

国土計画研究会（第4回）

日時：平成23年7月8日（金）18：30～

場所：航空会館503会議室

A 地方開発は、北海道開発とそれ以外の東北、北陸、中国、四国、九州の開発とは基本的に構造が違う。法律の名前も違いますし、所管も違うという形の中で半世紀過ごしてきたわけですが、大都市圏の整備法に絡む一つのグループとは別問題にして、地方開発というのが、東北、北陸、中国、四国、九州とある中で、なぜ東北なのかということが十分に説明しないで来てしまったのではないかと思っているわけです。

なぜ東北だったのかというのは、実は東北だけに東北開発三法があって、ほかのところは、そういう具体的な行政権限やら、政府出資の開発促進のために必要な会社や、北東公庫というようなものの権限というのではないわけです。ないのはなぜかということになります。なぜかというのは2つのアプローチがあって、一つは、北海道開発との比較から見ると、北海道は100%国庫でいたのに対しまして、東北以下はそういうことはなかった。

しかし、北陸以下の4つの地方計画と比べて、東北というのは4つの地方計画とは本質的に違っているわけです。それは具体的な結果としては、政府の中に東北開発室というのを持って、開発促進法が生き延びている間じゅう、つないでおりまして、北東公庫は政策投資銀行になるまで戦後半世紀、活動していました。東北開発によるセメント生産というのはわりに早くなくなるわけですが、いずれにしても、この3つの体系がなぜ東北にあって、ほかの地方開発にはないのかという点は、表に出てきたところだけを見ていると不明確になるわけです。したがって、東北は北陸や中国との並びで議論されることが多いのですが、当初の戦後の国土開発の中で、国土開発の対象区域として議題にのぼったのは、北海道と東北の2つだけだったのではないかと私は推測しております。

それはなぜかというと、そこでの違いは、北海道は、明治からの政府直営の

開拓、それを目指していた。政策的には地域開発を政府の直営でやるというシステムで、その結果が北海道開発庁になり、今日の国土交通省の北海道局につながっているわけです。津軽海峡以南につきましては実は大問題がありまして、東北開発促進法が制定された昭和 32 年 5 月まで、昭和 25 年に国土総合開発法ができてからでも 7 年の間の空白期間を持っているわけです。その空白期間の間、津軽海峡以南の開発をどのように進めていくかという方法論的な問題から理念の問題まで、非常に苦しんだ時期であったと思います。

東北開発促進法が 32 年 5 月にできた後は、地方からの政治的な圧力が非常に強くなって、続々と北陸、中国というふうに全国をカバーする形になっていて、名前は地方開発促進法という形で統一されましたが、実は最初に東北だけが生まれたときの議論としては、北海道は北海道開発法で、東北はなぜ東北開発促進法と言ったのかというところの、この「促進」というのは非常に意味があるところなのです。

もともと資本主義市場経済体制下での国土開発はどう進めるべきかという基本論からいたしますと、経済の成熟化が進んできて、民間資本がかなり力を持っている地域経済を形成しているところにおいては、これをどのように大きくして育てていくかという問題が内在しているわけです。それに対して北海道は、北海道開発の出発点自体のときには居住者が少なかったわけです。したがって土地だけが、どう処置して生産性を上げていくか、経済を確立していくかという問題であったので、開発法という話になっていった。それを直営方式でやっていったのは、武士の大量の失業者の数を何とかこなさなければならないという、社会不安状況と結びついた形で進められましたから、一次方程式型で明快なんです。

東北の場合は、津軽海峡以南の国土の中で比較すれば、一番遅れている経済ではあったのですが、北海道と違って、それなりの民間資本なり何なりが力を持って地域経済を成り立たせていたということになるわけです。そこで、それをどうするのかということの答えが明確でないと、地域開発、国土開発の問題そのものの答えを引き出すわけにはいかなくなるわけです。

したがって、手法的にも法律的にも北海道とは同一にならないという形になっていった。しかし、それが結果としては、全国土をカバーする形で日本の国土政策ができ上がっていったということ。これが本当の意味の国土開発なのか、国土計画なのかというところは、議論の余地がたくさん残っている。この問題そのものに取り組むことは、国土計画なり国土政策の理論化のためにも、あるいは戦後の歴史を考察していくためにも、必要だとしますと、東北開発をまともに取り上げてみないとどうしようもないという問題意識があるというふうになります。

まず第1に、「国土政策における東北開発の意義と検討課題」というところで、その一つに、北海道開発との比較考察というのを、北海道側から見た問題点を洗ってみました。

北海道というのはもともと異民族の生活領域であり、日本人にとっては全くのパイオニアの地であったということから出発している。その上に立った、今日の北海道開発法であり北海道局につながっている。この背景には、世界の近代化 民族国家という言葉が社会学のほうでは定着していますけれども、民族国家を前提にした中での法律であり政策であるという形になってまいりますから、日本民族が出ていくということ、あるいは、そこに居住することに対しては、そうした意味では民族間の軋轢はほとんどなかったという形だったと思います。

世界の近代国家を見ましても、同様に先住者との争いが大きかったのは、イギリスが全世界につくっていった植民地形成の歴史を見ますと、大変な問題が今日まで引きずられている。例えば、独立した南スーダンの歴史を見ましても、全くそういう深刻な背景があって、スーダンが南北に分裂して独立国家になっていくといういきさつがあるわけです。ただ、国家形成のところまで社会が熟していないところについては、少数民族という形の中でのみ込まれていってしまう。そういうところでは多民族国家が形成されていって、それを支配した第一民族が国のすべてを牛耳るという形になっていった。

