

「国土計画考」 - その26

出席：今野修平氏・国土計画研究会メンバー

日時：平成20年8月21日（木）

場所：海運クラブ3階会議室

今野 「国土総合開発計画と調整」ということで、現在の国土形成計画における調整というのは、私、勉強不足で十分に皆さんに問題提起できる状況になっていませんが、国土総合開発法時代の調整について述べたいと思います。国土庁ができて、国土総合開発計画がきっちり一つの組織になりましたし、30年たっていますから、そのときの評価をそろそろできる状況になっていると思いますので、それを中心にいたしました。もう一つの基本的なテーマは、計画の必要性を原点に帰って議論しておかなくてはいけないのではないかと、今度のメモを作るに当たっても痛感いたしました。計画という言葉についての一人ひとりの定義が全く違うという意味で、社会的なコンセプトができていない点があるのではないかと思います。

計画がある一方で、それを裏方から補完するのが調整ですから、調整の議論もどうしてもピントがなかなか合わないというところで、今日の議論は行く末がちょっと心配ですけれども（笑）、うまくかみ合う議論を引き出せるかどうか、責任を感じています。

まず最初に基本問題として、「1. 計画と調整・計画とは何ぞや」という問題を整理してみました。それから、2頁の下に「計画の遂行と調整」。国土総合開発法体制の中での調整というのは、これに絞られていたようにも思います。組織はそのためにつくられております（5頁「国土庁～組織一覧」参照）。

国土庁をつくるときに準備室が1年間動きました。しかも、45年の環境問題を経た後の非常に混乱した時期でありますし、後半はオイルショックの影響も受けましたから、49年の6月に国土庁が発足するまでの間にもめにもめた結果でございまして、もともと原案では計画局と調整局は分かれていて、そこにチェック&バランスが効くようなことを期待していたようですが、それができず

に一つになって、「計画・調整局」ということになったこと自体の影響が、その後、非常に出てきて、今日の形成計画に引きずってきたのではないかという気もいたします。それに国土利用計画というのも独立させていたから、ある意味で3つに全体の機能が分裂したという形でバランスを取ろうとした。そういう組織上の足し算引き算が働いて、こういう形になってきた。

そういうことありまして、議論の種としては、計画上のいろいろ本質的な側面からも議論がございます。

さらに、4頁の3番目に「国土総合開発計画の中の調整機能」としてありますが、組織論と権限論というのからできるだけ離れて、調整機能というものがどういう役割を果たしていたのかということ整理するつもりで、公共事業五カ年計画の調整権の話とか、縦割り省庁間の事業調整、計画調査の一体化と相互連携というようなことで、計画の実施を貫こうとしていたような問題を少し提起させてもらいたいと思います。私なりに若干の客観的な見解を持っております。

さらに、国土利用計画の評価をどうするのか。国土利用計画というのも、いま考え直してみますと、実は、環境問題と国土開発という非常に大きな意味の、いまで言う国土計画局の業務からもっと離れた、大きい意味での国土開発の外部的な調整の機能を持たせようとして、国土利用計画を引き入れてきた。しかし、そこには、いまになってみると多少無理もあったし、間違っていたところもあるのではないかとということで、調整機能として見たときに国土利用計画をどう考えるかということの整理をしてみました。

最後は「その他の課題」で、調整というのは権限がないと機能しないし、そうかといって調整に権限をくっつけてしまうと、計画行政が肥大化して権力型になってくる危険性にも怯える心理状態の中で、ちょっと書いております。

ほかにもいろいろ問題はあると思うんですね。私も、もう少し早くから真面目に取り組んで、このメモを整理しておけばよかったのですが、そういう問題で抜けているところもあるかと思います。

1番の「計画と調整」というところでは、皆さん方のご意見を引き出すため

の一つのテーマとして、総論的な意味で計画と調整というのはどういうものかということで、私がいま感じていることを出しております。

一つは、計画を英語に直しますと、Planとか、Planningですが、「Policy Makingとしての計画」という意味で計画と言っているのか、あるいは、Project Planningとしての計画か。Project Planningとしては、Philosophy、Plan、Program、Project、この4つの段階でプロジェクトを突き進んでいくんだという意味なのか。政策科学とか経済政策などはどちらかというところこちらに近い状況ですが、工学系のほうはProject Planningというとらまえ方をしているケースが多い。

それから、体制の違いですね。資本主義体制なのか、計画経済体制なのかということで意味合いが全然違う。にもかかわらず、日本人の考え方というか、日本の特性というか、その辺は定義が曖昧なままに言葉だけが先行していく中に、プラン、計画ということはあるのではないか。国土計画の問題を考えていく際には、常に乗り越えられない第一の壁として実は私にあるということを告白しておきたい、こういうふうに思います。

その意味でのPlanというものを、前段のPolicy Makingとしての計画としてつかまえるのか、Project Planningとしての計画としてつかまえるのかということを考えますと、国土総合開発法の条文を読み直してみましても、明らかにインフラ整備というProject Planningとしての見解であって、1条、2条の並べ方なんかでも、基本法としての意味合いをちょっとサボっている法律だったと思います。

そうした意味では、国土政策ということが十分に確立していなかったのではないかと考えられますし、また甘く言えば、法制定時昭和25年というのは、私は高等学校2年生のときで、少しは物心がついていましたが、あの時代というのはそれどころの騒ぎではなくて、学校へ行っても食糧獲得しかなかった時代ですから、大変混乱した時代であります。通学するにも、機関車に乗って石炭下ろしをしながら仙台まで通学したというような、めちゃくちゃな時代でしたから、ある意味では国民的合意があって、早くちゃんとした飯を食いたい、

ある一定水準の生活はしたいという意味で、それが法律とか、行政省庁の組織の議論は問わずに、反論の全くない合意があった、こういう解釈もある得るかと思うのです。

それの上に乗っていたから、逆に言えば、国土総合開発法というのは、関連の法なり行政措置をたくさん枝葉で持ちながら、枝葉を広げて進んできたのですが、なくても、うまく成立していた、維持できた、ということになってきた。そこが崩れた段階で、今度の形成計画がある。

しかも、いまの国会の情勢等は、私のように公害国会のときに深く首を突っ込んだ時代とはだいぶ変わるのでしょうけれども、いま外から見ていても、本当の意味の政策論が闘わされない永田町になっているという点では、変わりないような感じがいたします。そうすると、Policy Makingということ的前提にして考えたときに、どこでPolicyが議論されているのかという基本的な問いに対して、日本の社会はうまく答えていない。司法も答えていないし、行政も答えていない。司法自体も、憲法裁判所みたいなものは日本の場合にはないですから、余計に、その辺の問題が提起されても受けとめる体制にもなっていないと思います。

ましてやマスコミについては、司馬遼太郎の説を私は感動して見ていますけれども、日本のマスコミのいびつき。政策提言が全くできない、独自の意見をつくれぬマスコミというのが、非常に大きな弱点になって今日まで及んできていますから、ポリシーディスカッションが健全な形で社会的にない。「そういうふうに言ったら言い過ぎでしょうか」と、皆さんにお聞きしたいわけです。Policy Makingが進められるときは、政党の事務局なのか、議会なのか、行政府なのか、あるいは、アメリカのようにシンクタンクが大きな役割を果たすのか、ということは十分に考えていかななくてはならないのではないかと考えています。

シンクタンクというのをあえて取り上げましたのは、経済計画を意識してまして、かつて私が現役のときまでは、1年後以降の日本の経済の予測を立てていたのは経済企画庁の総合計画局だけでした。それがいまや、この間の日経新聞にありましたように、日本経済の景気予測（将来予測）をしているところ

