

戦前国土計画の歴史的役割

芝 村 篤 樹

はじめに

戦前国土計画というのは、1930年代後半に登場し、戦時体制下の1940年代前半に企画院を中心に展開された、産業・資源・人口・交通運輸機関などの全国的な配置計画である。国土計画は農村地域、さらには植民地・勢力圏をも対象としたが、大都市対策はその重要な側面を構成した。筆者は、このような国土計画の日本近代都市計画史ないし都市政策史における位置・役割、とくに、戦後の国土開発および都市計画・都市政策との関連について検討したいと考えている。戦前・戦後の政策のなかで国土計画を分析した研究は、すでにいくつか存在する¹⁾。本稿ではとりあえず、これらの先行研究に学びつつ、国土計画にいたる計画理念の推移を内在的にたどり、戦前国土計画の諸特質を概観することに努めたい。

1. 市区改正から都市計画，都市計画から地方計画へ

近代日本の最初の都市計画法規は、1888年（明治21）に制定された東京市区改正条令と翌年制定の東京市区改正土地建物処分規則である。この市区改正条令とは、名前が示しているように東京のみを対象とし、街路建設を軸と

1) 先行研究として主につぎのものがある。佐藤 竺『日本の地域開発』（未来社，1965年9月），西水孜郎『国土計画の経過と課題』（大明堂，1975年3月），石田頼房『日本近代都市計画の百年』（自治体研究社，1987年1月），同『日本近代都市計画史研究』（柏書房，1987年12月），御厨 貴「戦時・戦後の社会」（中村隆英編『「計画化」と「民主化」・日本経済史7』岩波書店，1989年1月所収）。

して中心市街地の整備を図ろうとするものであった。狭く屈曲多い街路の城下町・江戸を、帝都にふさわしい近代都市へと転換させようとしたものであった。

1910年代に入って、東京以外の大都市において都市改良のための法規制定を求める動きが活発となった²⁾。その先頭に立ったのが大阪市であった。大阪市は、17年（大正6）に都市改良計画調査会を設置し、都市改良計画案の作成を進めるとともに、計画実施の裏付けとなる法律の制定を要求する運動を展開した。その際、大阪市の準備したのが大阪市街改良法草案である。同案を起草したのは、さきの改良計画調査会委員長で当時の助役、のちの23年から35年（昭和10）まで第7代大阪市長を勤めた関一である。関は社会政策学の権威者として知られた東京高等商業学校（現一ツ橋大学）教授出身で、当時の日本において都市計画について最も深い造詣を有していた。

大阪市街改良法草案は、従来の市区改正条令と比べてつぎのような重要な相違点があった。①市域外をも法の適用区域としたこと、②土地増価税、受益者負担金などを特別税としたこと、③地帯収用の制度を設けたこと、④スラム改良のための土地・建物の収用権を認めたこと、⑤宅地造成などのための土地区画整理制度を設けたこと、⑥用途に応じた建築・土地使用の制限制度を設けたこと。

当時、大都市では都心部の過密と市域外へのスプロールの膨張が進み、スラム問題、住宅問題など都市社会問題が激化していた。大阪市街改良法草案は、住宅問題の解決に重点をおいたイギリス流の都市計画論に基づいて、市街地の改造にとどまらず、大都市の現実が提起する諸問題に広範に対処しようとしたものであった。そして、18年に、東京市区改正条令・同土地建物処分規則を六大都市に準用する法律が制定されたのに続いて、19年に、大阪市街改良法草案の基調を受け継いだ都市計画法・市街地建築物法が制定され、

2) 日本近代都市計画体制の確立過程については、渡辺俊一『「都市計画」の誕生』（柏書房、1993年9月）、および拙稿「巨大都市の形成～市区改正から都市計画へ」（『都市と民衆・近代日本の軌跡9』吉川弘文館、1993年12月所収）を参照されたい。

近代日本の都市計画体制が確立したのである。

都市計画法・市街地建築物法の制定は、16年～18年に内務大臣であった後藤新平の識見と政治力、長年にわたって建築法制定運動を進めた建築学会の働きかけなど、いくつかの要因が合流した結果であった。しかし、法制定を促した要因としても、新しい法内容（計画理念）の形成という点でも、大阪市を先頭とする大都市のはたした役割は大きかった。近代日本の都市計画体制は、大都市の要求によって、イギリス流の計画理念に基づいて成立したといっても過言ではない。では、このようにして成立した都市計画体制の現実あるいは都市計画をめぐる状況はいかなるものであったか。1920年代について、論を進めるために必要なかぎりの特徴点を示せばつぎの通りといえる。

第一に、都市計画行政制度とそれをめぐる状況である。都市計画は国政事務とされ、最終決定権は内務大臣にあるなど、計画理念ではモデルとしたイギリスとは異なり、きわめて集権的な行政制度であった。しかし、助役・市長時代の関一の記事（『関一日記一大正・昭和初期の大阪市政』、東京大学出版会）によると、関を頂点とする大阪市のスタッフが都市計画・同事業の企画立案に当たり、ときには中央政府・官僚と衝突し、たとえば大阪都市計画区域の決定では、抵抗を押して自らの方針を貫いている。集権的な制度にもかかわらず、大都市がある程度のイニシアティブを発揮することも可能な状況が存在したのである。

都市計画行政制度の自治化を求める声も高まった。27年に開催された第1回全国都市問題会議において、集権的な都市計画行政への批判が出され（『第1回全国都市問題会議録』、大阪都市協会）、関一も論文で「(都市計画)法が実施せられてすでに10年を経過せむとする今日」、集権制を見直すべきだと述べている（『都市計画論』）。20年代に一挙に高揚した6大都市の特別市制運動も、都市計画に関わる建築警察権などを官選知事の手から市長に委譲させようという、都市計画の自治化の側面をもつものであった。

