

国土計画考 - その 40 -

日時：平成 22 年 5 月 20 日（木）12：45～

場所：海運クラブ 308 号会議室

B それでは、早速始めていただけますでしょうか。お忙しいところを来ていただきまして、「全国総合開発計画の点検」ということで、総括をしていただきたいと思います。

A この道の大家である方々の前で話をする羽目に陥ったわけですが、非常に単純な議論になって、たぶんそれについていろいろご意見があると思いますので、むしろそういうご意見を伺えれば、私としては幸いだと思いません。

一応、メモのようなものをつくってまいりましたので、それを見ながらお話ししたいと思います。「全国総合開発計画の点検」というタイトルになっておりますけれども、国土計画の目的というのを非常に単純化して考えると、計画という以上、常に、最適性、オプティマルな状態というものがあって、それを追求するのが本来の国土計画ではないか。そういうふうに考えてみているわけです。

最適性を追求するということになりますと、その前提になる価値基準というものがあるわけです。ここに書きましたように、いろいろあると思いますが、代表的なものは「効率」「公平」「安全」という基準が考えられるだろうということで、最初の「効率」を基準にとると、所得倍増みたいな所得の最大化とか、場合によると資産の最大化、デュアルな形で費用がミニマムになる、そういうふうに考えられるのだろうと思います。

公平という価値基準 公正というのと、公平よりは強いジャスティスということですが、公平のほうが一般的だろうと思います。これはいろんな格差の最小化、機会の均等化。機会の均等化というのは、地域計画の場合は、幹線交通へのアクセス、教育や医療への機会というになるのだろうと思います。

3つ目の「安全」というのは、ここに書いてあるとおりで、特に日本の国土

計画では、安全保障の問題というのはほとんど触れられていないわけですが、本来はかなり重要な柱になるものだろうと思います。とりわけ、今後もし国土計画というものが続いていくとすると、安全保障の問題は無視できない。例えば国境地域の離島の役割というので、離島を安全のためのベースに使おうという意見も、当然、既にあるわけですが、そういうことが多少できるように離島振興法が改正されたこともあります。

そういうように、価値基準の違いによって国土計画の内容もいろいろと変化することになるだろうと思います。

実際に全国総合開発計画がつくられたものを、最適性の基準から見てどういうふうにかんがえるかということに簡単に触れさせていただきます。

まず最初の「第1次全国総合開発計画」です。これは、やや矛盾した国土計画ということなんですけれども、目標として、地域格差をできるだけ縮小することに加えて、所得も増やすということになっているかと思っています。(3)に「国民所得倍増計画との補完的役割」と書いてありますが、倍増計画で、地域の計画が必要だということを受けて作成されたことから見て、所得の極大化という面があるかと思っていますけれども、それが「太平洋ベルト地帯構想」とリンクしている。しかし、開発のスキームである拠点開発方式は、ご案内のように、もう少し大都市圏から離れた地域に拠点をつくって開発をして、その影響が周辺に及んでいくという考え方だったかと思っています。そういう意味では、太平洋ベルト地帯構想と拠点開発方式で描かれたものは、本当は少し違ったものになっているかと思っています。

工業開発拠点は新産・工特という形で実際に開発されたわけで、これは評価はさまざまでしょうけれども、これまでの地域開発のいろいろな実績から見て、工業開発拠点は成功と言っていいのではないかと私は考えております。

一方、都市開発拠点というのがあって、これは、中枢管理機能を集積して、その周辺に、いろんないい影響を与える、外部経済効果を持つような拠点ということであったわけですが、これは政策手段も難しいということもあってなかなか成功とは言えない。ここには「無策」と書いてありますが、策がな

いという状態だったろうと思います。

それが、第一次全総計画で、私は第一次全総というのは実際にはタッチしていないで、次の新全総と三全総はお手伝いをさせていただいたわけです。三全総のときは一緒に悪戦苦闘したという状態でありますから、新全総がどうしても説明の上で中心になるかと思っています。

新全総については、2ページにありますように、「開発の目標」に「国家経営の生成システム創出」という大変野心的な目標が掲げられていると思います。国家経営の生成システムとは何かということで、なかなか明快な説明が難しいわけですが、ドラフトの中に「国家経営の生成システム」というので出てくるわけです。

要するに、明治政府が国の経営の基礎をつくったようなものだというので、たまたま新全総の作業をしていたときには「明治100年」というときだったので、明治政府の100年の間にこれまでの国家経営のシステムがだいぶ古くなって陳腐化してきたので、これを刷新するんだという、相当勇ましい議論だと思っています。

新全総自身には、自然と人間の調和だとか、いろいろ美辞麗句が書いてありますけれども、本当はこの国家経営の生成システムの創出ということが新全総の大きな目標だったのだろうと、私としては解釈しているわけです。「情報化」というのを国の閣議決定したような文章に使ったのは、たぶん初めてではないかと思っています。「情報化」というのが昭和43年頃の新全総のドラフトにバツと出てきた。情報化というのがどんどん拡大して、一つの流れになっていったということだと思っています。

「開発のスキーム」のところですが、普通は大規模プロジェクト方式ということで整理されていると思います。お配りした別添の資料の1ページ、下に、全総計画の1次～4次、「国土のグランドデザイン」と「新しい国土形成計画」というのを一覧表にしたのがあります。この中で、新全総の「基本目標」というところを見ると、「豊かな環境の創造」とか、「人間と自然の調和、開発可能性の拡大、環境保全」と、月並みな目標になっています。開発方式として

