发利用.....	(103)
三、八郎潟的开发利用.....	(104)
四、新潟平原低湿地的改造.....	(104)
五、富山平原干旱区的综合治理.....	(104)
六、知多半岛等干旱区的整治.....	(105)
日本农业环境的污染与防治	(107)
一、日本农业公害的严重性.....	(107)
二、防治农业公害的主要措施.....	(107)
日本的冷害及其防治	(111)
一、日本冷害的严重性.....	(111)
二、防治的主要措施.....	(113)
日本工业的重新布局与工业团地化	(115)
一、工业重新布局.....	(115)
二、中小企业组合的团地化.....	(116)
日本工业结构与地域开发	(123)
一、以重工业、化学工业为中心的工业结构.....	(124)
二、工业地域的开发.....	(125)
附录:	
国外生产布局研究中的可行性研究	(135)
一、可行性研究是西方生产布局的必经程序.....	(135)
二、可行性研究的重要方法之一——成本分析法.....	(140)
三、可行性研究的重要方法之二——投入产出分析.....	(142)
四、可行性研究中的环境影响预断评价.....	(147)

日本国土的基本情况

孟春舫

一、日本自然地理特征

日本是个国土狭小、资源贫乏，人口众多的经济大国，主要工业品的产量都名列世界前茅。

日本位于亚洲大陆东缘，太平洋西北部，是个四面环海的岛国。东濒浩瀚的太平洋。西隔日本海与亚洲大陆相望，日、朝之间的朝鲜海峡只有180公里。北隔43公里宽的宗谷海峡与苏联为邻。南部与我国的台湾省相接近。日本是我国一衣带水的近邻。

国土由北海道、本州、四国、九州四个大岛及其附近的3,000多个岛屿组成，通常称为日本列岛，其中，四大岛屿面积占全国总面积的96%。尤以本州岛为最大，在日本占有突出地位。北方四岛——齿舞群岛、色丹岛、国后岛和择捉岛是日本固有的领土，第二次世界大战后被苏联占领。

日本列岛由东北向西南延伸，呈弧形排列，南北距离2,400公里。而东西仅200公里。这一连串的岛屿构成东亚弧形列岛的中段部分。

国土总面积为37.7万平方公里，占世界陆地面积的0.25%，与我国的云南省相当。由于日本领土南北狭长，并与子午线斜交，因而比面积相近的国家所跨的经度和纬度都大。仅就四大岛来看，就跨经度 17.5° （东经 128.5° — 146° ）和纬度 15° （北纬 31° — 46° ）。其南北两端的距离相当于从我国的哈尔滨到杭州的里程。

日本列岛海岸线长达3万多公里，平均每平方公里的面积有80米长的海岸线，致使它的任何地方距海很少超过100公里，日本是世界上海岸线最长的国家之一。海洋对岛国日本的影响极深。沿岸曲折，多优良港湾，尤其是在太平洋沿岸，从东京湾向西到濑户内海和九州西岸，天然港湾多达数百处。这里港口毗连，工业聚集，城市栉比，如有东京、横滨、横须贺、名古屋、大阪、神户、吴、佐世保和长崎等良港。这不仅利于海运业和对外经济联系的发展。且沿岸便于填海造陆形成新的工业地带。沿岸大陆架发达，又有寒暖流相汇，给水产业的发展提供极好的自然基础；加上发达的造船业配合，日本较早的成为世界主要渔业国家之一。日本这个东亚太平洋上的狭长弧形列岛的国土特点，在生产力发展的各个阶段，社会历史发展的不同时期，对其经济、文化、政治等方面都有重要影响。战后，特别是1955年以来，日本充分发挥岛国位置的优势，经过开发和整治，建立新的临海工业地带，转不利因素为有利因素，这对提高日本工业产品的国际竞争能力和推动经济的高速增长都起了重要作用。

由于地处温带，又位于亚欧大陆与太平洋之间，加之领土南北狭长，所跨纬度较大，因此，自然条件具有多样性，对工业、农业发展，特别是对农业生产有较大的影响。

日本是个多山的国家。地表崎岖，山脉纵横是日本地形的基本特征。山地和丘陵面积占

全国总面积的75%。平原和台地分别占13%和12%。山脉分布与其构造单元，颇相一致。以东经138°附近的丝鱼川到静冈一线为界，分为东北日本和西南日本两大构造地形单元。在地形上东北日本有南北走向的几条平行山脉统称为北弯山脉；从北海道直贯本州；西南日本有两条东西走向的山脉统称为南弯山脉，由本州横亘四国、九州。其间散布着一连串的小型盆地，都发展成为山区的经济中心。两组山脉汇集本州的中部，形成中央山结，称为日本的“阿尔卑斯”。其南端耸立着日本最高的富士山（3776米），山顶终年积雪，非常壮观，日本人把它奉为“圣岳”，是日本国的象征。

