

特集 国土利用計画法施行 40 周年を迎えて

国土利用計画法事始め

元経済企画事務次官 塩谷 隆英
しおや たかふさ

はじめに

国土利用計画法が施行されてから 40 年の歳月が流れた。国土総合開発法(国総法)の全面改正への過程で、地価の暴騰を緊急に抑え込むために政治的妥協が行われて成立した法律であるだけに、政策立案過程における政治と行政の協働と妥協のプロセスは、極めて興味深いものだった。当時、行政側で獅子奮迅の活躍をした人々の本拠であった経済企画庁総合開発局は、国土利用計画法と同時に創設された国土庁の部局に再編され、中央省庁再編を経て、今は跡形もない。

私は、たまたまその過程を行政側から観察する立場にあったので、国家機密や個人のプライバシーに抵触しない限りで、公にして公共政策研究の参考に供することは、政策に携わった者の義務でもあると考え、限られた資料を頼りに失われかけた記憶を呼び覚まして、できるだけ事実に即して記述してみたい。ちなみに私は、昭和 46 (1971) 年 6 月から 47 年 12 月までは、新設された環境庁の企画調整局企画調整課の法令係長であり、48 年 1 月から 49 年 6 月までは、経済企画庁総合開発局総合開発課主査、49 年 6 月から 51 年 6 月までは新設の国土庁計画・調整局総務課の課長補佐であった。いずれのポストも法案の作成に直接与る立場ではなく、使い走りの仕事しかしていなかった。『門前の小僧』よろしく『習わぬ経を読む』ことになるかも知れない。なお、平成 7 (1995) 年 6 月から 9 年 6 月まで、国土庁計画・調整局長

として、国総法に基づく第 5 次全国総合開発計画および国土利用計画法に基づく第 3 次国土利用計画(全国計画)の策定担当の責任者を務めた。奇しき因縁というべきであろうか。

1. 新国総法案の立案過程

昭和 25 年に制定され、27 年に一部改正された国総法は、戦後の荒廃した国土を総合的、計画的に保全、開発し、国土資源の積極的利用を期するための計画体系やその策定手続きなどを定めた基本法的法律と言ってよい。しかし、制定当初の経済復興期にあつては、GHQ の監視下で米国 TVA 方式による防災や資源・エネルギー開発のために、22 の特定地域を指定し、特定地域総合開発計画を策定して、それを実施するための手続法的機能しか果たしていなかった。法本来の国土の利用、開発、保全の大きな枠組みとなる全国総合開発計画が策定されたのは、昭和 37 年であった。その後、その基本方針に沿って新産、工特等の個別立法により工業開発が進む一方、高度経済成長に伴う公害や自然環境破壊が多発し、開発と環境の問題が大きなテーマとなってきた。

そうした状況下で、昭和 44 年 5 月 30 日に新全国総合開発計画(新全総)が閣議決定された。この計画は、日本列島の全域にわたって工業基地、食糧基地や自然環境保全などの大規模開発プロジェクトを計画し、それらを中枢管理機能の集積と全国規模の交通通信ネットワークで結んで、国土

の均衡ある発展を図るという壮大な計画であった。そして、この計画を達成するための手段として、国総法の改正をはじめ各地方開発促進法その他特定の地域の開発に関する法令等の再検討等地域開発関係法令の体系的整備が決定されていた。

新全総の起草に大きな役割を果たした下河辺淳氏が昭和47年6月20日に経済企画庁総合開発局長に就任したのと軌を一にして、国総法の改正の動きは現実味を帯びてくる。この時点での問題点は、以下のとおりであった。

第一は、今後の国土総合開発の基本理念の明確化である。法制定当初は、国土資源の開発に重点が置かれていたが、高度経済成長を経て公害問題や自然環境の破壊の問題が発生し、大規模な開発に対する住民の反対運動などもあって、開発のあり方をめぐって種々の議論がなされるようになり、この際、法律に、国会の意思として開発の理念を規定する必要があるという考え方が強くなってきた。