は「大規模プロジェクト構想」というふうになっています。わりにこういう整理がされていますけれども、新全総の開発のスキームとしては、ネットワーク開発方式と言ったほうがその計画の性質を表現していると考えております。

このスキームにのっとして、明治政府がつくった国家経営の生成システムの刷新 通常の鉄道網から高速幹線鉄道網、一般道路から高速道路、あるいはエアライン充実とか、通信網の整備とか、そういうネットワークが整備されることによって、開発の可能性が全国あらゆる場所で拡大していくというような考え方であったと思います。

新全総の計画と実績がどういうふうになっていたかというのを見ていただきたいのですが、私のメモが3枚あって、その次に「新全国総合開発計画の計画と実績」という紙が入っております。これを見ていただきますと、総人口は、昭和40年、計画の基準年次が9,828万人、昭和60年には1億2,000～1億2,300万という目標であったのですが、実績は1億2,105万ということで、想定が実績に非常に近いということになっております。人口の関係は比較的近いのですが、65歳以上というところでは、計画に比べて100万ぐらい実績が上回っておりまして、全体に占める割合も、9.5%と見ていたのが10.3%になったというふうに、多少高齢化の進み方が想定よりも上回っていたということになっています。

世帯のほうは、想定よりも世帯数の伸びが少し上回っていて、したがって、平均世帯人員が小さくなっている。とりわけ単独世帯というのが、計画で390万世帯だったのが639万世帯にまで増大しています。

国民総生産は、計画では40兆から130～150兆というふうになっていたのですが、実績では114兆になっております。これは、デフレーターの関係でやや吟味が必要かなという感じがしています。

個人消費支出も同様で、計画を下回っていますけれども、これもデフレーターの関係がちょっとあります。

生産所得は、第3次産業の割合が計画よりも実績が10%以上上回っているということで、第3次産業化の姿が出ているということだろうと思います。それ

は就業者数でも同じでありまして、第2次産業が想定よりも少し下回っているのに比べて、第3次産業の就業者がかなり増えているという姿が出ていると思います。

次の職業別就業人口のところは、かなり想定と近い姿でありまして、構成比を見ても、農林漁業従事者が9.1と9.2、事務従事者が33と32.3。職業別になるとかなり近い姿になっています。

工業出荷額は、昭和40年の30兆円から、5倍と言っていたのですけれども、これも時価で計算しているからちょっとおかしいですね。5倍が9.1倍。

エネルギー需要は、4～5倍という計画が実際には2.5倍。

原子力発電は、1万kWぐらいで、計画では3,000～4,000万kWと見ていたのが2,469万kW。これは、たしか原子力発電の操業が41年でしたかね。ですから、1万3,000kWというのは、実験用の何か……。原子力がその次の年あたりから、商業用の発電が始まったような記憶があります。

いずれにしても電源構成比で見ると、計画で10%と見ていたのが、実際には14.6まで昭和60年には高まっております。

基幹産業生産規模というのがありまして、新全総では、昭和40年に4,100万トンと4倍。ですから、1億6,000万トンというようなことを考えていたのですが、実績は1億500万トンということで、4倍と見ていたのが2.6倍にとどまっています。

石油は、5倍と見ていたのが2倍になっています。石油化学の中でエチレンについては、13倍と見たのが5.4倍ということで、石油、石油化学コンビナートに対する需要というのは、計画はかなり過大に見ていたということになっております。

大規模プロジェクトでは、新幹線、計画の中では仙台 - 福岡間1,420キロの高速幹線鉄道を建設して、「順次、全国的高速幹線鉄道網を整備する」というふうに書いてある。それに対して実際には1,857キロということになっております。

お手元に、幹線鉄道網の図を資料として配ってあると思いますが、これはた

しか 4,000 キロぐらいの想定だったように思います。地方ブロック別の計画と構想というのがありまして、その構想というところをみんな足すと、非常に大きな数字になるようになっておりました。

幹線高速道路は、幹線高速道路として約 7,600 キロの道路網建設。これは計画の中では、「下の図にあるような道路網を建設」と書いてありますが、その下の図というのが約 7,600 キロです。昭和 60 年にはどうなっていたかという、共用延長が 3,574 キロということであります。

ネットワークに関連して、いろんな大型のプロジェクトがどんどん出てくるということで、大規模畜産基地というのがあって、これは「無し」と書いてあるように、成功していない。

超大型工業基地というのは、ここには苫小牧東とむつ小川原が書いてありますが、これが超大型工業基地として意図されたことは間違いのないのですが、実際にそう言えるかどうかということには多少疑問があると思います。

大規模海洋性レクリエーション基地というのは、数カ所という表現になっていたと思います。これも、実際には計画で言うほどの大規模海洋性レクリエーション基地はできなかったのかなというのが、計画と実績の大まかな姿であります。

メモに戻っていただきまして、「新全総作成の組織」と書いてありますけれども、これは、非常に特徴のあるやり方で計画がつくられたように思います。最初に書いてあるのは「平田研究会」というので、平田敬一郎さん（前開銀総裁）がヘッドになっている研究会が、昭和 43 年の 2 月から 4 月にかけて、集中的にその間に 5 回開かれて、産学官による計画の骨格の検討が行われた。

その委員会の委員の名簿が資料の中に入っていると思いますけれども、それを見ていただきますと、主査が平田敬一郎さん、当時は日本電子計算開発協会の会長をしておられました。主査代理が大来佐武郎。ごらんいただくように吉田達男さんも入っておられますけれども、学のほうは渡部経彦、京都大学のバリバリの先鋭なエコノミストです。宍戸駿太郎、それからフィジカルのほうで、八十島（義之助）さん、本城（和彦）さん、笹生（仁）さん。それから、農業