第二に、都市計画理念とそれをめぐる状況である。法制定以後も、内務省本省の都市計画担当者や都市計画地方委員会所属の技官・事務官、それに大

都市関係者においては、イギリス流の住宅問題・生活環境保全に重点を置いた都市計画理念が主流を占めていたといえる。しかし、現実に展開された都市計画事業の大半は幹線街路建設であり、中心市街地の整備事業で、住宅・生活環境保全政策の比重は非常に低かった。大小いくつかの背景が考えられるが、直接の原因にしぼって言えば、まず、欧米では市街地整備の一定の進捗の上に新しい都市計画理念が導入されたのに対して、日本では市街地の近代化と社会問題への対処を同時に迫られたことがあった。そこから財政基盤の薄弱さとあいまって、市街地整備が「先決問題」とされ、住宅・生活環境保全政策は棚上げされたのである。それに、都市計画事業とされた「一団地の住宅経営」を支える住宅会社法などが、20年代初めに準備されながら結局流産に終り、法的にも都市計画と住宅政策を結合する条件が失われたことも大きかった。

都市計画法・市街地建築物法は、都市計画事業として広範な事業を規定し、用途地域制による土地・建築制限の制度を設けるなど、理念的には総合的・計画的に都市改造を推進できることになっていた。だからこそ、関係者は、都市改造の切札として都市計画に大きな期待をかけたのである。ところが、各省庁のタテ割り行政によって都市計画に関わる事業も個々バラバラに展開される傾向が強く、土地への規制権の不十分さ、財源の薄弱さと併せて、都市計画に不可欠な総合性・計画性は著しく阻害され、次第に都市計画体制の無力さが露呈されていった。関係者の都市計画への期待感は、都市計画財政に大きな打撃を与えた30年代初めの昭和恐慌を転機に、無力感へと変化しはじめたように思える。

地方計画の考え方が明確に示されたのは、1924年（大正13）にオランダのアムステルダムで開かれた国際住宅及都市計画会議においてであった。会議で確認されたつぎの7原則がそれである。(1)大都市の無制限の発達は望まじきところでない。超大都市の現状は小都市に対する警告である。(2)衛星都市による分散は、多くの場合において、過大なる都市の成立を予防すべき手段である。(3)大都市が永久に農園、菜園、畜産等に使用せらるべき緑色の地帯

をもって囲繞せらるることは望ましきところであって、限りなく連続する屋根の海はこの方法によりて制限せらる。(4)交通の迅速なる発達、ことに、自動車、乗合自動車の顕著なる増加は、将来の市内ならびに他市との交通問題に関連して、従来よりも一層考慮を要する。(5)地方計画は大都市付近において必要である。とくに大都市間の距離が短く、多数の小都市が近く散在する場合に最も必要である。しかし、この地方計画は統一的の建築計画であってはならぬ。むしろ大地域に連絡した建築計画を立てることを防ぐものであることを要する。(6)地方計画は弾力性を有し、必要に応じて変更し得るものであることを要する。しかし、この変更は公益の理由に基づきてのみ実施すべきものである。(7)建築計画ならびに地方計画は法律によりて承認せられ、各種の土地はそれぞれ定まりたる目的に使用せらるることを要する。

要約すれば、大都市の抑制、衛星都市による分散、緑地・自由空地（非建築地域）の設定、大都市・衛星都市・農村を包含する地方計画（大都市圏計画）の実施が、アムステルダム会議で確認された主な内容であったといえる。この地方計画の考え方は、内務省関係者によって直ちに紹介され、関一も26年4月に発表した論文「都市計画に関する新立法」において詳しく論じた（『大大阪・2巻4号』）。30年の第2回全国都市問題会議では、内務省書記官飯沼一省が、アムステルダム会議の内容を中心に「欧米地方計画概観」と題して報告している。いずれにしても日本の都市計画関係者の間で地方計画の考え方は、従来の都市計画理念の発展として急速に受容され、大きな影響を与えたのである。

2. 地方計画の国策化と国土計画の登場

アムステルダム会議で地方計画の考え方が提起されて以来、日本でも新しい都市計画理念として強い関心を呼んだが、その段階ではまだ、理念的な論議の域をでるものではなかった。しかし、31年（昭和6）「満州事変」以後の準戦時体制、37年「日中事変」以後の戦時体制を迎えて、地方計画は新たな様相をおびるようになった。国策として地方計画が取り上げられるように

なり、大都市地域で計画案が作成され、地方計画を念頭においた事業計画に着手する動きも見られるようになったのである。33年（昭和8）10月発刊の『大大阪・9巻10号』（大阪都市協会）は、つぎのようなニュースを伝えている。

内務省では近代都市の発展性に即応すると共に殊にこれら的大都市の将来の防空施設の整備を期する点からして我国の重要都市に対して大都市計画を樹立して置くの必要を認め、東京、大阪、名古屋、福岡及び八幡、戸畑、若松、小倉、門司等一部の北九州諸都市を中心とする地方計画は諸般の事業よりみても緊急を要するものと認めて、内務省が中心となり前記各都市と協力してその実現を期することに決定した。

案の内容は大体前記大都市を中心に半径20哩乃至30哩に亘る大都市計画を樹立し道路、上下水道、建築、交通運輸、防空施設等につき万全を期せんとするもので当局では都市計画といふよりもむしろ地方計画といふのを妥当としている。而して5大地方計画の範囲は左の如く決定している。