第二は、時々の政治的、社会的要請によって乱立した地域開発に関する計画の体系化と地方分権化である。国総法には、全国総合開発計画の他に、都府県総合開発計画や地方総合開発計画の規定はあるものの、これらの計画は策定されていなかった。さらには、東北開発促進法に基づく東北開発促進計画などのいわゆるブロック開発促進計画や首都圏整備法に基づく首都圏整備計画、北海道開発法に基づく北海道開発計画などの計画が個別に作成されていたが、これらの計画相互間の整合性は十分に図られてはいなかった。そのため、国土の総合開発に関する計画の相互関係や計画対象範囲などを体系的に明確化する必要があった。特に全国総合開発計画の基本性と策定過程における地方公共団体との関係について明確にすることが重要であった。また、これらの計画を策定し、実施する権限を国から地方公共団体へ順次移してゆくことも大きな課題であった。

第三に、大規模な開発プロジェクトの実施根拠を法的に明確にするとともに、その実施手続きを明らかにする必要があった。日本各地で大規模な

開発プロジェクトが計画されつつあったが、土地取得に際して私権との調整や、住民の意思を反映する手続きが明確でないため、トラブルを招き、実施が円滑に進んでいない例が多く見られた。

2. 日本列島改造論の登場

こうした中で、昭和47年7月に「日本列島改造論」を引っ提げた田中角栄を総理とする内閣が発足した。田中総理は、工業の再配置、全国レベルの交通通信ネットワークの整備、新しい地方都市の建設などを軸として、わが国の国土利用を抜本的に再編成することを政権の柱に据えた。いわゆる「日本列島改造ブーム」によって、全国規模で土地の買い占めや土地投機が起こると、それ以前から過剰流動性を原因とし生じていた地価高騰は、とどまるところを知らないという状況となった。こうした課題を解決するために、土地取引関係の特別立法を行うという議論もあったが、土地取引だけの法律を作るより、土地利用の基準となるべき、国土の利用、開発、保全の方向と一体的な法律を作る方が運用上便利であろうということになり、最終的には、国総法の改正の中で土地の取引の規制措置を含めようということになった。

また、47年7月24日に津地方裁判所で判決の言い渡しがあったいわゆる「四日市判決」も、この動きを加速した。直接の判決理由ではなかったが、傍論で、「被告らが四日市に進出したについては、当時の国や地方公共団体が、経済優先の考え方から公害問題の惹起等に対する調査検討を経ないまま旧海軍燃料廠の払下げや条例で誘致を奨励するなどの落度があつたことが窺がわれる」と指摘し、当時の石油コンビナート等の工業立地段階での環境汚染防止措置に対する地方公共団体および国の責任が間接的に問われたのである。

こうした事態を受けて、47年7月25日に経済企画庁、環境庁、通産省、建設省および自治省の5省庁の事務次官会議を中心に、国土利用に関する新しい法制の検討が開始された。この会議には、後に首都圏整備委員会、農林省、運輸省および労働省が加わり、9省庁事務次官会議となった。8

月7日に経済企画庁がその会議に提出した資料は、「土地利用調整法（案）要旨」および「国土総合開発法に関する検討事項」の2つであった。前者には、①都道府県知事による土地利用基本計画の作成、②一定規模以上の土地売買の都道府県知事への届出、③都道府県知事による開発行為の許可制、④国の公共施設等の配置に当たっての都道府県知事との土地利用の調整等が含まれており、後者には、現行の国総法について、①開発理念の明確化、②開発計画の体系化、③土地利用の総合調整、④全国総合開発計画の推進措置、⑤開発行政体制の整備等の視点から総合的に検討するものとし、特に、③については、できる限り速やかに措置するものとしていた。

47年12月19日の第3回「日本列島改造問題懇談会」における田中総理の発言の中で、①国総法の全面改正、②新法に基づく新しい全国総合開発計画の策定および③国土総合開発庁の新設の3点に言及があった。これ以降、新国総法は、日本列島改造の推進法の役割も担うこととなった。この点で、後に述べるように、与野党の対決法案となり、長い漂流を経て、国土利用計画法にとって代わられることとなるのである。

3. 開発の基本理念

私は、昭和48年1月1日付けで環境庁から経済企画庁総合開発局へ転任の辞令をもらい、新全総の総点検チームに配属された。国総法案作成チームは、福田多嘉夫調査官以下、建設省、農林省、通産省、自治省等からの選りすぐりの俊秀達で構成されていたが、連日徹夜に近い作業の末に、新国総法案の作成作業は、大詰めに近づいているようだった。そんなある日、突如下河辺局長から新全総の総点検担当の海野恒男調査官に、開発の理念の条項の案を書くよう下命があった。法案作成チームとは全く別の視点が求められたのだと思う。エコノミストの海野調査官は、その作業を環境庁の法令係長経験者の私に丸投げした。私は、一晚熟考して、次のような案を局長室で説明する羽目になった。「国土の開発、利用及び保全は、国土が

