

「国土計画考」 - その28

出席：今野修平氏・国土計画研究会メンバー

日時：平成20年11月17日（月）

場所：海運クラブ3階会議室

今野 こんなことで話を詰めていこうということで、8月21日にレジュメみたいなものをつくってお配りしました。このあと、右へ行ったり左へ行ったりしていたものですから、ちょっと混乱しているくらいがあったと思います。最初の「国土計画とは」、「計画の遂行と調整」の話、「計画遂行と政府 - 体制上での課題」というあたりまで話をいたしました。4ページあたりになりました。そして、「国土総合開発計画の中の調整機能」ということで、公共事業5ヶ年計画の調整権、縦割り省庁間の事業調整という根っこにある問題をお話しして、5ページあたりからしり切れとんぼで来てしまったと思います。

今日は、5ページの「まとめ」というところで、国土交通省になる前の組織上での対応の仕方も含めまして、そこから概略ご説明して、最後に、国土利用計画と国土総合開発計画の調整、これは議論としては真面目に取り組まなければならない話だと思っています。土地利用基本計画の活用に関するものも、これと直結してくる話だと思っていますので、そのところに話題提供をしたいと思っています。

A氏 土地利用基本計画というのは国土利用計画法の話ですか。

C氏 国土利用計画法です。国土利用計画法の中で、体系が、国土利用計画と土地利用基本計画と2つありまして。

A氏 局は一緒なんですか。

C氏 局は違います。

**B氏** 国土利用計画というほうはいまの国土計画局ですけれども、国土利用計画に全国計画、都道府県計画、市町村計画とありまして、都道府県計画に関してもう1本、土地利用基本計画というのがあるんですね。土地利用基本計画以下のものは土地局なのです。

**A氏** 国土利用計画法の中に……。

**C氏** 国土総合開発法の改正といいますか、基本的に抜本的に新しくつくるといって昭和49年に検討していたのですが、結局、そんな感じで全体的な部分が外れて、「国土利用」というところだけが残って、国土利用計画法ができたわけです。

その国土利用計画法の中に、国土利用のマスタープランというか、ビジョン - - 開発というか、プロジェクトもの、特定地域総合開発というその部分は除いた利用のビジョンという部分と、もう1点、そのときに列島改造論で乱開発が進んでいたものですから、森林であったり、都市における開発をコントロールしなければいけないということで、当時、結局1回も使われていないですけれども、規制区域みたいに、すべての土地の売買を許可制にするとか、そういう仕組みもつくって、土地取引の規制と開発行為の規制、それは即地的な規制なんですね。それは都市計画法とか森林法の個別の法律につながっていくパーツ、それを土地利用基本計画と言いまして、それは即地的な規制になっている。それは都道府県知事が計画をつくって、知事がすべて、国の開発も都道府県の開発も市町村の開発も一元的にコントロールしよう。

国土利用計画というのは、そういう意味ではその上位構想というか、ビジョンみたいな形になっていったという経緯があります。

**A氏** これは何年先ぐらいをメドに考えるのですか。

**C氏** 計画期間というのは特にはないのですけれども、ただ、国土利用計画

を基本としてつくるということになっているので、そういう意味で言うと、たぶんレンジは10年とかですね。

**B氏** ただ実態上は、毎年、改定されているんです。

**A氏** 都道府県のを全部つくっているわけですね。

**C氏** 全部つくっています。一つの機能は、都市計画の区域から、農振の区域から、そういうものを1枚の図面に落としているというもので、都市計画図というのがありますけれども、農業地域とか森林の地域がどういう関係で重なっているかというのは全然わからないわけです。

**A氏** 例えば都市計画図のところで、白地地域とか抜けているところがありますね。あれが全部埋まっているものだと考えればいいのですか。

**C氏** それが埋まっているんです。(資料提示)例えばこういう形になっていまして、この赤いところは都市計画区域を示していて、黄色いっぽいところは農振で、こちらのほうが森林の区域、それから国立公園。要は5つの法律とありますか、農振法、森林法、都市計画法、自然公園法、自然環境保全法、これを1枚の図面に落として、どこがどう重複しているのかということが、49年に47都道府県が作業をして、こういうことが一応わかるようになった。ですから、あるポイントを見ると、ここにどういう規制があるのかというのがこの図面があればわかるというふうになっています。

**A氏** ある面では都市計画図の上の図面。

**C氏** そうです。都市計画図というのは一般的には都市計画単位(区域単位)ですけれども、県全体です。実際には16くらいに分割しているのですけれ

ども、いわゆる5地域と言っていて、県全体の5つの地域を全部図面に落としていく。

A氏 こちらのほうが都市計画図よりもわかりやすいですけども、一般にあまり見ないですね。

C氏 見ないですね。いま、国土交通省の土地局のHPではデータとして見られるようになってはいますが、使われていないんです。

D氏 実効のある縛りにはなつたのですか。

C氏 なっていないので、いま、検討をしています。都市計画法の中で、弱いところ、コントロールがきかないところがあるんです。線引きしているところ以外とか、そういうところはどんどん開発が進んでしまつて、都市計画法を抜本改正して、何とかそういうところもコントロールできるようにしようとしているんですけども、そこで提案しているのは、そういうところは実は農業から見ると全部農振地域がかかっている、農振の農業地域、青字の区域のところ、規制が強いんですね。そういう意味で言うと、この図面を見て、「両方かかっているじゃないか」と思えば、都市計画は手が出ないけれども、農振法のほうでコントロールできるのではないかと。

A氏 国土庁が国土交通省と一緒になつたことの弊害ですね。国土庁だったら全部やれるけれども。

今野 いや、そんな単純じゃないですね。後ほど私も問題提起しますがけれども、素人がわからないというのはブレている証拠なんですよ。

B氏 それと、デファクトとデジュールが逆転しているというか、制度上

は上位計画だけれども、実体上は下位計画になっていることが本当は問題なんですね。

**C氏** そうですね。時系列的な経過からすると、49年に暫定的につくって、53～56年くらいに本格的なものにしたんですけれども、その頃、それに命を吹き込もうと思って、当時の国土省の人たちは一生懸命やっていたわけです。

ところが、60年くらいに、同じ課で監視区域とか土地の問題もやっていたから、バブルが来て、そちらの土地取引のほうに課全体がどんどんシフトして、平成元年から10年間くらいは基本的にこちらのほうの話をしていないのです。そして自治事務になったりして、結局、20年間くらい手をつけてこなかったという経緯があります。その結果として、こういう計画というか、存在しているかどうかということもはっきりしなくなっている。

**A氏** 全国の土地利用計画というのはあるんですか。

**C氏** これは都道府県単位です。

**今野** 49年の時点で、国土総合開発法から国土利用計画法をつくったでしょう。率直に言えば、そのときに十分に整理していなかったということでしょうね。しかも、これは言い訳の一つなんだけれども、49年時点の前後というのは狂乱地価が起きたでしょう。それで、地価規制という余分なことに非常にエネルギーを費やされたわけです。