のほうの石川（英夫）さん。こういうメンバーで、相当長時間にわたって何回も検討が行われたということです。

それから、「大来研究会」というのがありまして、メンバーのリストが入っていると思います。経済企画協会の中につくられた形になっていますけれども、大来さんが主査で、吉田達男さんが主査代理。これは平田研究会に比べて少しジェネレーションが若いんですけれども、今は皆さん大御所になっています。伊藤滋さん、今村（奈良臣）さんは農業ですね。内田（元享）さんというのは、その当時は通産省の課長でした。それから黒川紀章、道路公団の武部（健一）さん、学習院の田島（義博）さん、早稲田大学の中西（睦）さん、人口問題研究所の浜（英彦）さん。こういう人たちを集めて検討会が繰り返されたわけです。

その名簿の次に1枚、参考資料があると思いますが、「日本列島の未来像についての20の設問」というのがあって、これは、こういう設問に委員の皆さんが答えるという形で問題提起が行われています。非常に間口が広いさまざまな問題について、「どう考えるのか？」というふうに試されているようであります。最初の質問が、「20年後、日本は世界の人類社会の中でいかなる役割を果たしているか」、その次は「日本の20年後における政治体制、権力構造はどのようなものであるか」、第3問が、「『経済成長』『福祉国家』等政策目標についてどのような変化があるか - 政策目標についての価値観の変化をどう考えるか」といった設問が20個続いて、そういう設問についてのディスカッションが行われたわけでありす。

そういうことをやりながら、経済企画庁の中の作業部隊としてはいろいろな独自作業もやってきたわけでありす。本邦初公開みたいなものは、「全国地域計量モデル」というのが使われまして、各ブロックごとの経済活動についての展望が計量的に示されている。この全国地域計量モデルというのは、先生方ご存じだと思いますが、福地さんという、当時、ICUのプロフェッサー。その人が経済研究所に主任研究官で来られて、9ブロックの全国地域計量モデルという膨大なモデルをつくられたわけです。これを新全総では実際に動かして、い

るんなシミュレーションをしていたわけではありますが、実は、このモデルを使うことについてまかりならぬという一部勢力がありまして、その目をくらましてコンピュータを使って、当時のコンピュータはIBMの機械だったのですけれども、いまに比べると非常に遅いというか、一つのシミュレーションするのに2時間もかかるというので、なかなかその作業が大変だったんですね。そういう新しい兵器を使ってやった。

それから、たぶんこれも初公開のようなものですが、「生活時間の推計」というのがありまして、そういう作業もやっておりました。

新全総はその程度でありまして、三全総ですが、開発の目標としては「人間居住の総合的環境の整備」となっております。新しいところは、環境・資源の有限性というものを強調しているとか、生活重視の整備の必要性とか、大震災への対応といったところが出てきているところだと思います。

開発のスキームはいわゆる「定住構想」ですが、全国計画として定住構想というものをどういうふうに変現していくかというのは、いろいろ難しい問題もあったと思います。ただ、定住構想自身は、新全総の頃から広域生活構想というのがあり、また、定住構想の議論が進むにつれて、流域生活圏 河川局系の人たちが非常に熱心にやって作品をつくられたわけですが、流域生活圏といったものが背景にあったと思います。

「定住構想の限界」なんて書いてありますが、中央政府がやる国土計画としての政策手段の限界みたいなものがどうしても定住構想にはある。

それから、「特色のある個性的整備」というのは確かに非常に重要なんですけども、平松さんが始めたような特色のある地域整備といったものも、長い目で見ると、失敗したものもあれば、うまくいっているものもありまして、そういうものに中央政府がどういう役割を果たしていくかという問題があると思います。

この整理として最後に書いてあるのは、「21世紀の国土のグランドデザイン」ということでありまして、開発の目標は「多軸型国土の形成」となっております。それまでの全総計画の中で特色のあるのは、グローバリゼーションという

ことを非常に強く意識して、グローバルゼーションのもとでの国土計画ということが前面に出てきている。

それから、未曾有のというか、明治以来初めて人口が減るという事態が出てきたので、人口減少時代のランドデザインをどうするのかということが強調されたと思います。

ただ、人口減少については、最近、出生率が多少回復してきていることがあり、また、寿命が想定よりも長くなっていることもあって、人口問題研究所が想定したようなドラスティックな人口減少は起こらないのではないかと。出生率の回復の度合いがどうなるかにもよりますけれども、もしかすると、フランスだとか北欧に近い回復をするかもしれないということを主張する人もいて（私もそう主張しているのですが）、そういうことになると、人口減少ということも少し模様が変わってくるというふうに思います。

開発のスキームとしては、「参加と連携による国土軸の形成」が挙がっておりますけれども、これは、ここにあるように「多自然居住地域の創造」。これは一つの売りものだったのですが、要するに、中山間などの地域で自然に囲まれながら豊かな生活ができる、そういう多自然居住地域をつくっていかうということだったわけです。アイデアとしては非常にすぐれたものだと思いますけれども、実際の動向はなかなか容易ではないというのが実情だと思います。しかし、これはランドデザインの中で一つの新しいアイデアだというふうに言えると思います。

「大都市のリノベーション」というのは文字どおりです。

「地域連携軸の展開」というのは、県の枠を越えた「地域連携軸」というものを考えて生み出そうというアイデアが出てきていたわけですが、クエスチョンマークがついているように、うまくいくケースというのもそう多くないというふうに思います。