境内多山致使日本的平原狭小，且分布零散，关东、大阪、浓尾、石狩等平原较大，其中最大的关东平原面积也只有1.6万平方公里。平原面积虽小，但对经济生活有着特别重大的意义。它是日本人口、城市密集和经济最发达的地区。如位于关东平原上的京滨工业地带，拥有全国人口1/4，工业产值的27%（1979年），是日本的政治、经济、科学文化的中心所在。多山影响日本耕地少又多坡耕地（占46.5%），这给农业机械化带来不少困难。同时影响日本铁路的隧道和桥梁众多，建设工程困难，成本高。由于山脉走向使南北海岸联系十分方便而影响东西的联系。但多山则森林资源十分丰富，另外影响地区经济活动的垂直差异明显。

由于地质构造较新，地壳不稳定，火山地震活动著名于世。日本列岛是太平洋火山带的一部分。火山以富士山为中心向各方延伸，全国共分八个火山带，从北到南约有大大小小270座火山，其中活火山近80座。日本的面积占世界陆面积的1/400，却集中了世界活火山的1/10。火山喷出物掩盖着日本四大岛的1/4土地，因此，日本可谓火山遍布，被人称为世界上一级的“火山国”。

地震频繁，早在公元六世纪就有地震记录。每年平均有一万次以上，人们可以感觉到的平均每天有三起左右，近百年来五级以上的地震发生过百次以上。日本是个典型的地震国家。日本可分为内、外两侧地震地带，强烈地震多发生在外侧，尤以关东一带为最多。1978年6月在仙台湾近海发生7级以上强烈地震。

火山、地震给日本带来了严重灾害，经常造成生命、财产的巨大损失。在火山区，由于火山流出强酸性水，使农耕和建筑都发生困难。地壳的耐压力小，对工业建设和建筑形式都有影响。火山活动使日本硫磺多，地热潜力大。近年来，刚开始建立规模不大的地热电站，如岩手县的松川地热发电站。

与上述相联系的另一个特点，日本温泉很多。且种类复杂，有硫磺泉、盐性泉、酸性泉等约1200多处。著名的有箱根、日光、别府等，这些温泉多成为日本的旅游区和疗养胜地。

在位置、地形和海流等因素综合影响下，日本气候具有温带海洋性的季风气候特点。终年温和，没有严冬与酷暑。如一月0℃等温线从北纬38°地方通过，仅本州北部和北海道在0℃以下，七月的20℃等温线从北纬40度地方通过，大部分地区都在20℃以上。日本的气候与同纬度亚洲大陆比较，冬季暖和，夏季凉爽，一般相差2—3度。但与欧洲相比却有逊色。

雨量丰富。年降水量在800—2,500毫米之间，雨量由西南向东北递减。以日本海沿岸和太平洋南海岸为最多，大部分在1,500—2,000毫米之间，有的地方可超过3000毫米；日本的中部（两条山脉之间）和本州的东岸降水量大部为900—1500毫米之间；濑户内海沿岸和北海道北部降水量最少，在700—900毫米之间。在夏季日本（太平洋沿岸）降水量最多，而冬季里日本（日本海沿岸）降水量丰富。日本大部分地区冬季可见降雪。北海道、北陆和东北地

区雪量多，被称为深雪地带。日本的梅雨和台风与我国相似。

二、日本气候南北差异显著，列岛呈南北延伸，仅四大岛就跨纬度 15 度，加上寒暖流的影响，北部（包括北海道和本州的北部）属于亚寒带气候。日本的西部、南部海岸，不仅所处纬度低，又受黑潮暖流的影响，故气温较高，属亚热带气候，其余大部分地区均属温带气候。

南、北、中部气候比较			
	平均气温		年降水量 (毫米)
	一月	八月	
根 室	-5.1℃	17.1	1013
东 京	3.1℃	25.7	1610
鹿儿岛	6.7℃	26.8	2214

日本的气候对经济活动，尤其对农业生产有很大影响。从温度上看，年均温较高，无霜期较长，最南部终年均可生长作物，最北部也在 120 天以上，因此，利于农业发展。使日本不仅可栽各种温带作物还可栽培亚热带作物，如甘蔗、柑桔、荔枝等。由于生长季长，西南日本平原地带农业生产可一年两熟，少数地区可三熟，中部地区可两年三熟，只本州岛的日本海侧的东北地区 and 北海道冬季较长，一年一熟。夏季的低温冷害常给这些地区稻米生产带来严重的灾害。从降水量上看，雨量虽多，但在地区分布与季节分布上不均，影响农业的有效雨量，多雨季节易洪水成灾。所以必须同时解决灌溉、排水和防洪的问题，梅雨期适值播种期，利于生产。日本雨量变率小，致使日本少旱灾。冬季多风暴，有碍交通运输。春季积雪融化，往往造成灾害，且土壤湿度过大不利春播。东北部沿海一带多雾，日照少，影响农作物的生长和质量。又台风不仅给农业，同时经常给人民生命财产造成重大损失。