それでもなおアメリカにおいては、局所的には軋轢がいろいろあって、イン

ディアンとの闘争が 100 年、200 年と続いた。これよりもっと遅れてシベリアなどの場合は、少数民族がロシア民族に対する抵抗力をそんなに大きく持っていなかったこともありまして、のみ込まれていきました。中国は中国で、パターンのだいぶ違った形で少数民族をのみ込んで 中国の場合には消していくという表現がいいでしょうか。のみ込んでいってしまうという形でいきました。

日本の場合は、アイヌ対日本民族という点では非常に抵抗が少なく、北海道が植民地になって、そして、日本民族の基本的な成長路線をあそこで受けとめたという大変にラッキーな近代史をつくっていった、こういうふうに言っていると思います。逆に言うと、アイヌは基本的な民族主権というものは今日に至るも確立していないという点では、被支配民族としては近代史の歴史の中の代表みたいな典型例として残って、少数民族の横とのつながり合いの中で興味を持たれているようであります。

したがって、北海道はほかの民族がいないわけですから、当初の段階では北海道開拓と考えられていたわけで、広辞苑によりますと、開拓とは、「山野・荒地を切り開いて耕地や敷地にすること」という定義になっています。それに対して開発は、「(天然資源を)生活に役立つようにすること」。荒地の開発とか、電源開発という形で使うと。こういうことを言うておきまして、天然資源を近代社会に合わせたものにする社会的行為が開発という定義になっているという形で、それが非常に抵抗が少ない形でいった。

沖縄の場合も、こうした見方をいたしますと、いろいろ問題があるわけですが、もともと明治維新が確立するまでは日本にとりましても国外だったわけです。戦後の米軍占領が長いことあたりして、沖縄にやっと主権が戻ってきたときには、すぐ隣の日本が高度成長の路線を歩んで大変豊かになっていったということで、意外と琉球王国の抵抗がないままに沖縄返還が進んで、佐藤総理のノーベル平和賞というところまで行った。ここもそうした意味では非常にラッキーだった、こんなふうに思っているわけです。

それに対しまして東北側から北海道開発との比較をしますと、東北というのは当初から日本人の空間であった。古代においては、日本人の前線が当初は白

河関くらいだったのが、だんだん北に行きまして、多賀城が、10世紀か9世紀、拠点が決まってからは、南東北以南は完全に日本人の生活空間になっていくという形で、北海道と比べますと約1000年の違いがあります。

特に北海道との対比におきましては、縄文時代、米作が中心になって日本経済というものが確立してきてからは、北海道は米作が不能だった。それに対しまして津軽海峡以南は、いろいろ障害はありましたが、とにかくコメが地域経済の中心として少なくとも近世には確立していた。そうした意味では、日本民族の経済区域というのに、長いこと同じ枠内で関西や九州と一緒に生活した地域であったわけです。

これらの、農業と言いましょか、前近代産業が根っこを張っている地域を戦後の国土開発の中でどう扱っていくかという点では、開発上の問題が北海道と全く違うという形になって、結果として出てきたのが、東北開発三法による三本柱の体制を政府部内で作っていった。こういうふうに解釈していいのではないかと思っています。この三本柱の体制というのは、北陸開発以下の地方開発計画と北海道開発という純粹の直営事業との中間に位置する政策的な特性を東北が持っていて、それは、現実に市場経済という、政府が直接支配しない世界を持っている地域の経済を、政府がどのように対応するのかということの答え、これを究明するのに非常に苦しんだのではないかと思います。その結果として、そういう中間的な位置づけをしていったということになるかと思います。

そこで、東北開発の政策的な特性としての問題点、つまり、我々が国土政策をどのように考えるかというのを議論する場としては、東北開発の50年、60年の歴史というのは、市場経済下における国土政策とは一体何をすべきなのかということ进行讨论する絶好の材料である、こういう意味合いを持っていると言ってよろしいと思います。したがって、研究会の材料として、東北の次には北陸をやって、とかいう同列のランクのものではないと私は考えているわけがあります。

「東北開発の政策的特性」についても、「東北開発促進法に基づく50年の歴

史は、戦後、国土政策における地方開発という政策の主領域の代表である」、こういうふうを受けとめていくべきだと思っております。したがって、東北開発自体でどこにどのようなプロジェクトをどのように描いたかという個々の問題は、私は触れる気は全くないのですけれども、あれも総計で7～8回、なくなるまでの間に立てています。それは、国民経済の発展に合わせて次々と東北からの主張ということでまとめられていますけれども、変わってはきています。

ただ、この問題は国土政策論を検討していく際の最も代表的なもので、この悩みは別に「日本列島の」という特殊な問題ではなく、フランスの国土計画におきましても非常にこの問題と直面している。アメリカの場合も、ある面では直面しているということがあるわけございまして、そうした点では、いまだにそのところがきれいに整理されて、なるほどというふうな主張に直面したことはないと思っています。アメリカの場合には、連邦政府が国土開発的なことをやった事例として出てくるのがニューディール政策による TVA。これは、政策というより事業展開ですから、それ以上の基本的な政策論に持ってこないところに、成熟的な市場経済を持っているアメリカらしいところはあるだろうと、思ったりしています。

市場経済の力が整わなかったフランスの場合は、遅れた地域をどのように近代化の波に乗せるかという歴史が、戦後のフランスの国土開発の歴史でもあったと思います。その遅れた地域をやるに当たりまして、幾つかの制約のもとに彼らはやっている。