は十数カ所もあるわけです。そのためにわざわざ役人がやる必要はないだろうというので、あの局がなくなってしまったとも言えるわけです。そういう意味では、アメリカに少しは追いついてきているということもあるのかもしれませんが、地域経済の動向を見ましても、昔は、地方は総合計画局の地域経済担当計画官を非常に頼りにしていた。伊豆（宏）さんという方がいらっやって、有名な方でした。

ただ、伊豆さんがやっていた、地域格差を主とした地域経済、構造解析も、いまや現状での動向としては、日銀支店長会議のほうがはるかにきっちりしているという形になってきております。国土庁で国土総合開発計画をやっていた我々にとっては、格差だけで地域経済を考えることは、行政的に見てどうなんだというような議論が昔からあった。

この根底は、地域経済担当の総合計画局の計画官と、プロジェクト担当の計画・調整局の計画官が喧嘩して済むのか、実は個人的な喧嘩の話ではなくて、こういうようなPolicy Makingは、Cabinetがやるのか、Ministryがやるのか。特にあの国土計画局の系列が国土交通省に行ったら、なおさらこの問題は残る。このディスカッションでも何回か小出しには出てきていますので、これ以上言いませんけれども、こういう問題と絡むというふうに考えております。

さらに、基本的な政策だとすれば、国民世論に十分にコネクトしていなくてはならないですが、そのコネクトというのは、選挙なのか、閣議なのか、内閣信任なのか。最近では、世論調査ばかりにウエートを置いて新聞論調に出たりします。あるいは、その内閣が成立したときの施政方針演説なのか。

これはちょっとはっきりしないところがありまして、いまでも小沢さんの主張を見ていると、参議院選挙でご承知のように民主党が勝ちました。したがって直ちに解散すべきであるとか、あるいは、内閣支持率が新聞の世論調査では30%になった。30%を切ったらどうのとか、そういうことは本当の意味で国民世論との結びつきなのか。憲法を見れば、衆議院には任期があってその間は委ねる形になっている原則ですから、何か憲法違反のことを平気で新聞も政党も議論していて、勝ったか負けたかだけで喜んでいるという状況から脱しきれ

ないでいるわけで、民主主義不毛の体制というのがここに絡んでいる。

そういう意味では国の基本がすっきりしていないので、「国土計画というのは何ぞや」となると、立脚点が、国の基本政策だといって立脚しているのと、一つの領域 - - 極端なことを言えば、Project Planの総まとめ、インフラ整備の総まとめだということによって大きく崩れてくる、議論がかみ合わなくなってくることをもたらしめているのではないかと感じて、1番から2番にかけて書いております。そうした私の受けとめ方が、正しいのかどうか。あるいは、わかりにくいところをご議論をいただくための議論を、この研究会としてはしたほうがいいのではないかと問題提起です。

したがって、立脚点はどこか。あるいは国土計画の性格によっては、いまの閣議決定が適切なのかどうかということをしつこく議論したのかどうか。我々の時代は国民にモテた時代でした。それでも、これだけ国民にモテて、14の公共事業を牛耳っているのに、何で閣議決定で・・・なのかというのは非常に考えさせられました。計画の本体は閣議決定で全部済んでいる形なのに、なぜ総点検は国会でしなければいけないのか。その辺は、実務を担当していた者としては人に言えない悩みを持っていたところでもあります。もちろん、総点検を単純に閣議決定と並べて議論するのが適切かどうかということもあります。

そういう観点から、現在の国家統治システムの曖昧さ。いまの地方分権に絡む問題はみんなこういうところに帰着しているように思いますが、立法機関の機能不全、政策体系の不完全さ、縦割り省庁の権限争い、政務対財務の支配権争い、影の財務支配（昔で言えば大蔵支配）体制。それから、真の地方統治権が不在。今日の新聞にも、国の出先機関と都道府県の地方自治との関係について出ていましたが、これは非常に明瞭でない。政府の規制権限の縮小緩和化。こういう基本的な議論をしないまま規制権限の縮小緩和だけが進んでいた。そういう意味では完全な議論のない形での小さな政府への動きだったのではないかと。

しかも、国土総合開発計画法を少し同情的に見れば、開発重点志向的な判断があり過ぎたのかなという感じも持っております。真の論議不在のまま形成計

画につながっていたのではないか。こんなふうに問題提起をしたいと思います。

それから、国土総合開発法2条を読み解けばわかるのですが、「主要施設の規模と配置」を決める計画であることが国土総合開発法の全国総合開発計画であった、このように思います。その場合の「主要施設の社会的必要性」というのは、昭和20年代、30年代、40年代、50年代、そして今日と、随分変わってきている。座標軸を変えてきているというふうに思うわけで、我々が最後かもしれませんが、当初の国土総合開発計画の考え方の中で大きなウエートを占めていたのは電力供給だったと思います。

それは今日、いろいろなところに残骸的に残ってしまっていて、ブロック法なんというのは完全に松永安左衛門に引きずられた形のものであったと思います。当時、電力不足による連夜の停電ですから、電力供給こそがまず第一、何をにおいてもされなくてはならないという時代においては、非常に適正な答えだったと思います。しかし、それが経済社会の発展によってどんどん変わっていったことに対して、法や、行政組織、体制は変わらない（動かない）というところにおいて、ギャップが非常に高じてきていた、こんなふうに思うわけです。

この問題について総論的に私が下河辺さんに教えられたのは、立案あるいは閣議決定の翌日から計画と現実の乖離は始まる、ということを議論させられたことがあります。例えば計画が5年だとすると、5年の間に距離が出てきてしまう。その計画と現実社会との乖離というのは、自由競争を前提とする経済社会体制を基本としてとっていくということに、一番大きな問題ではないかというようなことを、そのときの議論の結果としてやった記憶があります。

しかし、それはそれだけの話ではなくて、社会主義、計画経済体制をとっていたロシアにおいてもそういうことはあり得るわけで、中国についてもあり得るわけです。中国の場合でも、全人代の計画を何年かおきに変えてきているというのは、手法としては、国土総合開発計画、一全総から五全総まで、計画を変えることによって対応しようとしていたというのと同じ体質を持っていたと思います。

ただし、全く違った見方として一つ提示しておきたいのは、2頁の冒頭です

が、「近代社会での国家の国土計画の決定」では、例えばアメリカのTVA、イギリスの国土利用計画、ソ連の工業配置（コンビナート）計画、いずれも世界不況や大戦下、国家存亡の危機状態でありました。したがって、このときに国土計画というものが歴史的にも理論的にも認知されたということだったと思います。

戦後、こうした国家存亡の危機の後、国民経済や国民生活が安定化したあと行われた国土計画としては、代表はフランスの後進地域開発計画で、最初は北部の開発。それから地中海岸の開発、大西洋岸の開発等、あれは十年だったと記憶していますが、時限法で対応してきました。

それからイタリアの南部開発も、開発の仕組みが、国の総力を挙げて、私権を拘束してというのとは全く違った形でやっていって、新しいインフラ整備、公共事業融資の優先配分ということをやって、しかも法律的には時限法である。フランスの場合は、ラングドック・ルシオンの開発にしても、大西洋岸ラ・ロッシェルの開発にしても、10年たったなら完全に国は撤退してしまう。そういう意味では非常に教えられるところがあって、2つのこうした社会的背景の違いから出てきた国土計画というのは、そういう立脚点から見た切り口からの評価が正しいとすれば、日本の場合には、国家存亡の危機のときに成立した国土総合開発法、昭和25年体制を、世界で一、二の経済大国になって、しかも、平和を50年以上も維持して安定した経済社会の中でもなお、その体制のまま基本を変えないで臨んできたこと自体が間違いだったのかなという解釈もあり得るわけで、反省的な問題提起をしておきます。