狭长的岛国，崎岖多山的地形和丰富的降水，造成日本河流短小湍急，多峡谷、瀑布，水力资源较丰富。水力资源约为 3,728 万千瓦，这对动力资源不足的日本有着重要意义。但航运价值不大。日本河流长度超过 300 公里的只有两条：信浓川和利根川。

日本地质构造复杂，致使矿产资源具有种类不少，但储量小，分布又十分零散的特点，有“矿物展览室”的称号。且矿床的条件很差，断层多，倾斜度大，不便开采。日本是个矿产资源贫乏的国家。

矿产的地区分布，总的是外带以火成岩与变质岩为主，故多金属矿，如铜、铁等；内带以第三纪沉积岩地层为主，故多煤炭、石油等非金属矿。

煤的储量估计有 70 亿吨，但煤质差，多褐煤，缺乏炼焦煤，只能供动力、化工之用。分布地区主要在北海道石狩煤田和北九州的筑丰煤田。石油储量更少，现有 900 万吨。全国有二个石油带，一个是东北日本的内带，以新泻、秋田为代表，一个是北海道石狩川一带，天然气一般与石油相伴生。铁矿资源十分贫乏，仅有 4,100 万吨，远远不能满足钢铁工业发展的需要。主要集中在釜石和俱知安等地。铜矿是日本长期能自给的矿产资源，但近年也大都靠进口。主要分布在关东的足尾和日立、四国的别子和九州佐贺关等地。其它有色金属如铅、锌、金、银等均有埋藏，但开采意义不大。

日本成为世界公认的“资源小国”，与其高度发达的经济很不相称。目前，在主要原料、燃料中仅石灰石可以自给。现代工业发展不可缺少的 8 种主要资源自给率都不足 50%，特别是石油，铁矿石只有 0.3—0.5%，还有铝土矿、磷矿石以及纺织工业原料棉花、羊毛都 100% 依靠输入。国内民用煤炭基本可以满足需要，但炼焦煤绝大部分靠进口。日本进口石油占世

界石油出口总量的20%，消费世界铁矿石的三分之一。资源在日本输入总值中的比重与日俱增。1978年达到581.2亿美元，占73.4%，再加上谷物则超过80%，无论从绝对量和比重上都居进口值的首位。在世界资源贸易中超过历史上传统的资源进口国家英国，占据了第一位。第二经济大国成了世界第一的资源进口国。显然日本是对外依赖程度最高国家。

主要资源对外依存程度（%）

	1970			1975		
	本国生产	进 口	输入依 存 度	本国生产	进 口	输入依 存 度
磷酸盐矿 (吨)	—	3,123	100.0	—	2,904	100.0
铝土矿 (")	—	3,660	100.0	—	4,600	100.0
矿原油 (万吨)	77.4	17,028.2	99.5	61.3	22,902	99.7
铁矿石 (千吨)	861	102,090	99.2	602	131,753	99.5
铜 矿 (千吨)	119	1,565	92.1	85	2,605	96.8
盐 (千吨)	951	6,727	87.6	1,068	6,339	85.6
煤 (千吨)	39,694	50,173	55.8	18,995	62,107	76.6
木 材 (千立方米)	45,351	42,366	48.3	38,874	47,704	55.1

资料来源：（日）通商白书，1979年版。

二、国土利用的特点

战后，特别是1955年经济高速增长以来，随着国民生产总值的迎速提高，在以重工业和化学工业为中心的产业结构的转换过程之中，工业得到急剧的发展，占国民生产总值的38.2%，而农业地位日趋下降，现只占4.4%，为此必然引起国土利用结构的巨大变化。分析其特点：一方面是城镇用地面积（包括住宅、工业、市街用地等）和道路用地面积在总面积中的比重都有明显增加。五十年代中期，城镇用地面积只占2%，而到七十年代末期已达到3.5%，仅1965—1977年期间就增加了55.3%，其中以工业用地和城镇住宅建筑用地面积增加最为迅速，分别增加66.2%和49.2%。就地区来看，京滨、阪神、中京三大工业地带扩展幅度最大。其次道路用地面积增加亦快，近12年来增加了20.7%。另一方面是农业用地、荒地不断缩小。目前，农业用地，包括耕地，果园和草场放牧地的面积狭小，只占国土总面积的15.1%，在发达的资本主义国家中，日本是农业用地面积比重最低的国家之一。如美国农业用地占总面积的46.3%，英国为75%，西德为53%。近些年来随着工业化和城市化的迅猛发展，农业用地面积还日益减少。目前比六十年代中期又减少了74万公顷，即下降了11.6%。现有耕地546万公顷，只占全国总面积的11.9%，按人口平均计算每人只有0.7亩地，日本是世界上人多地少的国家之一。