「国土軸をめぐる論点」というのが最後に書いてありますけれども、このときの国土審議会とか部会の中で、「国土軸」というものについての議論が非常にありました。国土軸というふうに打ち出そうとしたのは下河辺さんですが、そ

れに対して「国土軸とは何か」という意見がいろいろありました。国土軸とメガロポリスとはどう違うのか。メガロポリスは例のゴットマンの、ボストン、ニューヨーク、フィラデルフィアですか、巨大な都市地区をメガロポリスと称して、日本でも「東海道メガロポリス」というふうなことを言ったわけですが、メガロポリスと国土軸はどう違うのかという話で、「国土軸はメガロポリスに比べてもっと文明論的なものです」ということを下河辺さんなどは言っていました。

しかし、委員の皆さんはなかなか納得しなくて、国土軸の形成のための中央政府とか地方政府、どういうコミットメントがあるのかとか、国土軸というのは目標になるのかとか、そういった議論が行われたと思います。一つ覚えているのは、この頃から、霞が関のOBは審議会の委員になれないということになっていたことです。

その中で広域国際交流圏みたいな話で、一番決定的なのは、スーパーハブ空港ではないかという議論があったんですね。これは、いろんな人が担いでいるところがあって、いろんな人が担いで大変面白い議論が展開したのですが、意外に国土審議会の委員会は消極的な人が多くて、スーパーハブ空港というのはうまく消化できなかったわけです。そのようなことがちょっと思い出としてあります。

それから、グランドデザインはもう日本の国だけのデザインでは話にならないので、むしろ東アジア圏みたいなものもちゃんとつくるべきだ、というような議論もした記憶があります。

私の用意したものはその程度でありまして、ちょっと早いですがけれども、いろいろとお叱りを受ければ、私としてもまた勉強できるのではないかと思います。よろしくお願いします。

B どうもありがとうございました。

お言葉に甘えまして、クエスチョンなり、ディスカッションなりしたいと思います。いかがでしょうか。

C 全体の流れは大変よくわかったのですが、新全総の段階では、逆に言えば日本の社会資本のインフラが整備されていない段階だったから、道路にしる何にしる、実施の5カ年計画みたいなものがそれぞれの省で先行していましたね。その後も、実施に移すものとの結びつきを行政的につくられていたところがあると思いますけれども、三全総になるに従って、そこが甘くなってくるといいですか、実施手段と結びつけるための手立てが少し甘くなってきたのではないか。そのこのところはどういう具合に見ておられるでしょうか。いまの空港のハブ構想もいいんですけども、考え方はあっても、そうしようという動きはどこにも生まれなかったですよ。

A 全総計画というのは、社会資本という点に関して言えば、経済計画のほうの実施の基礎としてあって、ご案内のように、5カ年なら5カ年の総額と部門別配分がされるという過程で、各省の5カ年計画についてのコントロールもあり得るし、逆に言うと、各省の要望が強くなるということもあったと思います。新全総は確かに、総額何兆円の投資をすると書いてあるわけです。それが実際に実施とどうつながるのかと言われると非常に難しく、新全総をつくった後の経済計画が、その新全総の枠組みを踏まえて5カ年計画の投資配分を行った、ということはどうもあまりないように思うんですね。

C グローバリゼーションの問題とか、人口減少もそのときから展望していて、それが、こういう国土計画なり経済計画の中で現実はどう結びつく政策になったかというところが、なかなか見えてないですね。

A そうですね。

C これから地方政府と中央との関連が徐々に変わる段階で、そういう一つの方向性なり合意がどこにもつくりきれないとすると、どっちに向かっていくのだろうか。

A グランドデザインのとときには事務局としては国土庁でつくったわけですが、国土庁の場合は、そんなに強い各省に対する介入というのがあまりないように思いますね。新全総の頃は、民間の方とか、各省の人がやたらとやって来て、行列がついていたわけです。そういう形で民間の方々の認識が非常に高まって、大規模プロジェクトという、一時はものすごくいろんな……。

C 期待感もあってね。

A いろんなアイデアが出てきたわけです。そういうことをやる人たちが大勢いたわけです。

C そうですね。

B テンションがすごく上がっていましたね。歴史の流れというか、そういうことと言われてしまえばそれまでなんだけれども、どうなんですかね。何が原因と考えますか。

A やはり新全総の頃もそうですけれども、例えば田中角栄が総理で、列島改造をやれということから始まって、国土庁をつかって実際に推進しようとしたわけですね。一時は、全体としてそっちの方向に動いていったと思いますけれども、総理以下、国の全体がそっちへ動いていくということは、大きなテンションというのか、力を生み出すのではないかという気はします。

D 全体の流れは非常によくわかったのですが、三全総からグランドデザインを述べておられますけれども、間の四全総と国土形成計画はどういうふうに考えておられるのか。その辺の間を埋める形で、お考えをお聞かせいただきたいのですが。

A 僕は四全総というのはあまりよくわからないんですね。私自身はタッチしていないこともありますが、ネットワークと生活圏みたいなものと両方に足を置いているのと、それから、1万3,000キロでしたか、そういう大きな道路計画を政府として閣議決定したというところが強調されていったと思います。

D やはり計画というからにはフレームワークがあって、先ほど第一次全総のところでお話がありましたように、「何のための計画か」という話がなければ、計画ではない。何を実現するための計画かということがなければ、計画ではないんだけど、形成計画の場合、そのフレームワークといいますか、「何のために」というのがどうも見えない、はっきりしない。