現在及び将来における国民の生活の共通の基盤であることにかんがみ、公共の福祉を優先せしめ、自然環境の保全を図りつつ、地域の自然的、社会的、経済的並びに文化的条件に配慮して、健康で文化的な生活環境の確保と国土の均衡ある発展を図ることを基本理念にするものとする。」この案の前段は、瀬戸内海環境保全臨時措置法（後に法名が特別措置法に変わり恒久法になったが、当時は時限法として立案されつつあった。）の「瀬戸内海が、わが国のみならず世界においても比類のない美しさを誇る景勝地として、また、国民にとって貴重な漁業資源の宝庫として、その恵沢を国民がひとしく享受し、後代の国民に継承すべきものであることにかんがみ」という条文からヒントをもらった。環境庁の経験が少し役に立った。「公共の福祉を優先」および「健康で文化的な生活」は日本国憲法の精神を籠めた。憲法は、「この憲法が国民に保障する自由及び権利は、・・・常に公共の福祉のためにこれを利用する責任を負ふ（憲法第12条）」と謳っている。また、憲法第25条には、「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」と規定している。これをじっと眺めていた局長は、一言、「国土は生産基盤でもあるね」と言われた。すぐ案文の修正が行われ、この箇所は、「生活及び生産を通ずる諸活動の共通の基盤である」となった。局長室には、法案作成チームや参事官、課長など多数の人がいたが、誰も異議を唱えなかった。この案は、法案作成チームによる若干の字句の修正と厳しい内閣法制局の審査を経て、閣議決定された新国総法案の第2条となり、国会に提出された。後述するように、この国総法案を下敷きにして、衆議院建設委員会において国土利用計画法案が出来るのだが、その第2条に「国土の利用、開発及び保全は」から、「開発及び保全」が削除された形で生きている。私の国土利用計画法に対するほんの少しの貢献として密かに誇りに思っているところである。

4. 旧国総法との違い

国会に提出された新国総法案は、旧法と主とし

て、次の点で違いがあった。

第一に、前述のごとく、国土総合開発の基本理念を明らかにしたことである。

第二は、全国総合開発計画が国土の総合開発に関しては、基本的な計画であることを明確にしたことである。旧法では、全国総合開発計画と北海道総合開発計画や東北開発促進計画などのブロック計画などとの対等な立場での調整規定が置かれているに過ぎなかった。

第三に、全国総合開発計画の策定に当たっては、都道府県知事の意見を聞くことになったことである。旧法では、国の関係行政機関の長の意見を聞くことになっていただけで、地方公共団体の意見を聞かずに国が一方的に地域の将来像を含む全国総合開発計画を策定することができていた。

第四に、土地利用基本計画について規定したことである。これは、都道府県知事が定めるものとし、これに即して適正かつ合理的な土地利用が図られるよう、土地利用規制等の措置を講ずることとした。これにより、土地利用規制の権限が都道府県知事の権限となり、地方分権が一步前進した。ただ、実際の土地利用規制は、「この法律に定めるもののほか、別に法律で定めるところにより」として、都市計画法、農地法、森林法などにゆだねられた。

第五に、特別規制地域¹制度が設けられたことである。都道府県知事は、相当範囲にわたり土地利用の現況に著しい変動を及ぼすと認められる事業が実施され、もしくは実施が予定されている地域及びその周辺の地域または急速に市街化が進行し、もしくは進行すると予想される地域について、①土地の投機的取引が行われ、またはそのおそれがあること、②土地の価格が急速に上昇し、または上昇するおそれがあること、という事態が生ずると認められる場合に「特別規制地域」を指定し、ここでの土地取引については知事の許可制とした。許可に当たっては、土地の価格面と利用面が考慮

されることになった。

第六に、特定総合開発地域の制度を創設したことである。都道府県知事は、新都市の開発、自然環境の保護及び利用、産業の立地基盤の開発及び交通結節拠点の開発のいずれかを主たる目的とする総合開発を特に促進する必要がある場合には、「特定総合開発地域」の指定を行い、優先的かつ計画的にこれを行うための措置を定めている。