そういうふうに見てまいりますと、昭和25年体制、25年時点に立ち返ると、主要施設の規模と配置を決めること自体は基本的な政策ではなくて、インフラ整備という意味で「計画」という言葉を使っていて正しかったのかもしれない。ただしそれは、縦割り官庁が実施する公共事業14の領域の総括計画という意味合いだったのかもしれない、というふうにも思ったりします。

そうだとすれば、Policy Makingとしての国土政策というのは、法律にきちっと出しておくべきだったのかもしれませんが、先ほど申し上げましたように、

当時、国民合意がきっちりあったという認識のもとにすくわなかった。このサボりが実は今日の問題を引き起こしているのではないか、こんなふうにも思っております。

計画の議論としていろいろな意見がたくさん出るのですが、それが、土木計画としての計画なのか、経済計画としての計画なのか。調整の必要性、方法、課題は大きく議論が分かれてくる、変わるということを、前置きとして言って問題提起にしたいと思います。

A氏 ちょっとお伺いしたいのですけれども、行政の場合のキャビネットがミニストリーかというのは、具体的にどういう意味でしょうか。

今野 私のイメージとしては、国土総合開発法の法律の中に決められている計画をやる分には、国土庁が担当していても、国土交通省が担当していても、あまり齟齬はないと思います。ただし、その場合、日本にとって国土政策というのは、長期を見て、総合的な視点を見て、国土をどう持っていくかという基本を実はキャビネットのほうが受け持つべきではないかと思ったりしていますね。

A氏 まさに今野先生がおっしゃった、計画と調整という中で、国土交通省というのは調整される側の立場にある面がありますね。そこが計画をやることに問題が生じないかという話をお伺いしたのですが。

今野 それを、いまの組織では局単位で変えているわけです。例えば国土交通省で港湾局、道路局というものが調整されるんですね。調整する側が国土計画局だという、極端な感じもするんです。そのプロジェクトに入っていくことであればまだ理解できる。だけど、プロジェクトが伸びる基本を政府としてはどう見ているのか、というのがないわけです。25年の法制定時は、先ほど来言っているように、法律にはしなかったけど、あった。それは、ちゃんと飯を

食いたいということがあったと思うんです。

それが理論としては、大プロのときに、新全総でああいうことを決めたと、一回出たんですね。大プロを考える政策の基本を法律にして残しておかないと、進められないのではないかという議論が、当時の計画・調整局の内部で随分ありました。特に新全総の総点検をやったとき直接取り組みました。新全総の総点検というのを総務課長が所管してやったのですが。結果は法律は作りませんでした。

まあ、それだけであのプロジェクトと取組んだわけではないですけども、現実問題としては、開発か、環境モデルか、ということにも取り組んでやったわけです。あのときは、結局、安直に言ってしまうと、下河辺さんが法律策定に反対しましたね。一全総、二全総、三全総と進んできた、「法律は要らない」ということを一貫して言いましたね。どこまで本音でそのときに下河辺さんがそう言ったのかは、私もつかみきっていませんが、下河辺さんがその議論を計画官会議の中でいろいろやった中で、いま、記憶に一つ残っていますのは、「法律をつくることによってプラス面とマイナス面がある。マイナス面としては、縛られる。縛られるとかえって、この計画の基本理念を見失ってしまうのではないか」ということを言いましたね。むつと苦小牧しか実現性がないということが明確になってきた頃の話ですけども。どちらが良かったのか今日まで私には解りませんが、国を挙げてのプロジェクトが法もなしにやって良いものかどうか。またプロジェクトが硬直化してリスクが大きくなるのが見てとれたのか。組織肥大を招いていくのを恐れたのか。議論が残ります。

A氏 もし法律をつくと、公団をつくるという条項が入る。例えばむつ小川原の整備公団というのができて、公団というので動かなくなるよ、という話ですね。

今野 それはそのとおりです。法律に縛られるというのは、組織論としては、置き換えればそういう形になる。それで、基本的な計画は一応立てておい

て、計画実現のために、計画フォローのためのシンクタンクと、土地を手当てる開発会社、この二本立てで行くのだと、その議論では言っていました。そしてシンクタンクとしては、むつ小川原会社が途中で吸収されたんですよ。

C氏 途中とおっしゃるのは？

今野 最初はむつ小川原開発センター、それをつくったんです。港湾局OBの方が社長をしました。あとは建設省や運輸省からその下の部長クラスを出して、社員としては、北東公庫とかいろいろな方が出られて、現実にそういう体制が決まって、組織づくりをやったわけです。

A氏 陸軍とか海軍の計画というのは、軍事上の計画は別として、戦後、日本が計画で一番大きな形でできたのは、国土総合開発計画ではないかと思えますけれども、それはGHQが日本向けに作ったのではないかと思うんですね。アメリカというのは、計画というのをあまりつくってない国でしたね。

今野 そうですよ。昭和25年の国土総合開発法の制定時に、当時、GHQと日本政府の間でどういう掛け合いがあったのか、私は十分に勉強していないので。

B氏 既に計画という言葉は使われていたのですか。

今野 使われていました。それはたぶん、米軍の支配の中ではありましたが、戦時中の企画室の国土計画の影響が非常に大きかったと考えられます。一時、そこを明確にするために、25年の国総法以降つくった計画は一般論として国土計画と言わない。計画と呼ぶことに非常にシビアになっていた時代があるんです。国土計画とは、いわば戦前の国土計画の固有名詞。つまり、本土決戦対応の国土計画。その国土計画を指す固有名詞として認識していた時代があり

ます。

A氏 今野先生のおっしゃったことでいくと、もし国土総合開発計画がTVAをモデルとして考えていたとすると、Project Planningですよ。

今野 そうです。昭和25年の国総法以前、戦前からの歴史を踏まえた特定地域開発計画（只見川とか北上川総合開発、四国西南等）は単体的にはProject Planningと思います。

A氏 だからアメリカは、Policy Planningではなくて、TVAのようなProject Planningという形で考えていたと考えて良いのでしょうか。

今野 やはり基本はそこにあったのではないかと私は思います。

一全総は戦前からの歴史を全面的に塗りかえた偉大な政策だったと思います。

B氏 アメリカのTVAの問題が出てきたのは、アメリカにとってのいわばニューディール体制の政策だった。

アメリカのほうだって、TVAの評価というのはものすごく変わっていますよ。確かにTVAは、公共事業の資金調達の仕組みとか、そういう面では評価されるけれど、それがアメリカの中でほかにも使われているかということ、そういう仕組みになっていないですね。

A氏 そうですね。ただ、イギリスとかフランスで計画というと、大体プロジェクトプランニングが多いですね。

今野 TVAはその結果、基礎エネルギー不足で工業化の目途がたたない南部開発に道を開いて、今日のサンベルトの基礎をつくりましたから、開発政策としての効果も大きかったと評価しています。

イギリスの場合には、ランドユーズプランニングを入れたのは、率直に言って、ナチスドイツのUボートの包囲作戦 - - 開戦前ですから、昭和14、15年頃、厳しくなりまして、それでカナダ・オーストラリアからの食料供給ができなくなりました。それに対して食料だけは確保しなければならないということで、イギリスの芝地の土地利用 - - ゴルフ場とか、ラグビー場とか、ポロの競技場とか、全部、農地化するという計画を、チャーチルが首相就任してすぐにロンドン大学のスタンプ博士という人に依頼してつくるわけです。土性、土厚、土地利用、この3つから畑になるところを全部、地図の上に落とさせる。で、緊急事態ですので、国家が土地所有について管理権を発動するという形で発動して、日本的に言うと、芋を植えさせて、それでイギリス国民は飢餓を乗り切るわけです。

