下河辺さんのプランナー論

～国土計画研究交流会の記録から～

一般財団法人 日本開発構想研究所 研究主幹
大木健一

8 月に亡くなった下河辺淳さんは、五次にわたる全国総合開発計画を中心として、戦後の国土計画の策定や地域開発の推進において中心的な役割を担った方である。下河辺さんは、自らを「プランナー」、「計画屋」と称しておられた。

その下河辺さんが、研修の講師として、国土計画や地域計画に関するプランナーとしての後輩ともいえる若手行政職員に語りかけた記録が、「下河辺淳アーカイヴス」に保存されている。

国土計画研究交流会

省庁再編前の国土庁計画･調整局（現在の国土交通省国土政策局の前身）では、毎年 10 月に、「国土計画研究交流会」と称し、全国 47 都道府県の総合計画担当課から 1 名ずつ参加者を募り、国土庁の全国総合開発計画を担当する職員とともに、5 日間泊り込みで議論する研修（のようなもの）を実施していた。研究交流会の大部分は班別討論や全体とりまとめ討論という参加者同士の議論に費やされるのだが、残りの時間で主催者や外部講師からのインプットがあった。下河辺さんは退官された後も、主催者の強い要望により研究交流会の講師を毎年のように務められていた。

私は、入庁 3 年目の 1982 年から 3 年間、計画･調整局計画課総括班で、この研究交流会の事務局を担当していた。

当研究所内にある「下河辺淳アーカイヴス」には、1981 年から 1999 年までの下河辺さんの講演記録を収めた「国土計画研究交流会だより」が保存されている。少し茶色に変色しているものもあったが、懐かしさのあまり各年版の冊子を読み返し、おもしろいことに気がついた。

洞察力と先見性がプランナーの要件

私が初めて担当した 1982 年の研究交流会での下河辺さんの講演を記録した「国土計画研究交流会だより（№6）」を読み返すと、次の発言があった。

「プランナーの資質というのは何かと言うと、ローマ時代から一貫していいプランナーというのは必ず計画屋じゃない。現実に対する洞察力と先見性だけがプランナーの要件なん

ですね。そしてそれを上手に語る。計画的に語る。そこが必要なんです。皆様方も現状認識と将来の先見性だけはトレーニングした方がいいと思いますね。そして、それがあまりにもひどいという時に、この部分は自分で直せるということがあったら一所懸命そこへポイントを置いてやる。そして実績が稼げてくるという要素がいると思う。」
「新全総の頃計画が華やかな時があったものだから、なんとなく計画屋というのは華やかなビジョン屋だというふうに誤解されたところが非常に問題だと思います。現実にはそんなことはないと思うんです。」
（「国土計画研究交流会だより（№6）」：1982 年 10 月 26 日講演）

価値判断でなく、現実を認識すること

その前年、1981 年の研究交流会の記録を見ると、そこにも同じ趣旨の発言があった。
「プランナーにとって、現実を認識することが最初の仕事ですが、価値判断でなく、実存そのものをつかまえる議論をしてほしいと思います。」
「プランナーとしては現状認識と先見性が腕の見せどころで、皆さんにも議論してもらいたいことです。私自身もこの 2 点に関して勉強してきたつもりです。そして、政策や計画が大きな歴史の中でどれだけの力があるかを反省したとき、あまりにも計画は役に立っていないのではないでしょうか。むしろ先見性が極めて重要で、それについて勉強をしてほしいと思うのです。この先見性の枠組みができあがった上で、自分たちの力で向きや速さをどの程度変えるかという議論が少しできるわけです。予算がとれればできますなどというのは計画とはいえません。」
「『地方の時代』という言葉も政策的に言われ始めたのかもしれないが、今や歴史的な流れとして地方都市での人口増加の必然性があるような気がします。三全総についても、分散政策をとっているというより、分散の流れを確認したうえで何がやれるかを考えたと受け取ってほしいと思っています。これは高度成長期の大都市集中傾向という事実の中で、プランナーがいわば政策意志で均衡や格差是正を主張したのとは違うのです。」
（「国土開発研究交流会だより（№5）」：1981 年 10 月 27 日講演）