東京地方計画 東京市を中心として半径30哩の地域を包含し東は利根川境界、西は小田原付近、南は房総半島、北は山梨県境に至る。

大阪地方計画 大阪市を中心として半径30哩の地域を包含し東は生駒山、西は神崎川、北は千里山、南は岸和田に至る。

名古屋地方計画 名古屋市を中心として半径30哩の地域を包含し東は名古屋豊橋の中間、西は岐阜県境、北は犬山に至る。

福岡地方計画 福岡市を中心として半径20哩の地域を包含し東は福岡、西は加布里、南は二日市、北は海岸線に至る。

北九州地方計画、門司、小倉、八幡、戸畑、及び若松を中心とし東西20哩、南北10哩に亘る。

同じ号の『大大阪』はまた、33年9月に近畿2府4県の都市計画課長などによる最初の近畿総合都市計画会議が開催され、近畿地方計画調査会の設置とその会則綱要草案の作成が確認されたと記している。同誌によると近畿

地方計画調査会は、つぎの五つの部で構成され、毎年1回総会を開くほか、地方計画についての新しい研究資料を提供することになっているという。五つの部とそれぞれの所管は、総務部（法令，庶務，会計），交通部（道路，広場，鉄道，軌道，河川，運河，港湾，飛行場，交通整理，街路照明），保健部（上下水道，雑用水道，市場，屠場，墓地，火葬場，塵芥処分，騒音防止，不良住宅改善），地域部（用途地域，高度地域，面積地域，土地区画整理，美観地区，防火地区，健康住宅地，都心，都市装飾），緑地部（公園，運動場，風致地区，観光地区，実用空地，休養空地）とされている。

この時期に、地方計画が新たな様相をおびるようになった背景には、前記『大大阪』に記されているように「近代都市の発展性に即応する」ことと「防空施設の整備を期する」ことがあった。いま少し敷衍すると、つぎのように言えるであろう。

第一に、準戦時体制のはじまりとともに軍需工業につながる重化学工業を軸に急速な経済成長がもたらされ、大都市の過密が進み、大都市周辺の臨海部をはじめとして新しい工業都市が発展したことである。大都市の過密化の進展は、公害や交通運輸の混乱などの過密の弊害を激化させるとともに、大都市内での新たな工場立地を困難にし、大都市の市域を超えた工場立地を促進した。京浜，阪神，中京，北九州の四大工業地帯が本格的に成立するのはこの時期であった。ここから保健衛生・生活環境の面からも，経済効率の観点からも，広域的な大都市圏計画＝地方計画が要請されたのである。

第二に、地方計画国策化の直接の最大の要因と言えるのだが、準戦時・戦時体制に入って防空対策の必要が高まったことである。防空対策としてまず実施されたのは灯火管制などの防空演習で、28年に最初に大阪市で行われた。33年には関東防空演習，翌年には近畿防空演習と名づけられた防空演習が，数日間にわたり市民を動員して大規模に展開された。以後，毎年大都市周辺地域で実施され，37年には市民の防空義務などを定めた防空法も制定された。しかし防空対策の隘路は，工場と人家の密集した大都市，その大都市と衛星都市の連坦化という大都市圏の状況であった。そこで大都市の過密緩和，衛

星都市への分散，緑地・空地の設定などの地方計画が，防空対策の基本として必要だと考えられたのである。

第三に，33年3月に都市計画法が改正され，すべての市と一部の町村にも法が適用されるようになり，あわせて都市計画区域が原則として市町村区域となったことである。その結果，大都市周辺では多くの市町村が別々の都市計画区域を形づくることになり，それぞれの区域間の計画調整が迫られた。この点からも広域的な計画の樹立が求められるに至った。

第四に，海外における動向の影響がある。ドイツ・ナチス政権（33年成立）が強力な権力を背景に，従来とは異なった理念に基づいて国土計画・地方計画を推進し，その他の諸国でも広域計画が政治課題に上りつつあった。37年7月にフランス・パリで開催された国際住宅及都市計画会議が「国土計画及び地方計画」を第一議題としたことは，このような動向を表すものであった。内務省の都市計画関係者を中心とする都市研究会が刊行する『都市公論』は，21巻・1号・2号（1938年1月・2月）において，同会議主催者の国土計画・地方計画に関する諮問内容，それへのドイツ・イギリス・フランスなど11カ国当局者の報告を紹介している。報告内容によると広域計画についての各国の姿勢や手法は同じではないが，大都市問題の激化と戦時体制の構築を背景に，ヨーロッパ諸国が新たに広域計画への取り組みを積極化させたことは，日本の都市計画担当者の地方計画実施への動きを促進したといえる。

さきの『大大阪』の報道にあった，33年の内務省による5大地方計画の策定や近畿地方計画調査会が，その後どう推移したかについて具体的には明らかではない。しかしこの時期以後，『都市公論』，『大大阪』，『都市問題』（東京市政調査会）において，広域計画問題が海外の動向をふくめて熱心に論議され，全国都市問題会議，全国都市計画協議会（都市研究会主催）がしばしば広域計画問題をテーマとするなど，都市計画関係者の広域計画への取り組みが熱をおびたことは確かである。のちにもふれるが，それぞれの都市計画地方委員会担当者の手によって関東・近畿の地方計画試案も作成された。内務省は37年10月に計画局を設置し，39年1月には未公表ながら地方計画試