その功績で、スタンプというロンドン大学の先生は、終戦後、「Sir」の称号をもらうわけです。これは国土計画上有名な話ですが、戦後、日本に2回来まして、日本から香港経由で帰るときに、「21世紀の世界の国土利用はこれだ」と言ったというんです。棚田まで開発している日本の土地の利用の仕方、これをやれば食料危機は乗り切れるということで、反マルサス理論をそのときに言って帰った。

だから、いま休耕田で草ボーボーになった日本を見て、スタンプは何と言うか。

A氏 ランドユーズといっても食料調達計画だから、ある面ではプロジェクトプランニングですね。

今野 そう言えばそうです。

A氏 フランスへ行っても、計画というと、例えば公共病院の整備計画とか、何とか道路整備計画とか、やっぱりプロジェクトなんです。

C氏 イギリスで人の名前がついているのは、省略してプランと言っているのかもしれませんが、例えばバーロ・プランとか、ビバリッジ・プランとかありますよね。あれはもともとは、その人が委員長になっている委員会の報告書なんです。あれこそまさにポリシー・プランニングなんじゃないですかね。まさにビバリッジ・プランが「ゆりかごから墓場まで」という方針を決めたわけです。

それはもとをたどると、大恐慌以降のアメリカで議論されていた話が、イギリスに渡って、ビバリッジ・プランに反映されたと言われているぐらいなんです。要するにニューディール政策の中でTVAの話というのは、フィジカル・プランニングとして日本人はよく理解するのですが、実はその裏にあったNational Planning Boardとか、その後、National Resources Boardとか、どんどん名前は変わりますが、そのボードがやっていた議論の報告書みたいなものが骨子なんです。

要するにルーズベルトの民主党政権がかなり国家的な力でやっていったものに対する批判があって、当初はNational Planning Boardと呼んでいたものを、1年半くらいでNational Resources Boardと名前を変えざるを得なかったみたいに、すごい圧力がかかるわけです。そういう中で、アメリカの中ではいわゆる社会主義的な発想のポリシーなので、批判が大きかったわけです。

そのときにかかわっていた人たち、いわゆるニューディーラーと呼ばれる人たちは、結局、GHQなんかと一緒に日本に来るわけです。マッカーサー自体は共和党员ですけども、中に入っていたケーディスとかああいうのは一番典型的ですが、みんなニューディーラーなんです。その中で、我々の国土計画で言えば、TVAを中心とするああいう考え方を自慢にしていた、ニューディーラーであるアッカーマンとか、スケンクという人たちが進めてつくらせたのが国総法ですね。

日本的理解をすると、国総法は河川総合開発の部分が一番強調されたので、計画としての体系では特定地域総合開発計画しか興味がなかったわけです。便宜上ついていた、もともと内務省がやりたかった都道府県計画とか、ブロック

計画である地方計画というものを計画していたけれども、立法のときに法制局が、全国計画がないと法的には体系がおかしいという話で、むしろ、つけさせられてつくったのが全国総合開発計画なんです。だから、もともと内務省も安本も全国総合開発計画をつくる気がなかったんです。ただ、法律の体系を考える人からすると、特定地域の開発があって、都府県の総合開発計画があって、なぜ全国計画がないのかという話で、あとからつけさせられたというのが全国総合開発計画です。

B氏 それもあるけれども、東北とか北海道とか、開発法はありましたでしょう？

今野 同じ25年です。

B氏 そうですか？ 東北鉱業とか何とかいろいろありましたでしょう。

今野 それは、現在の東北開発促進法とかかわりなく先行しているんです。

C氏 東北は飢饉とかが多くて、そういうものが必要だという議論はされていましたが、法律にはなっていないのです。

B氏 そうでしたかね。

今野 記憶がちょっと不確かですが、東北開発促進法は、全国のブロック計画の中では北海道を除いて一番早いです。その法制定は31年か32年なんです。ほかの九州や何かが出そろうのが34年です。

C氏 そもそも法律の議論としては、全国の計画があるのに各地域別の計画なんか立法できるかというのがあって、北海道開発法はもともとつくりたか

ったけれども、国土総合開発法ができてしまうとできなくなるので、慌てて上程するんです。北海道開発法も先につくらないとやばいと思ってつくった、という経緯なのです。

東北の計画とかあれば、法律の趣旨が実は違うんです。

B氏 ちょっと違いますね。

C氏 もともと、財政再建団体の解除ができる、そういう法律なんですね。財政再建団体だといろいろな公共事業を入れられなかったのを、開発促進法に基づいた計画をつくるとその部分がちゃんとつくれますと、そういうための法律ですから、いわゆる開発法の一般的なものと違うわけです。

今野 そのこのところは法制局は、北海道の場合には開発法、東北の場合には開発促進法であるという区別をしているわけです。その議論は、沖縄が返ってきたときに、沖縄振興法というのはどういう意味なのかということで政府部内で火がついて、復習したことがあります。

それから、イギリスの場合の農地化も大きく考えればプロジェクトではないかというのは、まさしくそうで、ここに書いてありますように、法律的には恒久法ではなくて時限法みたいな形で、戦争が終わって問題が片づけばみんな捨てたわけです。そういう点ではプロジェクトであったということは言えるかと思えます。

ただ、日本の場合、そうしたイギリスの成功を見て、イギリス的な意味で事前にそれをきっちり用意しておく必要がある、そういう体制をつくっておく必要があるということで、経済企画庁の中に国土調査課というのができまして、同じように土性、土厚、こういうものを調査していました。

C氏 ほとんど地籍調査にシフトしていますが、法律上は残っています。国土調査法は、目的は「国土総合開発のため」と書いてありますので、これも

明らかにTVAの影響を受けるんです。大来佐武郎が中心になってそういうのを始めて、彼は、TVAの話と、あとイギリスの話も同時に勉強しています。経済白書(White Paper on Economics)とか経済計画は、イギリスの労働党政権の政策をマネして日本に導入します。そういう意味では彼は、アメリカの話、イギリスの話をうまく取り入れているという感じがあるんですね。

今野 昭和49年に国土庁ができて、国土利用計画を独立させるわけですね。それは、混同されると困るのであえて発言するのですが、カナダの国土利用計画を参考にしたんです、戦時中のイギリスの国土利用計画ではなくて。カナダは明らかに、方法論を見ても、目的が、環境保全とプロジェクト開発との調和を目指すということでやっているわけです。だからイギリスのように、とにかく一粒の小麦、一個の芋でもつくるためにというのは目的が全然違うわけです。ランドユーズプランニングと名前だけは同じ形になっていますけれども。

A氏 国の場合には「企画」という名前はあまりないですね。ところが、地方の場合には企画という名前が非常に多いです。これはどうしてですか。

今野 皮肉な見方をしますと、実際的な統治体制は別として、実質的な意味では権力を一手に集中して持っている中央の場合は「計画」だけれども、地方自治を独立させなければならないというところは、それでは通らない。何か企てなくてはならない、独自の色彩を持たなければならない、というような心理状態があったのではないかという気がします。

A氏 地方では、各市とか県の総合計画は大体企画部とかでつくっていますよね。

今野 僕は東京都の港湾局にいたことがありますけれども、東京都の港湾局では計画部なんです。計画一課、計画二課、主査にまで、計画第一主査、計

画第二主査と。なぜ計画なのか、行ったときに最初に聞いたならば、妥当かどうか分かりませんが、東京都は特定重要港湾なのに国の港湾として扱われていない。事業は重要港湾と同じで5割補助。

しかも、全国の港湾管理者と比べると、東京都の単独事業、「都単」と言っていました。国から補助金をもらわない単独事業の率は全国の中で一番だ。したがって、我々は国が何と言おうと計画部であると、こういうことを言われたことがありますけれども、何となく心情的な話としてはわかるんですね。

