

日時：平成17年9月5日（月）

A 本日は、国土総合開発計画の法律改正についてお話をお伺いしたいと思います。それでは、よろしく願いいたします。

講師 資料は、法律の要綱、法律案、新旧対照表、理由、参照条文、これを五点といいますけれども、提案理由を添付して冊子になっております。

最初に、ご存じかもしれませんが、法律の概要を簡単にお話しさせていただきたいと思います。一番最初の絵だけご覧いただければと思います。国土総合開発法については皆様十分ご承知とは思いますが、国土総合開発法に基づく「全国総合開発計画」、これを、作成手続きの面と計画の中身の面で見直したというのが今回の法律の改正でございます。

まず、計画の中身のほうからまいりますと、下にあります「開発中心からの転換」。最近、開発という言葉は、評判が悪いところがあります。「開発中心からの転換」という一つのキャッチフレーズがわりとマスコミ受けはしたという意味で、一つ、法律を改正する力になった部分ですけれども、この法律は昭和25年にできた法律ですので、戦後復興のための量的拡大の時代で、人口は増える、資源がない、その上、国土が荒れていた。その状況でつくられた「開発」基調の法律を、成熟社会型の計画に直しましょうと。ここに書いてありますように、「国土の質的向上」という言い方をしています。環境とか景観も含めて国土の質的向上を目指すものにしなければなりませんと。

それから、もともとの法律は資源の利用と。これは法律では、イの一番に出てくるんですけれども、利用だけではなくて次の世代のための保全も考えなければいけないのではないかと。

施設の整備というのは非常に重要な要素だったのですが、施設の整備について、もともとの法律では「施設の規模及び配置」という言い方をしていました。ここを規模と配置、モノをつくることだけではなくて、いまあるものをどれだけ使うかということをよく考えなければいけないということで、「施設の規模

及び配置」を「施設の利用、整備及び保全」というふうに変えたのですが、ストックの活用ということを重点の一つに置いております。

少しフィールドを広げるという意味では、もともと国土の中に入っていたのですけれども、海域の利用と保全、これを法律上の計画事項に入れております。新しい法律の第二条にこの計画の対象とするものが列挙されていますが、その中に、開発中心からの転換というところに書かれたような中身を一つ一つ書いていきました。これを書いていくことによって、こういうことをする法律であれば、これは総合開発計画ではなくて、開発だけではないいろんなことをやる計画ですということで、法律上も名前を変えて「国土形成計画」というふうになった次第でございます。

それから、第一条に目的規定を補足するものとして、第三条に基本理念というのが書かれています。いままでの国総法には基本理念というのは書かれていなかったのですけれども、「地域の自立的発展を可能とする国土の形成」という言葉を基本理念の中に入れてあります。この辺は、「国土の均衡ある発展」という言葉だけが、間違った理解も含めてクローズアップされていたところに対して一つアンチテーゼを出さないと、この法律がいままでと違うものであるということがなかなか印象づけられないということもありましたので、第三条の基本理念の中に「地域の自立的発展を可能とする国土の形成」というものを入れてあります。

キャッチフレーズ的には「国民生活の安全・安心・安定の確保」、これを基本にしよう。「国民の利便性の向上に加え」という言い方をしておりますが、いままで利便性の向上を目指していたものを、安全・安心・安定の確保に変えていきたいと思いますということを本当は言うべきなんだろうけれども、そこまで言うてしまうと、まだまだやらなければいけないことがあると言う人たちも一杯いらっしやる中で、なかなか合意形成もできないので、「利便性の向上に加え 国民生活の安全・安心・安定の確保」ということを言っております。

この辺が、法律で言うと一条から三条までの部分で少し内容が変わった形になっています。

もう一つは、「国と地方の協働によるビジョンづくり」ということで、計画の策定手続きについて少し手を加えました。全国総合開発計画は昭和37年に1回目の計画ができておりますけれども、法律上は内閣総理大臣がつくることになっています。法律上の話でございますけれども、国主導の計画でして、都道府県知事の意見を聴くといったことも手続き上は規定されておりました。特に五全総の時代になりますと、一日国土審とか、都道府県の方々のご意見を聞かないとつukれない時代になっているのですけれども、法律上はそういう手続きがなく、地方分権会議でもかなり指摘を受けて、地方分権計画の中でも「地方の意見を聞く仕組みがないのはおかしいから直しなさい」ということを閣議決定されたようなこともございました。

そういう仕組みで全国一本でつくる、さらに、三全総以降の計画は全国一本の計画の中に地域別の記述というものが入っています。特に四全総、五全総については、北海道、東北、関東といったところにブロック別整備の基本方針みたいなものを書きまして、その中で個別の事業、特に評判があまりよくなかったのは五全総の場合は架橋プロジェクトでした。湾口架橋等のプロジェクトが全部そういうところに列挙されているのですが、個別のプロジェクトを書いていました。

こちらにつきましてはいろいろご異論もあるかもしれないのですが、個別プロジェクトを書くことについて大きな議論がありました。これがあつたがゆえに求心性を保っていた部分はもちろんあるのですけれども、これを書くための計画になっているがゆえに、公共事業の親玉、悪い公共事業の権化のような見方をされて、そこは変えなければいけないとずっと言われていましたし、国が決めてオーソライズするというスタイルについてかなり異議が多かったと思っております。

今回、それをどういうふうに変えたかといいますと、ブロック別の個別の事業を書く部分については国（霞が関）が一義的に決めるのではなくて、ブロックごとに決めましょうと。全国については、基本的な方針をきちっと書いて「国がやることは何か」をはっきりさせる。そういうふうに分けて、国がやる

ことをはっきりさせるための「全国計画」と、個別のブロックごとに国と都道府県が協力して何をやるかというのを書く「広域地方計画」に分けることにしました。

全国計画のほうは、これまで同様、国全体の計画ということで閣議決定をすることにしております。広域地方計画のほうは、ブロック単位ごとにつくることにするかわりに「広域地方計画協議会」という協議会の協議を経てつくることにしました。この協議会の中で、国の地方支分部局、都府県、政令市、さらには地方財界、こういった人たちが入って、国が一方的に決めるのではなくて対等の立場で協議をした上で、最後は国土交通大臣が決めるという仕組みにしているのですけれども、そういうつくり方に変えましょうと。

さらに「計画への多様な主体の参画」ということで、地方公共団体の意見聴取については法律上規定していますし、地方公共団体から国への計画提案制度というものを設けております。この計画提案制度というのは、いままででも、もちろん陳情するとか計画提案というのはできるのですけれども、法律上どういう意味があるかといいますと、提案されたものを国土交通大臣は、提案を受けて、計画をつくるのであれば計画をつくらなければいけませんし、計画に反映しないということであれば、その理由をきちんとお答えしなければいけないという制度にしています。

あとは、重点計画法などにも出てきますけれども、国民の意見を反映させる仕組みということで、パブリックコメント、パブリックインボルブメントの措置を取る。どのくらいのパブリックインボルブメントにするかというところは必ずしも法律上明記されていませんけれども、何らかの形で国民の意見を反映させる措置を取るようになっております。これがこの法律改正の全体像でございます。

2枚目の資料は、いま申し上げましたことをもうちょっと細かく書いてあります。繰り返しになりますので、先ほどお話ししていない部分だけお話ししますが、計画のつくり方につきましては、4の「全国計画」にありますように、いまの全総計画を引き継ぐような全国計画については、「施策の指針となるべ

きものとして、基本的な方針、目標、全国的な見地から必要とされる基本的な施策について定める」ということで、本来国がやらなければならないことに特化した計画にしましょうということになっています。

それから、「環境の保全に関する国の基本的な計画との調和が保たれたものとする」、こういう中身になります。

手続きは、国土審議会の調査審議と閣議決定、こういったプロセスを経ることになっております。

それから、国土利用計画という国土利用計画法に基づく計画がありますが、かねてから、この国土利用計画・全国計画と国土総合開発法の全国総合開発計画の統合という問題が出ています。これについては、もともと実は全く趣旨の違う法律です。昭和48年に国土総合開発法の改正をした際に、その改正国土総合開発法は列島改造を進めるための法律という理解をされてしまいまして、与野党対決法案になった拳げ句に自然廃案になってしまったのですが、その代わりに国土総合開発法の改正法をベースにつくられたのがいまの国土利用計画法でございます。

当然、一番頂点にあります全国計画については、法律上は国土総合開発法の全国計画とかなり似た計画になっています。ただ、何のための計画かという随分違う計画で、国土利用計画というのは土地利用規制などのもとになる土地の利用に関する計画の全国版でございます。一方で国土総合開発計画のほうは、ある意味ではプロジェクト的なものを規定していく計画なので、法律としての趣旨が違いますが、それを統合するということがずっと議論になっていたということで、それに対する答えということで、国土利用計画・全国計画と一体のものとして作成することを法律上定めております。