**A氏** 土地利用基本計画の法律は何といいますか。

**C氏** 同じ国土利用計画法の中に、国土利用計画と土地利用基本計画が並んでいるわけです。

今野 だから余計わからなくなるのね。しかも、今回、また国土利用計画が引っ込んだ形になってきているでしょう。

A氏 これは、各県でつくるときに審議しながらつくるものですか、それとも行政事務的につくるものですか。

C氏 国土審議会の意見を聞いて、市町村の意見を聞いてつくるといふことになっています。実は土地利用基本計画の中には、図面の部分と、マスタープランといいますか、都市計画でも「整備、開発及び保全の方針」とありますが、字で書いた部分があって、毎年度、図面のほうだけ更新してきているんです。ですから、計画書の部分というのは実は49年のままということですね。

A氏 全部の体系をきちっと整理すると、これは大変ですね。

C氏 当時は、個別のいろいろな法律を調整しようということを狙っていたのですが、49年当時というのは、個別法の省庁の権限がかなり強くて、そこに手を突っ込んでいくということは、タテマエとしては上位計画だよとか言いながら、実際にここに書いたとおりに各省でやりなさいと言ったときに、農振法、農地法、都計法が、そういうふうに動いてくれるという時代ではまだなかった。その辺がこの30年で時代が変わったというか、各省も、自分の権限というところはみんな手に負えないものだから、農地だって、これは都市計画法のほうでおやりなさいとか、奪い合いというよりは逆に押し付け合いみたいですね。ただ、昔は、やろうと思ってもなかなかできなかったということはあったようです。

A氏 ドイツの「Fプラン」みたいなものですか。

C氏 いや、Fプランというよりはフランスの計画体系に近いかもしれま

せん。フランスは、国を自然地域と都市地域と農業地域に分けて、そして県と市町村という感じで計画をつくっていく。どちらかというとならフランスの国土計画に近い体系かなと思っています。

A氏 フランスの場合はDATARがつくるんですか。

C氏 組織はDATARですね。

B氏 むしろオランダの計画のほうが似ていると思いますね。オランダはかなり土地利用を図面に落としてやっています。私も正確によく知らないのですが、DATARというのは個別プロジェクト的ですよ、ラングドック・ルシオンとかああいうのから始まって。

今野 そこで、いまもお話が出ましたように、昭和49年、国土庁が発足したときに「計画・調整局」という局ができ上がりました。

計画の分野は、審議官、計画課長、計画官。幹部だけの名前を挙げればこういう構成になっていたわけですが、調整のほうは、やはり審議官1人と、調整課長、特別調整課長、総合交通課長でございまして、調整として必要なのは、いわゆる財政との調整問題、総合交通としての交通領域の調整、これが大きな2つとしてあります。調整課長のところは、この前ちょっと話をしたと思いますけれども、縦割りの公共事業をやっている建設、運輸、農林、こういうところに対する計画の進捗の調整とか、横の調整（縦割りを横につなぐ調整）というのを受け持っていて、調整費というそれなりの財源を持っていたという形になっています。

ちなみに言えば、「次長」というのは最初の構想では全くありませんで、計画局長の下に総務課長、計画課長、計画官、こういう構成で局が成り立っていたところが、1つになりましたものですから、調整局長のポストを次長として持ってきました。そして、本当の意味の局の次長のところは、審議官で1人ず

つ計画と調整にくつつくという形で、やや頭の大きな形になっていたわけですが、調整のほうは、大蔵と建設は人事を押さえる形で行われていたということです。それだけ少し頭に入れておいていただければと思います。

この体系が49年にでき上がりますけれども、48年の石油ショック、そのあとの財政難問題というので、あまり時間をおかないでかなりガタつきます。調整費がなくなってしまうとか、そういうようなガタつきがございました。

それから、大プロが思うように動かないということになりますと、特別調整課なんていうのは大プロをやることの代名詞 - - と言うと変ですけども、実質的にはそれを持たせようということで特別調整課というのが設置法上つくられたわけですが、これが仕事がなくなってしまう。

総合交通体系も、道路と新幹線、あるいは航空の調整というのは全然動かないという形で、総合交通課というのも調整機能をビジネス的には失った形になってしまって、あの不況財政難で、この3課がいずれも骨抜きになるという事態を招くわけです。

そういうことで、計画部門だけが10年に1回ずつ計画を立てるときに仕事が集中するという形で、計画・調整局を持っていたということですが、今日は、これの中身になりまして、国土利用計画との絡みの断面をお話しさせていただきます。

**A氏** 私は総合交通課というのは全く知らなかったですね。

**今野** 括弧で「建」と書いてありますが、もっとちゃんと書けば、「建・運」です。1代交代でやっています。

**A氏** 本当は大変重要な仕事なんですね。

**今野** 重要な仕事です。本来の計画的な調整をやろうとしたら、ここは非常に意味のある役所だったと思いますが、私が説くまでもなくて、高速道路の

ほうは、特定財源を押さえましたからそれで進みましたけれども、新幹線のほうは一時ストップするという状況になります。したがって、全然合わなくなるわけです。

三全総の閣議決定のときに（52年）、最後の最後まで政府内で話がつかなかったのは、「定住圏とは何ぞや」という話と、新幹線の措置をどうするかということだったわけです。私は計画官でとても仲人しきれなくなりまして、鉄道局長と下河辺局長のトップ会談を企画したんです。

トップ同士で話をさせたのですが、運輸省の鉄道局は、国鉄解体の話をベースにした閣議決定の文書から一步も出られないということになりまして、「当面、国鉄財政の行く末を見つめながら」というのが入ったままになったんです。それで新幹線かストップする。したがって調整すべき2つの材料が、片やストップして、片や特定財源でどんどん動くという形になりましたから、総合交通課長は何もやることができなくなってくるということで、結局、動かなかった。

ただし、その辺の悩み的一端は、最後このままでは消えてしまうということで、慌てて総合交通課長をキャップにして、私がサポート役で入りまして、総合交通の総点検、第二次全国総合開発計画の総点検をやったんです。あとで時間切れになる寸前くらいにちょっと延ばして、総合交通の総点検を駆け込みでまとめたということまでやりました。

A氏 これは、ヒトもモノも両方扱かっていたんですね。

今野 いや、予算のことは全然手が出ない。

B氏 一応これも政令指定をすると、予算査定権がつくような仕組みにはなっていたんですけど、実際には特別調整課はプロジェクト単位で、総合交通課は交通プロジェクト単位で、政令指定ができれば予算の調整権を持てるように - - 要するに“第二主計局”みたいな役割を果たす仕組みは持っていて、いまでもこの規定は残っていますけれども、結局、一度も……。

A氏 道路と港湾という調整も本当は念頭にあったのですか。

今野 道路と港湾はどちらかという調整課長です。現実に出てくるのは公共事業としての調整ですから。総合交通課長はむしろ計画上の調整なんです。その計画上の調整が、片や新幹線はそういう形で動かなくなって、政治家の発言力が、予算獲得まで政治家が全部やるようになってしまったでしょう。高速道路は高速道路で、特定財源でどんどん動くという形になりましたよね。