以上のように、旧国総法が、もっぱら資源・エネルギー・工業開発中心の法律として高度経済成長を下支えし、環境破壊や公害問題を惹起した反省に立って、新法では、国土開発は、自然環境の保全を図りつつ、地域の自然的、社会的、経済的及び文化的条件に配慮して行うことを基本理念に掲げたことが特筆すべき点である。また、高度成長の結果もたらされた地価の高騰と乱開発等の土地問題に対処するために、土地利用規制と土地取引規制の基本法的な色彩も濃厚となった。さらに、土地利用規制や土地取引規制の主体を都道府県知事として、地方分権を鮮明にした点が画期的であった。

5. 「与野党対決法案」となり漂流

以上のような内容の国総法案は、政府案として昭和48年3月31日に第71回国会に提出された。その後、4月19日に衆議院本会議において趣旨説明があり、建設委員会に付託された。建設委員会では、5月11日に提案理由説明があったあと、6月29日、7月4日、7月6日および7月13日に質疑が行われたが、日本社会党を筆頭とする野党は、この法案は、もっぱら田中総理の「日本列島改造論」を推進するためのものであるとして、強く抵抗して「対決法案」のレッテルを張った。

社会党は、農地を除く土地取引について市町村長の許可制にすること等を内容とする「土地対策緊急措置法案」を国会に提案し、7月13日の衆議院建設委員会で提案理由説明を行った。その後も与野党の膠着状態は続き、建設委員会が開かれないうまま、結局、9月27日の衆議院本会議で閉会中の審査を決めて国総法案は、継続審議となった。

¹ 国土利用計画法の「規制区域」に相当

6. 国土利用計画法へ窯変

11月7日、12日、15日に建設委員会で閉会中審査が行われたが、社会党、公明党および日本共産党の三党は出席せず、自由民主党と民社党の議員だけの審議は、いまひとつ盛り上がりを欠き、もっぱら浜田幸一議員等の演説の場のような印象が残った。

国総法案の国会提出は、田中内閣が日本列島改造を本気で進めることを示すサインとなってしまったようで、土地投機の動きは一層激しくなり、地価高騰に拍車がかかったように思われた。これを放置することは政治的に許されるものではないと誰もが感じるようになった。野党としても、国総法案にある土地問題解決の有力な手段としての土地利用規制と土地取引規制の部分をいつまでも無視し続けることは出来なかったと思われる。

同年12月1日に第72回国会が開かれると、四野党の書記長、書記局長は、「国総法案はあくまで撤回を求めて闘うが、国民のための有効な土地対策は推進する」ことを確認し合った。12月から昭和49年2月までの間に衆議院建設委員会理事懇談会が8回開かれたが、私は、これをフォローする担当を命ぜられて、せっせと国会に通った。建設委員長は、「元帥」とよばれていた木村武雄議員、与党自民党の筆頭理事は天野光晴議員で、社会党井上晋方、公明党北側義一、民社党渡辺武三、共産党浦井洋の各議員が理事だったように記憶している。渡部恒三議員、梶山静六議員、小沢一郎議員等後に党の領袖や大臣になる「田中派」の面々が建設委員会所属の議員として理事懇談会の模様を見守っていた姿を鮮明に覚えている。メモをとることが許されなかったので、終わると急いで役所に帰り、忘れないうちに下河辺局長以下法令作成チームの人達に報告した。時々、議論が微妙な段階になると、「役人は外へ出ろ」と傍聴ができなくなることがあった。そんなときには、理事懇談終了後に、渡部恒三議員がプレス相手にブリーフィングしていたので、そこに潜り込んで、新聞記者のような顔をして内容を聞き出して報告したこと

もあった。法案作成チームが幾晩も徹夜して練り上げた法案が、弊履のごとく扱われて次第に骨抜きされようとしている状況を報告するのがつらかった。下河辺局長は、与野党の理事や有力議員の間を飛び回っては逐一田中総理と相談しながら妥協点を模索していたようだった。私は、局長の「カバン持ち」のような役も勤めていたので、随行して各方面を回り、借りていたホテルの一室に戻って来て、局長の口述を書き留めるなどして次の建設委員会理事懇談に提出する資料作りをした。