それから、広域地方計画について7番と8番に少し書いてありますが、広域地方計画は区域を政令で定めることにしています。東北、北陸、九州、中国、四国の地方開発促進計画を全部廃止する代わりに広域地方計画を設けております。いままでの東北開発促進法などは全部法律で地域を書いていたのですけれども、柔軟性に欠けることと、地域区分を変えるたびに法律を改正しなければ

ならないのは非常にやりにくい、もう一つは、いまの時点ではこの地域区分が明確なものを出せないということで、政令で決めることにしました。約1年後をメドに区域区分は決めましょうということにしています。

そうはいつでも、たぶん東北とか中国とか四国といったまとまり - - それが北東北、南東北になる可能性はございますけれども、そのブロックごとに広域地方計画をつくらうということでございます。広域地方計画というものも国土交通大臣が決める国がつくる計画ですけれども、これがどういったものをターゲットにしているかということ、広域の見地から必要とされる施策でございます。都道府県の中におさまる施策は、地方分権の時代ということで都道府県さんにお任せしましょう。ただ、いまでも直轄事業を行っているように、広域の観点から必要な施策、都道府県をまたがる施策、あるいは、拠点的な施設の整備などで広域に影響を及ぼす施策については、国と地方公共団体が話し合いをして計画としてまとめましょうというのが広域地方計画でございます。

そのために、「広域地方計画協議会」というものを法律上規定しております。区域については、重複するのかもしれないのかという論点がありますけれども、7ポツにあります広域地方計画区域については政令で定めますので、原則として重複はありません。しかし、広域地方計画の中身については、8の(1)に「特に必要があると認められる区域外にわたるものを含む」とありますように、例えば山口県につきましては九州との関係でのプロジェクトがいっぱいあると思います。第二関門橋構想なんてあると思いますけれども、こういったものを九州の広域地方計画に書くことができます。それから、山口県がもし九州の計画に大きくコミットしたいと思えば、広域地方計画協議会には隣県が入ることができるということを法律で規定してしまして、7に書いてあります広域地方計画区域、これは法律上は九条の1項になりますけれども、法律上の区域は重複しないかもしれませんが、協議会のメンバーになること、計画の中身という点では計画区域の重複というのは認めていくものとして制度が設定されております。

提案制度の部分も全国と広域計画はパラレルにつくってしまして、全国計画

のほうは都道府県と指定都市が提案をする。広域地方計画のほうは、広域地方計画協議会というところに国と都道府県が入っていますので、市町村が直接提案することになっております。

これがざっぱなものでございます。

それから、全国計画のイメージです。何かイメージがないと説明できないということでとりあえずつくったものですが、海のものとも山のものともわからないものでございます。いま、人口が減るといふこと、国際化といふことで特に東アジアとの経済的な一体性といふのが出てきている。この2つが大きな柱になっております。人口が減ることから農山漁村の土地の管理といふところが出てきて、例えば、最後の5ページ目のところに「森林・農地の国民的経営」とありますけれども、その中で粗放的な土地の管理を提案してみてもどうかと。この辺は必ずしも農林水産省さんとの調整ができていないわけでもないのですが、こういったものを少しイメージとして用意して、国会の先生方とか有識者の方々に説明したときの資料でございます。ですから、国土計画局の名前が入っていますけれども、何らオーソライズされていないペーパーといふことでご覧いただければと思います。

今回の国土総合開発法等の改正については、法改正に至る経緯として最初は、現行の全国総合開発計画、「21世紀の国土のグランドデザイン」の中に「国土総合開発法及び国土利用計画法の抜本的な見直しを行う」ということが書いてあります。ここにはこれしか書いていなくて、何をどう変えるといふことは全く決まっていなかったのです。

「21世紀の国土のグランドデザイン」を実施するための法律改正といふことであれば、それはそれでやることがあると思いますが、「21世紀の国土のグランドデザイン」はご承知のとおり具体的な中身といふのはあまりないので、法律をつくって何かを実施するといふような法律改正にはならないわけです。その後、国土審議会とか、その中の専門委員会で非常に長い議論が行われておまして、平成10年から後、平成12年11月の「審議総括報告」、それから14年11月には「国土審議会基本政策部会報告」といった報告が次から次へと出されて

います。その中でいろいろなことが書いてはあるのですが、法律をいじらないとできないことでは必ずしもないという状態は変わりませんでした。

途中、国土審議会とか閣議決定とかいろいろなところで、やらなければいけないという宿題だけはどんどん積み上がっていったのですが、なかなかやる行動に移せないまま国土計画局が何年も過ごしてきたのですが、そのところはやらなければいけないということでやった。そういったものでございました。

2ページ目にいきますが、法律改正をする上では当然その必要性を説明しなければいけないのですが、この枠囲いになっている部分は法律の提案理由です。線が引いてあるところだけ読ませていただきますけれども、「わが国が人口減少時代を迎えつつある今日、国民の不安感や不透明感が拡大するなかで、国土及び国民生活の将来の姿を示すことが極めて重要であります」。ビジョンを示すことの重要性については、半年ぐらい、国会議員の先生とか有識者の先生を回っても、誰も否定する人はいなかったんですね。少なくとも人口が増加することを前提にして、世の中の制度、仕組み、いろいろな計画が立てられてきているので、人口が減っていく中でどういう国土になるのか、どういう国民生活になるのかということを示すことは非常に重要だと。そのために何をしなければいけないのかということが本当はあればいいのですが、今回の法改正のときには、これとこれとこれをしますというところをはっきりと打ち出しているわけではないのです。

この提案理由をご覧いただければわかるかと思いますが、国土及び国民生活の将来の姿を示すことが極めて重要であるので、地方分権や国内外の連携に的確に対応するとか、国土の質的向上を図るとか、国民生活の安全・安心・安定を実現するとか、成熟社会にふさわしい国土のビジョンを提示する上で必要な計画制度をつくりますと、そういうことを提案理由にしています。

何をするかについてはまだ私たちは全部答えができていないけれども、これからしようとするものの枠組みを用意させていただきたいというのが今回の法律改正だと思っております。したがって、新しいビジョンを提示すること

の必要性とか、昨今あります地方分権の動きに対応する意味での必要性は示していますけれども、これからやらなければならないことは、新しくできる国土計画をまた国民的に議論していく中で決めていきましょう、ということしか言っておりません。

もう一つは先行きが不透明な中でこうだと言えば「違う」と言う人が当然出てきます。まず法律を直そう、直し切ろうと思いますと、こうだと言ってしまって違うという議論を長く続けているわけにもいかないだろうということで、まず次のステップを踏み出すための枠組みをつくりました、というのが今回の法改正でございます。

そうなんですけれども、マスコミの反応をいろいろアドバルーンをあげたりしながら見ていった上では、開発基調からの転換とか、地方分権に対応していくとか、社会資本整備だけではなくて「利用」を中心にしていくとか、そういったことのマスコミ的な受けは思ったよりよかった。どこまで必要性があるのか - - 思ったよりマスコミの受けがよかったので、官邸のほうも、仕方ないなというか、やってもいいよという感じになったというふうに聞いています。

3番目に、新しい法律の題名ということですが、開発からの転換ということで、開発以外にも、国土の利用とか国土の保全とかいろいろやりますということをした上で、では、計画なり法律の名前を何にしましょうかということが非常に大きな議論になりました。国土の「利用」と「整備」と「保全」の三者をバランスよくやることから、国の形を成す（国土の形成）という文字を使って「国土形成計画」という名前にしております。これはあまり評判がよくなかったのですけれども、もともと、中央省庁改革等基本法の中でも、国土の形成というのは国土交通省の任務になっていたこともあってこの名前を使っています。

それから、この題名をつくったときに大きな議論になったのは、「開発から整備へ」というキャッチフレーズを言った人がいます。国土計画というのはもともと、国土の利用開発及び保全に関する総合的な計画と言ってありますように、開発だけではなくて、国土に対するあらゆる作用を包括している計画だっ

たはずなのですが、どうしても全国総合開発計画の「開発」という言葉がクローズアップされていたというのがこれまでの状況だったと思います。で、「開発」を「整備」に変えています。「国土の利用、開発及び保全」と目的規定で言っていたものを、「国土の利用、整備及び保全」と変えています。

「開発」を「整備」に変更して何が変わったかといっても、国土計画の外延というのは変わったものではないと思うのです。国土に対する作用としては、開発も整備もある意味ではあまり変わるものでないだろう。では、軸足を開発に置いていたように見えた全国総合開発計画という名前を変えて、軸足は「開発」から違うところへ移っていきます、だけど、どこに移ったかはよくわかりません、というのがいまの状況なんです。その名前も、いままでは総合開発法といって、開発を行うための法律というような名前だったのですけれども、「国土形成計画法」という名前に変わりました、国土の形をなすための計画をつくるための法律と名前を変えたように、何々をするためにという部分は前の総合開発法に比べたら薄まったものになっています。