もとに戻ってお話しいただいた中で、お伺いしたいと思います。一つは、国土計画の目的の中で、「効率、公平、安全」という非常に明確な形でお話しいただいたのですが、「成長」というのはこの中ではどういう形で入ってくるのでしょうか。先ほど、例えば所得倍増計画の補完的役割だということもちょっとおっしゃっていました。これは成長というのが前提にあって、それがフレームワークで、それを実現するために国土計画があって、その価値基準を「効率、公平、安全」という形で考えていいのでしょうか。

A そういう面もあると思いますね。やはり成長というのは効率的でないと思えない。資源配分が効率的に行われるということが成長をもたらすと思います。だから、目標としては、成長と効率というのはかなり一体的なものではないかなと思います。

D 成長というのも、一つの価値基準というふうに考えてよろしいのでしょうか。

A そうですね。効率と同様に「成長」も価値基準として挙げるということは、十分あり得ると思います。

D それから、第一次全総のところで拠点開発方式というお話をいただいたのですが、当時、拠点開発方式というのはいつ頃から議論されたのか。当時のことはよくわからないのですが、例えば均衡成長的な考え方と拠点開発的な考え方と、いろんな議論があったのではないかという感じもしますけれども、拠点開発というのがメインの方式となった経緯については、どんなふうにご考えておられますでしょうか。

A 拠点開発というのは、第一次全総のときは私はまだ建設省にいましたから、経緯はあまりよくわからないのですけれども、むしろ 29 年頃に吉田さんなどがつくった、「地域開発の構想」だったですか、社会資本 A B C 論が出てくるものですが、そのときに既に議論されているのではないかと思います。ちょっと自信はないんですけどね。

D 日本全体が均衡的に発展していくという考え方と、二つか三つぐらいの拠点を選んで、そこでハーシュマンみたいな形で発展させていくという議論があったのではないかなと。

A 均衡成長というのは、地域間の均衡成長もありますけれども、セクター間の均衡成長がありますね。一時、私などもやったのですけれども、「ターンパイク・モデル」というのをやっていました。これは、もともとはフォン・ノイマンという天才的な物理学者がつくった定理なんですけれども、均衡成長が一番能率がいいということで、ターンパイク・モデルというのを、村上泰亮とかも一生懸命やっていた時期があるんですね。

D 私たちが素人かじりしたところでは、均衡成長論というのは、豊かなところから乏しいところに所得とか資源を移していく。資源当たりの効用というのは、乏しいところのほうが豊かなところよりも高いはずなので、全体としては均衡成長のほうが効率がよくなるはずだと。そんな議論を私たちはかじった

ことがあるんです。実際、日本では拠点開発というのが一本筋で行っているわけですね。

A 拠点開発でうまくいっているというのは、新産・工特ぐらいですかね。

D 先ほど新全総のところで、「計画と実績」という形で非常にわかりやすいのですが、この中で、当時の新全総の計画の中で、この後に石油価格が上がっていくわけですが、エネルギー価格と外国為替相場はどういう形でこの頃は議論されておられたのでしょうか。

A 為替は全く 360 円でやっていました。それから、石油価格の値段 価格というのも当時は非常に安いレベルで、ほとんど考慮しないぐらいだったんじゃないですかね。

私は、新全総のときは、フレームワークと大都市問題という 2 つの班に属していて、かなり全体的な仕事を把握できた場所にいたのですが、石油価格の価格を議論した記憶はあまりないですね。

D あの頃、中東戦争が起こるとは誰も予測していませんからね。

A そうですね。

D 計画と実績と対比されていますけれども、いまおっしゃったフレームワークでいくと、この中では、どの辺がフレームワークとしては一番大きなウエートがあったのでしょうか。

A 新全総の場合は、ここには書いていませんけれども、20 年間で投資をどのぐらいやる、というのがありました。

D 公的投資ですか。

A 公的投資、民間投資も両方です。あとは、大規模プロジェクト論とありますが、2ページに書いてあるところの、大規模プロジェクトと、その背景にある例えば鉄鋼、石油の規模、これは相当熱心に検討していて、超大型工業基地というのが必要だと。鉄鋼が2億トンぐらいになるのではないかとか、エチレンなんかも、ここに13倍と書いてありますが、そういう供給力が満たされるような大規模工業基地をつくらうという議論でした。

大規模畜産については、ご存じかと思いますが、牛1,000万頭論というのがあるって、当時の牛の頭数が約300万だったのですが、それを3倍以上にすると。日本の農業を、おコメ中心のものから、おコメと牛肉と両方をまたにかけた農業にしようという議論だったわけです。だから、農業としては非常に大きなステップで、農林省はよくマルをつけたなと思うぐらいですね。そのときに農水からは、福岡県の古賀とあって、その後、衆議院に出た人が農水の代表として来ていました。その辺が下河辺さんなんかにたきつけられてやっていたんですよ。審議会でも、通産省のOB次官は、日本の牧草地を1頭1ヘクタールかな……。

B 1頭1ヘクタールでした。

A 1,000万頭だと1,000万ヘクタールになる。そうすると、3,700万ヘクタールのうち1,000万ヘクタールも牛のためにリザーブするのか、というような議論をしていました。

D 大規模畜産基地というのは具体的な候補地があったんですか。

A ありましたよ。

D 例えばどういうところですか。

C 苫東ですよ。世銀のカネも入れてやろうかと。

A 苫東とか、岩手県の北上山地とか。

C たしか、草地開発公団だか、事業団とかいうのがありましたよね。最初に手がけたのはあそこら辺です。

D 草地開発事業ですか。

C 奥羽山脈の両側にね。

B ただ、大規模畜産基地の流れでいくと、道東・道北の畜産事業団の開発というのにつながっていったら、北上は、ちょっと正確には忘れたけれども、「混牧林業」とかいう言葉を使っていたんです。

牧畜と森林。それで、様式が違うということをイメージしていたみたいですね。我々作業をしていた立場からすると、さっきの道東型のやつは、草地開発だったものね。

C 現状、どうなっているんでしょうかね。

B 単純にそういうような開発構想とは別に、畜産の生産システムが進歩したんですかね。馬だけではなく牛もそうですね。そういう形で季節によって...
...