49年1月23日の建設委員会理事懇談で、自民党の理事の口から、国総法案の大幅修正に応ずる意向が示された。また、2月14日には、田中総理から、国総法案について、土地利用規制を中心にした修正に備え、内容を整理するように指示があった。忘れられないのは、野党理事が土地取引を全面的に許可制にすべしと主張して理事懇談が膠着状態になったときのことである。ホテルの部屋で、局長の口述が、野党のその主張に委員長がどう答えるかについての箇所にくいて、ふと止まった。局長は、しばらく苦吟され、独り言のように「どう答えたらいいんだろう?」とつぶやいた。土地取引をすべて許可制にすることは、土地取引を原則禁止するのに等しいので、私有財産権を認める憲法に抵触するのではないかと考えられる。私は、とっさに「これを憲法違反にならないように法文にするのはかなり困難ですから、『立法技術上困難である』としてはどうでしょうか」、と言ったところ、局長もそれに賛同して、委員長発言メモだったかに、そのように記述した覚えがある。翌日の理事懇談には下河辺局長が出席し、木村委員長に促されて、実に巧みに、土地取引を全面的に許可制に出来ない理由を答弁した。木村委員長が「さすが、専門家に任せれば、かくのごとく明快だ」というようなことを言い、全国一律の許可制はとらないことに即決した。この2ヶ月間の下河辺局長の超人的な努力には、本当に頭が下がった。

7. 「天野提案」により事態が急変

2月28日の建設委員会理事懇談に、自民党の天野

光晴理事から、「国土総合開発法案の修正について」というメモ(いわゆる「天野提案」)が提出された。その内容は、次の通りである。

1) 土地取引規制及び土地利用計画等に関する問題については、各党の提案を検討のうえ、所要の修正を行うこととする。

2) 土地取引規制については、利用と価格の両面から規制するものとするが、まず下記の問題について検討を加えるものとする。

①許可制の対象地域の指定要件を拡充すること。

②固定資産税評価額に修正率を乗じて得た額を基準とするなど規制価格の性格及び算定方式を明確化すること。

③国及び地方公共団体の責任体制を明確にするとともに、立ち入り調査権、調査員制度などを加え、規制体制の整備を図ること。

3) 土地利用計画については、土地取引規制における利用面の規制の基準となるべきものであることに鑑み、まず下記の問題について検討を加えるものとする。

①全国及び都道府県の区域における土地利用を策定するため、その内容及び手続きを充実すること。

②開発行為の規制については、関連法令による規制との調整を図ること。

③土地利用計画の大幅な修正のための調整若しくは大規模な開発行為の調整等のため、環境保全、公害防止の立場から特定の地域における土地利用の再調整を図ること。

4) 上記の成果をふまえ、法案の名称等について検討するものとする。

要するに、国総法案から、開発部分を削除して土地取引規制の部分を強化するとともに土地利用計画の部分に調整を加え、名称を変更しようというものだった。野党の主張に大幅に歩み寄る姿勢が窺われたが、これに対して、3月29日には建設委員会理事懇で、社会党、民社党、公明党および共産党の野党4党は、土地規制に関する「共同要求案」を提示した。その内容は、①国は、土地実態調査の結果を毎年国会に報告する②国、地方自治体は大企業などが所有する一定規模以上の未利用

地を買い上げる③土地の標準価格は、固定資産税評価額、時価などを基礎として定める等であった。

8. 建設委員会理事有志懇談会で立法化

翌3月30日の理事懇で自民党は、「大企業の買い占め禁止」以外についてはおおむね同調する旨の回答をして、4月1日以後、衆議院建設委員会理事懇を舞台に法案の詰めが行われることになった。4月3日には、共産党理事が、自民党が土地対策のための具体的な法案を提出することが先であるなどとの理由から理事懇を退席したため、これ以降は、建設委員会理事有志懇談会で立法化の話し合いが行われることになる。この会合は、4月5日、8日、9日、10日、11日、12日、13日と精力的に続けられた。政府の提出した法案を元に、新しい法案に変換しようと与野党の理事が額を集めて真剣な話し合いをする姿は、いわゆる55年体制の時代では珍しいことだったように思う。場所も院内や議員会館ではなく、国会図書館の会議室を借りた。あとで、国会図書館の係の人から、「ここは、議員が立法のための調査をする場所で、与野党の政治折衝の場ではない」とこっぴどく叱られたが、異例のこととして事後承諾してもらうしかなかった。話し合いは長時間に及ぶことが多かった。お茶は、第四合同庁舎の経済企画庁から、総合開発局の庶務の職員が運んで来てくれたように記憶する。何回目かのお茶の時間に、ある理事が「岡埜栄泉の豆大福が食べたいねえ」と言うので、慌てて職員を上野の本店まで走らせたこともあった。それを出すと各理事がみなぺろりと平らげ「もつとないか」という顔をする。政治家の健啖ぶりに度肝を抜かれた。次の日から、お茶の時間には、必ず大量の大福を配ることにしたら、「この大福には、㊦(〇経)印が打ってあるぞ」などという冗談も出て、与野党せめぎ合いの場がしばし和んだ。今、上野のこの店の前を通ると往時を思い出して感慨にふけることがある。