次に、計画の実効性、法律事項についての議論ということで、冒頭申し上げましたが、法律にする以上、何らかの法律で担保すべき中身というのがるのが通常だと思います。交付金を配るような法律もあるかもしれませんが、都市計画のように私権の制限をする法律もあると思うのですが、では、この法律は何を担保する法律なのかと、よく議論にのぼっていました。

国土形成計画法というのは、法律事項、例えば私権の制限などを伴う規定というのは全くない。実は、協議会を規定しているとか、あるいは提案制度を設けて国が必ず回答義務を負っているとか、この辺が法律事項でございます。そういう意味では法律事項は薄い。

では、国土形成計画というのは、つくっても実効性が全くないのではないかという議論が当然出てきます。今回のこの議論の中で一つ出てきた答えとしては、実効性を担保する手段はあくまでも合意を形成する手段が法定化されていることだと。全国計画の場合は閣議決定を行うことですし、広域地方計画の場合は協議会の協議を必ず経なければいけない。この点が計画の実効性を高める

唯一の手段である。さらに、最近の流行りを入れていまして、政策評価を必ずしましょう、マネジメントサイクルを確立して、5年に一度くらいは見直すようになっていくというものでございます。

ここでいろいろご議論はあると思いますが、そもそも国土計画というのはどれだけの実効性を持っていなければいけないものなのか、あるいは、何が国土計画の実効性なのかというところについては非常に議論のあるところだと思っています。必ずしも事業実施計画ではないので、全部の事業を実施できれば実効性があるというものなのかというところは、必ずしもそうだと言いつらいところもあります。かといって絵に描いた餅に終わる計画であればつくる必要もないわけですから、国土計画の実効性というのは何だろうかというのは議論のあるところではないかと思っております。

それから、「国が本来果たすべき役割」についてということですが、この法律の基本理念の部分で、「国が本来果たすべき役割」という言葉が出てきます。この言葉は、今回のこの法律のある意味ではキーになっている部分でございます。もともと国土総合開発法は、国がつくる全国総合開発計画のほかに都府県総合開発計画、複数の都府県がつくる地方総合開発計画、あるいは、個別の特別な地域についてつくる特定地域総合開発計画、こういう四層構造だったものを、今回、国がつくる計画に関するものだけの法律に変えております。

これは、地方分権の議論の中で、都道府県がみずからつくる計画を法定化しているいろいろな制約を加えることについていかななものか、という議論がずっと出てきたことへの対応でございます。本来国が果たすべき役割を果たすためにこの計画をつくるんですという整理をしています。ですから広域地方計画というのも、地方の意見をいっぱい聞きますし、実際には地方公共団体との合意を図るのが一つの目的になるのですが、最終的には国土交通大臣が決めるという仕組みにしています。

「国が本来果たすべき役割」というのは一体何でしょうかということですが、ここは地方自治法第1条の2の規定というのをそのまま引用していまして、この規定によりますと、「国際社会における国家としての存立にかかわる事務」

とか、「全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務」、この3番目が大体当てはまると思いますけれども、「又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立つて行わなければならない施策及び事業の実施」、ここが国が本来果たすべき役割だと思います。これをやるのが国土形成計画の仕事ですというふうに言い切っています。

ちまちました話になるんですけども、一体何がその事業に当たるのかということについては、時と場合によって線の引かれるところは変わってくるでしょうし、三位一体改革の進め方によってまた変わってくるころだと思いますが、「国が本来果たすべき役割」というのが一つのキーワードになっていることはご承知いただければと思います。

次に5ページ目でございますが、「国土の均衡ある発展」について。国土の均衡ある発展という言葉は、第1回目の全総のときには「国土の均衡ある開発」という言い方をしていましたが、全国総合開発計画の初期の頃から一つのキーワードになっています。法律に最初に出てきたのは実は43年の都市計画法ですけれども、49年にできた国土利用法では、基本理念の中に「国土の均衡ある発展」というものが出てきます。

この言葉は本来は、地域の個性を生かして各地域が過度の集中、過度の過疎がない状態で発展することだというふうに言われているのですが、どうしても金太郎飴的に地方を没個性にしたとか、ばらまきの温床になったという批判が非常に強くて、特に経済財政諮問会議のようなところでは「国土の均衡ある発展」という言葉が諸悪の根源だと言われていました。そういう中でこの言葉についてどうするかというのは、非常に大きな議論があったところでございます。

もともと国土総合開発法には「国土の均衡ある発展」という言葉はどこにも出てきていません。最初は「国土の均衡ある発展」という言葉を、新しい法律の基本理念の中に、正しい意味での「均衡ある発展」というのを解説できるような文言で「均衡」という言葉を入れようとしたのですが、「国土の均衡ある発展」という言葉がばらまきの温床になるという批判がある中で、いままで規定されていなかった「均衡」という言葉を新たに法律に規定するのはかなり強

い反対を受けました。

法律上は、均衡ある発展、均衡という言葉は一切出てこない形にしているのですがけれども、国土利用計画法というのは国土形成計画法の上位法としてございます、国土利用計画法の基本理念に「国土の均衡ある発展」というのを定めているので、当然、その基本理念は受け継ぐものですという説明を一方ではし、一方では、今回の法案には「国土の均衡ある発展」という言葉は出てきておりませんという説明をしておりました。そういう意味では「国土の均衡ある発展」という言葉に関する正面からの議論は避けた形になっています。それでいいというものでは必ずしもありませんが、今後、どういう国土があるべき姿なのかということを議論する上で、またこの話が出てきてしまうのだらうなと思っております。

「８．広域地方計画について」ということですが、広域地方計画制度を創設するに当たりまして、これが本当に必要なのかどうかということはかなり議論になった部分でございます。

そもそも何故こういうものが必要なのかということですが、一つは、都道府県の域にとどまる問題がかなり減ってきているのではないかと。大きな問題については都道府県の圏域を超える課題がかなり増えている。例えば交通関係、ゴミの関係、防災の関係、いろいろあるだらうというのが一つでございます。

地方分権という観点からは、国、といっても霞が関が全部決めてしまう計画ではなくて、少なくとも国が行う仕事であってもブロックぐらいの地に足のついたようなレベルで考えるべきではないかというのが、地方分権という観点からの必要性です。

それから、国土計画体系の整理上の必要性というのは、いま、東北、中国、四国、九州、北陸と地方開発促進法が議員立法で次から次へとできまして、法律がいっぱいある。これについては、古い話ですが、北陸法ができたときに、整理しろということをして国会で附帯決議されていたこともございまして、体系の整理という観点からも一つの制度の中に入れてしまうべきではないかということとです。

一方、それに対して疑問は当然出ていまして、都道府県の範囲を超えた広域的課題というのは実はそんなにはないのではないかと。例えば首都圏とか大都市圏を見ますと、日常行動からして都道府県を越えていますけれども、確かに地方部へ行きますと県を越えた課題というのはそんなに多くないというのが、実は都道府県にヒアリングなどをしてわかりました。

もう一つは、連携しなければならない課題というのは確かにあるにはあるんですけども、防災なら防災、ゴミならゴミで、組み合わせとして組まなければならない地域というのは課題によって異なるので、一義的に例えば東北なら東北というブロックを決めて、その圏域の中で解決するものがそんなにあるかどうかということもかなり議論になったところです。これも確かにあまりないといえはなし、あるといえはあるといようなものでございます。

それから、地方の自主性を重んじる策定プロセスにしますということであるところでご説明したのですが、最後に「まとまらなくなるのではないか」という懸念もかなりありました。社会資本整備重点計画というのがございまして、その中にブロック別の重点整備方針というものをつくっています。これは、様々な社会資本のためのもともと五箇年計画と言っていたもののブロック版でございますので、どこそこの区画整理事業をやるとか、どこそこの道路をつくるというのは結構細かく書いてあるのですが、これを平成15年でしたか、ブロック別につくる際に完全にブロックに任せただけです。ブロックに任せましたら最終的に財務省がウンと言うものにならなくて、結局、地元が書きたいもの、国レベルでオーソライズできるもの間に大きな乖離が出てきたことがあって、そういうことに対する懸念もかなりあったものでございます。

これらの懸念、問題点が必ずしも解消したわけではなかったのですが、広域地方計画という仕組みをつくることはつくりました。

それから、計画の策定自体についてもかなり議論がありました。どういう議論があったかといいますと、ブロックというのは、いま、完全に国と地方公共団体のグレーゾーンなんです。道州制の議論をご覧になられてもわかると思う