案を作成、同年8月、このうち差し当り必要なものとして5大都市周辺防空緑地計画を発表した。翌40年3月には地方計画調査費を75帝国議会において通過させている（以上は「資料点描」『都市問題・41年1月号』による）。内務省の防空緑地計画発表に先立つ39年4月に、東京と大阪が地方計画を念頭においた緑地・公園計画を樹立し、一部は着工の運びとなった。

日本で国土計画の用語が公式の場で最初に使用されたのは、36年(昭和11)8月の第3回全国都市計画協議会においてだと言われる(同前)。都市計画東京地方委員会事務官西村輝一が「国土計画制度要綱に就て」と題して報告し、国土計画の目的・課題、それに国土計画行政機構を提案したのである(以下、『都市公論・19巻8号』による)。提案された行政機構は、中央に総理大臣直属で総裁を親任官とする国土計画院、全国を8ブロックに分割した地方(関東・近畿など)に勅任官を長官とする国土計画局・国土計画審議会、その下の府県に国土計画部・国土計画委員会をそれぞれ配置するというものであった。都市計画行政制度と比べると、中央の機構・権限を強化し、中央と府県の中間に地方局を置くなど、集権制が一層強められている。

しかし計画理念として、国土計画という言葉に必ずしも新たな内容が盛り込まれたわけではなかった。報告者の西村は「大都市は申すに及ばず、中都市、小都市、其の他の町村農村漁村、如何なる寒村僻地と雖も苟くも国土たる以上は洩れなく計画の区域に入れて、総合的に合理的に計画を立てる必要があるという趣旨(略)。それが地方計画の名前であっても宜いし、又国土計画の名前であっても宜い」と述べている。この段階の国土計画とは、単に従来の地方計画を全国に拡大しようとしたものに過ぎなかったのである。同協議会では都市計画東京地方委員会のメンバーが「関東国土計画用途地帯計画」、「関東国土計画道路網計画」について報告し、都市計画大阪地方委員会幹事の中沢誠一郎が、近畿2府5県委員会職員の協議結果を「近畿地方計画に就て」と題して報告している。3つの報告内容はいずれも、従来の地方計画理念をそれぞれの地方に具体化したものと言えるが、とくにその点が明瞭な中沢の報告を紹介するとつぎの通りである。

中沢は、地方計画の目的は「大都市の不健全なる過大化を抑制し、其の膨張力を衛星都市に分集せしめるため、適当なる農耕緑地の保存、住宅及び工場の集落計画を樹立」することにあると述べ、地域制、緑地保存、交通路線計画を地方計画の重要事項と指摘した。そして、近畿地方計画の範囲を京都、大阪、兵庫、奈良、三重、滋賀、和歌山の2府5県とし、そこにおけるそれぞれの具体案を提起している（地域制は京阪神地方のみを対象）。注目されるのは、土地使用目的に付随したもの以外の建築物を許さない公開空地・緑地制度を新しく設定する必要性を強調していることである。大阪・堺・尼崎三市と周辺の衛星都市の間に境界公開空地を設けて都市の連坦化を防止し、市民の保健衛生のために大阪市を緑地帯（大公園・森林）で囲み、山林を保存公開空地として無秩序な宅地化を防ぎ自然の風致を守ることなどを主張している。市街地計画においても、現行の工業地域を重工業地域・軽工業地域に、住宅地域を純粋住宅地域と混合住宅地域に細分し、純粋住宅地域では敷地率を下げて空地を増やすべきなどとしている。

37年「日中事変」以後の戦時体制の強化のなかで、後の国土計画展開期につながる計画理念が台頭しはじめたことは確かである。しかしこの時期ではなお、中沢報告に典型的に見られるようなアムステルダム会議以来の地方計画理念が、都市計画関係者の主な思潮を成していたといえる。防空対策も、計画理念としては生活環境保全策と十分には分化していなかったように思われる。

とはいえ、この時期に重要な変化が生じたことも見逃すことはできない。それは、上位計画（国土計画ないし地方計画）下位計画（府県計画ないし都市計画）という概念が成立し、第3回全国都市計画協議会で提案された国土計画の行政機構に見られるように、計画行政の集権指向が著しく強まったことである。アムステルダム会議について論じたさきの「都市計画に関する新立法」において関一が、複数の市町村による自治体連合として地方計画に取り組んでいる欧米の例を好意的に紹介したのとは対照的である。都市計画関係者の多くが、中央省庁のタテ割行政と土地への規制権の不十分さなどで露

呈された都市計画体制の無力を、自治化によってではなく、集権化によって克服することを期待するに至ったといえる。少なくとも20年代に芽生えた都市計画の自治化指向は姿を消し、集権体制を当然とする風潮が確立されたのである。

3. 国土計画の展開と計画理念の転換

1940年（昭和15）8月、第2次近衛文麿内閣は基本国策要綱の一つに「総合国力の発展を目標とする国土開発計画の確立」を掲げ、9月には国土計画設定要綱を閣議決定した³⁾。国土計画は重要国策とされるに至ったのである。ではこの国土計画とはどのようなものであったか、国土計画設定要綱の骨子を見てみたい。