D氏 あの頃に、例えば港湾道路とか、自治省の道路だとか、妙な中途半端なものが幾つかあって。

今野 それは国土庁ができるはるか前からありましたから、それを引き継いだのが調整課なんです。

D氏 あれが具体化したのは、国土庁ができてからだと思いますけど。

今野 いえいえ、違います。例えば道路法では、国道の認定は、主要都市と主要港湾を結ぶ線というのははっきりいまだに残っています。そういう個別の施策でしたし、運輸省が臨港道路をつくるようになるのは昭和26年か29年です。

A氏 新全総のときに、山陰新幹線とか何かものすごいのが全部、絵がありますよね。

今野 あります。

A氏 あれはパッと出て、線香花火みたいに消えてしまったんですか。

今野 あれは、新幹線整備法によって出た中に絵が出てくるわけです。それは建設中のものと、整備新幹線と、それから……。

B氏 基本計画線ですか。基本計画、整備計画ですね。

A氏 それは一応絵まで描かれているけれども、瞬間的にパッと出てパッと消えてしまったんですか。

今野 全総との絡みでいけば新全総です。

A氏 山陰地方の人なんか、「昔、山陰新幹線てありましたよ」と言っても誰も知らないんですね。日本じゅう、例えば東九州新幹線もありますね。あれは瞬間的に出てきたわけでしょうね。

今野 そうです。20年代からそういうことをやっていて、率直なことを言うと、主計局の主査、主計官と港湾局の計画課長と、道路局の計画課長と3人の話なんですよ。僕が係長から補佐になるかならないかの頃は、そういうのばかりやっていました。途中で移管するという形が定例化しまして、それは予算措置として、港湾会計につけたのを道路会計にするということで大蔵省の承認を得るわけです。そういう形で取れるようになった最後か、最後に近いところの大規模なプロジェクトは神戸の大橋でした。あれはポートアイランドになったんです。

B氏 調整費という仕組みは国土庁ができる前から制度がありましたので、そういう意味では、国土庁ができて調整費が積み増しされたという経緯はありますけれども、仕組みは前から持っていたんですね。

D氏 「誰がやるか」というところに問題があったよう気がしていたけど。

今野 東京湾岸道路も歴史をたどれば、最初の段階のとき2～3年は港湾のカネです。100メートル道路。

B氏 そういう意味では経企庁の総合開発局が調整費を持っていた。

D氏 最初はそうですね。

A氏 浦安とか、沿岸部をグルッと通っている、あの辺は港湾の道路だったのではないですか。

今野 いや、最初に港湾の道路で着工したのは、荒川放水路と大井埠頭の間です。それもぶつ切りでね。航路の中の海底トンネルの計画が決まっていなかったものだから、ぶつ切りで、しかも、幅100メートルの道路は、全部で12レーンあり、そのうちの2レーンだけです。港湾のほうは、港湾工事をするのに道路がどうしても必要ですから、それをつくらなくてはならない。二重投資になるのはやめようということで、建設省は都市計画決定をしていないけれども、とにかく工事道路でつくって、社会的に落ち着いたら移管するというでやって動き出したのが、いま羽田に行くときに皆さんご利用なさっている、あの湾岸道路です。そういうような事務的な形ではかなり古くからやっているんです。ただ、こんなのは国民の論議とは関係ない領域ですよ、事務処理的なこと。

まあ、話は脱線しましたがけれども、いまになってこの問題を議論するのになのかというのは、北海道開発庁、沖縄開発庁の組織や運営の仕方が、計画と調整を考える上で一つの案ではある。あるいは、離島振興法に基づく調整というのも一つの案ではあったと思います。それだけご理解いただければ、あとはいいと思います。

次に、国土利用計画の話に移ります。6ページにいきまして、「国土利用計画の表と裏」ということです。

ご承知のように45年に公害問題が出ました。48年にオイルショックがありました。したがって、49年に国土庁ができてからの全国計画というのは、冒頭から環境問題との両立というのが非常に大きなテーマでした。しかし、この当時まで、「環境科学の水準は体系的政策を樹立・サポートするに至っておらず」と書いたのは、ちょっと一方的かもしれません。立てるほうがそういうことに関心がなかったというのがありますから。いずれにしても、こういうようなことで対応に苦しんでいましたから、政策の立てようがないというところで……、それが開発指向一本槍という、いわゆる列島改造論の評価を助長させたことは否定できないと思います。

そのときに参考にしたのがカナダの国土利用計画です。カナダに職員を何人が2週間べったり張りつかせまして、向こうのやり方と方法論を学んでまいりましたが、それを簡単な図にしたのが今日配った図面です。カナダの国土利用計画はどういうことになっていたかというのを、それが帰国してきましてから、国土全土を、20万分の1か、25万分の1か、縮尺は忘れましたが、国土全体を、開発可能空間、開発調整空間、開発禁止空間の3目的にする。

そのためにチェック項目としては7項目がありました。これも記憶なので、一部不正確になっているかもしれませんが、大樹木、小樹木、大動物、小動物、昆虫、草、苔（日本の場合は苔はあまり出てきませんが）、その他というのは、地形や地質や岩石などで、他にかえがたいものが地表に出ている。これらの7項目について空間的分布図をつくる。この分布図をベースにして、これは大変貴重だから保全、開発禁止区域にするということで、例えば斜線を引いてあるところを開発禁止区域にしました。調整区域は、手立てを考えれば開発も許可するというので、白地地域は、自然保全上大きな影響はないから計画を自由にのんでよろしいと、こういうふうにしました。

例えば大樹木で、ここに出した図面のように禁止区域と調整区域と開発可能区域と分けたとしますと、それをさらに7枚全部重ねまして、全体の総合的な自然環境評価図をつくるわけです。自然環境評価図をつくった結果、道路計画がこれにのったときに、白地のところだけを通る計画であれば、これは環境保

全をする必要はない。

ところが、点線の調整区域のところを通る区域があれば、それは路線を変更することを要求する。ただし、路線変更ができない場合には、アフターケアの工事を行う。アフターケアの工事としてはどうということを行うかという、当時、我々としては非常に耳新しい情報で目をあられたわけですがけれども、獣道の保全をする。道路が通るところに獣用の橋梁をつくり、道路で切断される右と左を結ぶというようなことで補完すれば、よろしいという発想です。

ただし、その当時の日本ではデータがあまりなかったですけれども、カナダやアメリカは日本よりかなり持っていて、このときの記憶では、アメリカンバッファロー（野牛）の自然生態圏、動物の生活圏は北緯45度～50度の地域で、1ヘクタールだったと思います。1ヘクタールあれば種の保全をすることができます。

例えば1ヘクタールが調整区域になっていたと。そこに道路を計画すると仮定して、分断されると、野牛にとっては0.5ヘクタールになってしまうわけです。0.5ヘクタールにならないようにするためにブリッジを公共事業費でつくる。ただし、このブリッジは人間が渡るための道路ではありません。牛の目の位置、牛の生態からできた道路なので、自動車のヘッドライトが目に入らないような丈の草を植えるとか、そういう構造でつくる。そうすると、こちら側にも渡れる。草が上のほうでなくなったときには下にも渡れるということで、道路計画にハンコが押されるわけです。