日本不仅耕地面积狭小，且经营规模小，又分散，以个体农户为主。这与日本国土的自然条件和社会经济条件密切相关。经营耕地在0.5公顷以下的农户，占总农户的40%以上，而在2公顷以上的，还不及7%。在美国43%农户经营规模在50公顷以上，可见相差悬殊。

每公顷耕地的投工量（包括机械力）、投肥量高、单位面积收获量亦高，这说明农业集约化程度很高。日本土地生产率（单位面积的农产值）高于欧美各国，如美国只等于日本的

国 土 利 用 的 变 化

	1 9 6 5		1 9 7 7		1977比1965
	面 积 (万公顷)	%	面 积 (万公顷)	%	的增减 %
农 业 用 地	643	17.1	569	15.1	-11.6
(耕 地*)	602	16.0	552	14.6	(-8.4)
(放牧地草场)	41	1.1	17	0.5	(-486)
森 林	2516	66.7	2527	66.9	0.4
荒 地	64	1.7	37	1.0	-42.2
水面河流水渠	111	2.9	114	3.0	2.7
道 路	82	2.2	99	2.6	20.7
城 镇 用 地	85	2.2	132	3.5	55.3
(住 宅 地)	69	1.8	103	2.7	49.2
(工业用地)	9	0.2	15	0.4	66.2
(其 它)	7	0.2	14	0.4	100.0
其 它	270	7.2	298	7.9	10.4
计	3771	100.0	3776**	100.0	0.1

注: * 包括果园。

** 总面积的增加是由于填海造陆和排干湖沼的结果。

资料来源: (日) 国势图会, 1981年版。

2.9%, 但劳动生产率(平均每个农业劳动力创造的产值) 日本却远远落后于欧美各国。如日本1个农民平均只能养活13人, 而美国为82人。

在农业用地中, 日本以耕地为主。且多开为水田, 水田率高达56.3%, 而草场和放牧却只占1.4%。与西欧、北美、澳大利亚等国土地利用截然不同。如英国的草场和放牧地占全国总面积的46.5%, 美国为25.9%, 西德为20.7%, 澳大利亚和新西兰都超过了一半以上(分别为58.1%、51.2%)。日本耕地比重高也正是其土地生产率高的一个原因。

林地面积广阔, 森林占国土面积的66.9%, 是世界上森林覆盖率高的国家之一。如英国只占8.4%, 美国和西德分别占31%和29%, 森林覆盖率都低于日本。北部(北海道, 本州北部)以针叶林为主, 有杉、红松、椴松等经济价值较高的林木。中部为针阔叶混交林, 有山毛榉、栎、桑、柏、杉等。南部(本州南部, 四国和九州)以常绿阔叶林为主, 重要的树种有樟、竹、芭蕉、棕榈等。

1980年, 日本拥有11,619.5万人, 每平方公里平均为314人, 是世界人口密度最大的国家之一。日本可居住面积(除去森林、荒地、河流、湖泊外)为12.5万平方公里, 仅占总面积的30%。在这块土地上生产世界第二位的国民生产总值和世界工业产值的9.7%, 按每平方公里(可住面积)平均的人口、产值与能耗量都是世界最高的。五十年代日本与西德、英国的水平大体相当, 及至七十年代, 日本每平方公里的人口几乎等于西德的3倍, 英国的4倍, 产值分别等于两国的1.5倍和3.6倍; 能源消费量为西德的1.5倍和英国的两倍多。日本每平方

公里的平均产值等于美国的6倍。日本是个生产密度高度化的国家^①。如日本的濑户内海与美国五大湖中最小的安大略湖面积相当，而其沿岸钢铁生产能力为7,000万吨，等于法国和西德的总和；这里的炼油和乙烯的生产能力与英国接近。而在日本东京湾的集中程度更高，生产密度更大，其面积只等于濑户内海的1/10，而两地的乙烯生产量几乎相等。又如东京的火力发电能力要比美国的纽约大50%。

日本工业畸形集中在以京滨（东京、横滨）、阪神（大阪、神户）、中京（名古屋）、濑户内海和北九州五个工业地带为中心的太平洋带状工业地区。从鹿岛——千葉——东京湾——骏河湾——伊势湾——大阪湾——濑户内海沿岸到北九州长达1000公里的狭长条带状地区，通常称为“太平洋带状工业地带”，这里成为日本的“过密地区”。它不仅是日

日本与西欧各国生产密度比较表

国 名	人 口 (人/公里 ²)	产值 (百万日元/公里 ²)	能耗量 (吨/公里 ²)
日 本	928 (100.0)	787 (100.0)	2990 (100.0)
英 国	248 (36.4)	218 (20.8)	1340 (46.4)
西 德	351 (34.5)	502 (65.0)	1900 (68.8)
意 大 利	227 (24.4)	139 (18.0)	630 (21.0)
法 国	127 (13.6)	164 (19.7)	530 (18.0)