要綱によると、国土計画は「日満支ヲ通ズル国防国家態勢ノ強化ヲ図ルヲ目標トシ」、「地域的ニハ満支ヲモ含メ、時間的ニハ国家百年ノ将来ヲ稽へ、産業、交通、文化等ノ諸般ノ施設及人口ノ配分計画ヲ土地トノ関連ニ於テ総合的ニ合目的々ニ構成シ、以テ国土ノ総合的保全利用開発ノ計画ヲ樹立」するものとされた。計画の種別として日満支計画と中央計画を挙げ、前者は「日満支ヲ通ズル国土ノ総合的利用開発ノ計画」で、関係各国および日本本土・植民地を中心とする中央計画の基準となるもの、後者は各庁所管行政および内地地方計画の基準となるものであった。計画として策定する主な事項は、(1)日満支経済配分計画、(2)工鉱業配分計画、(3)農林畜水産業配分計画、(4)総合的交通計画、(5)総合的動力計画（燃料を含む）、(6)総合的治山治水及利水計画、(7)総合的人口配分計画、(8)文化厚生施設の配分計画、(9)単位地域別計画（地方計画）の基本方針である。行政機構に関しては、内閣総理大臣の主管の下に企画院が事務を担当、中央に国土計画の策定・運用の諮問機関として国土計画委員会を置き、地方計画は内閣が統制するとされている。

3) この時期における国土計画の経過については、特記した場合以外は西水前掲書によった。また引用資料は、特記した場合以外は西水孜郎編『資料・国土計画』（大明堂、1975年3月）、および「国土計画に関する資料一束」（『都市問題・41年1月号）によった。

新たな国土計画を推進する中心となったのは、いわゆる革新官僚の本拠と言われた企画院であった。企画院は、37年10月に第1次近衛内閣の下で創設された総合国策立案機関であり、38年4月の国家総動員法の発布以後、物資動員計画など統制経済の実行機関として大きな力を発揮していた。その革新官僚のブレーンを結集した昭和研究会が、政府に提出した国土計画に関する意見書（40年9月）は、国土計画の性格を一層明瞭に示している。すなわち、同意見書は国土計画について「東亜経済圏の達成を目的とするところの、将来の日本の発展計画でなければならぬ。而して内容的には、国土の保護防衛と併せて、日本民族の量的質的発展と国民生活の確保を目標とし、国土並に資源の合理的利用開発、産業の再編成とその適地分散により、将来に亘り国民食糧を確保し、生産力を最大限に拡充発揮する体のものでなければならぬ」とし、「只管私的利潤の追求を事とする従来 of 自由主義的経済体制を止揚し、国土計画に立脚する協同体的計画経済体制の確立は、いまや必然的要請」、**「国家利益を最先とする指導理念の下に、従来 of 地方計画、都市計画の技術的領域を超えて、（略）より高き国土計画を設定することは、我が国の最も緊要にして且つ最も根本的なる国策」**とした。

東京市政調査会研究員倉辻平治は、従来 of 国土計画が「都市問題に対する総合対策として、換言すればこれ迄 of 都市計画の延長の形に於て漫然と考へられていた」のに対し、国土計画設定要綱以後 of 国土計画の画期性は「初めて政府 of 具体的指針として確立されたと云ふに尽きるものではなく、此 of 新しい計画指針が先ず国民経済 of 維持発展と関連させて取上げられたこと」にあると指摘した（『都市問題』41年4月号）。ここで端的に指摘されているように、新たな国土計画は、植民地・勢力圏を包含する自給的経済圏 of 形成を目指し、産業・資源・人口 of 合理的配置によって重化学工業化を軸とする戦時生産力 of 極大化を図ろうとするものであった。日中戦争 of 泥沼化、国民生活 of 逼迫、第2次世界大戦への参入 of 切迫という情勢にあって、国土計画は国民 of 不安を打開するトータル・ビジョンとして打ち出されたのである。従来 of 都市計画・地方計画・国土計画が計画理念としては、生活環境保全に重

点を置いた大都市問題への対処策であったとすれば、新たな国土計画は、それをも含みつつ産業開発に軸心を移したところに特徴があった。

このような計画理念に基づく国土計画が、政府施策として展開されたについてはいくつかの背景があった。その一つは、従来のイギリス型に変わり、ナチス・ドイツ型の国土計画理念が強い影響を及ぼすに至ったことである。直接には革新官僚が、強大な権力を背景に「満州国」で国土計画を推進し、その経験を日本に持ち込んだことが大きかった。国土計画設定要綱を立案した企画院総裁星野直樹は、「満州国」総務長官として同国の国土計画実施を図り、40年6月に満州国総合立地計画策定要綱を制定したのである。商工省が工業の効率化と拡充を目的に、国土計画の観点から工業の分散化計画を推進しようとしたことも、新たな国土計画の展開を促した。39年9月には商工省地方工業化委員会が、工業の地方分散に関する件を答申している。これと前後して鉄道、通信、農林の各省も、国土計画に関わる施策の立案に着手したのである。

各省が国土計画への取り組みを積極化させるなかで企画院は各省の調整に乗り出し（前掲「資料点描」）、国土計画策定要綱の閣議決定を経て、さきに記した通り企画院が国土計画の事務を担当することになった。さらに41年2月の官制改正によって、企画院は国土計画に関して各省に対し統制権を持つに至った。タテ割行政による分断を防止し、総合的施策推進を確保しようとしたのである。

他方、従来から計画行政を担当してきた内務省は、40年12月の勅令で地方計画所管と定められ、41年9月の官制改正で国土局を設置し、同局が都市計画・地方計画を所管することになった。企画院において国土計画に携わった西水孜郎は、「内務省に地方計画を掌らせることについて企画院と内務省間で論議がなかったわけではなかった」とのべている（『国土計画の経過と課題』）。所管をめぐる確執があったのである。内務省が地方計画を所管するに至った事情について、西水は「内務省の国土計画、地方計画に関する調査の実績が認められたこと、また今一つは地方計画と国土計画との一体性が当