同じく、防風林や防雪林なども考える。道路がカットでできますと、非常に風が通るようになります。そうすると外部からの種や何かが出てきまして、この境目のところから、いままでなかった植物が繁茂してきたりしますから、そういう気候上の障害を緩和するための植生を行う。あるいは隧道化して計画変更を求める。あるいはミチゲーションを行うというようなことで、開発事業と保全とを両立させようとしていたのがカナダであります。

当然、ナチュラルリストという言葉に代表されるように、自然環境の管理官がしっかり見回っている。部分的には日本も国立公園の中に採用していますけれ

ども、当時、非常にしっかりしたものを採用して、これによって開発と保全の両立を図ることをやっていた。これをやろうということになって、それが実は、国土利用計画の体系をつくっていった基礎になったわけです。国土利用計画の体系は次の表にありますが、カナダから教わったところでは、国土利用計画によって、環境保全がある程度両立は可能であるという前提に立ちまして、こういう政策体系をつくっていった。全国計画、都道府県計画、市町村計画というのをそれぞれつくって、国土総合開発計画の中の全国総合開発計画については全国計画がチェックする、国土利用計画は都道府県計画でチェックする、こういう仕組みを考えたわけです。

ただし、国土総合開発法に基づく法体系からすると、全国総合開発計画と都道府県計画とは実線でつながっていますが、市町村総合計画については法的に義務になっていないわけです。だから、本当はここは点線なのかもしれません。

同時に、国の大臣が策定する計画としては、首都圏と三大都市圏は整備計画、北海道開発計画、あるいはその後に出てきた沖縄の開発振興計画、これを含めまして地方開発促進計画と言っていますが、まさにブロック計画がある。しかし、これは全国計画を補完するローカル版ですから、責任者は大臣になりますので、全国総合開発計画と同じである。これに対応するブロックごとの国土利用計画は要らなくても、全国計画と都道府県計画でカバーできる、このように判断いたしまして、これで発足してつくられたのが三全総であり第1回の国土利用計画であった、こういうふうに言えるわけです。

ところが、発足したまではよかったのですが、それがわずかの時間で瓦解するわけです。それは何かというと、既に話が出ていますように、市町村計画や都道府県計画が地元のほうでは「こんな対応はできない」といい出します。逆に言えば、なぜ対応できなかったのかというと、一つは、国がこういう体系にして市町村に押しつけたにもかかわらず、それに対する財源を確保しなかったということです。調査にはそれなりの人間も要りますし、カネもかかるのに、その財源の確保をしなかった。仕事だけ押しつけるということで、市町村長や知事が注文をつける、というようなことでこれが瓦解するわけです。瓦解する

のが、国土利用計画を特別に引っ張り出して大きく体系化して、そして、環境保全に充てようとした願いが崩れてくるわけです。それで四全総、五全総になるわけです。そういう流れがあります。

土地利用計画というのは、政策の誕生から今日までのいきさつは、戦後の25年体制ができ上がってくる中では、イギリス的なランドユースプランニングを引き継いでいましたから、国土調査課や、課が3課ありました。それで発足した体制の中で土地利用計画は進んでいたわけです。それに対して、国土総合開発法に基づく政策体系の中に、国土利用計画を独立させて国土利用計画法をつくってやる - - ある意味ではやや強引にというか、そういう体系にしたところが混乱を起こすルーツとしてあったことは否定できないと思います。そういう流れが、横へ行ったり、ぶった切られたりしたわけです。そういういきさつです。

それから、法的な規制力の問題というのもその中に問題が生じまして、都市計画のように、長年、現地で苦労していたことについてはそれなりの規制の方法が成り立っているけれども、これなんかは計画を立てるための施策ですから、行政の関与の仕方が全然違うということです。

それに付随して出てくる話としては、地方の意向を事前に把握して国先行の体制を是正できると考えていたこととか、都市的土地利用の急増のため、要調整の度合いの強い農地、森林との関係を事前に進められると期待したのですが、現実はそうはいかなかった。あるいは要保全対象空間については、理論・方法は不明でも、現状維持をすればという、やや消極的な対応の結果が破綻の一つの要因にもなったと考えます。開発と保全の調整という大目的はいろいろな点で壁に突き当たった、こんなふうにあります。

**B氏** ちょっと話が複雑になるかもしれませんが、もともとは48年改正法というのがあって、国総法そのものを改正して、開発の規制とか、後には、例の用地価格の届出などは国土総合開発法の中で取り組もうとしたんですね。それが48年の国総法の改正法案だったのですが、47年に列島改造論が出て、その

あと狂乱地価になって、福田赳夫が大蔵大臣をのんだときに、彼は、「列島改造論を捨てるのであれば大蔵大臣は引き受ける」「全治3年かかる、そのためには列島改造論を捨てる」と言われて、国土総合開発法の改正そのものをあきらめるわけです。

ただ、開発規制の話はあきらめたのですが、片方で、地価の高騰に対する届出制みたいな話はどうしてもやらなければいけないということで、閣法の国総法改正案に対して、その後、議員立法で国土利用計画法という法律で、土地利用規制の話 - - どちらかというとな価格規制ですね。価格規制のあれをしようということでできたのが、昭和49年の国土利用計画法です。

国土利用計画法の価格規制というのは極めて大きな私権制限をするということで、たしか法制局長官をやっていた林修三が委員長か何かをやって、だいぶ議論を重ねたのですが、やはり私権を制限する以上は、国としての全体の方針があって、そのもとに都道府県が事務として私権を制限すべきだと思います。かつて国総法の改正のときには、全国総合開発計画に基づいた土地利用の構想に基づいていろいろ届出をさせて、規制をするという仕組みを持っていたのですが、国総法をいじれなくなったので、国土利用計画法の中に国土利用計画という疑似国土計画をつくらざるを得なかった。そういう意味で国土利用計画というのが登場したわけです。

国土利用計画の全国計画に基づいて都道府県計画をつくるという形で、全国計画を基本として（あるいは都道府県計画を基本として）土地利用基本計画をつくって、その土地利用基本計画の中の土地利用を一つの判断材料として、土地の売買の届出があったときに、やめさせるとか、そういうようなことを仕組みとして持ったというのが経緯だと思います。そういう意味では、本来であれば国土計画の空間としては国総法があって、国総法をいじっていくという形ですっきり行きたかったのが、政治的な情勢、列島改造論に対する批判とかそういうことがあって、国土利用計画という徒花が生まれてしまった。要するに同じ空間計画でありながら、国土総合開発計画と国土利用計画というのが両立せざるを得なかった。そういう経緯があったわけです。

国土利用計画に関しての市町村計画も、もともと議員立法ですけれども、全国計画と都道府県計画だけで止めようと思ったのですが、当時の社会党が、もっと生活に身近なところで計画をつくるべきだということで市町村計画が後で付加された。ですから、市町村計画は実は半分ぐらいしかまだできていないんです。当然、これはできる規定なので、つくる義務はないですけれども、そういうことで市町村計画はなかなか進まない。そういう経緯があるというふうに聞いております。