正確な日付は思い出せないのだが、この頃、与野党が合意しつつあった国土利用計画法案の附則に、「国土総合開発法(昭和二十五年法律第二百五号)

は、廃止する。」という条文があった。もし、国会で新しい国土利用計画法が成立すれば、政府が提出している国総法案は、国会終了時に審議未了で廃案となる可能性があった。すると、新全総を総点検して、新しい全国総合開発計画で「日本列島改造論」を推進しようとしている田中内閣の看板政策の法的根拠がなくなってしまうかも知れない。その頃は、理事懇の資料作りなどで深夜まで仕事をするのが常態化していた。そんなある日の深夜に局長に呼ばれ、「この案の『国土利用計画』の部分削除して、『土地利用基本計画』を『国土利用計画』に変換した案を明日の朝までに作って欲しい。秘密を要するので、自宅で作業して、明日の朝までに持って来てくれ」という命令を受けた。局長の意図は、国総法が消滅した場合に、「土地利用基本計画」を土地利用規制の基準のみならず開発計画の根拠にしようとの考えと理解した。当時私は、文京区本郷に住んでいたので、タクシーで自宅へ帰り、徹夜でその作業をして、翌朝役所へ取って返した。深夜に帰って来て一睡もせずに着替えもそこそこに出勤する姿をみて、学者の家庭に育った妻は、役所とは人を牛馬のようにこき使う変なところだと思ったようだが、事情を話すわけにはいかなかった。しかし、その作業は、全く無駄であった。局長に提出すると、「国総法を廃止する条文は削除することになったから、この作業は必要なくなった。ご苦労だったね」と言われ、愕然としたことを覚えている。私の手元には、B4判用紙に今の国土利用計画法とほぼ同じ条文が手書きで書かれたゼロックスコピーに、赤鉛筆で修正を施した41ページの資料が空しく眠っている。

そうした紆余曲折の末に、政府提案の国総法案とは別に、「国土利用計画法案」を衆議院建設委員会として提案することが決定された。衆議院法制局の審査を経て法文がまとまったあとの最終確認は、衆議院常任委員長室で行われた。政府側からは下河辺局長と私の二人しか出席していなかったので、当然私が読み手になった。全部で50条に上る法文を逐一読み上げると2時間以上はかかる。覚悟を決めて読み始めると皆おし黙って聞いてい

る。途中で、コップの水が配られたが、普段意地の悪い質問をして政府をいじめるという評判の野党の理事が、わざわざ私のところへ水を持ってきてくれた。自分では気が付かなかったが、終わり近くになって声が枯れ始めたとき下河辺局長が読み手を交代してくれて、とにかく全文の読み合わせが終了し、誰からも異議がなく、法案がここに整った。

5月8日に、衆議院建設委員会は、理事有志起草の国土利用計画法案を成案として委員会提案とすることを可決した。共産党のみ反対であった。

9. 立法府と行政府の間の約束

法案の採決に当たっては、その施行について、立法府と行政府の間にいくつかの約束が行われた。それは、建設委員会の共産党を除く与野党の理事の間で「念書」を取り交わして確認した内容を、立法府側を代表して、木村武雄建設委員長から行政府への要望として述べ、施行側代表の内田常雄経済企画庁長官が答弁するという形式を踏んでいる。

その内容の一つは、「国土利用計画」の解釈である。これは、直接に開発事業の実施を図る性格のものではなく、総合的かつ計画的な国土の利用を確保するための長期計画であるとされ、開発事業の計画決定については、他の法令等の定めによることとされた。ここで、旧国総法により、新しい全国総合開発計画の策定ができることが担保されたわけである。