C 利用してね。

B スイスの事例の日本版みたいなものが最近では定着しているみたいですがけれども、肉質がすごくよくなるという、「質」の問題で言っているみたいですね。

D あの辺の草地が虫にいいというんです。それで非常にいい牛が育つ。だから、そういうことを念頭に置いておられたのか。それとも、例えば熊本の阿蘇あたりを念頭に置いておられたのか。

A 阿蘇九重も入ったんです。新全総のときには、地域のブロックごとの計画と構想というのが書いてありまして、それには相当具体的に書いてあるんです。農業のメインの課題の中には、昭和60年に、「乳用牛と肉用牛を合わせて約1,000万頭を飼養することを目途に、新たに140万ヘクタール程度の草地を確保することと、飼料基盤の強化に努めること」と。その140万ヘクタールの草地をどこでやるかというのは、地方ブロック別のところで出てくるわけです。

D いま、お話を伺っていると、鉄はこれだけつくらないとダメ、大規模畜産はこれだけつくらないとダメ、高速道をこれだけつくらないと日本はこれからやっていけないとすると、先ほどおっしゃった「国家経営の生成システム」といいますか、明治時代と同じ……明治時代もそうでしょう。こういうことをやっておかないと日本はうまくいかないという話とちょうど裏返しみたいな、工業化時代において日本国土全体をこうやって持っていきこうと、そういうテンションが上がった時代だったんでしょうね。先ほどおっしゃった国家経営の生成システムというのは、聞いただけではよくわかりませんが、全総のフレームワークをお伺いしていると、何となくその辺の雰囲気はわかりますね。やっぱり「夢」がありますね、いまのお話の鉄だの畜産だの。

この中で「大規模海洋性レクリエーション基地」というのは、これも具体的な場所が念頭にあったのでしょうか。

A ありました。

B 筆頭は九十九里でしたよ。欧米のリゾートの日本版みたいな形で求めたわけですよ。というのは、夏の海浜需要が急激に伸びたので、そのときの危機感としては、海水浴に行く人を運びきれない問題があるという課題含みでした。当時、九十九里なんて波が荒くてみんな行きませんでしたから、相模湾程度の波のところが好まれていました。人口が増加するフレームから逆算してくると、九十九里を全部レクリエーション基地にしても、1人当たりの占有面積が0.3平米しかない、とかいうことを議論しましたね。

D ただ、この頃は、リゾートではなくてレクリエーションですから。

B リゾートという言葉が定着できないで、海洋性と「性」をつけた。

D 「性」はそういう意味なんですか。

B ええ。琵琶湖や川まで含めて考えようと。

D でも、レクリエーションというのは週末日帰りということでしょうか？

B 日帰りが基準でしたね。

C 宮崎なんかもこの名残りだよ。ゴルフ場とプールをつくったでしょう。フェニックス、あれも……。

D 海洋性ですか。

C その前は、沖縄が返還になるまでは、新婚旅行でも何でも宮崎に行って

いたんです。それが閉ざされてきて、それに代わる海洋リゾートという発想だったんです。

B いまになってみると、三全総というのは国の計画として適切な立案だったか、あるいは、整理を十分しないままだったか、何らかの形でその辺の混乱があって……。新全総が公害問題等に突き当たって角度を変えて、ああいう計画でまとめたのですが、三全総は三全総でそこはいいんだけども、次に四全総が反三全総型に急に走っていったというようなことは感じていませんか。

A 私、実は四全総というのはよく知らないんですよ。だから、四全総が反三全総型であるかどうかについては、ちょっと議論ができないような状況なんです。

B 何か議論を十分にしなくてはならないのかなという感じを持つんですけどね。

D そうですね。

A 目標としては多極分散型となっていて、開発方式は「交流ネットワーク」ですね。

B それで、東京一極集中というのが総理との間に議論があったんですね。だから、歴史的に見たときに、一種のターニングポイントのところに位置する計画でもあったのではないかというふうにも思ったりします。それだけに、議論の余地が残されたままになっているのではないかという気がします。

A そうかもしれませんね。中曽根内閣ですね、これを見ると。

D 先ほど「21世紀の国土のグランドデザイン」の中で、地域連携軸についてはクエスチョンマークをつけて簡単に触れられましたけれども、もう少しその辺をお聞かせいただきたいと思います。

A 軸になるという必然性が、地域の場合はどうなのでしょうね。それは環状の場合もあれば、分散型の場合もあれば、いろんなタイプのフィジカルな姿はあり得る。それが、すべての開発は軸であると、そういう議論はどうもあまり説得力がないようですね。