**A氏** 土地利用計画は、先ほど今野先生がイギリスのランドユースプランニングとかおっしゃったけれども、土地利用計画とか国土利用計画をやる場合に、異なった用途に使うときに許可制というのが前提になる。イギリスの場合は、ランドユースプランニングの背景にはかなり強い許可制がありますよね。自由に用途を変えて使えないという形で、その計画とそこが一体となっているのではないですか。

**今野** それは、国土はキングのものであるという概念が成り立っているところと、プライベートなものであるというので成り立っているところの違いだと思います。

**A氏** 私も、国土利用計画法の東京都の審議会の委員だったんですけれども、いま、どうなっているかがわからないんですよ。何年か前の国土利用の実際の絵が出てくるわけです。例えば5、6年前の絵が出てきて、「いま、これからはかなり変わっているはずだ」というところから始まるわけです。じゃあ計画をどうするかというと、いま、どうなっているのかという形自体が把握できないわけです。

ですから、いまおっしゃったようにキングの土地であって、こういう形で全体に国をもっていこうと。それが地べたの計画という形で来るわけですから、許可制ではなくて、乱開発になったところで計画をつくるというので、そこは

非常に矛盾があるのではないのでしょうか。

今野 ありますね。カナダの方法をご紹介しましたがけれども、これだって実は、こういうようなことで規制できるかどうかというのは、カナダは英国の法体系の影響を非常に受けていますから、したがってキングのものです。そういうものがあるからこれが成り立つわけです。日本で同じことをやっても、表面的には仮にできたとしても、言うこと聞かないかもしれないというのが一つですね。

もう一つは、我々計画屋側、プロジェクトプランナー側が、国土利用の変化をきっちり底の底まで読み取る能力がなかったところが、私はちょっと反省しなくてはならないのではないかと思っています。

当時の国土利用上の変革は、森林、農地、荒地という3つに分けますと、農地が減ってきて、都市的土地利用（道路用地や公用地）が人口増の影響で増える。ただし、増えるものは、原野、荒地、これを持っている数値の範囲内におさまりそうか、おさまらないのではないか、こんな議論をやっていたんです。

ところが、農地が捨てられて荒地化してくるというメカニズムは、農業離れで、上がらない米価の反対作用として出てきているわけです。もちろん都市近郊だけ見れば、農地が都市的土地利用に食われていっている。まだ大規模に農地開発をやっているところが随所にありましたから、荒地はそれで数値的にはおさまっていて、農地があまり動かない形で荒地が減ってきている。したがって、都市的土地利用が増えても荒地でかなり対応できる。こう簡単に考えていたところが、ミスマッチを招いた一つの原因でもあることは事実だと思います。

ところが、あとになって米価が全く自由になってしまっただけで初めてわかったけれども、農業収入が少ないために農地を捨てているわけなんですね、行政も農民も。

A氏 実際の国土利用計画法の現場でいくと、善玉は公園や農地で、悪玉が道路や宅地なんです。だから、いかに公園、農地が道路とか宅地に乱開発さ

れるのを防ぐか、というのが実際のストーリーですね。

**今野** そうですね。

**D氏** さっきのカナダの環境問題というのは、なるほどという面もあるけれども、最近の風力発電だとか何とか、ああいう環境破壊的なものを、自然の保護地域みたいなところから国立公園の中までどんどんやらせるでしょう。あんなのは動植物の保全どころじゃなくて、景観的にもひどいもんだという気がするけど、ああいうのは何も制限がないんですか。

**B氏** いえ、制限はあります。風力発電のプロペラみたいなものは、一応開発許可を取ります。

**C氏** 風力発電は林地開発許可を取るんです。そのときに県はガイドラインみたいなものをつくっているようですけれども、配慮事項というのか、こういうことに注意してくださいということをやっています。林地開発というのは基本的に条件をつけますけれども、ストップはできないんです。ですから、この前、静岡県に聞いたら、そういうガイドラインみたいなものをつくっていると言っていました。

**今野** 景観というのは価値観が固定的じゃないんだよね。非常に難しいところで、過去の歴史でも、エッフェル塔ができたときには猛烈に景観破壊の代表にされていたのが、いまや世界遺産でもありますしね。

**B氏** カナダの話は、いま現在、どうなっているかよくわかりませんが、この当時はすごいことになったわけですね。かつ、カナダでArcInfoとかGISが発達したのは、土地利用をプログラミングする手法が重要になって、たしか英語では“Land inventory”といいますけれども、そのために随分プログラ

ムが発達したという話は聞きました。

それから、よくアメリカとカナダの比較で言われるのは、公園に対する考え方が何かで、イエローストーンとバンフの比較というのがあるんです。イエローストーンというのはどちらかというと人工的で、人工的に維持するためにつくった公園に対して、バンフというのは保全がメインですね。既にある自然をどうするかということがメインになっている。そういう違いがあるのと同じように、保全の概念がすごく強く出ているのがカナダの土地利用計画で、「手をつけない」ということがメインテーマになっているということはあると思いますね。

C氏 日本の場合はどうしても手をつけざるを得ないという、国土の大きさの違いがありますね。それから、日本でも、土地分類図というか国土調査法で、こういうレイヤーで、植生とか水とか、いろいろなことを調査はしているんです。昭和30年くらいからずっと全国を調べてきた実績があるわけですが、使われていないわけです。データとしてはあるけれども、データに基づいて、どのあたりを禁止していくべきなのか、調整していくべきなのかという、そこが結びついていないので、つくったきりなわけです。

いま国土調査課では、検討会というか、次の10カ年計画の検討をやるので、いま、その地域が氾濫進水区域にあるかどうか、安全かどうかという話をそこから抽出するというか、そういう検討を始めたのですが、委員の方からも、考え方はわかるけれども、技術的に - - そこまで危ないとか、危なくないとか、線引きまでは国ではできないけれども、なにがしか調べ方の指針みたいなものはできるのではないかという形で、ちょっと始めてはいるわけです。

先ほど、我々の区分図がありましたけれども、制度をつくったときには、科学的な土地の分類をきっちりやって、その科学的な裏付けをもって、こういう土地利用をここでは認める、認めないとか、両立するとか、こちらを優先するとか、やってほしいという思いがあって、そういうことを都道府県に説明しているのですが、それがやられていないわけです。

ですから、土地利用基本計画というのを来年度、各県が変更する。土地分類調査というのも、いま、国土調査課のほうで、このままではダメだという形で、もっと使ってもらえるようにしようと。いま、両方で話をして手を結べないかということで、一定の科学的な知見のもとに土地利用の規制誘導の方向を示していく、そんなことを始めてはいるんですね。

もう1点、日本の場合、ほかの国と違うのは、農地に対する規制が特殊というか、基本的に農地は農業者のもので、小作人だった時代、農地開放の歴史とがありますので、農地の転用についてすごく厳しいですよ。これがほかの国と違って、どうしてもそれが都市計画の制度になじんでこない。異質なんですね。農地の規制が。

だから、都市から農村まで一本で都市農村計画であるべきというところの、農村 - - 農村はいいんですけど、農地ということになった途端に、日本の場合はなかなか一つの形にならないといいますが、そういうところがありますよね。