のですが、地方公共団体が大きくなったものとしての道州を考えている方がいらっしゃれば、一方で、国を切り刻んだものとしての道州を考える方もいらっしゃる。そういう中で一つは、国と都道府県の共同作成にするという考え方、もう一つは、都道府県がつくってきたものを国がオーソライズするという考え方、それから国がつくる、この3つぐらいの考え方がございます。

最初の国と都道府県の共同作成は、法制的にできないと言われてバツになりまして、2番目の都道府県がつくって来て国がオーソライズするというのは、ちょうど三位一体改革の頃だったものですから、国の権益を考えると、こういう仕組みを提案するのは国としては困るという部局がかなり多うございまして、最終的には策定主体を国とする案になったという次第でございます。

それから、全国計画については、まず国土交通省が計画をつくることについていろいろなところから疑問が出ました。中央省庁等改革基本法で国土交通省の所掌事務を法律で決めたときに、国土計画というのは国土交通省になったのですが、もともと内閣総理大臣がつくっていた。経済企画庁がつくっていたものなのですが、内閣総理大臣がつくっていたという思いがある人が多いことと、書かれている施策の範囲が国土交通省にとどまるものではないということで、何で国土交通大臣が案をつくるんだということを国会議員も含めてよく言われました。

特に国会では、民主党が内閣総理大臣が策定するものにすべきではないかと言われました。これについては中央省庁再編のときに、国土計画を内閣府が行うか、国土交通省が行うか、かなり議論があったというふうに聞いてはおりますけれども、一つケリがついてしまったことでもあるのでいかんともしようがありませんということしか言えなかったのですが、全国計画についてはそういう議論がありました。民主党は国会の議論の中では、計画を国会承認事項にすべきではないかということをも主張されました。

全国計画についてはそんなところがちょっと議論になりました。ただ、原案どおり法律はできました。最後に残されている課題がいろいろあります。まず計画をつくって見ないと議論のしようがないし、その後どういう施策をとるの

かというところも、計画をつくる作業を通じて初めて明らかになってくる部分がほとんどだと思います。この法律を見ただけで何をしなければいけないかわかるということはあまりないので、いま、計画の策定作業に入っているところでございます。

ちなみに計画はどういうスケジュールかといいますと、いまのところは、平成18年～19年の間に全国計画をつくる、広域計画は19年～20年の間につくると言っていますが、役所の何年から何年と言った場合は、後ろのほうに近づく場合が多いと思うんですけども、国土計画の場合、どうしても政治的な流れに乗るか乗らないかということもございまして、今後の政権の構成などによっても策定期間は早くなったり遅くなったりする時があると思いますが、事務方としては大体19年と考えております。

なぜ19年かといいますと、19年から人口の減少が始まる。もしかしたら1年早まってしまうかもしれないのですが、そう言っていますので、19年の6月くらいを目途にというふうに言っています。

それから、法律制度の関係で残っている課題はあと2つほどございまして、1つは、国土利用計画法との関係です。国土利用計画法は最後に何が出てくるかといいますと、土地の利用目的規制とか、規制区域とか、監視区域といった取引規制になるのですが、土地利用規制に関する法律だと思います。

ただ、国土利用計画の全国計画というのがございまして、これはあまり有名ではないのですが、土地利用規制の基になるものとして、地目別面積の目標などを定めているのですが、この国土利用計画の全国計画だけは、国土の利用の将来像を定めているという観点では国土計画と非常に近いものがございまして、ですから、今回、一体的に作成することにしたのですが、国土利用計画法のほうは国土利用計画・全国計画の下に都道府県計画、市町村計画とがありまして、さらに、その都道府県計画から土地利用基本計画というものをつくって、都道府県がつくる土地利用基本計画は都市計画とか農振の計画の上位計画になる。そういうガチガチのシステムになっているのですが、特に土地利用の関係で国と都道府県の間を規定している制度は、都市計画とかが基本的に自治事務に

なっている中で総合的なものとしてはこれくらいしかないんですね。そういう意味では国と都道府県との関係をどうしていくかということも含めて、国土利用計画法の整理というのはちょっと積み残しになっています。

もう一つは大都市圏整備制度。これも、広域地方計画というのができてしまいますと、現在の首都圏整備計画とか近畿圏整備計画というのがあるのですが、これが非常に中途半端な存在になってしまいます。ただ、先ほども申し上げましたように、業務核都市の制度は多極法という別な法律なのですが、大都市圏整備計画制度には、政策区域という制度がありまして、これが、買い換え特例とか、税制あるいは融資制度、その他、いろいろなものの根拠になっています。いわば大都市というものを表章するための一つの根拠になっている部分もございますけれども、もともとは首都圏整備法とか、計画的に首都圏を整備するための制度として政策区域があるので、これを今後どうしていくのでしょうかというのが大きな積み残しになっています。

以上でございます。あと、ご関心のあるところについてお聞きいただけたら、お答えさせていただきたいと思います。

A では、あとはフリーディスカッションにしたいと思います。

最初に、私はまだ消化不良なので少し教えていただきたいのですが、共産主義が崩壊したものですから、計画をこれだけつくる国は世界の中でたぶん日本だけになってしまったのではないかと思います。ただでさえ計画というのは非常に多かったと思うのですが、今回こういう形になって、実際にどういう計画が残るのか。いまお話しいただいたところの繰り返しになるかもしれませんが、実際には都道府県の計画があって、それから広域計画があって、国の計画がある。具体的にはどういう形でその辺の計画体系があるのか、もう少し補足していただけないでしょうか。

講師 国土計画の体系としては、全国総合開発計画があって、地方総合開発計画というブロックレベルの計画（これは1回もつくられたことはないので

すが)があって、都府県総合開発計画という法律に基づくものはつくられたことがないので、そういうものがありました。今回、国土総合開発法については全国以外のものは全部なくしまして、全国計画だけになっています。

それから、広域地方計画というものを新たにつくったんですけれども、そのかわりにブロック法、東北、北陸、中国、四国、九州、これは全部廃止しています。それから、三大都市圏の首都圏、中部圏、近畿圏につきましては、まず首都圏は、基本計画、整備計画、事業計画という三段構えになっていて、全部国がつくる計画です。15年物の基本計画と5年物の整備計画と1年物の事業計画とあるのですが、事業計画は廃止しまして、5年物の計画と15年物の計画は名前の上では1本にして首都圏整備計画というものにしています。ですから、3本の計画を1本にした。近畿と中部はそれぞれ基本整備計画と事業計画、15年物と1年物があるのですが、1年物は廃止しています。あまり少なくなったわけではないのですけれども、三大都市圏については、首都、中部、近畿の3つで7本の計画があったものを、各圏域1コずつにしています。ブロックについては各法律はあって、どういう分け方にするかは政令で決めるのですが、広域地方計画というものに全部まとめました。だから、計画の数としては減らないかもしれません。もしかしたら増えるかもしれません。それから全国のものはいままでどおり全国計画というのが残る。都道府県がつくるものは国土計画としてはなくなりました。

A 国がつくる計画について、都道府県とかいろいろな要望を出すことができる。その辺は具体的にどういうプロセスになるのでしょうか。てんでんばらばらに要望を出されても困りますし。

講師 法律上は、新旧対照表がある部分で、第八条第一項、「都道府県又は指定都市は、単独で又は共同して、国土交通大臣に対し」というところのあとで、「当該都道府県又は指定都市の区域内における第二条第一項各号に掲げる事項に関する施策の効果を一層高めるために必要な全国計画の案」と書いてあ

ります。自分らの区域の中で行う国土計画に関する施策の効果を高めるために必要な全国計画の案を、これこれこういうふうにしてくださいという提案ができることにしています。全国計画の場合は縛りをかけている要素はこれだけしかありません。これは相手が都道府県、指定都市だけに限っているので、せいぜい50カ所ぐらいですけれども、全く無責任なことではなく、自分たちの施策、自分たちが考えていることに対して、国が全国計画でこういうふうに書いてくれると役に立つから書いてくださいという提案なら受け付けます、ということになっています。

広域計画は十一条ですが、必ず広域にわたるものでないとダメだということを入れています。当然、広域地方計画だからということなんですけれども、広域にわたるものであって、「当該区域内における施策の効果を一層高めるために必要な施策を提案することができる」。そういう意味では単なる陳情でももちろん出せるのですが、自分たちはこれだけのことをします、だから新幹線を敷いてくれとかそういう提案なのですが、それをオープンな世界でやりましょうということなのです。

A 実際どんな形が出てくるかというと、人間的な地域づくりをしようと、かそういう曖昧な形よりは、恐らく具体的な実物が出てくるのではないかと思うんですね。そうすると、例えば道路とか港湾とか空港。ここに何らかの形で出さないと、おまえはもうやらないということになるなということになりますと、みんなワッと出てくる可能性があります。実際には実物が全国から一斉に出てくる。そうすると結果的には、具体的な公共事業、社会資本整備のその地球のぶつけ合いみたいになってしまう可能性はないのですか。