一つは、最も日本と違いますのは、時限的な政策としてやっている。それによってラングドック・ルシオンの開発とか、大西洋岸の開発、あるいは、一番古くは北フランスの三角ゾーンの開発など、政策的に力を集中して投入したところがあって、そういう歴史が50年間つながっていますけれども、しかし、時間的な意味では、政府がテコ入れしてやるのはある時間の範囲内である、という政策になっていると言っていいと思います。平均すると10年です。

それに対して、パリあるいはル・アヴェールや北フランスの工業化、つまり、近代化が順調に進んでいったところは、政策としては、特にテコ入れする政策

というものは取り上げていないという点で、一種の国土の差別をした上での政策執行を明確にやっているところなどは、日本が戦後の国土政策の中で東北開発に直面し、その後、地方開発に押し切られて全国土開発促進法でかぶってしまうのとはだいぶ色彩が違っていると考えています。

この歴史を振り返りますと、戦後の国土政策の破綻　破綻という言葉は当てはまらないかもしれませんが、少なくとも市場経済が発展してきたときには、国土政策はもともと不要なのではないかという発想がありますが、それに対する最も典型的な事例を考える材料だと思います。そうした方向によって国土開発が敗北していく、あるいは消去されてくるという形になって、ついに国土形成計画法という形の中で、今月初めまでは国土計画局が残っていたけれども、それも消えてしまったという流れですね。

こうした流れを招いた一つの大きなエポックは、東北開発促進計画が32年に第1回が策定されて、北海道に準ずる地域だとして認定した、その準ずる地域としての認定の堤防が破れてしまって、全国土に網がかぶった結果が、国土開発というものが全国に及ぶという、世界的にも類例のない形になるという流れに深くかかわっていると考えています。

東北開発促進法に基づく50年の歴史は、単なる東北7県の個別的な地方開発・地方問題でない一面を持って、全国的な意味合いを持った地方計画という形で、これを議論の材料になるというふうに思っているわけであります。

ただ、こんな問題をこね繰り返して仙台に行きますと、地元の連合会も知事会も乗ってはきません。あくまでも国土政策そのものを真正面に据えて見ますと、東北開発の政策の手法やら歴史というものは、非常に意味合いのある材料だというふうに私は考えております。

東北開発から見た国土政策の検討課題として、第1番目には、国土全体を国土政策が覆う必要性というのとは何かがあるのか、ということです。これはやはり謙虚に議論していかななくてはならないと思います。特に国民経済なり国民生活の水準がここまで上がってきた。つまり、21世紀の日本にとって、もし国土政策が必要だと仮定して、その前提で考えるとしますと、地域間格差の中で遅れ

たところをどのようにテコ入れするのかという前提としては、まず差別があって、その差別の結果に対するテコ入れ政策として考えるかというようなことがあるかと思います。

そうだとすれば、全国にその同じ手法が適用されることは非科学的であって、戦後の政治思想の左翼化やら、地方派が非常に勢力を得ていたというのに負けた形で、押し切られてしまって筋が通らなくなったという悲しい歴史なのかもしれない。こんなふうにも思っています。

2番目には、地域地域が政策を取り上げて、地方政府が主体になってつくっていくものが本来の姿だというふうに考えることもできてくるわけで、それに対して中央政府は何をなすのか、どのような役割を果たすのかということは、十分に議論され尽くしておりません。

この原因は、今の民主党政権が権力的だからとか言うのは簡単ですがけれども、そういうことより、背景としては、日本に特有の中央集権制度は非常に強く定着しているという、その背景そのものを議論する大きな材料としてあるのではないか、こんなふうに思います。あるいは、非常に官僚的、あるいは権力構造的だという菅政権に対する野党側の攻撃を見ていまして、権力構造的な背景というのは、日本のどういう文化やら経済発展と結びついて土壌の中に強く残っているのか、というようなことは十分に科学的にも議論をする必要がある。その理解をしっかりとしておく必要があるはずですが、そういう議論の国ではないものですから、そういう議論は新聞紙面にもほとんど出てこない。それに近い見解というのは、梅棹さんとか、山崎正和さんとか、かえって文化人類学やらそっちの流れの人たちの提案がなきにしもあらずですがけれども、非常に難しい議論の材料となっていると言えようかと思います。

2番目には、国土政策は時限政策である。先ほどフランスの事例が出てきましたけれども、そういう問題を日本において材料を探すとすると、東北開発の今までの50年間の歴史というのは、いい材料となって、考える素材を露呈化したり内在化したりしているのがあるのではないか。こんなふうに考えますが、今回の震災復興につきましても、本来的には、ある時間を切った形での中央政

府の主導という形があるべきだと思いますけれども、その前に出てこないところが今日の東日本大震災の大問題だろうと思っています。

3番目には、東北開発計画の50年の総括をしていきます。それでは、東北開発が、日本の37万平方キロの中で一番遅れた地域だった（北海道はフロンティア開発ですから、別とすると）ところの国土開発を進めると仮定いたしますと、その計画主体は一体誰なのかということです。これも大変な議論があるわけございまして、どうも計画主体、政策主体というのは、今度の震災の復興をめぐる予算委員会の論議でも、あやふやといいましようか、責任逃れといいましようか、そういう形であまりにも多すぎる。現象だけがそのために片づかないまま行ってしまっているのではないか。したがって、地方開発の計画主体は一体どうあるべきかということを議論する材料だろう、こういうふうになっています。