A氏 地方自治体で、計画というネーミングはだんだん消えてきていでしょう。一番消えたのは都市計画という言葉ですね。都市と計画というのは一番消えているわけで、何かよくわからない、まちづくりとか、企画とか……。

C氏 80年代以降のネオクラシック・エコノミクスというものが、だんだん政府の役割を否定していくからではないですかね。

A氏 その一方で、地方自治体でも計画という作業はものすごく多いんですよ。どんな小さな村でも常に誰かが計画作業をしている。

C氏 ちょっと正確な数字は忘れてしまいましたけれども、戦争前は計画というのは100もなかったんです。戦後になって、行政計画として300とか400ぐらい法律の中だけであるのだそうです。戦後、民主化する中で、計画というのは行政の中である程度中間的な言い訳の手段として便利だから、というのものあるんじゃないですかね。何とか計画に基づいてやっています、ちゃんと民主的な手続きを経てこれをやっています、と言うために計画をつくっていった。物品管理計画とか何とか、そういうところから始まって、でかいのは国土計画までいろいろありますけれども、それで計画が増えていく。

今野 一方で、地方自治体の場合、知事が就任したり首長が代わって計画

をつくるでしょう、何々村総合開発計画とか。企画と言わないですね。全部、計画です。「美しい村と住みよいふるさと」とか、いろいろサブタイトルはつけますが。

A氏 あれは、地方自治法か何かで総合開発計画をつくれと書いてあるのですか。あれはつくらなければいけないのですか。

今野 国総法から見たときには、市町村は法定計画に入りません。だから、つくってもつくらなくても法的な責任はない。それから、府県計画は、一応国総法の中で府県がつくることになっているけれども、県がつくる長期総合計画で代替することができるという解釈になっています。それはいまでも変わらないでしょう。

C氏 いまはもう都府県計画はなくなりましたので、かつての法律で言えば、「できる」規定になっているんです。25年のあと、都府県ごとにかなり審議会ができていまして、都府県総合開発審議会というのがずっとあったんですね。

A氏 いまでも、都道府県総合計画というのは「ねばならない」計画ではないんですね。

C氏 都道府県の総合開発計画というのは、法律に基づくものは一つもないですから。かつ、国総法が国計法に変わりましたので、いまはもうないです。

今野 前の国総法の体制では、全国総合開発計画は全国計画と都道府県計画が成り立つ、こういう条文だったのです。

D氏 地方自治法の総合計画のほうですか。

今野 地方自治法のものはまた別途です。

D氏 いまの話と別の話ですか。

C氏 別の体系です。

E氏 あれは市町村だけですね。

C氏 市町村の基本構想ですね。

E氏 基本構想で、都道府県は基本的にもともと何もなし。勝手につくっているのが地方計画、総合計画です。

今野 その時代の社会的背景を考慮しなくてはならないというのは全くそのとおりで、昭和25年というのはどういう時点だったかということ、私たちの体験からしましても、戦争が終わって、21年、22年、食料問題に絞ればひどかったですよね。20年が凶作だったこともあって、それが食料問題を深刻化させて、私なんかの年代は、私は田舎で育ったけれども、ガリオア資金……。

B氏 援助物資が入ってきた。

今野 それで命を長らえたわけで、その状況が25年まで続いて、25年6月25日に朝鮮事変が始まる。その経済的なバックは、米軍がメタメタにやられて、車両の修繕や何かを通して日本の経済界にカネが回るようになったのは25年の暮れからなんです。

B氏 もう少しあとです。

今野 そうですね。で、26年になって初めてプラスになってくるという状況だったと思いますから、当時の25年の段階というのは、いま考えればものすごく厳しい時代でした。

B氏 産業的に言えば、先ほど電力と言われたけれども、石炭と鉄鋼を傾斜生産というのをやる。そのあとようやく、船をつくらないと資源がという話になって、そこから石油への転換が始まるわけです。それは昭和35、36年以降ですかね。

A氏 地方自治法による市町村の計画というのは、何のために必要なんですか。

今野 選挙のためです。

A氏 法律に基づいてやるのですか。選挙と全部一体として位置づけられているのですか。

今野 地方政権を維持するために。もっと良心的に言えば、首長を大統領制で選ぶ、その体制と住民との接点として説得するためにです。だから事務的なことを言うと、国が計画をつくって、府県がそれをしばらくの間、これが大変悪かったのでしょうかけれども、実質的にマネして計画案をつくっていくけれども、もう一方では、知事選挙と絡めまして、新しく赴任したときの基本姿勢を示すための計画ということで、そこでタイミングがどんどんズレていくわけです。国の計画策定と府県計画の間が。

A氏 都道府県というのは、国の意思を地方に反映させる機能があるとすると、市町村がとんでもないことをやらないように、総合計画をつくって、こういうことでやるんだという話をちゃんとつくらせて、国と都道府県とでコン

トロールする、そういう意識があるんですか。

今野 まあ、市町村まで持っていたかどうかわかりませんが、国側にもう一つあったのは、県知事、市町村を含めまして、地方自治体が民意で大統領選の首長を選ぶということに対する恐怖感、これは昭和30年代の半ばくらいまで続きましたね。特に戦後、昭和20年代、片山内閣ができたように、国の政権まで社会党支配が進みますし、人民対社会の厳しい対立が続いたりしました。その結果、中央官庁自体が地方知事に恐怖感を持っていた。

その典型例は京都府と東京だったかもしれませんね。

A氏 都道府県が国に逆らうというのは、まず想定していないわけですね。戦前からいくと、都道府県は国の一機関だから。

今野 想定していなかったのか、怯えていたのか。

A氏 そこに革新が出てきたというのだから、これはもう国の想定外なんでしょうね。

C氏 でも、いまの話は昭和40年代ですけれども、昭和20年代は北海道知事が社会党でした。それで北海道開発法の必要性があったんですよね。北海道開発局というのをつくって、道庁の範囲と同じ局をつくるわけです。そこで支配しないとコントロールできないという発想もあったんじゃないでしょうか。

E氏 確かに、なぜ市町村だけ基本構想をつくって都道府県には基本構想をつくる規定がないのかなと、思ったりはしていたんですね。やはり都道府県はほとんど国の機関委任事務だったから、そういうのはなくてもよかったのですか。

B氏 　　というか、30年代のある段階までは完全な統制経済でしょう。計画経済以上の計画化された経済体制だったからね。

今野 　　特に就業人口比率は、終戦直後で50%が一次産業でした。それがどんどん減ってきたけれども、まだ20%とか占めているときに、その代表が旧労農派の佐々木更三だったと思いますが、あの勢力と選挙を通し信用確保するというのは厳しかったですね。あとは交通機関の国労、動労、教育分野の日教組、高教組。石炭と繊維はまだ民主社会党派だったから、やや右でしたけれども。

A氏 　　都道府県の仕事の8割は機関委任事務だから、そこは機関委任事務で国がコントロールできる。市町村は機関委任事務が半分くらいしかないから、そこを間接的にコントロールするという意識があったのかもしれないですね。

E氏 　　コントロールというか、何を考えているか一応書かせるという。

A氏 　　ただ、いま市町村では、「なぜ我々はこの総合計画をつくっているのか」というのがよくわからないままに、しかも、それをつくっているときは他のいろいろなものがストップしているんです。まず、総合計画をつくるのに8カ月かかる。それが終わってからでなければ……。その間、みんなものすごい勢いでやっていて、市町村に行くと、何でやっているのかということがわからなくなってきた。