资料来源：（日）山本正雄：日本の工业地带，岩波新书，1976年版（根据联合国统计年鉴资料）。

（日）板仓胜高：日本经济地理读本，东洋经济社，1979年版。

本，也是世界上最发达的工业地区之一。其幅员约占国土面积的24%，却拥有全国人口的60%，日本10个百万人以上的大城市，除札幌外都集中在这里。这里集中全国工厂总数的61%，工业人数的67%和工业产值的75%。战后新建的大型重工业和化学工业基地都聚集在本区的填海造陆的新陆上。而京滨、阪神、中京工业地带的集中程度更高。三大城市圈仅占全国面积的6.6%，却占全国人口的36.5%和工业产值的48%。

太平洋带状工业地带工业密布，厂房林立，城市毗连，酿成环境污染十分严重。1970年，日本政府把大气污染、水质污染、噪音、振动、地盘下沉、异臭和土壤污染定为7大污染。公害已经成为日本的一大社会经济问题，正在采取措施防治。

而在日本海沿岸却没有一个大的工业中心。还有国土的南北两端又一直是日本经济发展迟缓的、落后的农业区。这也就形成日本的“过疏地区”。

近些年来，根据“新全国综合开发计划”（1969年），“第三次全国综合开发计划”（1977年）和“工业重新配置计划”正在开发和整治国土，现已出现工业分散布局的趋势。

鉴于日本国土的基本情况，对如何充分地、有效地开发、利用、整治和改造国土，促进经济的高速发展，一直是日本国土开发的重大课题。

① 生产密度指可居住面积每一平方公里平均的人口、产值和能源消耗量。

主 要 参 考 文 献

1. (日) 世界地理第16、17卷日本Ⅰ、日本Ⅱ，朝仓书店，1978年。
2. (日) 学研社：图详ガツゲン・エリア教科事典第2卷日本地理，1978年。
3. (日) 旺文社：教科别学习大事典，第8卷日本地理，1978年。
4. (日) 藤冈谦二郎：日本地志。
5. (日) 日本の地理 岩波书店。
6. (日) 地理统计 古今书院，1981年版。
7. (日) 国势图会 1977—1981年各版。
8. (日) 地域经济总览，东洋经济，1981年版。
9. 世界经济地理统编教材，1981年版。

战后日本国土开发计划

孟春舫 隋干城

日本是个国土狭小、人口众多的国家。日本的土地总面积为 37.7 万多平方公里，人口 11,619.5 万（1980 年），居世界第 6 位。每平方公里人口为 314 人，人口密度居世界前列。而从人口、产业的分布来看却极不均衡。占国土 1.2% 的市街地集中了全国人口的 48%，其中一半左右又都聚集在以东京、大阪、名古屋为中心的三大城市圈。太平洋带状工业地带（包括 16 个都、府、县）占国土的 24%，却拥有全国人口和工厂的 60%，工人总数的 67% 和工业产值的 75%。以每平方公里可居住面积的人口密度、工业产值及能源消耗量来看，日本均居世界首位，是世界上生产高密度的国家。而在京滨、阪神、中京等三大工业地带的人口、生产密度更高，成为日本的“过密”地区。这里地价昂贵、住房困难、用水不足、交通拥塞、公害严重。而在北海道、东北、南四国、南九州等国土的南北两端及里日本（北陆、山阴）等地区人口稀疏、国土尚未得到充分利用，成为日本的“过疏”地区。

日本国土利用的这种不合理状态，造成地区间生产力发展水平和国民收入的差距日益悬殊（如鹿儿岛县每人平均收入还不到东京都的 1/2），已经成为日本经济发展的严重障碍。所以，对于如何发挥国土的作用，使之得以合理、有效的利用这一国土开发的重要课题，引起日本政府的高度重视。国家先后制定了“国土综合开发法”等有关法律条款；设立了国土整治的专门机构——国土厅，由总理大臣直接领导；对国土开发施行重点投资；并于 1962 年、1969 年、1977 年先后三次制定了全国性的“国土综合开发计划”。其总的指导思想是分散工业和人口，解决过度城市化所带来的弊害；开发落后地区，使全部国土都得到均衡、有效、合理的利用。

实践证明，尽管由于社会制度等种种原因使这些计划不可能完全实施，并在执行中出现了各种问题，但总的来看还是取得了一些显著成果，促进了日本经济的高速发展。目前，日本人口急剧向大城市流入的现象已经基本停止，并出现了人口回流的趋势。许多地方中，小城市得到发展，原来过疏地区人口有所增加。

因此，认真研究日本的国土开发规划，对于我国的国土开发工作具有重要的现实意义。为此，本文仅就战后日本三次全国性的国土综合开发计划制定的前提、指导思想和基本内容予以介绍，并对与计划的执行情况有关的诸问题加以初步探讨，以供参考。

一、据点开发——“全国综合开发计划”