講師 協議会が地球のぶつけ合いになる可能性は当然あります。ただ、全体のパイが小さくなっているのも事実としてあるので、最終的に国土交通大臣が決定する前に関係省庁協議というのをしますから、当然、財政当局は見ています。その中で協議会でオープンの議論をして、協議会も結構大変なんですけれ

ども、自分のところで優先順位をつけられないと、全部同じ順位ですと言って持ってきても財政当局でウンと言われないんですね。

A 今回、具体的なプロジェクトはあまり入れない形にしたということですが、具体的に都道府県とか広域からの意見をかなり言う段階で実ダマのぶつけ合いという形になる。プロジェクトの、ここでいろいろディスカッションがあるということも考えられます。例えばそこで財務省あたりが調整していいとかダメとか言ってしまうと、ここで具体的な実ダマの調整という話になってしまう。結果的には、実際にどういう形で国土を形成していくのかという形が、実ダマのぶつけ合いという形にだんだんシフトしていく可能性というのとは考えられませんか。

講師 全国計画と広域計画を分けているのですが、全国計画のほうは具体的なプロジェクトは原則としては書かないわけです。そこは法律上は「基本的な施策に関する事項」という言い方をしてしまっていて、個別具体的な施策ではないと。ただ、三大港湾とか、三大空港とか、全国で1万4,000キロという高速道路の延長とか、そういったものは全国計画で描かれるかもしれませんが、どこそこの何をやりますという話は広域計画に渡してしましますと。

広域計画のほうは、おっしゃるとおりタマのぶつけ合いになる可能性もあるのですが、一つは、全国計画を閣議決定する段階で「こういう国土にします」というのをキャップをはめておきますので、その範囲の中でしかできません、それから財政当局がチェックしますから野放図にはできませんと。皆さんが広域計画をどれだけ重視するか次第ではありますけれども、そこで少ないカネの奪い合いのようなタマのぶつけ合いになる可能性はあります。しかし、あくまでも広域計画ですので、広域の観点から必要なものに本当に序列がつけられるかという問題はありますが、優先順位をここで議論しましょう、というのが今回のこの計画制度の一つの売りなんですね。

A　そういう形できれいな形になることを望みますけれども、計画決定主体が国土交通省という話がございます。いままでの全総では五全総を除いては、時の内閣総理大臣の意思がかなり反映されたという感じがありますね、三全総とか四全総とか。今回は時の内閣といいますか、総理大臣の国に対する思いというのは、この中でいくとあまり反映されない形になって、国土交通省が決定主体となりますと、かなり実ダマのぶつけ合いになってしまうのかなという感じもするのですが、その辺はいかがでしょうか。

講師　広域計画は若干そういうおそれはありますが、全国計画は、一つは閣議決定をしなければいけないということと、もう一つは、経済財政諮問会議にかけなければいけなくなっています。経済財政諮問会議を今後の内閣の方がどう使うかちょっとわからないところがあるんですけども、いまの使い方をされている限りであれば、かなり時の内閣の意向は反映された形になると思います。

広域地方計画はおっしゃる要素がございまして、かなりハード主体の計画になるおそれがないわけではないのですが、最終的に国土交通大臣が決めようと思ったら、関係行政機関の長の協議を経てという形になっているので、財政当局がウンと言えないものであればいつまでも決まらないんです。

A　逆にいくと、とりあえずやってみましょう、やる手順を決めるのがこの法律ですよ、と。

講師　協議会というものをつくって、対等の立場になって協議をしてみようではないかと。だからいろいろ不安要素はありまして、地方支分部局というのはどこまで調整能力があるのかと言われるとかなり厳しいところは実際にありまして、それも問題があるのと、地方支分部局というのは省によって権限のあり方がまちまちなので、地方支分部局では何も決められませんというところもかなりいっぱいあります。国の中だけでもそういう問題がありますし、首長

さんが出てくるような話になれば一歩も引けないという話が多いでしょうから、では、誰がどうやって調整するんだという問題はありますね。

A 実際には国が全国計画をつくり、そのあとで広域計画をつくり、その場合には、国がなにがしかのコンセプトを出して日本の国土形成計画を出しますね。例えばそこで環境なり何らかのキーワードがあったりします。国が出したコンセプトに合わせてそれぞれのところはつくってくださいと、そういうことになるのですか。

講師 そこが、「基本として」という言い方がどこまでなのかなんですけども、全く反対に行かなければいいですよぐらいの可能性もあるんです、一方で地域の自主性に任せますと言っている部分がありますから。ただ、大筋はある一定の方向は向いてくださいということなんです。全国計画の中で特に国際戦略みたいなところは、全国としての国際戦略もあるかもしれませんが、地域、地域によって違う戦略もあります、というような書き方をするのかもしれませんが。

A 例えば東北は、どの程度のどういう形で圏域をつくるのかというのはあるかもしれませんが、例えば北東北と福島とが同じ議論というのは私などからは考えられないですよ。でも、そこでなにがしか議論してくれ、それは国が考えたことからあまりかけ離れたことではない形にしてくれという形でそこで広域的な計画ができますと、そこがもう一回束ねられると、国がつくった計画とちょっとかけ離れた計画になってしまう可能性もありますが、その辺はやってみようということですか。

講師 どっちが先かという議論もありますけれども、一方ができ上がっていったら、提案せよというのがありますから、それで提案される場合もありますし、広域地方計画というのは、ブロックの計画をつくる上で新しいコンセプト

トができてきたので、これは全国計画も変えなければいけないですねということであれば、政策評価をきちっとはさんだ上で改定をしていくということになるんです。一応30年から50年くらい先を見通した上で、15年計画といういままでと同じくらいのスパンを考えていますけれども、5年くらいで見直そうとは言っています、マイナーチェンジとはいえ。

条文上は読んでもよくわからない条文なのですが、七条の政策の評価に関するところは、政策評価の基本計画という各省がつくる計画がありますけれども、2年したら、「政策評価の基本計画にのせなければいけない」と書いてある。大体、政策評価の基本計画というのは3年先までを見て書くものなので、マックス5年間の間には全国計画については政策評価をする。政策評価をしたら当然見直すべきところは見直すということになるので、そういう意味では5年くらいでローリングというのは法律でやらなければいけないことになっています。その間に広域地方計画ができれば、場合によってはそっちのコンセプトに全国のほうを直していくこともあり得ると思っております。

A 全国のどういう計画ができるか、これからの話でしょうけれども、その中で計画について成果を重視していく、そこで評価をしていくというのがどうも私たちはピタッと来ないんですね。具体的な事業とか具体的な項目についてだったらあり得るのですけれども、私の感じでは、日本の国土をどうしていくかという形で、成果評価とはちょっとなじまないような感じがしていたのですけれども、この辺はどうでしょうか。

講師 政策評価には3つ種類がございます。事前評価は、B / Cなどを行う、予算要求の際に行うもの。成果評価は、目標に対して成果がどれだけ上がったかというもの。3つ目に、プロジェクト評価とか、施策レビューとか、総合評価と言っているものがありますけれども、全体を一回レビューするもの。その3番目のやつをやります、ということにしているんです。

いままでは国土審議会がよくやっていた総合的点検というのがありまして、

あれとあまり変わらないのですが、国土計画は社会資本整備重点計画みたいに目標がきちっと書いてあって、それに対して進捗度何%というものを書く計画ではないので、何を評価するかというと、策定時に考えていた、前提としていた事項とか、あるいは、予測を立てる上でいろいろパラメーターを設定します。その考え方が、5年なら5年たってみてそれでよかったかどうかを検証しましょうと。15年先を見通した上で、5年の断面でできているか、できていないかということをとやかく言うということではなくて、5年ぐらいたってみたら、こう向くはずだと思っていたのが実はこっちに行っていないかとか、それはちゃんとチェックしましょうということにしています。

A そういう考えで一応やっているわけですね。

講師 はい。それを制度としてやることにしましたと、それだけの話なんです。よくご疑問をいただいたところですけども、成果評価ではないんです。通常100 できますと言ったものが、70でしたというものではない。まあ、そういう部分もないわけではないかもしれませんが、全体としてはそういうものではなくて、前提としていた考え方が時代とともに見直さなければいけないところはないかとか、そういうのをきちっとやりましょうということになります。

A 従来の国土利用計画法というのは、私の感じではほとんど機能していなかったのではないかと思います。例えば東京都で国土利用計画を策定しているときに、策定し終わった段階でその計画自体がほとんど意味を持たなくなっているくらい、東京都は非常に変化が大きいわけですね。そういう点でいくと、国土利用計画法というのはあまり意味がないのではないかという議論を私などはしていたのですが、逆にそこが法律作成上はかなり重要な位置づけを占める、そういうふうな形になったのでしょうか。