C氏 　　あれは議会承認が要るんですね。

E氏 　　ですよ。だから、あまり大したことは書いてないんじゃないですか。

A氏 　　実際、策定しているのは誰かということ、議会の人ほとんど策定委

員になって来て、議会承認をやって、大体、「やすらぎのまち」とか、そういう形になっているわけです。

今野 そのこのところは制度論、社会論でいけば、地方自治を大統領制にしたでしょう。それに対する怯えなんです。それは単にイデオロギーとしての右対左の対立ではなくて、我々が霞が関にいましても、最後、絶対言うことをきかなくてはならないのは、「知事が公の場でこのように発言した」と言われたことに対しては、否応なしに応援せざるを得ないことになっていたのと根が同じです。それで名を馳せたのが岩上知事だったりするわけです。

A氏 ただ、市町村も総合計画をつくるときに、これはどういう意味があるのか、もう一回考えてつくらないとね。

B氏 ただ、あれに書いてないと、国の補助金でも何でももらえなかったわけです。

A氏 そういう声が非常に強いですがけれども、実態はそんなことはないですよ。別に総合計画をつくってなくても、補助金は補助金で出るわけですね。

今野 ただ、大きい目で見ると、日本の左翼政権というのが、市町村なり府県は中央との間で国民には見えない対立なり関係があって、片や怯えていたり、片や力で押さえようとしていたりしたけれども、いまになってみれば、地域がみずから地域づくりをしていくということに対しては左翼系の地方知事が非常に大きな貢献をしましたね。その典型例は、岩手県の沢内村の医療問題です。

A氏 あれはそうなんですか。

今野 ええ。知事や国の言うこととは関係なしに。あとは、参議院議員が何かになったけれども、宮城県小牛田町の栗山町長なんかも、自民党出身者だったらああいうことは言わなかったと思いますね。今日で言う「村づくり」。そういうのは各県に一つか二つずつくらいはありました。それは今日、地域みずからが地域づくりをしようということに対して、少なくとも非常に大きなインパクトは与えたのではないかと思いますね。

それはある意味ではイデオロギーと関係なしだから、同じようなことは、自民党の参議院議員になった山形県の金山町の岸町長さんなんかもそうだったと思いますし、その一番大きいパターンは知事としては平松さんだったかもしれません。

A氏 都道府県は策定する義務はないけれども、みんな策定しているんですね。

C氏 東京都もやめたんですね。

A氏 東京都は、鈴木知事のと看はとにかく計画、計画でしたね。

C氏 そうですね、マイタウン構想。

今野 まあ、彼はちょっと特殊な立場でしたね。というのは、美濃部さんが食い散らかすだけ食い散らかしていった後だったから、ああいう形で体制を立て直さなければいけない立場にあったというところは、鈴木俊一の本音とは別のことにかなり追われていたんじゃないかなと思いますね。

E氏 都道府県も、10年単位の中で5年を区切って、事業計画というか、財政的な裏付けがどれくらいの規模の事業をやるとか、そういうのはつくらなければいけないわけですから、その裏づけとなる計画は一応つくる、そういう

ことじゃないですかね。中期事業計画とか大体5年ですね。10年間の計画の5年ごとに、事業費とかをある程度……、そのためにはやはりベースとなる計画がないといけないのではないかと。

D氏 地方自治体の総合計画のところはほとんど全国同じだけれども、それにくっついている基本計画、実施計画のところは特徴があるんです。特に基本計画のところは、僕なんか地方自治体の都市計画をやるときに、「よくここまで書いた。都市計画やることないじゃないか」というぐらい書いているのもあれば、ほとんど何も書いていないものとか、随分差がありますね。

E氏 県の名前を伏せると、どこの県か全くわからないというのがありますね（笑）。

C氏 国土形成計画は英語では、「National Spatial Planning」だと言うそうです。ただ、ものによっては「National Spatial Strategies」と書いてあるんですね。

それはなぜかという、例のEUがつくっているいろいろな計画 - - 彼らは計画とは呼んでいなくて、我々が日本語に訳すと計画ですが、それがStrategyなんですね。

A氏 確かにEUのはストラテジーと言っていますが、あれはちゃんと戦略があって、雇用なら雇用を重視するというソフトが入ってきて、ストラテジーに乗るとそこにおカネが出てくるという体系になっているんですね。

C氏 そうですね。基金との関係があるから。

今野 ことほどさように「計画」というのは、同音異義、一語多義になっているんですね。

C氏 EUは、プランみたいなものは排除したいので、そういう言葉遣いはしないと思いますけれども、わが国は別に社会主義の国ではないけれども、みずからその地位を捨てていいのか。

今野 それでは次は、計画のProject Planningだと仮定しまして、計画の遂行と、特に国土計画を前提にして、そこで必要な調整機能というのを考えてみました。時間がありませんから、要点だけにさせてください。

2 - 1 ですが、実は国土総合開発計画は、唯一の政府が持っている長期計画と言っていいと思います。長期計画ですと、先ほど言いましたように、長期の間に計画を立ててから現実社会との間が乖離していきます。したがって、時間軸上での調整を常にやっていかなければならないという宿命を持った計画であると言えます。この点では、単年度主義をとっている財政とは対極関係にあると言えます。そうした意味では財政というのは、来年度の歳入計画が出て、そこからすべてをはかっていくから気が楽でいいなあ、権限をあれだけ持っているのは - - というふうな感じが、ないと言えば嘘になりますけれども、長期計画なるがゆえに、調整をどうするのかということから逃げきれないでいるということです。

2 - 2 のところで「計画遂行と政府」と書いたのは、体制上での課題でして、政府全体の組織をどういうふうに組み立てるかというのは、統治ガバナンス問題と絡みますけれども、簡単に言えば、縦割り体制で割っていかなくはいけないということになります。

これも議論し出すと、国富論（アダム・スミス）の冒頭に出てくるように、分業化が進まなければ近代社会における経済発展はない。分業化というのが、政府体制としての分業化をどういうふうに進めたらいいのかというのと絡んでまいります。

例えば港湾の場合を事例にとりまして、韓国と日本を対応してみますと、韓国は「海運港湾庁」となっていて、水産まで海と一つの組織になっています。ところが、日本の場合にはそれが一つになっていない。したがって、日本

側から見た韓国の体制というのは、同じ港湾の比較をやりますと、向こうは、専制国家型の政府の意思がスパッと現場まで通る体制になっております。それと、日本のようにいい加減な港湾政策 - - 中央政府に港湾政策がなくて、管理者に任せて、その上にあぐらをかきというような体制とでは、単純に比較して日韓国際港湾会議なんてやっていますけれども、何の意味があるのかなと、私などは冷たい目で見ているわけです。

特に、どこの政府でも、財務と政務というのはチェック&バランスでばらしていることが多いと思います。日本の場合も議院内閣制ですから、なおのこと、そういう形にしてあります。

ただし、アメリカ型となりますと、企画と財政が一つになり得るということがあって、例えば同じ地方自治の中でも、長いことアメリカ軍政下にあった琉球政府の場合には、琉球政府企画財政部と言いましたね。琉球政府の中では、各部からずば抜けて権限とカネを持っていたという特徴がありまして、アメリカの州政府なり連邦政府の一端をのぞき見る思いがいたしました。

こういう形で、政策、財政、国民欲求、この3つの政策の基盤は分立関係にある。その意味での調整が大きな意味を持っているのではないかということが、体制上での課題の問題です。

2 - 3は、それでは、その分業化を政府としてはどうやっているかということ、縦割り体制で 省という形で事業省庁をつくっているわけです。それに対して、それを少しでも横割りでつなごうという意味でつくったのが庁だったわけですが、庁は縦割りの省庁の下の一セクションにすぎないという解釈が、国民的な解釈の中にはございます。そういう悲劇もありますが、少なくとも縦割りで乗り越えられない課題をどう調整するかという、組織上の調整があります。