次には政策目標。どうあるべきかというのをまともに議論をしたケースがあったのか、というような疑問まである。政策責任と事業責任（執行体制と行政責任）というのをどこでどういうふうにつなげて、どういうふうに区分するかということも、あるのではないか。

特に日本の地方政府というのは本来的な地方政府になりきらないで、事業実施の出先として位置づけている日本特有の体制の中で、どういうふうに変えていくのかということは、今後の地方主権体制の確立の中でも、本来、議論をクリアしていないといけない話なのではないかと思っています。

その材料とする政策の評価と成果を、東北だけでもまともに取り上げてやったことがあるのかということも非常に疑問に感じております。

こういうふうを考えますと、東北開発促進計画の50年の歴史、そのバックボーン、理論、実施の成果・評価、こういうものは山ほど議論の材料があるのではないか、こんなふうに思って皆さん方に多少なりともそこを整理してみた、こういうことであります。

以上です。

E 地域政策は何かというと、いまだにわからないわけです。前は、「中央政府の地域に関する政策を言う」と言われていました。それぞれの地域が行ういろんな政策は地域政策とは言わないと言われたりしていたのですが、今はその辺が曖昧になってきて、地域が行う地域政策も含めて言われていますけれども、地域政策というのは何を言うかというのは、今のこの東北という形は別として、どんな議論がされてきましたか。

A 率直に言って、こんな議論が今日までこういうふうに展開されて、こういう結果になっていますというようなことをまとめられるほどまともに取り上げられたことはないですね。

なぜわからないのか、ここからは私の見解ですけれども、中央政府と地方府の役割分担が明確にされていないということだと思います。本来であれば、役割分担が明確にされた形で地方主権論や地方分権論というのがあるので、その点では私は、どちらかというアメリカの統治システムの感化を受けているかもしれません。今回の大地震のような国家社会の危機に直面する問題、あるいは、もっと大きなグローバルな問題、こういうところには決定的に、世界の常識としては中央政府に権限があるということを言っていますから、外交と防衛と地球環境問題とか、あるいは、今回の地震のように国家社会が危機に直面する、こういうのは中央政府の役割は非常に大きいと思います。

それに対して地方政府、本来であれば住民の側からの行政ですから、福祉、厚生、一部の産業、教育、こういうのはむしろ地方政府が主権を持っているということで、中央政府が権限があるといっても、基本的な政策をまとめて出すとか、財政支援をしていくという形のこと、政策目的的には、それを目的にした地方政府が立てるのが地域政策と言っていいのではないかと思います。

したがって、アメリカの中央対地方 これはヨーロッパでもほぼ似ていますけれども、ローカルガバメントとセントラルガバメントという概念をそういうふうに割り切ってみると、そんな不明確ではないです。それに対して今の日本はそれがありませんから、地方は、行政サービスの職務的な分類での主権

を地方と中央に役割分担するというやり方ではなく、中央政府が立てた政策の執行機関として県なり市町村があるという形です。逆に言うと、民主党政権になって地方主権論というのが出てきたときに、一番最初にやり玉に上がったのが、地方整備局や地方支分部局ですね。執行機関として割り切っていくとすれば、当然、地方支分部局対県庁というのが未整理の形で出てくるというところで、議論のすれ違いが起きていると思います。そうした意味では性格的に地域政策と国土政策では対象が違う。政策対象が本質的に違っている。

ところが、そういう割り切り方をしてみたときに、日本では、国土政策論をやるときに地政学的な見解から解いていった人はいない。それから、私がやっていた頃の国土行政やら国土審議会というのは、外務省も防衛庁も関係省庁の中に入っていないのです。本来であれば、国の国土政策である以上、外交とか防衛抜きで国土政策があり得るのか、ということにもつながると思います。

同じようなことを地域政策に置きかえていきますと、中央政府は、本来責務を果たすべき政策論についての面的展開の政策、それをインフラに置きかえれば、主要施設の規模と配置を決めていく政策をやっているかということ、やっているところなんかほとんどない。両方が渾然一体化してごっちゃになった形。そうすると、力の支配圏、もっと言えば、財政力があるかないかだけで政策が右往左往していくということは必須ですね。

したがって、今回、震災復興のために宮城県知事が漁業の特区制度を提案しているのに対して、担当の復興大臣が宮城県庁に行って、「そういうことをやらせるなら、ちゃんとしっかりしたものを出せ。出してこない限りはこっちは何もやってやらないよ」という発言になってくる。

E 国の場合の政策というのは何をターゲットとしているのか。例えば都道府県でいくと、市町村に政策局という名前はあまりないと思います。都道府県の政策という名前がついたセクションの仕事をよく見ると、域内市町村の指導みたいなところなんですね。地域をどうするかという政策よりは、むしろ域内市町村の監督指導と。国の場合の政策というのは、都道府県の監督ではないで

しょう？

C もともと地域政策、地域主義というのは西欧の発想だと思います。リージョナリズムですよね。フランスで起きて、アメリカにおいてもリージョナリズムというのはあって、その延長線上でリージョナルポリシーとか、リージョナルプランニングというのが出てきたと思います。

これが日本に入ってくると、地方計画とか、地方政策と訳されます。これは、内務省の飯沼一省が「地方計画」と名前をつけて日本に入ってくるのですが、明らかに地方計画と言った場合には、国から見たある一地方、一区画の政策ということでとらえていると思うんです。もともとの英語はリージョナルプランで、違う意味だと思いますけれども、日本に入ったときに、地域主義とか草の根民主主義みたいな発想が全然なかった中で、西欧の新しい波である地域政策が入ってきたときに地方政策と訳されてしまって、あくまでも上から落ちていったときの各地方の話になってしまったのではないかと思います。