しかし、これは、昭和47年7月以来、旧国総法に課された課題解決のための改正案作りの努力が反故になったことをも意味する。

二つは、「土地利用基本計画」の解釈に関することである。この計画は、土地取引規制、開発行為の規制、遊休土地に関する措置等を実施するための基本計画であると解することが確認された。

三つは、都道府県知事が指定した「規制区域」内の土地取引の許可基準に関するものである。現況地目宅地の売買契約を締結しようとする場合、政令で定める規制価格に照らして適正を欠くとき

には許可されないこととされたが、その許可基準を、「市場相場の7~8割程度を政策的な目標として適切な算定方式を定めること」が確認された。取引価格に行政が介入しなければ、宅地価格の高騰を抑制できなかったのである。

四つは、規制区域の指定等に関する内閣総理大臣の指示権および代行権についてである。

地方公共団体の長の権限を最大限尊重することが確認された。

五つは、地方公共団体に対する行財政上の措置についてである。この法律は、地方公共団体に大幅に権限を委譲し、地方公共団体の事務および事業が増大していることに対して、国は、行財政上の措置を拡充することが約束された。

件の「念書」の作成作業は、経済企画庁総合開発局で行った。職員が徹夜で和文タイプした薄紙2枚を二つ折りにしてこよりで綴じたものである。建設委員会で法案が可決された直後に、私が各理事の間を回って捺印してもらった。建設委員会で全く同じ内容が公にされたので、念書は不要だったことになるのだが、記念の儀式だったのだろう。与野党理事が捺印した本文の所在は、長い間不明であったが、このたび、本稿を書くに当たって資料等の閲覧の便宜を図ってくれた一般財団法人日本開発構想研究所内の「戦後国土計画関連資料アーカイブス」に所蔵されていることが分かった。そのページの間に、細長い紙切れに「この念書は公開しないものとする。」と印刷したものがはさんであったが、すでに40年の歳月が経過したし、内容は、すべて公開されていることなので、ここに記述した。

国土利用計画法案は、翌5月9日に衆議院本会議で可決し、参議院に送付され、参議院建設委員会で5月14日に質疑、5月16日には、質疑、討論、採決が行われ、共産党を除く与野党の賛成で可決した。最終的には、5月27日の参議院本会議で可決、成立し、6月25日に公布された。第72回国会の終了とともに、政府提出の国総法案は廃案となり、同法案で「廃止する」とされていた昭和25年に制定された旧国総法が復活することに

なった。なお、参議院建設委員会で可決してから、本会議まで相当日数が経っているのは、この間に、田中総理がテレビ対談で、「国土利用計画法は、国総法の名前が変わっただけで、中身は変わらない」と発言し、野党側が硬化したためと言われている。

10. 国民的議論の機会喪失

国土利用計画法は、与野党間の妥協の産物である。政府提案の国総法案をもとにしているが、ここから「総合開発」という文言がことごとく削除されている。同じ国会に提出されていた「国土総合開発庁設置法案」も「国土庁設置法案」と改称された。世の中に開発は諸悪の根源であるという雰囲気蔓延していた。政府案の開発は、基本理念に謳っていたように、自然環境の保全を図りつつ行うことが大前提であった。しかし、野党は、開発すなわち自然環境破壊と短絡的に考え、立法過程で、開発の文字およびそれらしい条項、たとえば「特定総合開発地域」の章は、跡形もなく消えてしまった。自民党側も、譲歩を重ね、「国土利用」と言い換え、総合開発の色を薄めて「玉虫色」の解決を図ろうとしたが、結局、国土利用計画は、開発行為の計画ではないとダメ押しされ、その試みも成功しなかった。

その結果、全国総合開発計画の「基本性」の規定や、策定手続において都道府県知事が意見を述べることを定めることを定めた規定も生かされず、昭和25年制定の旧態依然とした国総法に則って第三次全国総合開発計画（三全総）が策定されることになった。

日本経済の持続的発展のためには、今後とも、狭隘な国土を自然環境の保全を図りつつ、開発、利用していかなばならない。開発か自然破壊かの二項対立ではなく、開発行為と自然環境保全をどう折り合いをつけていくか、国民的議論が必要なときであったのだが、地価の狂乱的騰貴を抑え込むという緊急性の前に、言葉の言い換えをただだけで、あとは思考停止をしてしまい、その機会は永く失われてしまった。