時なお十分な論議もつくされず認識されていなかった」ことにあったと説明している（同前）。

大きな権限を与えられて国土計画を所管した企画院は、体制を整え国土計画の積極的な展開を図ろうとした。41年2月の官制改正で、国土計画事務専任として新しく勅任調査官が任命され、書記官2、調査官5、事務官3などの増員も行われた。御厨貴「戦時・戦後の社会」によると、41年5月段階において企画院は、つぎのような国土計画実施の日程を組んだ。すなわち、41年6月国土計画審議会発足、8月国土計画法を国土計画審議会に付議、10月国土計画大綱を同審議会に付議、11月国土計画法を法制局に回付、42年1月国土計画法を貴衆両院に上程、4月国土計画法公布というものである。

しかし、国土計画審議会も国土計画法も結局のところ日の目をみることはなかった。その理由として前記の御厨論文は、41年4月の大政翼賛会の改組と企画院事件に象徴される革新イデオロギーの後退、およびヒトの移動の困難さが認識されたことを挙げている。一度は拡充された企画院の国土計画の機構も、42年10月の官制改正によって縮小された。41年12月に勃発した太平洋戦争の戦局が、緒戦での勝利の後、次第に厳しさを加え始めた時期である。西水は「(国土計画の調査・研究という)時間のかかる気の長い仕事は当時の国際情勢の急激な変化に対応できないと判断」されたことが、機構縮小につながったとのべている（同前）。企画院による国土計画の展開は、必ずしも順調ではなかったのである。そのなかで、主につぎのような施策が展開された。

42年6月に、企画院が立案した工業規制地域及工業建設地域に関する暫定措置要綱が閣議決定され、工業規制地域・工業建設地域が指定された。同じ6月に、企画院が大東亜国土計画大綱素案を作成した。同案は、計画の対象を第一段階では日本・満州・中国と東南アジア諸国、第二段階ではそれらにインドとオーストラリアを加え、各地域の産業・資源・人口配置と交通運輸計画を示した。ついで42年10月に、黄海渤海地域国土計画要綱案が作成された。同案は、「大東亜共栄圏」の中核とされた朝鮮・満州・中国北部

の産業・資源などの配置計画であった。企画院が立案した最後の計画案は、中央計画素案・同要綱案である。43年10月に作成された同案は、樺太をふくむ日本内地と植民地の朝鮮・台湾を対象とし、それぞれの産業・資源などの配置計画を示したが、とくに内地における各地方計画の基準となる案を提起したことが注目される。このうち、国土計画の特質を見るうえで重要と思われる工業規制地域及工業建設地域に関する暫定措置要綱と中央計画素案・同要綱案について紹介し、検討を加えておきたい。

4. 展開期国土計画の諸特質

工業規制地域及工業建設地域に関する暫定措置要綱は、前文においてつぎのようにその目的を示している。

本邦内地ニ於ケル工業ノ立地ハ近年生産力拡充計画ノ急速ナル実施ニ伴ヒ益々四大工業地区及其ノ近傍ニ偏在スル傾向アリテ現状以上ノ工場ノ集中ハ都市生活ノ弊害ヲ増大シ空襲ニ対スル防衛ヲ一層困難ナラシムルニ至ルノミナラズ又生産拡充其ノモノヲモ却テ非能率的ナラシムル惧アルニ鑑ミ工場ノ大都市集中ニ対シ一応抑制ノ措置ヲ講ズルト共ニ戦争目的達成ノ為本邦内地ニ於テ急速ニ生産力ノ拡充ヲ予想セラルル金属工業、機械器具工業及化学工業ニ付工業ノ種別ニ建設候補地ヲ定メ内地ニ於ケル産業ノ合理的ナル配分ヲ図ルノ要アリト認ム（以下略）。

工業規制地域は、改正防空法（41年11月公布）の「一定ノ区域ヲ指定シ其ノ区域内ニ於ケル建物ノ建築ヲ禁止又ハ制限スルコトヲ得」との規定に従って指定された。規制地域の指定を受けたのは、関東、愛知、関西、北九州関門の四大工業地帯である。そこでは原則として工場の新設・増設が禁止されたが、金属・機械器具・化学工業で既存設備の拡張が不可欠に必要な場合、あるいはすでに新・増設について法の許可を受けその中止が著しい障害となる場合などは、新・増設も可能との例外規定が設けられた。工業建設地域では総合的計画を樹立して立地条件を整備し、行政上の措置などによって候補地に各産業が配置されるよう「誘導スルコト」とされた。ただし、候補地内

暫定措置要綱による工場建設候補地

工業種別		工業建設候補地	工業種別	工業建設候補地	
金 属 工 業	鉄 鋼 業	和歌山地域 八代地域		造船業 (鋼船製造工場)	四日市地域 広島地域
	合金鉄工業	仙塩地域 新潟地域 富山・高岡地域 延岡・富島地域	化 学 工 業	カーバイト系工業	大船渡地域 新潟地域 富山・高岡地域 延岡・富島地域
機 械 器 具 工 業	機械器具工業 (原動機, 電気機 械器具, 電線及ケ ーブル, 工作機 器具, 採鉱, 選鉱 及精錬機械器具, 化学工業用機械器 具, 運搬機械, ポ ンプ, 水圧機, 送 風機及気体圧縮 機, 銃砲, 弾丸, 兵器類ヲ製造シ 務者1000人又ハ 地1万坪以上ノ規 模ノ工場)	仙塩地域 高崎・桐生地域 水戸地域 静岡地域 播磨地域 岡山・倉敷地域 広島地域 松山地域 福岡地域 大野川地域 八代地域		発酵法プタノール	延岡・富島地域 八代地域
				メタノール工業	釧路地域 空知地域 平・小名浜地域 宇部地域 新居浜・西条地 域
				人造石油工業	釧路地域
				石油精製工業	山田地域 松山地域 延岡・富島地域
				硫安工業	空知地域 八戸地域 四日市地域
航空機工業 (機体組立工場)	仙塩地域 宇都宮地域 拳母・岡崎地域 岐阜・大垣地域 岡山・倉敷地域 熊本地域 大野川地域 宮崎・都城地域			硝酸工業	空知地域 八戸地域 四日市地域 宇部地域