この 1981 年、82 年の 2 回の講演記録を読み返して、私は（1982 年には直接聴いていたはずだが）かなり意外な感じがした。こんなに謙虚な考え方をしておられたのか、と。
当時の下河辺さんが語ったプランナー論は、自らの意思を前面に押し出したり、素晴らしい未来像を描いて国や地域の姿を大きく変えようと意気込んだりする「華やかなビジョン屋」ではなかった。現状を客観的に認識し、将来に向けての時代の潮流を見通し、様々な制約の中で実現可能なことを計画に書き、それを人に説いて実現の道筋をつける、それがプランナーである。「開発天皇」とまで呼ばれた方としては意外なほど謙虚なプランナー論が、2 年続けて語られていた。

因果関係の“因”のところで勝負するのがプランナー

ではその次の年はどうであったか。

1983 年の研究交流会の記録を読むと、同じ下河辺さんから、まったく異なるプランナー論が語られていた。実はこちらの方が、私自身の記憶に強く残っている下河辺さんのイメージと合致する。

「国土計画というものについて、発表された時点で若干、コメントがなされ、2～3年すると成果を問題にするような、きわめて近視眼的・経済論的な見方しかないのですが、100 年後、200 年後に評価がどう出るかというところが重要なのです。」

「因果関係に関連させていえば、プランナーというのは“因”のところで勝負しているわけです。意図をもって“因”がつくられ、それに従ってその“果”は 100 年という長さで出てきます。“因”と“果”の間には多くの要素が入り込んできますので、“果”というものは“因”と同じになることは絶対ありません。そしてこの“因”がどのような“果”を生んでいるかということを、絶えず研究しなくてはいけないという宿命にあるわけです。」

（「国土計画研究交流会だより（№7）」：1983 年 10 月 26 日講演）

自分は何がやりたいかを徹底的に考える

その次の 1984 年はどうか。

「国土計画屋というのは、外に向かって考えることではなくて自分の中に向かって、自分は果たして何がやりたいのかということを徹底的に考えることなんですね。自分がこれをやりたいと気がついた時に国土計画屋なんです。・・・(ローマの都市建設の話)・・・そしてできあがった時にはほめてもらえない。大変なことをしてくれたということがむしろいいプロジェクトで、そして何世紀もたってみると誰がこんな素晴らしいことをしてくれたのかと言われたときにやっと成仏するというのが国土計画屋じゃないかと思うんです。」

「夢を描いてこれをやりたいと執念深く思うかどうかが国土計画屋の要件なんですね。」

（「国土計画研究交流会だより（№8）」：1984 年 10 月 23 日講演）

何かが下河辺さんを変えさせたのか

1981 年と 82 年の下河辺さんは、プランナーは華やかなビジョン屋ではなく、現実に対する洞察力と先見性こそがプランナーの要件であると語っておられた。同じ下河辺さんが、1983 年と 84 年には、プランナーとは自分が何をやりたいかを徹底的に考え、因果関係の“因”をつくる者であり、その成果は 100 年、200 年後の人が評価してくれる、と語った。180 度違ったことをおっしゃっているように思える。

一般論として計画の定義をすれば、その対象物、国土計画であれば日本列島の国土の現状を認識し、今後の環境変化を展望した上で、望ましく実現可能な将来像を目標として描き、その実現のための政策手段や資源動員を示すものであろう。客観的な現状認識や将来展望を行うことと、意思を持って目標を設定しその実現を図ることは車の両輪であって、下河辺さんは最初の 2 年は前者の、次の 2 年は後者の重要性を説いたのかも知れない。

しかし、話す相手は、個々の顔ぶれは替わっているけれども全体として見れば同じような若手プランナーたる行政職員であり、話した場所も同じ相模原の国民生活センターだった。いわば定点観測である。