また、野党が土地取引について全面的に許可制

にする案を唱えた背景には、「土地国有化論」があったと思われる。ちょうどその頃、国民的作家の呼び声が高かった司馬遼太郎が、土地問題の究極的解決は、土地をすべて国有化するしかないといった発言をしていた。下河辺局長は、同氏と対談してその意見に共感していたふしがある。今にして思うのだが、野党の全面許可制に対してどう答えたものと迷ったのは、一瞬司馬遼太郎の顔が局長の脳裏をかすめたからではなかろうか。

笠信太郎が「花見酒の経済」の中で、地価の法外な騰貴が信用の大膨張をもたらし、経済の不健全な発展につながっていることに痛烈な警告を発したのは、昭和 37（1962）年のことであった。その警告に全く耳を貸さずに抜本的な土地対策をなおざりにしてきた結果、我が国経済は、地価の乱高下に悩まされ続けて来た。国土利用計画法が施行された後にも、土地バブルの時代があった。そして、今なおバブル崩壊の後遺症である「経済大停滞」から抜け出せないでいる。そうした意味で、このとき、土地問題の国民的議論の機会がもっとあれば、あるいは地価の乱高下を防ぐいい知恵が生まれたかも知れないと思う。目先の弥縫策に急なあまり、その機会を失ったことが悔やまれるのである。

11. 国土庁計画・調整局長での経験

時は流れて、平成 7（1995）年 6 月に、私は国土庁計画・調整局長を拝命した。既に国総法に基づく第 5 次全国総合開発計画の策定作業が始まっていた。国土利用計画法に基づく全国計画の改訂の時期も迫っていた。

全総計画の策定過程では、平成 8 年 7 月から 10 月までの間に 5 ルートで全都道府県および政令市を回り、知事、政令市長などと直接面談して意見交換し、地方公共団体の意見をできるだけ全総計画に反映させようと努力したつもりである。国土総合開発審議会にそれらを集約して報告した際に、一委員から、「局長が自ら汗をかいて地方の意見を聞いた努力を多とする」との言葉をいただいた。国会の議決は得られずに廃案になったとはいえ、

一度は閣議決定した政府案の精神は、尊重すべきものであると考えたからである。「開発アレルギー」は、20 年たってもまだ収まってはならず、ある中央紙の社説に「五全総はいらない」と直截に書かれて、地方の意見とのあまりのギャップに戸惑いを覚えた。あらためて総合開発論争を蒸し返す勇氣も暇もなかったのも、五全総の案の中間報告は、標題を「21 世紀の国土のグランドデザイン」としたが、私が国土庁を去った後に閣議決定された最終案の標題も、正式名称としてこれを踏襲している。この計画の平成 10 年 3 月 31 日の閣議決定の文章は、「政府は、別冊『21 世紀の国土のグランドデザイン—地域の自立の促進と美しい国土の創造—』をもって、国土総合開発法（昭和 25 年法律第 205 号）第 7 条第 1 項に規定する全国総合開発計画とする。」となっている。

国土利用計画の全国計画については、国土利用計画法が施行された翌々年（昭和 51（1976）年）に 10 年計画として策定された。20 年経って 1996 年が第三次計画の策定の年に当たっていた。前 2 回の計画は、農用地、森林、宅地等の土地利用目的に応じた区分ごとの面積の数値目標を示すものとして策定されていた。トレンドから見て、工業用地が増える傾向を急に押しとどめることはできないので、農用地であっても耕作放棄地が全国に膨大に存在することに着目して、それを森に還す方針のもとに、傾向的に減少し続けていた森林面積を現状（平成 4 年に 2520 万ヘクタール）よりも増やすこと（平成 17 年に 2522 万ヘクタール）で、バランスをとった。この案を橋本龍太郎総理に説明すると、登山が趣味の橋本総理は、この点を評価してくれた。しかし、この計画の存在意義と規範性についてあいまいなまま、前例を踏襲したに過ぎなかったので、世間の注目は皆無だったことは残念であった。

おわりに

本稿を執筆するに当たって、資料等の収集、事実関係のチェックなどで旧経済企画庁総合開発局の同僚であった薦田隆成前連合総研所長および根

本博金沢学院大学経営情報学部教授に大変お世話になった。また、一般財団法人日本開発構想研究所の「下河辺淳アーカイヴス」および「戦後国土計画関連資料アーカイヴス」の閲覧に際しては、同研究所の客員研究員でアーキビストの島津千登世氏を煩わせた。記して感謝申し上げる。