講師 国土利用計画法は、端的に言うと今回は何も変わっていません。けれども、国土利用計画法の体系の中で全国計画というのがあって、それから都道府県計画というのがあって、市町村計画がある。都道府県計画から横に派生して、土地利用基本計画という土地利用の基本になる計画があって、そのあとに都市計画だ何だとぶら下がっている、法律上はそういう仕組みになっているんです。実際には土地利用基本計画は、都道府県の都市計画とか農振の計画の後付けみたいな計画になっていますし、国土利用計画は、特に都道府県計画なんて何のための計画かわからないような計画になっていますので、廃止してもいいのではないかという議論ももちろんあったのですが、どうしても国土利用計画法は私権の制限につながる法律なので、正直言って国総法の改正だけを考えるのが精いっぱい、国土利用計画法まで手が回らなかったというのが事実です。

国土利用計画の全国計画というのは何のためにあるかということ、土地利用規制を行う上での全体の規範を示しているものなんです、法律上は。あまり大した意味は持っていないと言われてはいますが、一応都道府県が土地利用基本計画をつくって私権の制限を行う。あるいは、非常に薄いつながりですが、土地利用基本計画から土地取引規制 - - 規制区域とか監視区域とかあるのですが、土地取引規制につながってくるので、土地利用上の関係もありまして、本来もっと密接でなければいけない土地利用と土地取引の関係を薄くつないでいる制度なので、全体の私権の制限をする上での公益は何かということの規定する上で、国土利用計画の全国計画というのは一応必要はあるのです。

それは何かということ、この国の国土の土地利用の仕方の基本的な方針というのを示しています。ただ、国土の利用の基本的な方針という部分は国総法のほうでも当然示し得る中身なので、そこは一体的にしましょうと。一体的にした上で土地利用制度がちゃんと機能するためには、国土利用計画法を直さなければいけない。運用だけ直せばいいという世界もありますけれども、都市計画法その他もできてだいぶ時間がたっているので、正直言って、後付けのために都道府県がいろいろな事務をやらされています。土地利用基本計画については審

議会にかけなければいけないとか、必ずつくらなければいけないものになっているので、都道府県さんもかなり負担になっているということで、直さなければいけないのですけれども、手が回っていないという状態です。

B 本来、ものすごく時代の求心力が強ければ、こういった法律改正というのはある意味でやりやすいところがあると思うのですが、なかなか難しい状況下での法律改正だったので、ご苦労も非常に多かったのではないかというふうに思います。

大きく3つあります。1番目は、「21世紀の国土のグランドデザイン」の評価です。「21世紀の国土のグランドデザイン」というのが平成10年に決定して、これがどういうふうに評価されて今回の新しい国土形成計画につながるのか、というのを伺いたいのです。

というのは、これも私見ですが、今回の議論は、法律を見直す議論と計画そのものを見直す議論と2つあると思います。ところが不幸なことに、法律の見直しの議論なのか計画の見直しの議論なのか、少なくとも一国民としてはワケのわからないままに進んでいるのではないかと。もしも国土総合開発法を見直すのであれば、それ以前に「多極分散型国土形成促進法」という法律がありますね。あれも四全総の実施法として定立された法律なので、一体多極法の評価というのはどうだったのだろうか。場合によれば、多極法の見直し、あるいは廃止という議論もあってしかるべきではないかという気もするんですね。すなわち法律的な体系論で言えば、国総法の見直しとともに多極法の見直しは随伴しなくてもよかったのかというのが一つ。

もう一つは、「21世紀の国土のグランドデザイン」というのが立って、それをある意味で後押しするような形で（あるいは別の体系かもしれませんが）、国総法及び国土利用計画法の抜本見直しを行うというふうに書かれたわけですが、では、本論の「21世紀の国土のグランドデザイン」にどういう議論があって次の国土形成計画に引き継がれたのか。これが1番目の問題です。

2番目は、四全総なり21世紀の国土のグランドデザインがなぜ求心力を發揮できなかったかという、そこには全く数字がない。すなわち、将来的なビジョンを数字で示すという営為を完全に放棄してしまったと。これでは国民ないし地方に対して、強力な求心力を与えることはできないと私は思っています。しからば、次にできる国土形成計画は、過去の反省に立ってある意味で数字的なビジョンを示していただけるのかどうか。

3番目は、それと関係いたしますけれども、一方で、一連の法改正ないし国土形成計画ができると同時に、この7年間の進行過程で公共事業の長期計画が随分見直されてきています。たくさん本数のあったものが統合されたり、個々の公共投資の長期計画に、まさに政策評価とかプロジェクト評価というチェックアンドバランスの視点が入っているというのも主要な見直しだと思います。

今回、国土交通省が一つになり、そのもとで新しい局体制をおつくりになる。しからば新国土形成計画と公共投資の長期計画がどういう関係性を持つのかというのを、もちろんまだ決まっていなくてもいいかもしれませんが、いままでのご審議とか議論の中でそういったことについて、専門の委員とか、各位のご意見があればそれを教えていただきたいと思えます。

講師 まず、21世紀のグランドデザインの評価ですけれども、改めて読みますと、グランドデザインの中身そのものは結構いいことが書いてあるんですね。計画の中身として何がダメかということは、先ほどの2点目のご質問と同じですけれども、具体的な数字が入っていない、あるいは、将来の方向はこうなるということだけでも具体的な数字は躊躇して入れなかった。これは時期的な問題ももちろんあると思えます。橋本内閣の最後のときで財政再建と言っていたので、マクロな数字でも一切入れさせないと言われたのか、入れるのに躊躇したのかちょっとわかりません。

それから計画の向いていた方向としては、2つの点について21世紀のグランドデザインはまだ追い切れていない。一つは、人口が減ることを前提としていない。21世紀のグランドデザインでも、減る、減ると言っているんですけれ

ども、2015年を目標にした計画です。あれは構造改革の行われた関係で無理やり5年延ばしたところがあって、もともとは2010年を念頭に置いていたみたいなのです。2010年と1998年ですと、当時の人口予測から見るとまだ右肩上がりなので、本当に人口が下を向いたところで計画を立てるという作業はいままでやったことがない。それをやらなければいけないではないかというのが1点です。

もう一つは、地球時代とかいろいろ言われてはきたのですが、特に東アジアとの関係が、昔の雁行型とか言っていた時代から一気に水平型に変わりがつつある。中国の経済規模は予想していたよりはるかに速いスピードで大きくなっているし、2010年くらいになると、1人当たりのGDPも抜かれるかもしれないという話が出てくる中で、日本だけを考えて国土計画をつくれぬ。大きく言うとその2点が、現在の21世紀のグランドデザインに対する見直しなんです。

本来は、こういう計画をつくるので、そのために法律を直さなければいけませんというのが筋だと思うのですが、先ほど申しましたように、「こういう計画をつくるので」と言っているだけで3年くらいかかってしまうわけです。

それから2番目のご質問について、いまの総合計画課（昔の計画調整局の計画課を引き継いでいるのですが）の考え方としては、最後まで生き残るかどうかはともかくとして、マクロフレームも目標数値も出そうと言っています。

ただ、これは幾つかの点から明らかに叩かれることがわかっていまして、一つは、施設整備系などの数字について財政当局が何と言うかというのが一つ。それから、これは3番目の話と重なるのですが、公共投資の計画はいついつまでに何をつくるという目標設定型の計画です。それとの役割分担ということを考えると、国土計画はいついつまでに何をやりますということをいうことを中心にするのではなくて、将来はこうなります、ということを中心テーマとします。そうすると、いついつまでというところをあまり言わないようにしながら数字をつくるというのを、どうするか。将来の飽和値としてはこうですというものが出せばいいのですけれども、そういうものでは必ずしもないと思いま

す。例えば日本の道路は何キロ以上はつくりませんか、そんな目標だったらできるのですが、時が決まっていなくて実は数字というのはつくりにくいところが多うございまして、そういう問題はあります。

それから経済マクロフレームについては、国土計画の15年というタームは経済的なマクロフレームをつくるには長過ぎて、つくってつukれないことはないですけれども、ほとんどあてにならないと思います。経済計画というのは10年は長過ぎる、5年が限度。一方、国土計画というのは10年では短過ぎると。一種のベクトルを示す意味での数字ということで数字を出したいとは思いますが、最終的な調整になったときにどれだけ生き残れるかというのは難しいところはあると思います。

公共投資の計画については、国土交通省所管部分については社会資本整備重点計画法という法律で一本の計画になっています。そのほかに、国土調査の計画とか、農水省の漁港漁場整備計画、森林とか、幾つか残っているものがありますけれども、同じ国土交通省がつくって閣議決定する計画なので、一応役割分担はしています。国土計画のほうはいつまでにどれだけするというものは決めていないです。全体の方向性を定めるものです。