地域主義とかそういうものが生まれた背景は、中央に対して、各地域の文化であるとか、生活であるとか、伝統であるとか、そういうものをどうやって守るかという発想から始まったと思います。フランスや、アメリカではノースカロライナのハワード・オダムが、地域主義あるいは地域主権みたいな話を言い出すわけです。

もともとノースカロライナというのは南部なんですけれども、アメリカも南北戦争の後、北軍が勝って、北というのは工業地帯ですよね。南は農業地帯です。北が勝利して、その後、すごく南北格差が生まれたわけです。地域格差が生まれる中で、かつ、南部の文化とか、伝統とか、そういうものが破壊されていくことに対して地域主義ということを出したことを考えると、日本の中ではそういう土壤がない　もともと草の根民主主義的な発想がないので、なかなか育ちづらかったのですけれども、もとは、国から見ての地方というような、先ほどおっしゃったような話ではないと思うんですね。あくまでも地域が主体で、かつ、対峙する対象としては国対地域という構図だったのではないかと

という感じがします。

地域計画の話になると、そういうもともと社会学的なところから始まった部分があるのに対して、途中、地域科学（リージョナルサイエンス）みたいな話になると、地域経済をどう見るかというときの、空間をどういうふうにカウントするかという中での輸送費用をどう見るかとか、立地論みたいな話に展開していくのだと思います。そういう意味では、立地論的なほうの起源はドイツ流の地理学から来るとは思いますけれども……。

ただ、日本の中での地域計画というものをそういうふうに曲解するのは、そういう歴史的な経緯があるのではないかなと。今でも、本当の意味での地域主義みたいなものは、日本の中では根づいていないのではないかという気がするんですね。そういったときの地域計画というのは、おかみから見て、地域をどう統治するかという計画に見える場合が多いのではないかと思います。東北開発促進計画も国が決定する計画であって、あくまでも東北地方の計画であって、これを地域計画と呼べるかどうかというのは違う問題だと思うんですね。

E 昭和40年代は、あまり地域という言葉を使わなくて、地方という言葉がむしろ政策用語として言われていたのですけれども、いつの間にか、地方というのはある面でいくと差別用語みたいになってきて、地方と地域という言葉の使い方がだんだん逆転してきた。

A ただ、英文論文を幾つか持っていますが、一番困るのは、地方を直訳すればローカルなんですね。地域はリージョンです。言葉が全然違うのです。それがごっちゃになっている。なぜごっちゃになったのかというのは、いろいろありますけれども、とにかく、英語にしると言われると困ってしまうわけです。意味合いが、本来、英語の世界では全然違うわけです。ローカルはセントラルに対してのローカルなんです。そういう意味では東北地方開発促進計画というのは、日本的な社会の体質を考えると、地方というのを使っていて、極めて正直なんですね。

E 東北の場合には、正直なんですね。

A 中国だって九州だって同じです。法律ではみんな地方と言っていて、地域とは言っていないから。考えてみると中央集権体制の中での地域、すなわち地方なのですね。

C いまだに国土交通省の官制の中でも「国土計画及び地方計画」で、地域計画という言葉はないんですね。それはさっき言ったように、飯沼一省の翻訳がそうになっていたのだと思います、内務省の最初の人に。本当のリージョナリズムとかリージョナルプランニングというものを理解していないというか、要するに日本の土壌にはない概念なので、そういうふうに訳したのではないかと思えますね。

ただ、東北だけは「地方」がついていないのです。そういう意味では北海道開発法に対して東北開発促進法というのは、ちょっと意味が違ったんですね。その後、各8ブロックそれぞれ作り始めたときに、地方が付き出して、北陸地方とか、九州地方とか……。

A 地方開発促進計画というのが、もうひとこと付言すれば、墮落の一步だったのではないかと。本来は地方政府が責任と権限を持つべきところを中央が果しているところが。

E 地方が付いたのは昭和34年ごろですか。

A そうです。

C 国があって、その国をサブディバイドしていったものが地方ですよ。アメリカは、コーポレーションというのがあるところと、ないところとがあるわけ。市町村に相当するもの。それを積み上げていくとカウンティになっ

て、ステートになって、ユナイテッドステートになるのでしょうかけれど、空白が当然あるわけです。あくまでも自治が中心ですから。

日本の場合、空白が許されないわけです。必ずどこかの地方に入らないといけない。それは、統治の対象だからだと思うんですね。上からの統治か、下からの積み上げかというので、これも前に言いましたけれども、それは計画論でも、全国計画と地域計画、市町村計画と、上から落ちてくる体系と、下から上に上がってくる体系があるだろうと言っているわけです、戦前の議論として。どちらが正しい国土計画かというのと、上からの効率を最大限に発するには、地方のパフォーマンスを高めるのがいいというのが戦前の国土計画の発想だったわけですね。

E その視点があるのはアメリカぐらいですか。

C アメリカは明らかに空白がありますよね。カウンティには属していても、コーポレーションのないところはいっぱいありますから、つまり市町村がないところがありますよね。

D 都市計画の世界では、シティプランニングとリージョナルプランニングという対で出てきて、言ってみればシティプランニングはシティ、かなりコンパクトなところをやっていて、もうちょっと広いところがリージョナルプランニングで、東北地方とか何とか地方のプランニングを、リージョナルプランニングとは言っていなかったと思います。