調整といったときに、体制上での調整、組織上での調整、時間軸上での調整、この3つがあるのではないか。これを調整という言葉だけで、あるいは権力執行という点だけで議論していいのかどうかということがありまして、議論としてはそこを整理していかななくてはならないのではないかと考えています。

ただし、じゃあすべてが全部破綻しているのかということ、そうではない。や

はり非常に苦勞した歴史は仄聞しておりますけれども、大都市の鉄道立体化というのは、日本なりに苦勞した上で、道路、鉄道、まちづくりという3つがうまく調整機能を果たして、費用分担や何かをある程度定式化している。事業費から見ても、大都市圏の中で1カ所の平均単価が1,000億くらいの事業をあちこちでやっていますから、日本的につくり上げてきた、という評価をしてもいいのではないかと思われるものもあります。この辺は反省課題を多く残しながらも、その点をどういうふうに評価するかという議論をきっちりとしていったほうがいいのではないか、こんなふうに思っています。

一応、課題提起は、3つの分野からの調整という課題があるのではないかと。これは4つかもしれないし、5つかもしれないのですけれども、ちょっと時間がありませんから、ここで一応止めておきます。

A氏 2つお伺いしたいのですが、1つは、総理大臣というのはどういう機能を持っているのか。調整者としている人もいるし、遂行者という人もいる。総理大臣がそもそも何かというのがよくわからない。

今野 実質論だけでいきますと、かつて、国土総合開発計画の政府内論議の最終的な国土審議会というのは全部、首相官邸でやっていたんです、私が現役の際は。だから、首相官邸に何度も出入りいたしました。

そういう意味では首相が持っていた調整権は、なくなったと言うんでしょうかね。

A氏 90年代前半みたいに首相がクルクル代わるとなると、首相というのは調整も何もなくて、まさにキャビネットは不在で、ミニストリーでやっていないとしょうがない。ただ、小泉さんというのは、日本の首相というのは、やろうとしたらどの程度までいろいろなことをやれるかということを示した面もあるわけですね。総理大臣のプレというか、幅がものすごく大きいですね。

今野 それは下側からの調整力も働きましたね。あれだけクルクル総理が代わりますでしょう。そうすると、局長から課長補佐に至るまで、「いまの総理の下では閣議決定しないほうがいいのではないか」という調整力が働くわけです。これはあまり公にできないけれど（笑）。

それが、全国総合開発計画の閣議決定というのは、実質的には大きな意味合いを持っていましたね。

A氏 もう一つ、先ほど政策・財政・国民欲求と3つに分けられましたけれども、財政の調整機能というのは、日本の場合は非常に強かったと思うんです。特にその中では、大蔵省（財務省）の調整機能が非常に強かったと思いますけれども、これはよかったのか、悪かったのか。確かに、主計局の予算をつけるというところで全体の調整をしていた面がありますね、実質的に。その評価をどうするか。よかったのか、悪かったのか。

ただ、少なくとも現時点ではほとんど機能停止になって、そもそもシーリングがあって予算をつけられないということもあるわけだし、その財政の調整機能があって、地方自治体にいくと今度はおカネがないものだから、財政当局は地方自治体の中では小さな顔をしていて、全く調整機能がない。例えば、「これは必要だからドンッとおカネをつけましょう」という仕事ができないわけです。だから、いま、国も地方も財政の調整機能が働かなくなっていて、じゃあ誰が調整するのかという話になると、非常に難しいですね。

今野 個人的ですけれども、その問題をかなり意識しますと、戦前、陸軍・海軍が軍拡時代を経てきていますね。特に海軍の場合は、国際軍縮会議で「5・5・3」を認めて、その中から、米内光政とか、山本五十六とか、終戦のときの井上成美海軍次官のように、条約派と呼ばれる動きと艦隊派と呼ばれる動きに分裂してきて、それが海軍の拡張、太平洋戦争における国土防衛という点で、当時の大蔵省とどう掛け合ってきたのかというのは、戦争が始まる前から、非常にギスギスしたというか、ストレスがたまるような関係がずっとあ

ったわけです。それが部分的には、「五・一五」や「二・二六」、大蔵大臣が暗殺されるという事態まで招いて、その道を歩んできているので、あそこがどういふふうになっているのかなという昭和史に関心を持っているんですけどね。何か学ぶところがあるのではないかという気がいたしましてね。

だけど、財務と政務というのは、司馬遼太郎の政府論を見ていまして、「宿命である」という見解が強いと思いますね。陸海軍の場合でも、軍務と財務、もう一方では、軍務を理解している連中と、軍事というか、連隊長、師団長、参謀本部という、軍としてのライン業務の狭間に軍務関係者があるというのは、第二次大戦終戦までの日本の軍のあり方だったように思いますが、その辺は阿川弘之の成果にきれいに出ています。あれも海軍兵学校を出た作者だから。

A氏 日本の場合、財政の調整機能というのをどう考えたらいいのか。例えばイギリスに行くと、大蔵省というのはHMT (Her Majesty's Treasury)ですね。私は完全に理解しているわけではないですけども、Her Majesty's Treasuryという名前からすると「女王陛下の金庫番」という感じで、そこが全部調整しているわけです。そうすると、国民との乖離を調整するときに、NAO (National Audit Office) が出てきて、HMTをそこでまたコントロールしているわけです。ですから、NAOは国民の立場に立ってHMTをコントロールしている。そういう、一つのバランス・オブ・パワーがあるわけですが、日本の場合は、いま、どんなバランス・オブ・パワーがあるのか。

今野 それに対してのズバツと正面からの答えではないですが、5頁を見てください。「国土庁計画調整局組織一覧」というのを書いておきました。私が仕えていたときには局長は下河辺さんですから、経済企画庁出身です。当初の構想では、組織として調整局というのができる形。それで計画局長は、計画担当審議官と計画課長と計画官、この組織なんですね。

それに対して調整局は、局長は、次長になってここに入り込んでくるのです

が、これと、調整担当の審議官と、調整課長、特別調整課長、総合交通課長、これが調整セクションなのです。

それが一つになって計画・調整局になって、したがって大蔵省が獲得したポストは、次長と特別調整課長。ここを大蔵省が直接握ったわけです。特別調整課長というのは、国土庁ができたときで、二全総を受けた形であの組織ができますから、大プロを特別調整課長が握るという形になったわけです。けど、その後の人的な力からいきますと、経済企画庁から局長が出ないときは、大蔵省がやる。あとは建設省が代わったときもあります。こういう力関係でバランスをとっていました。したがって、その組織なりポストの一覧から言っても、いかに財政当局が「調整」を通して入り込んできて、チェックしようと努力していたかというのがわかると思います。

C氏 大蔵省は基本的には単年度主義ですから、1年1年でおカネをつけるわけですね。それに対して、複数年度またがってアセスメントする仕組みが必要だといって始まったのが五カ年計画です。5年単位でつけるという話。

もう一つ、プロジェクトベースの調整ができないかということで作られたのが、調整課長、特別調整課長、総合交通課長ですけれども、これはいまでも政令にも残ってしまして、政令指定事業に関しては予算の査定ができる権限が残っているんです。要するに、このプロジェクトについては政令指定事業にしますと。例えば首都機能移転プロジェクトは政令指定事業とすると、特別調整課長が、予算の配分とかそういうことを決める権限があることになっている。総合交通に関しても同じで、総合交通プロジェクトは政令指定されれば、それに関しては予算の査定・配分の権限を総合交通課長が持てるということになっています。

ただ、タテマエ上は、五カ年計画で5年分の予算を決めて、そこで配分するというので、単年度主義を越えた調整ができるという意味で、理想と思われたわけです。でも、現実には、もともっている経済計画の経済見通しとか、途中まであった公共投資基本計画にぶら下がって五カ年計画があったのですが、