早在战前，日本政府就已着手制定国土开发计划，但当时仅限于局部地区及单项开发，如“北海道的拓植计划”和“东北振兴计划”等。战败后，日本国土荒废，发生了严重的通

货膨胀和粮食危机，其经济几乎陷入了瘫痪状态。为了尽快医治战争创伤，彻底开发尚未利用的国内资源，迅速增加粮食生产，日本政府吸收了美、苏等国土开发的经验，结合当时国内的实际情况，确定了对国土实行综合开发的方针，并于1950年制定了“国土综合开发法”，使国土开发工作得到法律上的保证。

该法第一条明文规定：从日本的自然、社会、经济、文化等具体条件出发，综合利用、开发和保护国土以及合理调整生产布局，达到提高社会福利的目的。第二条规定了国土开发的内容：（1）土地和水等天然资源的开发利用；（2）关于水灾、风灾等自然灾害的防治；（3）城市和农村的发展规模以及合理调整布局；（4）产业布局的合理化；（5）电力、运输、通讯等重要公共设施的规模及其布局；此外还有文化教育、福利和旅游等资源的保护，设施的规模及其布局等广域的计划。

根据这项法令，制定了“特定地区综合开发计划”等各种开发计划，同时设立了国土综合开发审议会，规定综合开发计划制定的基本原则，特定地区选择的原则，调整产业布局方案，以及筹备开发资金及材料等，并把调查与审议开发计划及其实施情况的有关事宜报告给总理大臣。但由于当时日本的经济技术条件的限制以及各省厅的利害冲突，全国性的综合开发计划始终没有搞成。

随着1955年以后日本经济的高速增长，工业和人口向大城市急剧集中，京滨、阪神、中京、北九州等原有四大工业地区已达饱和状态。同时，过大城市化带来各种弊害，“过密”与“过疏”地区差异不断扩大。1960年又制定了在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，就必须为将要扩大的工业生产能力解决设厂地点，而原有的四大工业区已难有再发展的余地。为此，迫切需要制定一项全面的国土利用计划，把将要扩大的工业生产能力分散到四大工业区以外的新地域去，以解决经济发展带来的地域课题。同时，由于这一时期经济力量的增长、生产力和科技水平的迅速提高，为全面性的国土开发工作的展开奠定了物质、技术基础，而“工业适地调查设想方案”的完成，为国土开发、工业重新布局提供了科学依据。在此情况下，日本政府于1962年制定了“全国综合开发计划”。（旧“全综”）

该计划以“防止大城市的过度集中”和“消除地区差别”为主要目标。为达到这一目的，必须调整和分散布局工业，采取建立新据点的方式发展工业，以此带动周围地区工农业的开发并可疏散工业和大城市人口。

具体做法是：按全国各地经济特点和发展水平的差异，分为“过密地区”、“整備地区”和“开发地区”三种类型。并规定了相应的开发政策。

过密地区：包括京滨、阪神、名古屋及其周围地区。对这个地区原则上抑制开发，限制新企业和城市规模的扩充。

整備地区：包括关东、东海、北陆和近畿大城市附近地区。对这个地区有计划地引导工业分散布局。

开发地区：包括北海道、东北、中国、四国、九州等远离大工业地带的地区。这些地方由于过去开发较差，采取积极支援开发的政策。

在后两类地区，尤其是在开发地区发展地方性城市，作为工业分散布局的据点。曾先后

指定了15个“新产业城市”^{〔1〕}和6个“工业特别整治地域”^{〔2〕}（见图1）。在这些地区，政府优先分配公共投资，修建交通、通讯设施，同时给予财政、金融、税收上特殊的优惠待遇，积极扶植其发展。

现在看来，在当时日本的财政经济条件下，采取“据点”开发是唯一可行的方式。

图1 新产业城市和工业特别整治地域

这一计划的执行，使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。建立了一些新的工业基地，以原有四大工业地带为中心形成了太平洋带状工业地带。

但是，在疏散人口和分散工业布局等方面，目标未能实现。由于开发据点多数位于太平洋带状地带，使地域差异更加明显，“过密”、“过疏”问题更加严重。同时，在据点开发地区也出现了各种新问题：除松本·諏访外，新据点都选在临海城市，且以钢铁、石油化学工业为中心，污染严重，使当地的农业，水产业受到损害，遭到当地居民的反对；公共设施如港口、公路、铁路、通讯设备等先行投资，除政府补助外也加重了地方的财政负担；重视生产性投资而忽略了生活设施如住宅、教育、医疗、上、下水道的投资。

二、大规模开发——“新全国综合开发计划”

鉴于旧“全综”执行中出现的问题，日本政府决定对原计划进行调整，于1969年制定了新的综合性国土开发计划。（“新全综”）。即第二次全国综合开发计划。

该计划以1965年的经济发展水平为基础，以20年为期，把1985年作为计划的目标年度。全计划由三部分组成：国土开发的基本计划；各地区综合开发设想；完成计划的方法。计划的基本目标是：（1）保护自然环境。（2）整顿开发的基础条件，向可能开发的各地区发展，使之均衡化。（3）根据各地区的特点调整开发计划，提高经济效益。（4）整顿和保护城市及农村的环境，为人们创造适宜的生活条件。