それから、期間は15年ぐらいは見る。もっと長い30年、50年先を見通した上の15年でどういう方向になるかを見ます。それから、国土計画は施設整備、社会資本整備だけではなくて、土地利用、資源の保護・保全、当然そういうものも全部含めてやります。分野が違う、期間が違う、目標の意味するところが違う。一方で重点計画は5年というふうに決まっています。これは政令ですけれども、5年間にどれだけのことをやるか。いま、事業量をカネで書くことはやめていますけれども、5年間にやったことの成果をアウトカム的に示しています。

相互の関係はどうなるかということ、法律上、調和規定というのを設けていまして、社会資本整備重点計画法のほうに「国土計画と調和しなければいけない」と書いてありますが、一応こういう方向を向きますというのを国土計画が言った。では重点計画は、こういう方向を向く中で5年間に何をやるかを決め

ましよう、そういう分担にしています。5年間やったら、重点計画も見直すけれども、重点計画を見直して次のベクトルはこっちだと言ったら、逆に国土計画を見直すこともあるのかもしれませんが。社会資本整備のあり方が大きく変わってしまって、国土計画をつくったときの前提が大きく変わりましたということであれば、場合によってはそういうこともあるかもしれない、そういう理解でございます。

B 先ほどの質問でもう一つ。多極法については何か議論はなかったのでしょうか。

講師 もともと多極法は四全総の実施法としてできまして、四全総の計画ができてからできているわけです。五全総のときに非常に曖昧な処理をしまして、「多極分散型国土の形成を推進する」という四全総のフレーズは五全総には直接は出てこないと思います。「多軸型国土」という言い方に変えていますけれども、多極法はそのままになっています。

今度新しい計画をつくったら、多極分散型国土という要素はもちろん残るかもしれませんがけれども、2年後に全国計画ができるのをメドに見直すつもりです。いま、ちょっと考えられているのが、地域振興については、振興拠点という制度が多極法にはあるのですが、地道に努力して場所は増やしつつあるのですけれども。あと地方拠点法も、日本じゅうが拠点都市になってしまっています（笑）。それから中心市街地活性化法も、来年あたり見直そうとは言ってますけれども、地域振興の立法措置もいままでのままではよくないと思います。

A 例えば実際に地域でいろいろな事業とかそういうことを進めていこうというときに、新しい仕組みをやっていく。そうすると、現在の金融制度とかいろんな制度とそこでまた調整が出てくるわけですね。そこも全部のみ込んで、例えば地域振興についてはこういう新しい仕組みをつくって、こういう規制は

なくしますよというのが出てくると極めて面白いと思うんですけどね。

講師 具体的に何をというのは、そういう話だと思います。その前提には、当然、多極法は見直さなければいけないと。多極法は3つの要素があります。行政機関の移転、振興拠点、業務核都市。それぞればらばらなんです。業務核都市は業務核都市で何かやるべきではないかと。だけど、これをやるに当たっては、いまの首都圏整備法とか政策区域の枠組みと全く合っていないんです。

端的に言いますと、もともとの既成市街地と言われているところは、横浜市とか入っているのですが、業務核都市でも横浜市を指定してしまして、既成市街地からの分散という概念がもともとあったはずなんです。業務核都市はなぜか23区からの分散にしていますので、そういうところは本当はまとめないといけないという話は出ているのですけれども、もともとが違う制度だと簡単にまとまらないわけですね。

A 今回、例えば半島振興とか、そういうのを全部まとめているんな形で整理していただいたほうがよかったと思うのですけれども。

講師 そうですね。そのうち過疎と山村はそれぞれ総務省、農水省の所管になっているのですが、こちらにつきましては昔から課題ではありますが、カネの切れ目が縁の切れ目でしょうねとしか言ってないんです。カネをつけるための制度なので、カネがつかなくなったら再編はできるかもしれないけれども、いまはそこにエネルギーを費やすのは得策ではないと考えました。対象が狭ければ狭いほど強固な賛成者がいるので、それをやめますとするのはなかなか難しいんです。

半島振興法は道路にたしか追加措置が入っているんで、それがあればということ。離島だとかさ上げが入りますのでね。

C いままでの全総計画のそのときどきで、目玉とか、キーワードとか、

コンセプトとか、そういったものがあつたと思います。いま、国土形成計画は18~19年度でつくっていかれるということですがけれども、おっしゃったようにグローバル社会ということで、日本だけ見ていても物事は解決しないという中で、一方、活動主体というのは、企業もありますし、NPOもあるし、政府もありますし、個人もあります。今回の新しい国土形成計画においては、この辺が新しい概念として出てくるのではないかとか、キーワードはこんなものが考えられるのではないかとか、その辺、現時点で何かありましたら教えていただけますか。

講師 実は新農業立国という話は出ているんです。ある程度シナリオとしてあるのは、一つは、日本は石油がない。ちょっと値が上がっただけでいろいろなところに影響が出てくるので、何らかの外貨を稼かなければいけないのは事実ですがけれども、ずっと自動車が売れ続けるかどうか分からない中で、どうしたらいいか。一方で、中国がこれだけ伸びてくると、恐らく木材が不足するでしょう、食物が不足するでしょう、水も不足するでしょうと。

この木材、食物、水については、日本は水はそこそこあるし、木は、使えない状態かもしれないけれども、生えていますよね。食物はだいぶ基盤整備は進んでいる、実際使っているかどうかはともかくとして。農地も、使える状態にさえとっておけば、もしかしたらそのうち売り物にできるのではないかという話があるんですね。必ずしも農業だけで食っていくのは難しいかもしれないですがけれども、いまでも、付加価値の高いイチゴとか、リンゴとか、上海とかに――まあ、参入規制があるので、ポンポンは売れないらしいですがけれども、持っていけている。あるいは、日本のビジネスモデルとしてのもてなしを施す食物屋とか、そういうのが意外と中国で受けているという話を聞くと、もうちょっと農業に力を入れ得るのではないか。それは国土の管理という観点から、特に森林が荒れると災害が起こるので、必要でしょうと。かといって、農地しても林地にしても目一杯管理することはできないので、粗放的な管理をしながら、使えるというか、まだ木が生えている、あるいは農地に戻そうと思えば戻せる

ものはしかるべきタイミングはちゃんと維持していこうと。その頃、日本の人口もそんなに多くない状態になれば、自給率も上げられるのではないかというのが一つのシナリオとしてありました。

それから人口減少社会という観点からは、これも都市計画屋がずっと言っていて、なかなかうまくいかないのは「コンパクトなまち」という話だと思います。規制手段でコンパクトなまちにしていくというのと併せて、危ないところに人が住まないようにすることで、防災にかかる経費がそんなにかけなくても済むようにならないかと。傾斜度あるいは海拔別の人口というのを、いまと将来でどういうふうに変ってくるのかというのをシュミレートしたら面白いなと思っているんです。ちょっとそこまでできなかったのですが、日本の人口が1億2,000万人から、50年後、仮に9,000万人ぐらいまで減るとしたときに、そういうこともできるのかなと。

あと、東アジアの関係を非常に重視している人がいます。そういう人たちは何を言っているかということ、日本の経済的な重心を向こう50年くらいの間は西（九州）に移すべきではないかと仰っています。上海が恐らく今後50年くらい経済の中心になるのではないかと。パリから1,000キロとかそういう中にヨーロッパの主要都市が大体入っていることを考えると、東京では遠過ぎるのではないかと思います。上海1,000キロ圏に入るという意味では、九州。

確かに博多港なんていうのは目ざましい発展を遂げました。貨物の取扱量が大方の港は大体下がっているのがほとんどですけれども、博多港は右肩上がりだった上に、計画していたよりもはるかに取扱量が増えまして、それで港湾計画を改定したという、珍しい - - 珍しいと言っはいけないですけれども、そういう港なんです。いまはもう少しボトルネックが近づいていると思いますけれども、そういう意味でもうちょっと西へ持っていくと。だけど、それだけでは国内的に合意が得られないので、地球温暖化が進む中、一回西へ行くかもしれないけれども、次の檣舞台に上がるのは北海道、東北。次の50年ですね。

ちょっといろいろとは思いつくものはないのですが、その辺の国土管理的な話は、真面目に議論しているところはこの5ページのイメージの中に入れてい

ます。

A そもそも日本の国土計画の原点というのは食糧確保からスタートして、**「食糧確保という極めて明確な政策目標は具体的施策を実行に移す原動力であった」**んですね。いまのお話だと、その原点に戻るという感じもしますね。

講師 そうかもしれませんね。食料自給率も上げることについては比較的コンセンサスが得やすいようなんです。実際どれだけ上げるかとか施策の部分になってくると、反対ばかりなんでしょうけれども。