D 吉田達男さんがおっしゃっていたのは、国土軸（国土計画そのものもそうですけれども）というのはゾレンの世界である。ところが、地域連携軸というのは、何となく昔から地域間でそういう交流があるという、ザインの世界なので、それをゾレンの世界に持ってくるのは自分は理解できないと、わりとストレートにおっしゃっていました。国土をどうしようかというときに、昔からのこういう交流がありますよという話は、それはベースとしてあるとしても、それを国土計画の中に大きな位置づけとして与えるというのは国土計画そのものを曲げるものではないか、そういう表現までしておられたことがありますね。

A それは激しいですね。

B 吉田先生は、国土軸と地域軸の議論については何回も呼びつけられて議論をさせられましたね。ただ、小賢しい話なんだけれども、ちょうど1980年前後で、マル経が、というと変だけれども、世界の変動でアンチテーゼの連中がある意味で地方派に鞍がえしましたよね、あの時期。その解釈、国土計画にかかわる議論の中で、彼らの“ネオリージョナリズム”とでも言ったらいいのかもしれないけれども、その人たちからの議論があって、先ほど指摘されたように、ある種のむなしさも含めた議論が必要以上に大きくなっていったという一面もあったと思います。

いま考えてみると、三全総までは、地方との関係でベーシックな議論として、地方制度調査会の議論は、我々の立場で随分アンテナを張って聞いていました。それが片づかないまま、地方分権の行く末を見通せないまま、国家政策の中に地方派が入ってきたりしたという混乱の時期でもあったのではないかとも思ったりしています。

A グランドデザインのときに、専門委員会に、地方の大学の経済学者とか、フィジカルな学者の方が来られると、地域連携軸についてわりと主張するんです。ポジティブな議論をされるんですよ。どうも初めから、いいものはいいというような論調なので、あまり納得できなかった記憶があります。

D 確かに昔から三遠南信とか、県を越えて人の交流があったのは、もちろん全国たくさんあるわけです。それを国土計画の一番中心に据えるのは、計画そのものをひん曲げるものだというのが吉田達男さんのご意見だったと思います。それより、日本の国土軸はどうあるべきなのか、どういう形でつくっていくのか。

B 吉田さんは徹底的に国家意識は明確なんですね、そういう議論の中で。

D そうですね。

B だから、吉田先生と何回か議論させられたときに、僕の受けとめ方としては、地域連携軸と地方の人たちが言っているものは、「国家意識のない形で国土計画の中で発言している」、こういう言い方をはっきりされていました。単純に本来の議論になるべき話ではないのに、それを受けとめられている混乱といましようかね。

D 結局、「21世紀の国土のグランドデザイン」というのは、多軸型という

のと地域連携が前面に出たといいますか……。ほかがよくわからないものから、この2つが前面に出てしまって、例えば地域連携軸道路とか、具体的な公共事業につながっていった。地域からすると、わかりやすいといいますか、幹線道路ではなくて地域連携道路をこれからつくればいいんだと。何かそんな話に地域のほうでは受けとめてしまった面がありましてね。

A 地域連携軸の勉強会なんていうのを方々でやっていましたね。

D それは結果的には、地域連携道路をつくろうとか、そういう形でずっと動いてきたわけですね。

A そうです。

B 東京での議論が地方へ行って通じないという一面にぶつかるわけですが、もう一つは、機能論と施設論とがストレートに結びついた形で議論されているというのはありました。

C 各地方にあったたくさんの研究会で、地域連携で、道路以外にそういう議論はどういう分野で起きていたのですか。

A 僕が一つ知っているのは、函館と青森との地域連携軸で、函館というか、道南ですかね。

C だけど、昔からあそこは船でつながれてますからね。

A ええ。だから、青函トンネルの利用促進だとか。

C それは当然やるべきだと、こういう話ですか。

A そうですね。それから、文化的な連携みたいな話とか、多面的に連携をしていこうと。あれは青函ではなくて……。

B 豊後水道ですね。地域連携軸としてきっちりしようと。あとは和歌山ね。

D 紀淡ですか。

B そうです。それが、山陽・瀬戸内海を主軸とするものに対する第2の国土軸であるとか、地域連携軸のうち一番大きいものだとか、あとは、日本海沿岸都市の知事さんからも随分いろいろ言われました。

A 日本海沿岸は、国土軸でもあり地域連携軸でもある。

B そういう言葉上での議論を弄ばれもしましたけれども、東京の近辺では、湾口架橋の話もこれに絡めて随分せつつかれましたね。

C 橋と道路は、確かに連携に違いないけれども、それ以外に何が生まれるのかというところの議論はなかったのですか。あるいは、地域と連携して何を生もうとするか。そっちから計画の具体化の話をしてこないとね。

B 日本のこういう空間開発論の中で、ある意味で一番弱いところじゃないですか。それをまともに自治体も国も取り組まなかった、というに変ですけども、そこは何か市場原理に委ねてしまった。

C 地域形成計画なんかも、その考え方のままに地域行政が独立し分散化してくる。そうすると、何が生まれるのかなあと。

D 文化が生まれるとまた話が違ってくるでしょうし、それから、例えば松

江、広島、松山というのは昔から“2松1島”とあって、あそこの縦の軸があって、そこで実際に地元産物を交換しながら物をつくっていたとか、そういうのがあるとわかりやすいんですね。

全国総合開発計画というのは、フレームワークがあって、それを一定の価値基準で全国について一つの生成システムをつくっていくという形になると、三全総で一応そういう形というのは、5カ年計画という形で公共事業をかぶせていくこともあったでしょうし、三全総はやっぱり終わりですかね。