A そうですね。local districtという言葉は出ていたかもしれないですね。ヨーロッパの歴史では都市がこうした問題の中心なんですね。その「都市」というのは物理的に城壁で囲まれた中だったわけです。そのために「自治」が出てくる、衛生上や何かも。それで、都市の政策なり行政がしっかりしてきてそれに対応しようとする。したがって、都市社会があった。

アメリカは行政主体（国内）として州（States）でしたね。United Statesではなかった。

ところが、今から200年くらい前ですか、もう少し前になりますか、近代化が始まって、大砲ができ鉄道ができてくると、城壁が不要になってくるわけです。城壁が破れた途端に人口増加があって街が外に広がってくる。そしてリージョンというのが、都市圏を含めてそういう概念でつかまえるようになってくるという歴史があるわけです。近代国家誕生の一因でもありました。

D 日本の地方計画に値する欧米の何とか計画というのは、別の言葉があるのかどうかよくわかりませんが、飯沼さんがリージョナル計画を地方計画と訳したときに、空間概念がガラッと変わってしまったのか……。

A 戦後の高度成長期初期段階、革新勢力が勢力を持って社会党が政権を握ったこともありますね。国会でも常にそうした意味で緊張感のあった歴史が長いですが、それでは日本は敗戦に遭った上での飛躍がなし得ないということで、有識者なり、あるいは社会全体と言ってもいいのかもしれませんが、非常に危機感を持って、一生懸命、豊かにならなくてはならないと、こうやっていたときに、左翼的な、いわば反政府的な勢力がそれなりに広がってきて危機感があった。しかも、それが地方行政を非常に席卷してきた。

日本国家はしっかりしなくてはならないということが背景にあって、すごく緊張していたときに、中央の霞が関にとっては、地方の知事くらい怖い人はいなかったという時代があるわけですね。そういういきさつの中で、中央対地方の心理的せめぎ合いみたいなものがあったと思いますよ。

C 地域主義、あるいは地域の話というのは、社会資本ABC論の混乱みたいなものがあると言いましたね。社会資本Aは国がやる話で、社会資本Cは地域がやる話。国の統治能力を高めるため、高度成長期に国が社会資本Cまでやってきたというのが補助金行政ですよ。

今回の漁港というのは、まさに地域がまとめなければいけない。こういう事態だからかもしれませんが、国が、国がというふうになってしまいますよね。結局、がれきの処理も国が出てくる話で、法律をつくるように閣議決定をしましたけれども……まあ、あれだけ未曾有の災害なので、がれき処理はやはり国がやらなければいけないのかもしれないですけども、いつもすぐ「国が」と、容易に地域の人とも言ふよなあとというのはすごく思っているんですけどね。

A 日本の1億2,000万の社会全体が、統治システムとしては実質一次元の世界なのです。一次元の世界なのに、形だけは地方分権と中央とか、そういうふうにして建前と本音がそこで混線するわけです。

D 大都市圏の計画で、首都圏計画が一番最初にやってイギリス流を持ってきて、あれは経済圏としてもある程度のまとまった圏域を圏域設定して、あれは首都圏だから国がやるというやって、その後、中部圏計画と近畿圏計画

近畿圏はちょっとわからないけれども、中部圏計画は、知事が集まってつくって、それを国が承認するみたいな形で、同じ大都市圏計画でも変えているわけです。今は完全に中部圏型になったけれども、あの法律をつくった時点でそういうことをやっているというのは、「誰が決めて」というあたりでは意識としてはあったのではないかと思います。

ただ、中部圏のときには完全にすごい圏域で、同一経済圏域というよりは、補助金嵩上げだとか、首都圏でやっているそういう国の有利な制度を使いたいがためにやった。県が主体的な計画をつくりたいから、県のほうが、国が決める計画にするなどと言った形跡は多分ないだろうと思うんです。国がそういうふうに分けて、首都圏以外は、中部圏とかはいいよと言ったと思うけれども……。

C 本来は首都建設法から始まって首都圏整備計画になっていますから、国

としてのナショナルキャピタルは一つしかないので、これは国がやるというのは理屈があるわけです。日本人は横並び意識がありますね。首都圏をつくったら、やはり近畿圏が必要だといって近畿圏をつくるわけです。これはスキーム的には似ているようで、中部圏は開発促進計画をつくって、空白地域だったので、最後、北陸とくっつけて中部圏の計画をつくってくれといって、かつ、半ランクずつ落ちたわけですね。首都圏は首都圏整備委員会があって、近畿圏は近畿圏整備本部があって、中部圏は中部何とか委員会でしたか、横並びだけれども、ちょっとずつ差をつけていますね。

ただ、地方の思惑としては、実利があるからですね。それをやることによって補助金の嵩上げとか、そういうのがあるのでしょうかけれども、本当は東北の促進計画、これは本当の意味での実益の部分というのは12条です。12条は「地方財政再建促進特別措置法」、もともと財政再建団体に対して、財政再建団体はいろいろなプロジェクトが制約されますけれども、東北開発促進計画に位置づけられたものについてはこの限りではないという除外規定が、一番意味があったわけです。かつ、そのときに補助金の嵩上げがある。その実利の部分が、東北促進計画みたいなものが欲しいと始まって、次は九州だったと思いますけれども、やはり横並び主義なんですね。結局、東北でやるのだったら九州もというので、かつ、12条に相当するこの部分が一番意味があったと思っています。