全部数字が抜けていくんですね。つまり、経済計画そのものが数字の目標をつくらせてもらえなくなりましたから、中曽根内閣のときに一時的にやめさせられて、小渕内閣以降はつくっていないわけです。

そうすると、その金額が入っていない、下にある五カ年計画の意味がなくなってきたりして、省庁再編後、結局、五カ年計画ではなくて「社会資本整備重点計画」になったわけです。重点計画は今度おカネが入れないものから、アウトカム指標とかいって別の指標を入れる計画に変容してしまっているというのが現実で、昔はおカネによる調整というのがあった部分はあるし、単年度主義を越えるための五カ年計画があっても、そういうのはみんな数字を入れないという中で変わってきてしまっているというのが、いまの状況です。

B氏 その結果、膨張したということになるんですか。

C氏 膨張した時代があったので、今度、おカネが入れられなくなったということだと思います。ちょうど1990年代からあとは、毎年、下手すると年に2回ぐらい経済対策と称しておカネをあれしていました。片方で、公共投資基本計画が10カ年間で630兆円という枠を決めたので、それだけ過大な投資をしてきたということなのです。いま申し上げた、五カ年計画が120%になっているというのはちょうど90年代の話ですが、いまはそういう反省から、おカネの枠を設定しないという形になってしまっています。いまは「骨太の方針」による公共投資3%減というのが一番効いていて、実際、公共投資のあれでも相当減っています。

B氏 そうすると、現実には調整は財務省がやっているということになりますか。

C氏 そうですね。おカネの調整というのは一番強いじゃないですか。計画による調整ということよりも。

A氏 財政の調整能力というのは、日本では難しいんですかね。下河辺さんなんかは希代の調整マンだと思いますけれども、財政的なところを全部、大蔵省でないところで調整していたというのはすごいことですよ。先ほど今野先生がおっしゃったように、調整というのは、力を持っているかどうかというのが非常に大きいですね。

今野 そうです。このあと話しますが、現実には力を持ってカネを持っていたのがあるわけです。事業調整費と調査調整費と両方あって、これは、国土庁が発足する前、経済企画庁時代に総合開発局があったときからあって、その仕事を引き継いだのは調整課長です。したがって、このポストだけは持っていて、計画部門と密接に連絡しながら、事業調整に対して - - 当時の大蔵省から見れば爪の垢ほどの予算ですけれども、それでも機能的には非常に機能した。

私も当時、事業省庁にいるときに、工事の技術的ギャップの調整のためにできるだけ早く調整するという意味で、建設省と、港湾や道路との関係の調整や何かに現実的には随分汗をかきました。したがって、社会的には機能していたということはあるんです。

それから調査調整費というのは、新全総で大きなプロジェクト構想を出したのですが、これに対応する調査費が縦割りの省庁では出せなかったものですから、それに置きかえていったというのがあります。だから、むつ・苫小牧の基礎的な調査の調査費の大部分は調整費に依存していました。これにより、関係事業省間を先導する役割を果たしていました。

ただし、いま議論するものとしては、計画のプロジェクトとして出した大規模プロジェクトに対して、調査費まで出したのがよかったのか悪かったのか、ということはありませんね。

A氏 実際には調整というのは、現場では、例えば下河辺さんのような人がいると、下河辺さんが言うことだからみんな言うことを聞こう、と。言葉は悪いですが、そういう世界みたいな調整があるかもしれないけれども、もう一

つは、おカネで調整するというのと両方ある。

E氏 たぶん、大蔵省の予算調整機能がなくなったのが昭和60年くらいからで、財政再建で、昭和58年くらいがゼロシーリングでしたね。それからマイナスシーリング。あれでもう大蔵省の予算編成というのは、各省の予算を配分する機能が事実上なくなってしまって、各省の会計課に大蔵省の機能が配分されてしまったわけです。

今野 ただ、その下地はかなり前からあったと思いますよ。それはやはり能力の限界だと思います。

E氏 プロジェクト物は警戒しますよね。本四架橋とか、ああいう類いのスケールのものに対して、新幹線とか、敏感に反応しますね。

A氏 結局、あの辺も大蔵省が調整機能を外してしまったという、一つのベースになっているわけでしょう。

今野 その辺は理論的な根拠のある話もあるけれども、もう一方では、第一次石油ショックのあとの不況で財政難があって、とりあえず歳出削減が課題になったときに、「はいはい、これは絶好のチャンス」ということで、調整費を返上するということが現実にはあったわけです。それが、国土計画局の権限を小さくすることに最も寄与した選択だったかもしれませんね。

B氏 空港なり港湾なり、特別会計がありませんでしょう。それに対する調整というか、財務省の介入度合いというのはどうなんですか。それはゆるいのでしょうか？

C氏 ゆるいというか、ほとんどアンタッチャブルなんじゃないですか。

B氏 そうなると、国土計画との調整機能のところにも、そういう分野がかなりウエートがあるものが入ってきた。道路もいま問題になっているし、鉄道なんかもそうだけどね。

C氏 現実に、少なくとも昔の計画はプロジェクトも全部書いてありました。ああいうのは、全総に出ていないものは財務省をはねるのは容易ですから。

今野 逆に言うと、そのために全国総合開発計画の閣議決定のときには、一番厳しく見たのは財政当局です。こちらの受ける側は事前打ち合わせに、それはもう大変でした。

もう一つ、財政の問題としては、公共事業費のほかに自治省が大変でした。起債の権限を持っていましたから。インフラ整備といっても、背後の土地や何かがなければ何もできませんからね。それから、地方自治体が乗ってこなかったら何もならないですから。したがって地方債の承認を得るとというのが事前の調整でしたから、三全総までは全国総合開発計画の各省折衝のエネルギーというのは、90%までが大蔵省と自治省でした。

A氏 話は違いますけれども、今まさに問題になっている、国の直轄事業の地方負担金というのは地方財政法に載っていますか。私が前に調べたときは、あらゆる事業を全部なんですね。道路だけではないですね。公園から下水から全部ある。最近の新聞を見ると、つけ回しだけ来て、今年は何をやるかというのはわからないし、とにかくカネだけ払わされている。あれがいま、えらく大きな問題になってきているでしょう。

今野 そこが外から見ていてよくわからないところは、これについては後々、交付税対象で切りかえられるというのがあります。それと、切りかえられないのがあるんです。

C氏 国がプロジェクトでお墨付きをすれば、一時的には借金するけれども、交付税で補てんされますから、地方は持ち出しは基本的にないまま道路でも何でもできるから、何でも手を上げていたわけです。

E氏 補てんの率があって、通常の起債であれば全額返さなければいけないわけですが、50%は交付税で面倒を見てくれるとか、ひどいのは75%で面倒を見てくれると。それでみんな、25%負担すれば100%の事業ができるというのでどんどんやったのですが、でも、25%も積み重なれば結構な金額になってしまって、夕張とかは倒れているという形ですね。

今野 もう一つの議論の種としては、財政投融资の問題は、自治省がそういうふうに出てやって、そして地方債や何かが認知されてくるけれども、当時の大蔵省理財局と自治省との関係はどうあったらいいのかというのも、議論の課題としてはあると思います。

例えば大プロの場合、むつも苦小牧もそうだけど、結局、用地買収をした形のところで頓挫したでしょう。そのために財政投融资から縛られて、あとで金利に追われてくるわけです。これはむつ・苦小牧だけではなくて、新幹線や何かも似たようなケースだけど、あれがもし国有財産法で国有地として認定していたらば、状況はうんと変わってくるわけです。

A氏 では、今日は2まで終わったという形にしたいと思います。(了)