D 一つは、広域地方計画をつくる時に圏域を決めてブロックごとに話し合っ**て決める**ということですが、いろいろなものが都道府県レベルから出てきてちゃんとまとまるのかな、と。大体どこも圏域の真ん中に自分があると有利だと思うので、圏域の設定の仕方からして国が相当やらないとまとまらない気がします。その辺は全国計画をこれから2年かけてつくって、そのあとブロック計画なので、2年かけて全国計画をつくりつつ圏域の設定の仕方をコンセンサスを得ていくのだと思いますけれども、その辺の戦略というか、見通しはどうなっているのかなというのが一つ。

もう一つは、社会資本整備計画との関係で役割分担はあるということですが、**さはさりながら、先ほどのご指摘の中でも、数字があると求心力が出てくる**という話の中で、どの程度社会資本整備計画と国土計画、もっと長期のものとの整合性というか、国土計画が上位にあって社会資本整備計画が5年ごとにつくられる**というのを、仕組みとしてどうやって担保できるのか。何か担保するような仕組みが今回の法律の議論の中であったのかどうか。**

最後に3点目として、昔からある議論だと思いますけれども、**国としてのナショナルミニマムを確保する**というのは憲法上の要請でもあるので、それをどこまでやるかという話と、もう一つ、**将来を見据えて必要なことを先回りして、**

競争力が発揮できるように、社会基盤の整備なり、規制なり、土地利用計画なりを通した誘導をやっていく部分と、国の役割には2つあると思います。三位一体とかいろいろな議論の中で、その辺を切りわけて議論をするというのが国土計画の中であるのかどうか。

その辺はどんな感じなのかなと思ってしまして、先ほどコンパクトシティのお話もあったんですけども、人口が減少していくと、スマートグロースの反対で、スマート何というのかわかりませんが、スマートディクラインみたいなことを考えていかなければいけないと思います。そうすると、これまでの開発を先取りしていろいろなビジョンを打ち出していくというのとまた違う視点が要るような気がします。その辺、何か議論があったのかどうか。

講師 圏域設定は政令で決めますので、最後は国が決めます。決めるまでは当然いろいろな人の意見を聞くということで、1年間、国土審議会という舞台を使って決めます。これは、ゼロベースで決めますとは言っていますけれども、実際には知事会、経済団体、これの組み合わせがあるので、ここがかなり大きなメルクマールになると思います。

もう一つは、個々の地方支分部局の圏域というのがあるんですけども、これはちょっとずれたりするところがあります。

数字の上位性の話ですが、特に重点計画の話は、仕組み上、国土計画を基本としてつくらなければいけないとか、法律に書くという議論は確かにあったんですけども、法律に書こうが書くまいが、同じ役所の中なのでどこまでできるかというのはみんな見えていますから、整合がとれたものにしないとたぶん世の中から文句を言われるだろうと、それだけです。ばらばらにつくろうというふうなたぶん個々の部局はなると思いますけれども、大臣は同じなので、さすがにそうもいかないのではないかと。権限の問題があるので、重点計画法をつくっている部門と国土計画をつくっている部門は、もともと調和しなければいけないという規定がありましたから、何も足さず何も引かずということで話はしていますけれども、国土交通大臣がつくるという部分においてはきちっとした

関係にしていくのだろうと思っています。

最後の話は非常に難しいのですけれども、ナショナルミニマム論というのは、場合によりましたら数字で出さなければいけない話になるのかもしれないですね。特にこれから国力が下がっていくという中では、何を優先的に確保するかというのは一つ重要な話になってきます。いままでは道路投資一つとっても、一日交流人口圏という、その「交流」というところに一つのターゲットを置いたのですが、避難ができるかとか、そういうところにターゲットを置かないといけないのではないかという議論は当然あります。

「いのちの道」構想とか言ってますけれども、例えば、紀伊半島などではそんな高規格の幹線道路の需要は大きくないのですけれども、海沿いに国道が通っていますので、津波の避難路としては非常に情けない状態です。孤立する可能性が高い。であれば、もうちょっと山側に規格のいい道路をつくって、耐震性の高い道路をつくっておく必要があるのではないかと、あるいは第二東名、静岡県由比というところは、昨日も台風で東名の下り線だけ止まっていたけれども、東名、それから東海道本線、国道一号線はみんな接近しています。そういう頸動脈みたいなところがあるのですが、山側に第二東名が走っていることの意味があるので、道路一つとっても、もしかしたらそういうナショナルミニマム的なもの……これは、またばらまきの話にすぐなってしまうので、なかなか議論が難しいんですね。だけど、最低限これは確保しなければいけないというものを数字であらわすことは出てくるのではないかと思います。

それから、スマートディクラインという話は当然出ていまして、国土利用計画法と国総法を一緒に直そうという議論があったときは、国総法的な要素で全体の方針としてスマートディクラインというものを規定して、土地利用の規制にそのまま落とせるようにしたら実効性は高いのではないかという議論はあったのですけれども、まだそこまでできていません。

ただ、スマートディクラインという言い方になるかどうか分からないのですが、都市あるいは大都市圏をもうちょっとコンパクトなものにする方向は、少なくとも口先だけは言うことになると思います。それに対してどういう施策を

つけるかというのが、いままでは国土庁だったのですが国土交通省になったので、特に都市の政策について、都市計画とかいろいろな施策が身近なところにありますから、もうちょっと実効的な施策を書いた国土計画にそういう部分はしていかなければいけないだろうと言っています。

A ナショナルミニマムまではまだいいかもしれませんが、ナショナルスタンダードというのが出てきて、望ましい水準の議論が出てくると大変ですよね。

講師 居住水準はまだ出しているみたいですけども。

E 今度の新しい体系では、全国計画の部分はある種指針的な方向づけをするぐらいで、具体的なプロジェクト単位は広域の地方計画で出てくるように理解させていただいています。

先ほど、国際化というか、法律の中にも位置づけたというお話なんですけれども、実際にボーダーレスな社会の中で海外を見据えたプロジェクトというか、広い意味でものを考えたときに、それぞれのブロック単位で果たして日本全体を見据えたものが出せるのか。自分のところの圏域単位でしかものは見られないのではないかと。そういうものはやはり全国計画の中での位置づけが必要なのではないかと、実はお話を伺っていて思ったのですけれども、そのあたりはいかがでしょう。

講師 「個別プロジェクト名は原則として書かない」と言ってるんですけど、例えば三大中樞港湾（私はどうしても博多港を入れて四大と言ってますけれども）とか、空港、こういった国家プロジェクトは全国計画に書くと思います。それから、各ブロックが果たすべき役割のようなものを、多少抽象的かもしれませんが、九州はこういう役割を国家の中で担う必要があるとか、そのくらいのことは書く。その中で、いまおっしゃった世界との関係、あるいは今回、

海洋というものを計画事項に入れましたけれども、海はブロック境界というの
はないですから、海洋については全国計画で書かざるを得ない。海洋について
書いたら、その海洋のつけ根になる部分の陸地は、それぞれのブロック計画で
それを見据えて何か書いてもらわなければダメだと思うんですね。

その意味で、何々道路の何々区間をつくるとか、そういった形のプロジェクト
は書かないのですが、広い意味でのプロジェクトというものを全く書かない
ことはないです。

A 先ほどの五全総の話と関係しますけれども、あのときに国土軸という
のを幾つか出しましたね。また、地域連携軸というものもありますね。そこは、
今回の広域計画の中ではどういう形になっているんですか。

講師 国土軸と地域連携軸と両方あると思いますけれども、まず国土軸の
ほうは、いわゆる4本の軸という考え方はちょっとどうなるかわからないです。

その辺は今後どうなるかわからないのですが、人口に膾炙しているものでも
あり、例えば東北とか日本海なんていうのは結構使われるんですよ。だから、
ここはそういう意味でどういう取り扱いになるか全くわからないです。

一方で地域連携軸というのは、全くもって道路をつくるための発想でしかな
いので、地域連携軸というコンセプトが第一線に立つことはないのではないかと
思います、地域連携はあっても。ただ、広域地方計画というのをつくること
になれば、道路というのはかなり大きなウエートを占めると思うので、地域連
携軸という言葉を使うかどうかはともかくとして、まだしばらくの間はあの発
想は出てくるかなと思います。

A 決して新しい話ではないんですね。

講師 ええ。国土軸という言い方をするかどうかはわかりません。ただ、
さっき私が申し上げた中で国土軸の発想に近いのは、むしろ上海 - 九州 - 東京

なんですね。それぞれ1,000 キロずつくらい。だから、アジアと日本の結節が上海 - 北部九州で、結局それから先はいまの西日本国土軸になるのですが、そこから日本の軸として九州 - 東京。北をどうするかという話はまた出てくるんですけども、そんな感じになるのかもしれないですね。

A 今日、本当にどうもありがとうございました。(了)