A氏 建設省が農地のほうに近寄っていくと、彼らはガードをするんでしょうね。

C氏 ただ、結構それぞれの法律があって重なっている。それぞれ自分の法律の目的に基づいて主張しているというのは、必ずしも悪いことではなくて、それぞれの法律の強い目的があるので強い規制ができると思っているんですね。農地法とか農振法という世界があって、農業を守ろう、農地を守ろうという思想があるから、相当強く規制をかけられる。森林だって、森林の資源をきちっと次の世代につなげていこうという目的があるから、保安林みたいな強い規制がかけられる。

そういうのがそれぞれの法律の体系になっているので、それを仮に一つの法律の形にしたときに、そんな強い私権制限をかけられるのか。健全な土地利用とか、合理的な土地利用という目的のもとに、いまのような保安林とか、農振農用地とか、自然公園法のような強い規制がかけられるのかというのが、最近、

疑問に思っているんです。ですから、都市計画で農業サイドまで全部コントロールしようというのは、それは計画、体系にはなるかもしれないけれども、実際に規制がすごく緩くなってしまう。

最初、それぞれの法律があるものを一つの手続きにのせようとしたときに、高い望ましいレベルで統一することはできるけれども、立法上、最低限の低い水準で手続きを共通化することはできなかったと思います。

**今野** あとは、それに財政当局が絡むんです。農地というのは、こういう考え方が日本ではまかり通っていたけれども、土地というものに対する考え方として妥当なのかどうか。例えば、農振地域というのは、公共事業としての農地改良に莫大なカネを投じたところである。耕地整理から始まって、用水、排水路から。したがって、どうしても都市的土地利用としてそこ以外に場所がないのであれば、まず、そのカネを返すということを要求されるわけです。つまり農地を、地価値上がりで自分の固有財産にして子孫に相続していくという農民の考え方と、財政当局が持っているように農地を土地や空間としてとらまえるのではなくて、投下した資本に対する収益源というふうに考えるのと共通したところがあって、その影響は、農地の侵略側になっている都市側にも、防衛側になっている農業側にも影を落としているわけです。そういうことでいいのか、そこまでいくわけです。

**A氏** 農地に人が住むというのは、日本の場合は許されているわけですよ。家を建てて人が住む。

**今野** 農民であればね。

**A氏** でも、人は別のところに住んで、農地のところに行って仕事をするというのが本来かもしれない。農地で家を建ててそこに住む場合の容積率というのは、いまだに400%でしょう。

C氏 それは県とか特定行政庁が決められることになってはいますが、容積は大体200とかですね。

今野 日本の場合には農地がプライベートで、しかし、そのプライベートな農地が農民にすれば生産の場だから、できるだけ近いほうが生産効率が上がるという基本的な考え方。これは現象としては、富山じゃないけれども、散村になって出てくるわけです、一軒一軒ばらばらの集落になって。

ところが、ヨーロッパの場合には防衛という問題がそれに絡んで、住むのは都市空間で働くのは農地空間という形で、形態も全然違うわけです。その民族的・歴史的な哲学のところまで根っこを張っているわけです。

A氏 そのうち、耕さない人たちも農地に住み始めてきたわけですね。

今野 なし崩し的にね。調整区域になっていったり何かしていくわけですね。

A氏 考え方としては、日本という国は非常に複雑な地形ですから、この地べたをどういう形で使うのかというのがまずあって、それから、それをどういう形で国土形成していくのかという話のほうが正しいのか。それとも、国土形成計画という形でまずやって、その結果、どういう形で使われるのかという形で数字を押さえるのが正しいのか。私は前者のような気がするんですけどね。

今野 私も前者だと思います。特に客観的に理論的な議論をしようとするれば、前者にならざるを得ないと思います。だから、霞が関からパッとこういう形が出ていくこと自体が方法論としてどうしても無理がある。

ただし、それを歯切れよく言えないのは、いま農業をやっている60代までの人たちは、先祖代々農村に住んでいて、農民として育ってやっているけれども、息子は継がないですね。継がない断絶がどうして起きたかということ、60代の高

齢化した農民までは、いま持っている農地が、いかに先祖が血を流し汗を流してつくってきたのかという、プライベート財産の形成の裏にその汗の論理があるわけです。日本の歴史の中では表に出てこないけれども、地方史をやればすぐわかります。水争いの被害というのはものすごいです。それがあるか、ないかだと思いますね。

ただ、本来の農地が、農民がというのは、やはり前者を離れてはあり得ないと思うけれども、崩れてきているから、それを次世代がどう受けとめるかというのはあると思います。

**A氏** 前段階の位置づけでない限りは国土利用計画というのは成り立たなくて、国土利用現況把握という形にしかならない。いま、どの形で国土が利用されていますよという形の事後的な位置づけにしかならない。

**今野** ただ、三全総のとき、つまり、49年体制で国土利用計画が国土総合開発法の体系の中から独立していったことの口実は、本音を言えば、環境保全 - - どのくらいかわからないけれども、半分ぐらいは理由をそこに持っていったわけです。その目的を達成するためには、いまの科学水準からすると、現状として存在しているというのは非常に大きいよりどころなんです。現状のまま維持すれば、とにかく保全できるから。

**A氏** いま、国土利用計画というのを都道府県とかが作業すると、恐ろしい工数になるわけですね。本当はそれだけ意味があるのか……。一応あれは審議会が何かをつくるのですが、ほとんどの人は何が議論されているのか、こういう体系自体わかりませんから、全くワケわからず審議会をつくってやっているというのが実態かもしれません。

**今野** それから、日本の官庁組織の中で一番古い農林省が、農地行政なのか、農民行政なのか、農業行政なのか、そこが判然としないのです。判然とし

ないのを彼らは一番よく知っているから、土地利用計画にしても、国土利用計画にしても、政策体系をつくらうとするときにいわば半身でしか構えてくれないわけです。それが骨抜きになってくる一つの要因であると思いますね。

A氏 鳥取県では、道路とかを全部統一したんですね。それは大きな県ではできないかもしれないけれども、農道も林道も、道路という形を一つのセクションにしてまとめた。確かに富山県とかに行くと、国土交通省の道路から農道に行くと、突然、立派な道路になっちゃうんですね（笑）。

D氏 千葉だってそうですよ。

今野 随所にありますね。

A氏 農道に歩道があるっておかしくないですか（笑）。

D氏 利用しやすいのは農道のほう。農面道路。いま、山林でさえ林間道路の素晴らしいのがあるしね。それがむしろマイナスになっている。

A氏 農業のほうはいまおカネが余っているものだから、そちらの道路というのはすごく立派な道路ですね。

今野 もう一つ、ここでひと括りしておきたいのは、計画屋側からの問題提起ですが、環境保全と開発という立場からして、国土利用計画、土地利用計画、法体系は先ほど来のお話である程度わかったと思いますが、整理されていないんです。ごっちゃになっているけれども、これを英語に直して、例えばランドユースプランニングだというふうに置きかえたときに、ランドユースプランニングが計画プロジェクトプランニングの調整機能を持ち得るかどうかというのは、ちょっと原点に帰って議論したいテーマですね。公共事業費が誰が持