西水孜郎『資料・国土計画』35ページから転載。

においても「耕地整理其ノ他ノ田畑ハ努メテ潰地タラシメザル様措置スルコト」と農工間の調整を強調している。工業建設候補地に指定されたのは表の通りである。

中央計画素案・同要綱案は計画期間を15年とし、計画対象とした日本内地、

朝鮮、台湾のそれぞれについて、農工鉱業など各産業毎に細かく数量を示した配置計画、同じく人口配置計画、交通運輸・文化厚生施設計画を記したものである。『資料・国土計画』では前記の大東亜国土計画大綱素案、黄海渤海地域国土計画要綱案はいずれも12ページの長さだが、中央計画素案・同要綱案は実に134ページを占める膨大さである。当時、日本領土とされた地域の、細部にわたるグランド・デザインがこの案であった。

計画の目標として、(1)国土防衛、(2)日本民族の増強、(3)重化学工業の飛躍的拡充、(4)主要食糧の充実確保、(5)輸送力の強化を挙げ、「常に軍事的見地を重視する」としている。これらの目標を達成するために最も重要な課題とされたのは、内地においてはやはり大都市の抑制と工業・人口の地方分散であった。案では内地を、10の地方区域（樺太、北海道、東北、関東など）に分け、それぞれに一級から三級にいたる都市を配置し、関東・愛知・近畿・北九州関門の四大工業地帯をふくむ区域には、人口・施設増を抑制する統制地区および工業規制地区、学校規制地域を指定し、その他の地方区域と前記四区域の一部に工場立地を進める150カ所の工業地区、学校建設地区を指定した。そして、地方計画の単位となるこの地方区域には「総合行政官庁の設置」が必要としている。

東京都区部・川崎・横浜両市などを京浜大都市地区、名古屋市を愛知大都市地区、京都・大阪・神戸の三市などを京阪神大都市地区、下関・門司・小倉の3市などを関門大都市地区と定め、とくに厳しい規制が目指された。すなわち、「過度に集中し又は大都市地区内に存置する必要少なき」官庁・学校・事務所・工場などの施設、および「地区外に移出可能な」人口の地区外への移転を図るとし、「移転は概ね誘導に依り之を行うも必要ある場合は強制的方途の実施も考慮する」と記している。このようにしてそれぞれの人口を、600万、150万、500万、90万に抑制するとした。

同時に大都市機能の整備・強化も意図された。これを京浜地区と京阪神地区についてみるとつぎの通りである。京浜地区では「木造建築物禁止区域の設定、耐弾、耐火、耐震建築物の普及、緑地その他空地の理想的なる保有」

などの都市改造に着手すること、交通運輸については東京を中心とする路線、とくに「広軌新幹線の新設」、「東京福岡間の自動車国道の新設」、「飛行場の整備」、「都心部の地下鉄道建設」などが挙げられている。京阪神地区では「徹底的都市改造の方策の確立」、「阪神港の画期的整備拡充」、「都心部の地下鉄道の建設」、「大阪に於ける飛行場の整備」などが記されている。

国土計画を展開する上での矛盾や弱点を克服する方策も提起された。工業開発と農業保護の矛盾に関しては、「食糧自給の達成」と「優秀なる人的供給源の確保」の観点から農業保護の必要を改めて強調し、内地農民人口の四割定有を打ち出した。そのために満州150万戸、南方諸地域30万戸、朝鮮20万戸などの農業移民を推進するとともに、農業地区を設定して工業開発を規制するとした。そして、各種の地域・地区制に基づいて土地・建築物の規制を行うためには、「網羅的根本法規の制定」が必要と述べている。

しかし国土計画の主要課題とされた工業の地方分散化について見ても、政府の政策に基づいて計画的にことが進められたわけではなかった。日中戦争期からアジア・太平洋戦争期にかけての工業の地方分散化の実態を明らかにした沼尻晃伸「日中戦争期日本の工場立地政策の特質」(『土地制度史学』141号、1993年10月)は、工場立地は政府の政策に従って行われたというよりも、基本的には企業独自の立地政策に基づいて実施されたとしている。たとえば前記の暫定措置要綱によって工業建設候補地に指定された和歌山市では住友金属、水戸市では日立製作所がすでに大規模な工場立地を進めており⁴⁾、候補地指定はその既成事実を追認したものであった。

沼尻論文はまた、工業規制地域に指定された北九州と千葉県において、内務省土木局が規制に逆行する臨海工業地造成事業を行った事実を指摘してい

4) 小田康徳「戦時体制下における重工業の地方立地と誘致政策の展開」(『ヒストリア』85号、1979年12月)が、1940年の住友金属による和歌山市への進出について、県の誘致政策と企業の立地政策、農民の動向を明らかにしている。山下直登「戦時体制下の軍需資本と農村」1・2・3・4(『桃山学院大学経済経営論集』24巻3号・25巻1号・26巻2号・26巻3号、1983年1月～1984年12月)は、1939年に開始される日立製作所の茨城県勝田地域(水戸市に隣接)への進出をめぐる、企業と軍・県・市一体となった動き、それに対する農民の抵抗を描いている。