やはり、下河辺さんの中で、プランナーについての考え方の重心が変わったのではないだろうか。

下河辺さんの考え方を変えさせたものがあるとすれば、それは何であったのだろうか。今となってはご本人に尋ねることはできないので、ここから先は私なりに勝手に想像してみる。

3 つの仮説

下河辺さんは 1979 年に国土事務次官を退官され、当時は総合研究開発機構（NIRA）の理事長をされていた。

仮説の第 1 としては、退官されて何年か経つうちに、公務員として持っていた様々な制約というか、義務感や「しがらみ」から次第に解放され、精神的に自由になったことが発言の変化につながったのではないか。10 年後か、長くても 20 年後を目標年次とする国土計画を担当する公務員の意識が残っている間には、「100 年後の人が評価してくれれば」とは言いにくいだろう。

仮説の第 2 は、時代の変化だ。下河辺さんの現役時代の日本は高度経済成長の真っ只中であり、欧米先進国へのキャッチアップという目標は明確であった。国土計画のプランナーに与えられた課題は、拡大する経済活動や増大する人口を日本列島にどのように配分し、その受け皿をどうつくるか、であり、その答は客観的な現状認識と将来展望によって導き出すことが可能であった。これに対し高度経済成長を成し遂げた後の日本人は目標を見失っており、政治家も次の選挙より先のことまで深く考える余裕がない。代わって目指すべき将来の姿を示すのがプランナーである。

仮説の第 3 としては、このころ下河辺さんが、ほぼ毎年、考察団の団長として改革開放の始まった中国の各地域を訪問し、助言をされていたことが関係しているのではないか。狭隘な国土が山脈に区切られた島国日本では、都市や産業の立地はかなりの程度自然条件によって規定される。一方、広大な中原が広がる大陸では、どこに都市をつくりどこでどんな産業を興すかは為政者の意思によるところが大きく、かつ当時の中国では計画の実施主体と

なる国の組織も企業も、意思を持って一からつくり出さなければならなかっただろう。

下河辺さんの意思は実現したか

下河辺さんの名声がどこに由来するかというと、おそらく現役時代にプランナーに求められる 2 つの能力、すなわち洞察力と先見性という第 1 の能力と、自らの意思で将来に評価されるものを構想する第 2 の能力の双方と、さらには計画を人に説き実現に結びつけるコミュニケーション能力のすべてにおいて卓越した力量を持ち、それらを十全に発揮されたからであろう。

一方、退官後、上記の 4 つの講演よりさらに後の 1990 年代に、下河辺さんが審議会の会長や委員として主張された「国土軸」や「新しい首都論」は、計画書や審議会答申には盛り込まれたものの、その後実現に近づいてはいないし、支持も得られているとは言えない。また、そのころ下河辺さんは「大都市の時代は終わり、人々は小都市に好んで住む時代が来る」という 21 世紀の国土像を好んで語られていたが、2016 年の今日、現実とは程遠いものがある。下河辺流に考えれば「まだ 100 年経っていない」と言うべきかもしれないが、世の中は下河辺さんの意思とは違う方向に進んでいると言うしかないだろう。

下河辺さんが高齢になり偉くなりすぎてしまい、プランナーとしての能力に、陰りや世間との感覚のずれが出ていたのかもしれない。

おわりに

30 数年前の下河辺さんの講演記録を改めて読み、またその後今日までの国土計画、国土政策の流れを思い起こした上で、最後に、私なりの、プランナーのための教訓、というほどのものでもない、感想を 2 点記しておきたい。

第 1 に、プランナーにとって、客観的な現状認識と将来展望がまず大切であり、意思を持って将来像を設定する場合でもそれは客観的事実と調和するものでなければならない。

第 2 に、将来の計画づくりは、どんなに偉大な人であっても老人の意見を無批判に受け入れるべきではなく、将来も生きる現在の若者がプランナーの自覚を持って主体的に取り組まなくてはならない。