って、どういうふうに分けてつないでいくかというのとオーダーが違う話なのです。

**A氏** こういう全体の体系をつくって、ある特定の人たちがその体系の中で全体を持っていこうとする。ところが、そこを持っていく人がなくなったときに、制度だけ残って、実際の担当の人たちは何が全体像かわからないままに、部分だけで仕事をしているというケースが非常に多いわけです。ましてや地方に行ってしまうと、国土利用計画のまた計画をつくる。大体、これは何のためにつくるのかよくわからないというのが実態で、恐ろしい行政業務になっているのが実態なので、できたところの人の責任は結構あるんじゃないかなという感じはしますけどね。

**今野** おっしゃるとおりですね。

**D氏** 国土利用という問題に絡んで、先ほどから農業の話は今野先生はおっしゃるけれども、その頃の農業のあり方の問題と、例えばいまの食料自給の問題にしても、さらに、これから少子化というか、農業の集落そのものさえ府県ベースで見ても大幅に減っていくでしょう。そのときに一体何を保全するのか。農林省的に農業生産を維持するというなら、そのための方策が必要だし、農家の維持であったらやはりそのための方策が必要だし、そのこのところの議論は少しオープンにしたほうがいいんじゃないですか。

**今野** そのとおりだと思います。それなのに依然として、例えば自給論からの食料、農業論なんていうのは、こんな議論だけでしょう。

**D氏** 自給論がなぜ成立するかという話をやらないと、先ほど後継者の話も出たけれども、業として維持する、それと土地というものを分離しないで維持できる仕組みを、何を考えるか。それがないと、環境問題なんていうのは

議論にならないんじゃないですか。

**今野** ならないです。

**D氏** いま世界的に言われているのは、水の問題も入っていますし、林業との絡みの問題もあるけれども、そういう議論はいまの農業だけで議論できない話ですよ。最近のように、大戸川のダムをやめるとか、ああいう議論は地方では随分起きているけれども、それが一体将来に対して何を意味するのか。その辺の評価がもう少し出てこないか、国土利用計画というのはあまり意味をなさなくなってしまうと思いますね。

**今野** あまり意味をなさなくなると、全面否定論に負けてしまうと、なお悪くなってしまう。

**D氏** そうなんです。だから、いま、違う尺度をここでみんなで議論しないと……。例えば道州制だとか、今度のカネのばらまきでも地方に任せて、それが地方自治だなんて言っているけれども、何が地方自治で、何がどう連携して、国土というものをつくっていくのか。その辺は政策論的にも、立て方というものを少し議論しなくてはいけないのではないかと思いますね。

**今野** そのとおりですね。例えば、環境保全のために国土利用計画をつくった。それがいまの環境科学の水準からすると、論理的に、しかも物理的にきちっと説明できないところがいっぱいありますね。じゃあ、いっぱいあるからといって努力しないでもいいのかといたら、そんなことはないわけです。

それで、部分的には成功しているのがいろいろあるわけです。例えば、釧路湿原に行きましても、洪水防止のためということで河川をみんな直線化したら、ドライソイルになって、結局、鳥も住めなくなってしまった。それで慌てて湿地確保のためにまたやる。一種のミチゲーションですね。ミチゲーションをや

ると部分的に成果が出てくる。全体がわからないで部分的だけど、しかし、やらないよりは成果が出るというのはあるから、これが非常に難しいところですね。

D氏 日本が35年頃をピークにした、公共投資主導型で富の再配分を図るという仕組みが強かった時代は、何でもいいから公共事業をつくらなくてはいけない。いまはどこに行っても、「何かいいタマありませんか？」という話になっているでしょう。それがおかしいと思うんですね。

A氏 農業自体、専業農家というのは日本の中にも、秋田の大潟村あたりを除くと、まずいないですね。道路が発達したからその影響もあって、専業農家というのはまずいない。

D氏 それはみんな第二種兼業が当たり前だから。

今野 何か体系的に両立の道がありそうな予感が、いろいろあるわけです。

D氏 努力しているところもあるんですよ。

今野 例えば関西空港にしても、試験的に直立護岸ではなくて石積み護岸にする。それをするためには埋め立てをやらなくてはならないから、農民に補償金を払って漁業権を買い上げたわけです。そうして石積み護岸にしたところが、伊勢エビがやたらとれるようになって、いままで権利を持っていた漁民が伊勢エビで大儲けしているんです（笑）。ところが、儲けているときには、絶対、世論にならないようにみんな口をふさぎますからね。

D氏 それが利用権につながる。例えば唐津や何か、あそこの港湾だって、最初はそういうことで全部利用規制をして買い取ってやる。ところが、あそこ

を利用させてくれというのを一回認めると、利用権が復活しちゃうんですね。大阪湾も東京湾の場合も、いま、そういう問題がいま出始めていますね。例えばアサリにしる何にしる、ある収穫が安定的になるとそれを認めるでしょう。

**今野** 同じ関西空港の話で、これは中部空港も同じだけど、あれだけ5キロも先に埋め立てをつくったでしょう。そうすると、内側は波のない水面になる。

**A氏** いい漁場になるんですね。

**今野** そうなんです。いい漁場になって、養殖漁業ができる。そうすると漁業の生産性がすごく大きくなって、生態系的にも、生態系は変わるけれども、魚の種類や何かは増えるわけです。

**D氏** 漁業のためにそれだけの投資はなかなかしないからね。

**今野** だから、何か組み合わせれば両方が成り立ち得るといふのがあっても、部分的で、全体を体系化することが不可能な状況が現在ですね。

**A氏** 海苔なんかもいいそうですね。沿岸部で海苔を漁っているけど、そういう形になると、そこにロープを張って吊ると海苔や昆布がとれる。いま、養殖昆布というのがすごく多いそうですね。

**D氏** 北海道ではできない昆布ができるわけだ(笑)。

**今野** そういふようなことがあって、国土利用計画というのが調整的な機能という大目的のために、計画策定上、どう対応するのかというのが非常に大きな議論のタネであると、6ページの真ん中に書いておきました。

それを受けて、国土利用計画というのは日本の場合はどうあったらいいのかという、基本に立ち返った議論をすべきではないかというのを、6ページの後半に書いておいたつもりです。

その他の課題としては、これに対して自由競争が持っている調整能力。これはアダム・スミスの近経の基本ですけれども、需要と供給が市場に委ねられる結果、調整される。この自由競争が持っている調整機能を、どういうふうにするかということには全然っていないわけです。政策の議論も、この当時、環境問題が出て大問題になりましたけれども、「アダム・スミスか、マルクスか」という話には全然届かなかった。

理論的な議論をするとすれば、市場原理、自由競争がもたらす調整能力をどう受けとめるかというのは、いま、政策選択上の非常に大きな課題ですよ。今日ですらそれをやっていると思うんです、総理の発言や何かを聞いていても。あるいは小泉経済政策の評価をめぐっても、そこをどう考えるかということなのだと思います。