だから、地方は地方で、計画の体系として必要だということよりは、実利が伴うからということ、かつ、横並びが確保されたいということで作ったのだと思いますね。

D 圏域論とかかなり理論武装してやっているわけではなくて、最初は多分、首都圏とか、東北とかいうのはかなりあったんですよね。

C 首都圏とか東北は意味があったと思います。

A それに絡めて一つ言っておきますと、東北という言葉は、空間概念から

すると「みちのく」から来たと思います。みちのくというのは、あくまでも京都から見たときの地域概念であって、東北自体が、陸奥と羽州で奥羽という概念を持っていたかということ、全く持っていない。明治になって小学校の地理の読本ができるときに、奥羽という形を明治政府が出して、それ以来、百何十年の間に定着していった。定着していった背景には、交通が開発されて近くなっていったとか、交流が深くなってきたというのはありますけどね。戊辰の役で薩長に対抗して幕府軍が越後・会津・仙台を中心に形成されたことが、前近代唯一の7県概念でしょうか。

C 東北という名前がついたのは明治時代以降ですかね。

A そうです。

C 日本列島というのは東に延びていると思っていたわけですよ。ですから、日本海という概念は日本人にはなかったはずですよ。あれは、中国にいたイタリア人宣教師のマテオ・リッチが、地図を書いたときに日本海という名前をつけるんです。漢字が書けるイタリア人で、それが一番最初だったようです。つまり、こういうふうに曲がっているというのを認識したから初めて、東北になったと思うんですね。基本は東ですよ。だって、多賀城の石碑は裏側に西と書いてありますからね。つまり、東にあるという意識があるわけです。都は西だという形。征夷大將軍ですから、東の夷で、東北という意識は全くなかったと思います。

A 戊辰の役で薩長両軍が会津征伐で上がってきますね。上がってくるときに朝廷から何という辞令をもらったかということ、東北征討軍です。

C そのときは東北という名前なんですよ。

A その東北の概念は何かというと、反政府の関が原以東における幕府勢力をつぶすということです。関が原以東は全部東北という概念。そういう研究論文を見たことがあります。

C やはり明治時代なんですね。

A そうです。明治になるちょっと前までは東北6県という概念はないです。ただ、下地としては、羽前・羽後は奈良朝時代初期までは北陸道でした。奥羽山脈から東だけが奥州でした。仙台の一つ手前に白石蔵王というのがあるのでしょう。あそこから米沢に抜ける道路ができて、雪の中を栗子峠越えか北陸道を北へ行くよりはこっちへ行ったほうが早く着くというので、羽前・羽後に行く人のメインルートがそれになってくるわけです。七ヶ宿経由。それから奥羽という概念が出たという論文もあります。

C 道路が云々というのは何年頃の話ですか。

A 平安時代です。国別の区分がよく教科書に出ていますが、奈良朝の後半以降になると奥羽になっています。

E 東北開発促進法でいくと、開発というのは資源の総合的开发で、具体的には土地、水、山林、鉱物、電力、その他資源の総合的开发ということですが、この当時の東北開発のイメージとしてはやはり資源開発ですか。

A そうです。それで工業化です。北海道はメインが農地開拓ですが、東北は工業の開発。だから、東北セメントは会社までつくるわけです。

E マイニングですね。

A そこは戦略も目的も、本来の出発点は北海道と大きな差があるわけです。

E 東北も7県ありますけれども、今では北東北3県とここだけでやったほうがいいと思うんですね。あそこだけで、たしかに協議会があるけれども、全然まとまらないと言っていました。

A 7県というのは完全に戦後の松永安左衛門の案（電力再編＝電力事業法の体制）で、それまで7県の意識なんて誰も思っていませんでした。6県ですよ。歴史の上でも関所の配置を地図に落とせばすぐわかります。鼠ヶ関がなぜ山形県と新潟県の県境にあるのか。同じ位置づけの白河関や勿来関は福島県と北関東（栃木県、茨城県）の境にあるのか、というのを見るだけで明瞭です。越後は古代統一国家の国分け初期はあくまでも越の国で、越後とか越前、越中に分かれたのは後ですから。

いずれにしても東北開発というのは、local district development act かが何か知らないけれども、日本の戦後50年の国土政策の歴史を垣間見るのに格好の材料ですね。中国地方開発計画とか、北陸地方開発を見ていると、そういうところは見えませんよね。

C 前史がありますものね。東北はもともと内閣に東北局とかそんなのができたりして、1920年代、30年代の昭和恐慌のときに相当ひどい状況がありましたから、この地域をどうするかというのはずっと政治的な課題でしたね。

A それは経済だけの話ではなかったからね。戊辰の役等での反逆行為や何かの政治的背景があって、それがバネになってと言うと変だけれども、作用になって、旧制第二高校も第二師団も仙台になるわけです。東京の次は仙台という位置づけ。重みを置いていたわけです。古代から西日本中心の日本に対する最大の反逆拠点ですから、新規開発の可能性と同時に警戒地域だったわけです。

C あれはむしろ、心配だから 2 番目に位置づけたのではないですか。学区から何からみんなそうですよね。

A そうです。鉄道もそうです。鉄道はいまだに JR の人たちは、「東北次郎」と言いますからね。東海太郎、山陽三郎。

C でも、東北は、国営ではなくて日本鉄道がやったんですね。

A 開通は山陽線より早いです。もう一つ、東北次郎がなぜ早くできたかという背景は、外交的国防的な問題があったためです。

C ロシアですよ。

A そうです。対ロシア政策です。津軽海峡の地政学的な意味合いですね。あそこをふさげばロシアの首を締められると。そのために、一旦事あるときに津軽海峡にいかに早く兵隊を送れるか。それで東北本線は 24 年には青森まで全通（東海道本線全通は明治 22 年）しているわけです。