该计划的经济指标是在20年内使社会总产品增加4倍。为解决完成这一经济目标带来的地域课题，只靠过去的“据点”开发是远远不够了。必须实行大规模开发方式才能适应经济进一步发展的需要。同时，随着经济的高速增长，大大加强了国家的物质、技术力量，扩大了政府、地方和企业的投资能力。大城市中枢管理功能的加强、新干线、高速公路网及通讯网的建成，使地区之间的联系更加密切。这一切都为实现大规模开发创造了有利条件。

新开发计划有三个明显特点

第一，以交通新干线与通讯网的建立为前提，借以提高生产联系的高速化、情报化。

注〔1〕 道央、八户、秋田湾、仙台湾、新潟、常磐·郡山、富山·高冈、松本·諏访、
中海、冈山县南、德岛、东予、大分、日向·延冈、不知火·有明大·牟田。

〔2〕 鹿岛、东骏河湾、东三河、播磨、备后、周南。

第二,根据各地区自然、社会经济条件的差异,发挥各地区的优势,因地制宜制定各地开发的重点项目,从而建立大型工业、粮食、林、畜、商业、旅游业基地,并制定大型水资源环保计划。

第三,注意改善居住环境。

具体做法:为了改变经济过度集中于太平洋带状地带的现象,把落后地区的开发工作向全部国土均衡扩展,该计划将全国划分为七个经济圈(包括首都、近几、中部三个大城市圈和北海道、东北、中国、四国和九州四个地方圈),以新干线、高速公路等大型交通网和通讯网为主轴,使南北相距2,000公里的日本国土的经济发展成为一个统一的有机整体。

(1)调整交通网,扩建新干线、航空线,做到一日内可到达全国的主要城市。(2)为了分散太平洋带状地带的工业,在日本的东北、西南等偏远地区建立几个大型工业基地:在北海道的苫小牧建立重、化学工业基地;在青森市东部陆奥小川原以及秋田湾沿岸等建立以原子能基地为中心的工业地带;在濑户内的周防滩和南九州的志布志湾修建大型石油化学和石油储备中心。(3)大型畜产基地:计划年产牛乳22万吨,牛肉8,000吨,饲养牛11~12万头,在北海道的根釧台地等扩展2.5万公顷草地。(4)在东京、大阪、名古屋200公里以内地区发展周日旅游基地。拟建九十九里滨、若狭湾、熊野湾、鸟取海岸、濑户内海东部、中央高地等大型旅游、疗养基地。(5)整顿大城市交通。在大城市从中心到外围30~40公里范围内,修建卡车站、仓库、铁路货运站、批发站、食品加工厂等大城市消费品流通基地。整顿市中心和基地间的交通网。(6)新城市区的建设:在大城市周围兴建绿化了的新市区,例如,在东京都外围50公里范围内建立80~100万人的新市区,配备时速140公里的铁路新干线,把这些新市区与东京都的时间距离缩短为30分钟。(图2)

图2 新全国综合开发计划国土利用图

这次计划的实施在工业分散布局上收到了一定效果。如从工业用地来看,京滨、阪神、中京工业地带原来占全国工业用地的45.5%,而到1970年降为43.1%,1975年又降为39.2%。工业产值比重也相应从61.8%降到55.2%。“新全综”虽然提出了“谋求”人与自然长期协调的口号,但其实质与第一次计划一样,仍然坚持“生产第一”主义,首先考虑的是扩大生产规模。这样,随着大规模工业基地的建设,重工业、化学工业产生的公害也带给了地方。同时,建设大规模的各种基地都必须首先对港湾、道路、用地、用水等基础设施实行巨额的先行投资,而1973年的“石油危机”使日本经济受到很大冲击,出现了经济停滞与通货膨胀、地价暴涨等问题,再加上行政区域的限制,使计划的执行不得不中途搁置而重新加以调整。

三、综合开发——“第三次全国综合开发计划”

日本认真总结了过去那种只重视生产而忽视把整个国土作为自然、生产、生活的综合环境而加以统一整治、利用的倾向,于1974年6月制定了新的“国土利用计划法”,该法明确

规定：“鉴于国土是现在及将来的国民的有限资源，同时也是整个生活及生产活动的共同基础，因此对国土的利用要优先考虑公共福利、谋求保护自然环境，同时要照顾到当地自然的、社会的、经济的以及文化方面的条件，以谋求保证健康而文明的生活环境和国土的平衡发展”。在这一基本思想指导下，日本政府国土厅编制了作为10年规划（1976~1985年）的“第三次全国综合开发计划”，（“三全综”）并于1977年11月4日由内阁会议决定执行。