この辺は、現実の役所の縄張りとか何かだけではなくて、議論のタネとしてはちょっと整理をしたいと思っております。私の力ではとても整理できないのですが。

それから、時間軸上での調整がどうあれば理想的なのか、というのがあると思います。機能上の話だけではなくて、時間軸上での調整。港湾道路の話というのはある意味では時間軸上の話です。港湾のほうが先にまとまって工事しなくてはならないから、先にできてしまう。あとは道路とつながらないで、島になってしまっている。しょうがないから港湾道路でつくって、5年後あるいは10年後に交通需要が出てきたときに道路行政に移管するというのは、ある種の時間軸上での調整ですね。

時間軸上での調整をどれだけのむかということによって、国土利用なり土地利用なり、公共事業そのものの効率性ということにまで答えが繋がっていくところなんです。だから、これを整理して考える必要があるのではないかと。この分については国が面倒を見るとか、事業主体が面倒を見るとか、そういうこ

とをはっきりさせないといけないと思います。

その点では空港の議論でもそうで、あれだけの投資をしたのに、便が少ないとか何とか言っている。大体、交通インフラなんて、できて10年、20年で黒字になるほうがおかしいわけですね。

A氏 こういう形でいろいろ勉強しているわけですがけれども、ときどき、この辺については少し世の中に提言しておこうと思います。いま情報化の時代ですから、例えば都市化研究公室の中に国土計画研究会という名前をつけて、そこで提言だけしておく。議事録自体は外に公開しないという形だけれども、「これについての提言」という形で出しておく形にしておきたいと思います。

D氏 少し刺激するためのね。道州制の問題とか、地方への権限移譲の問題とか、そういうことの前に、何をどう譲るか。まあ、譲るという考え方がおかしいかもしれないけれども、何をそこに要求するかをはっきりさせる。

今野 日本の中央集権体制がそういうふうにしたといえはしたわけで、道州制や地方分権の絡みにもつながってきますけれども、下で議論をしているうちは目標しか見えないわけです。目的は見えないわけです。いま日本というのは、1億総中流社会がどういうふうになったかということ、無目的社会になってきているでしょう。目先の目標しか見えない。

A氏 ただ、一方で、そもそも日本の国土というのをどう使うのかということに対して答えてないんですよね、実態は。

D氏 そこは、例えば今度の総理の発言でも、EUとかアメリカは別にして、中国とアジアとの航路をつくるなんて言っているでしょう。それに関係なくいずれにしろ国際的には一体化してくるから、港湾にしろ空港にしろ、人口移動についての考え方がもっと大きく変わってくると思います。そのときに、

ロシアもそうだし、中国にしる、韓国にしる、いまだって防衛力の強化をやっている段階で、日本は、そっちはいいんだということで目をつぶっていいのかという話……。そこをしっかりと考えておかないと、近隣諸国からも馬鹿にされるだけの話になってしまうね。

**今野** それともう一つ、前向きの議論としては、地方分権で道州制というのが出てきているでしょう。そうすると、いずれにしても議院内閣制ではなくて大統領制ですよ。大統領制という体制論だけからしたときには、大統領制で選ばれた人が調整能力を持っていると思います。つまり、いままでも知事はそれなりの働きはしていましたね。縦割りの中央省庁の権限を全部横につないでいたのは誰かという、知事ですよ。それは大統領制で直接選ばれているから、できた。その機能を体制論の中でどう育てていくかということも、本当は道州制の中で十分に議論してなくてはいけないんだよね。

**A氏** 片山前鳥取県知事は、国の法律にしる地方自治体は法令解釈権があるんだと。法令解釈室をつくって国の法律について法令解釈をして、これはこうだという形で自ら判断していくということをおやりになったのです。たぶん道州制になると、そこがもろに出てきますよね。

**今野** また、その権限がないと、何のために道州制かということになると思います。国の下請けだけだったら……。

**A氏** 道州制になると、そもそも国土利用計画自体をどうするかというのをどこかで考えないとね。

**D氏** 大きいフレームがあって、道州制がその中で主張をするというならいいけれども、それが何もないとね。

**今野** 最後に問題提起をしたいと思っていたのは、公共事業を中心にしてその計画を眺めてみますと、結局、つくることから使うことになってきているわけです。そうすると、使うための資本調達をどうするのかというのを十分議論していないのではないか。議論しないで、ある意味では切っていったのではないか。

だけど、使うことによって価値を上げると仮定すれば、開銀・北東公庫というのも、ある意味では計画の調整能力の一つでもあったのではないかと思います。そこが興銀のように、壊滅した産業を興すという一目的だけのところと違うところかなとも思うわけです。そのところも議論をしたいと思っています。

**A氏** 吉田達男さんは、政策金融機関というのは、プロジェクトの採算とかフィージブルの面からそこを調整していく。これはやめたほうがいいのか、これは効果があるとかいうのを、経済的または事業採算的な面からチェックしているいろいろ調整していく役割があるんだ、というようなことをおっしゃっていたと思います。

**D氏** それは金融機関として当然の話で、開銀法上にそういうことがはっきり書かれているからね。

結局、第三次産業も十分発達していない。いまは逆に、ますます発達しないというか、札幌一極集中になっていますでしょう。北見なら北見市を除くと周辺がどんどん疲弊していくんです。だから、あそこで融資したものというのは赤字企業が過半でね。

**今野** 融資の対象もこの50年の間に随分変わってきました。例えば函館を見ても、湯の川なんかは、ある意味では函館、渡島開発の戦略産業になってきているでしょう。昔とはだいぶ社会的役割が違ってきているから、戦略産業なるがゆえにあれを強化していくということは議論の対象としてはあり得ると思います。ただし、それをちゃんと解明しないといけません。そういうのを

出さない限り、何のために調査企画部があったのかという話になりますね。

D氏 自動車がどうなるかという問題と、もう一つ、エプソンが苫小牧にかなり大規模な工場をつくって、松本と直行便を飛ばそうなんて話さえやっている。そういうのが軸になって出てくれば、札幌に集中しているというのが逆にいい結果を生むようなことになるだろうと思いますね。僕があそこに主張していたのは、モナコの近くに筑波みたいな研究学園都市があるでしょう。

今野 ニースから入ったところね。

D氏 ええ。あそこはITから情報産業まで入っている。それはなぜかという、リゾートと一体化しているから。苫小牧があって、リゾートと一体化しているというのは、いまニセコが豪州から何から海外の旅行者が増えているけれども、そういうような魅力という形でやっていくと、苫東のあり方が随分違うと思いますね。

今野 苫東とむつは確かに100%成功した話ではないかもしれないけれども、しかし、いずれも日本の石油備蓄をつくり上げた基礎だと思います。あれがなかったら考えられなかったわけですね。一つは、第二次オイルショック以降のショックをやわらげただけでも、ものすごい効果だったと思います。

もう一つは、特に苫東を見てそうだけど、むつより明確なのは、あれだけの産業が出てくるとは当初考えられなかったです。石油、鉄鋼は全部ダメになったけれども、あれだけの関連加工機能が出てくるとは当初の段階では全く考えられなかった。

D氏 むしろ空港利用ですね。

今野 そうです。ただし、その成果が上がったことに対してどうかという

と、大規模プロジェクトとか、1万ヘクタール、5,000ヘクタールを宣伝し過ぎたんですね。投下した投資額からすると大した額じゃないんだね。(了)