E 要するに、明治時代というのはロシアとの問題一色だったのでしょね。そこがメインテーマで、すべてのことはそこを考えないと明治時代の政策はわからないのかもしれないですね。

A 少なくとも明治政府の政策というのは、三全総よりはるかにグローバルであり、地政学的な判断をしていますね。

E 防衛庁、外務省が入っているわけですね。

A むしろそこから発想しているわけです。

C 明治政府になって征韓論みたいな話がすぐ出てくるわけですから、やはりあの時代は日本列島ではおさまってないんですね。

A 明治時代の国づくりというのは、そういうことからちゃんと判断していて、一番射程距離の長い大砲は下北半島や何かに据えつけたでしょう。で、あれを途中で旅順に持っていくわけです。大砲がなくて。

C あのときは鉄道の路線選定で、東海道線だと大砲が届くから中央線だという、国鉄内での闘争もありましたね。そういう観点からの配置論も真面目に考えていたんでしょうね。

A それが青函トンネルの計画のときまで生きていたのかもしれませんが。一旦事あるときは鉄道でトンネルになっていけばつながるからという、まともな議論がかなりありました。

E 昔、青函トンネルは朝鮮まで鉄道を通すという、今から見ると荒唐無稽だけれども、今、あのレベルのことを誰も議論しなくなったというのも寂しいものですね。

A 日韓海底トンネル建設促進連盟というのがありましたね。

E 天草と長崎の間をトンネルでつなぐというのもありましたね。

A 民族国家ですから、宗谷岬から与那国島まで日本民族だと認定するとすれば、国土政策というのは、それを一つの単位として考えていくということなんでしょうね。それなのに、外側のことは一切考えないでというのは本当の国土政策と言えるのかどうかという疑問は、十分にやったらいいのではないのでしょうか。民族国家という概念から明治のときは出発したと思いますけれども、

特に第二次大戦後は民族国家の概念が薄らいだでしょう、国連が機能するようになり、米ソの東西対立となって。

グローバル社会化がどんどん進んで。我々が山手線の中で、異民族の人が異国語でしゃべっていても何ら抵抗も感じない社会になりましたからね。だから、歴史学が言っている、民族国家の時代こそ近代だという概念が不鮮明になってきていると思います。したがって、そのところは方法論的に何らかのカバーがないと、まともな議論にはなっていないで、時事解説になっていってしまうと思います。

D 電力の分担論のようなものは、地方圏ごとにやっていくと、損得だけでいけばどうしてもいろいろなことがあるけれども、国から、こういうところに電源開発してここで消費するとか、人材も、東北で卒業した人が東京に来て労働力としてやって、圏ごとにクローズドにどうしてもならないやつをある程度分担論で仕分けするみたいな、そういう話というのはやはり国土政策論だろうと思うけれども、今、インフラにかなりうとくなって……。

C コントロールできるのがインフラだったからなんですね。そのインフラも、最近では財政とかいろいろあってできないでしょうけれども、人を動かすのは直接的には、戦争中でも疎開とか難しかった時代ですから……。

D 保護制度で動かすとは限らなくて、やはり経済原則で動いたりするものをコントロールするのでしょうかけれども、そういうことも含めて、ローカルガバメントはどうしたって自分たちの最適解しか出しませんからね。

B 今、ヨーロッパ、特にイギリスはそうでしょうけれども、保守党とあれとの変わり目の中で、イングランドを9つぐらいに分けたリージョンの計画を一生懸命やっていたのが、保守党に代わった途端にそれを廃止してしまうわけです。そのぐらいの単位を、国と地方の間でどういうふうにやっていくかとい

うことのせめぎ合いがあちこちにあって、フランスもドイツも、結構そういうあれがあるみたいですね。上からのある種の統治機構としての仕組みと、下がりもしっかりしていて、それがつくっていく。フランスも都市圏連合みたいなものが非常に力を持ってきてやっているみたいです。

A ネットワーク型になってきている。

B ええ。その辺のところはまだものすごく揺れ動いていて、定まらない感じがしますね。

D 本来は対立する部分もあって、お互い言い分があって葛藤する中で、労働党になったり保守党になったりとせめぎ合っていて、それが多分、正常な姿だろうと思うんです。日本の場合はこっちがなくて、地方計画でこう来たと。あまり緊張関係がないままになっているから……。

A 中央対地方の問題というのは、統治システムなり、もっと極端なことを言えば、支配者階層社会の中では大きい問題だけど、もっと大きいのは権力体制側と反権力なんです。それが、国土政策論なりこういう領域でいくと、国の政策対コミュニティ自治開発というか、内発型の開発というか、地域振興というか、そういう派の対立だと思います。これも司馬遼太郎の言い方だと、日本の反体制というのは、社会が熟さないうちに体制側が近代をつくってしまったから、その中で息をしていくためには反体制にならざるを得なかったということ、指摘しています。したがって、逆に言えば必要以上に対立構造になってくる。

例えば、イギリスなりアメリカの二大政党論というのは、負ければ譲る。譲るとするのは必ず順守事項として持っているから、二大政党が成り立つというんです。その理論からいくと、この前、菅直人が不信任案が否決されたときに、全党員を集めて説明したのは、まず第一に自民党に政権を譲ってはいけない、

民主党を壊してはいけないと。総理として国家なき政党論しかなかったわけです。勝つか負けるか。

だから、二大政党になる素地が全く未熟だといえる社会の中で、形だけは二大政党として国会を運営しているというところの不自然さがあるのではないかと考えます。(了)