“三全综”不是前两次计划的一般的修订，它在指导思想上发生了根本性的变革。前两次计划都以坚持“生产第一”为特点，是为保证经济计划指标的完成而制定的地域开发计划。实践的结果表明，这样做虽然促进了生产指标的完成，但国土利用方面面临的各项重要课题却不能根本解决。日本政府国土厅在认真总结了前两次开发计划经验教训的基础上，认识到青年人从地方流入大城市的主要原因在于大城市劳动工资高，有优越的教育、文化、医疗设施，可以过较舒适的生活。相比之下，这些条件在农、山、渔村则较差。这个问题不解决，人口流入大城市及其产生的一切弊害都无法克服。所以要解决“过密”、“过疏”问题，只靠分散工业还不够，必须从根本入手，消除大城市与落后地区生活条件方面的差距，人们就可以在自己的家乡安定的生活。因此“三全综”选择了建立人们舒适的生活环境的综合开发方式——“定住设想”。其基本设想就是为了抑制人口和产业向大城市集中，就要振兴地方。不但向地方疏散工业，而且要在广大的农村、山村和渔村配备教育、文化、医疗设施，发展交通、通讯网，建立新的生活活动圈——“定住圈”，使这里的人们都可以享受到过去只有大城市才具备的各种优越的生活条件，乐于在当地安居。这样才能从根本上解决人口流入大城市的倾向，实现全国各地区之间的平衡发展。

所谓综合性的生活环境就是把自然环境、生活环境和生产环境协调起来，建立一个以自然环境为主的、包括国土的保护、利用和管理、生活设施的整修和管理、生产设施的配置和管理的统一整体——新的生活活动圈。因此，“三全综”把改善人们的居住环境作为计划的主要目标。

具体做法

1. 建立人们舒适生活的综合环境——“定住圈”，以此作为地域开发的基础。

在认真调查研究了日本国土的基本自然条件，尤其是水资源条件和国土利用现状（见表1）的基础上，决定在全国建立三级生活活动圈。

居住区：以家庭为单位，大约50~100户家庭形成一个居住区。它是居民日常生产、生活的基本圈域。通常指农村的村落或城市的街区。全国共建30万~50万个居住区。

定住区：在居住区基础上扩大范围，形成包括小学校区在内的类似公社的圈域。全国共建2~3万个定住区。

定住圈：在定住区的基础上，把城市、农村作为一个整体，建立起一个包括山地、平原和海域的范围更大的圈域。全国共建200~300个定住圈。定住圈的建立是在现存的广域生活圈的基础上，结合流域圈和地方公共团体的民意而确定的。各个定住圈都按照自己的特点形成和发展，同时它们之间又相互依存、相互联系。

2. 确定环境整治的主要课题：

（1）强调国土管理的重要性，明确规定对土地、水资源、森林资源的保护与开发以及加强对大气等自然环境与历史环境的保护。

(2) 住宅、粮食、能源问题是与国民生活有关的重要课题。强调地域农业的发展和组织化的重要性。由于国际环境不安定，必须对国内能源基地加以整治，确保将来需要。尤其是西日本，应采取节约能源等多项措施。

(3) 大城市及其周围地区的整治，除了以上谈过的住宅、交通等大城市化带来的各种课题外，强调提高防灾性机能的重要性。

(4) 建立地方城市、农、山、渔村为一体的地方定住圈，加强作为定住圈中心的地方城市的教育、文化、医疗设施和交通通讯体系的建设，对圈域内的各城市实行均衡发展。尤其要加强对农、山、渔村生活环境设施的建设，提高生活水平，解决过疏问题，发展农、林、水产业，积极导入工业，增加就业场所，促进水资源的开发。

(5) 在各地适当配置大学和文化、医疗设施，重新布局工业。保证用地、用水的需要，建设运输设施，加强新工业基地的建设，特别是加强以干线交通体系和通讯网为中心的交通通讯体系的建设。促进北海道、东北地区、日本海沿岸南九州和四国西南地区及冲绳等地域的开发设想的实施。

国土利用现状 (1975年)

	面积 (万公顷)	构成比 (%)
农 用 地	575	15.2
农 地	557	14.7
草 场、牧 场	18	0.5
森 林	2,518	66.7
荒 地	41	1.1
水面、河流、水渠	113	3.0
道 路	97	2.6
建 筑 用 地	122	3.2
住 宅 用 地	94	2.5
工 厂 用 地	15	0.4
办公室、店铺	13	0.3
等 建筑用地		
其 他	309	8.2
合 计	3,775	100.0

根据国土厅“都道府县的现况调查”

为完成上述计划，今后十年公共投资预计达 240 兆日元 (1975年价格)。今后，开发海洋和转移首都职能等问题将成为重要课题。

从本计划的执行情况来看，已经取得一定成效。从1955年开始的农村、山区青年劳动力大量流入城市的现象，这些年来已经停止下来。大城市出现了迁出超过迁入的现象，出现了人口的“U型”回流和“J型”回流的趋向。与此同时，全国十万人左右的小城市人口迅速