C そこら辺からは、あまりつながりがなくなってきたね。

D なくなってきたんですかね。

A 三全総は、確かに計画の内容には投資配分みたいなものは出てきているわけではないのですが、たぶん三全総に従事した役人が、また帰って自分の省の社会資本のポストに就いて、三全総の頃一緒につき合った連中とまた協議をするとか、そういうメカニズムはまだありました。今は、そういう役人同士で決められなくなっているわけです。

D 先ほどおっしゃったように、計画というのは、その後、評価をするわけですね。そのときに、フレームワークとか、いろんな数値目標があって、それが実際どうなったかという形の評価をしなければいけない。そうすると、評価軸がない計画というのは計画としてはなかなか難しいのでしょうね。新全総のところにいろいろな形で「計画と実績」とありますけれども、下河辺さんは「計画は常に間違えるものだ」とおっしゃっていて、別に計画と実績が違って、それは別にどうこう言う話ではないけれども、常にそこは評価して、次にどうするかという形でつなげていくべきものだと思いますね。

A そうなんですね。

D そうすると、フレームワークとか価値基準がないと、やはりそこは計画としては難しいのでしょうか。

A 実績がわからないものでは比較しようがないですからね。フレームワークというのはだんだん影が薄くなってきていますよね。四全総というのはよくわかりませんが、ランドデザインはほとんどフレームワークはないです。

B その背景に、国家意識の弱体化。

C 希薄化。

B そういうのもあるんじゃないですかね。いま考えてみると、三全総策定までは中心になって議論していた年代というのは、まがりなりにも幼少期に戦争を経験しているわけです。だから、国家対国家の巢窟の中でつくられてきた価値観が残っているんだけど、ジェネレーションが交代して国家の危機がなくなった後、残ったのは、空間意識としては「地域」になってきたんじゃないかという気がするんですね。

D ただ、フレームワークというのは、それを経済指標とすれば、そこにとられず、日本国土全体にどんな橋と道路を通すかという計画だってあり得る。逆に、ドイツのFプランに近いような計画だってあり得るのではないかと、そういう考え方も片一方ではあり得るんじゃないか。

B それから、社会資本との絡みにもなるけれども、フレームをみんなが求めて、それなりに議論もあったという時代だからこそ社会資本というのは育っていた。でも、それが矮小化してくると、結局、全国総合開発計画というのは、「フレームがなくても」という話がさっきあったように、本体はプロジェクト

だよという話も昔からあって、プロジェクトだけに置きかえられてくると、公共事業費というところに近寄っていってしまう形になって、今日のコストベネフィット社会みたいになっていったのかな、なんても思ったりしているんですけどね。

でも、木村尚三郎先生が亡くなる2カ月くらい前かな、ばったり会って、一緒に八重洲口の喫茶店でお茶を飲んだけれども、グランドデザインをすごく評価しているんですよ。あれは中身がどうのこうのとみんな言っているけれども、「歴史性を見ているところはわかるねえ」なんて褒められましたよ。だから、ああいう歴史学者がどういう哲学でこれを見ているかというのは、我々が日常会話で議論をやっているのとだいぶ違う視覚があるのかもしれないね。

D 例えば文化人類学の人とかは、日本は海洋民族だということを改めて位置づけてもらったとか、そういう違った分野の人を取り込んだ面はありますよね。

A そうですね。

C ただ、歴史の先生でしょう？

B そうです、世界史。

C 最初に書いてある「地球時代の」という言葉が使われたこと自体が、これは大きい意味のあるという、その意識があるんじゃないですかね。

B そうでしょうね。

C いままでのところはないですもの。もっとフィジカルな話しかないからね。

D 日本のグランドデザインというのは、海洋民族、海から見た日本という形で、新しい境地を開いたという考え方はあるかもしれませんね。

C だけど、新全総のときよりも、三全総になり、このグランドデザインになると、港湾とか海のあれがどんどん消えていってしまいますね。

B その点は、亡くなった長尾先生なんかは、港湾というか、海のほうから日本の歴史を見ると、成長期には海・港、安定期になってくると忘れられるという歴史の繰り返しだと、そうはっきり言っていました。だから、彼の予言はそれなりに当たっているのかもしれない。日本民族が海外に出て行って活躍したというのを歴史的にチェックすると、大体、人口が急増した成長期ですね。

C そういうサイクルがあるわけですね。

D 国土形成計画の中に「二地域居住」というのがありましたが、あれはどうお考えですか。

A 僕なんかも一時期、もっと前からマルチハビテーションというのを振り回したことがありますけれども、マルチハビテーションのほうが広いし、いろんなタイプがあり得る。二地域に限らないでしょうね。

D マルチハビテーションは三全総のときですか。

B 大きく出たのは三全総の後ですね。

A 私は、変だとか、おかしいとかいうことはあまりなくて、でも、「マルチハビテーションのほうももっといいんじゃないの？」と。

D マルチハビテーションと、それから交流。交流というのはもうちょっとそれが薄まってしまふ形かもしれませんが、何か段階があるんでしょうか。

A 二地域というふうに、二つにこだわるところがあまりうれしくないね。

D あそこで書いてある二地域というのは、例えば東京の世田谷の人が茨城にもう1軒持って、週末はそこに行くと、そういうイメージだと思いますが。

A そうです。でも、いつも同じところへ行くというのは、それがいい人と、あまり好きでない人といえるわけですね。私は、同じ地域に行くというのはあまり面白くないという……。

D なるほど。

B それでは、今日はこの辺で。お忙しいところをありがとうございました。
(了)