る。役所のセクショナリズムによっても、総合的計画的施策の遂行は妨げられたのである。公権力による企業の立地政策に対する規制は弱く、工業開発による無秩序な農地破壊も進行した。同論文は、国土計画構想に基づくこの時期の工場立地政策の実態は「理念とは遠くかけ離れ」たもので、「この時期強まる軍部の強権的な工場立地への介入は、公権力による土地利用計画（工場の地方分散化計画や農地以外の工場立地）を企業側に徹底させるためのものではなく、むしろ、農地転用を強行するために生じる農民との矛盾を解消するためのものだった」と結論づけている。

企画院が国土計画を推進したこの間において、計画理念に関わるいくつかの興味深い軋轢が見られた。国土計画、地方計画、都市計画の相互関係をめぐって、地方計画・都市計画には独自の課題があり、国土計画に解消されるものではないとする立場（谷口成之「都市計画・産業立地・地方計画」、『都市公論』41年11月号など）に対して、それは「所謂個人主義のセオリーから由来したもの」と批判する立場があった（黒谷了太郎「地方計画と国土計画」『都市公論』41年12月号など）。また、農村対策重視（中沢弁次郎「国土計画と都市対農村問題」、『都市問題』41年2月号など）と大都市対策重視（菊地慎三「国土計画に於ける都市の地位」、同右など）の相違も存在した。最も興味深いのは、つぎに紹介する商工省振興部嘱託吉田秀夫と都市計画東京地方委員会技師石川栄耀の論争である（吉田秀夫「国土計画と工業の再配置」、『都市問題』41年1月号、石川栄耀「国土計画と工業の再配置」、『都市問題』41年2月号）。

吉田は石川が説く「生活圏構成の理論」の「生活」には生産が抜けていると批判し、国土計画の鍵は工業の地方分散でなければならないとした。そして、「日光の中禅寺湖に煙突のない方がよい気持ちとする」ことは解るが、「国防国家建設の要求上特定地点の工業化が望ましい時に、この土地が風景絶佳の勝地であったならば、この土地は果して工業化せらるべきであろうかならうか」との問いを石川に突き付けた。石川は人間にとって重要なのは生産よりも消費で、生活圏とは半径40キロ以内の消費生活圏として考えると

した上で、それでは「東亜生活圏」「日本生活圏」は成り立たないと言う吉田に、それらは消費生活圏が「紡ぎあはせ構成してゆく」ものだと反論した。さらに、吉田の工業開発優先論に対し農工均衡論の立場から批判するとともに、「工業の集結するままに工場を集める事」は「大都市問題を造る事になる」と述べ、悪い都市生活環境から質の高い労働力は生れない、それでは高度な工業も成立しないとして、吉田の問いにつぎのように答えた。「あく迄勝地工業地化に感心するワケに行かない。ただ然し、国情実に緊迫せる為と云ふのならば一步をゆづっていい(重い足取りの一步である)。但しその場合は、風致と工業地域とを切断する事、工業地域内を緑化する事等を極力すすめる」。

この時期における国土計画の理念は、さきに記したように産業開発・工業開発優先論であった。前記の吉田は、その主流の理念を代表していた。しかし同じ国土計画という言葉を使いながら、主流とは異なった理念も存在していたのである。とくに、石川のようなアムステルダム会議以来の計画理念がなお残存していたことは、注目してよい事実だと思われる。

中央計画素案・同要綱案を作成した直後の43年10月末、企画院は商工省の一部と合同して軍需省に再編され姿を消すことになった。国土計画のスタッフも一部は軍需省に、一部は内務省国土局に異動した。国土計画の事務は内務省国土局所管となり、国土計画と地方計画・都市計画は役所の所管としては一元化された。しかし、企画院に与えられた国土計画事務についての各省庁への統制権は省かれた。このようにして企画院を中心に展開された国土計画は、戦局の悪化に伴なう戦時即応体制への再編成によって決定的な転機を迎えたのである。

まとめとして

企画院の廃止以後も国土計画の事務は内務省国土局を中心に進められ、44年3月に決戦人口再配置計画要綱案、45年1月には戦時国土計画素案の作成などが行われた。しかしこの間の国土計画は空襲・疎開対策に集中し、もは

や国土のグランド・デザインを描く余裕を失っていた。企画院の廃止に伴って内務省に異動した前記の酉水は「終戦までは国土計画の冬眠期間であった」とのべている（前掲書）。戦前国土計画は、企画院廃止をもって実質的には終焉したのである。そこで、戦前国土計画の特質について、これまでに述べたことのまとめを行っておきたい。

言うまでもないことだが、戦前国土計画は、戦前の特殊な条件に規定されていた。日本を指導勢力・盟主とし、自国本位に他国領土の産業・資源をも再編成しようとする戦前国土計画の露骨な帝国主義的性格は、「大東亜共栄圏」と称した諸地域の軍事的政治的支配を固め、戦争に勝ち抜く高度国防国家体制を構築するという当時の国家目的と結びついていた。国内における諸計画も、防空と軍需工業の拡充という戦時的条件に規定されたものであった。あるいは、実態はともかく農業保護が謳われた背景には、国家支配においてイデオロギー的には農本主義がなお色濃く存在していたことがあったといえる。

40年から約3年間に立案された国土計画のうち、閣議決定されたのは、国土計画設定要綱と工業規制地域及工業建設地域に関する暫定措置要綱のみである。あとは企画院が立案し、未公表の参考資料として関係者に配布されたものに過ぎなかった。事業として展開されたものも、一部の地方工業地域建設と大都市における緑地計画の部分的実施程度であった。にもかかわらず、近衛内閣による国土計画設定要綱の決定以後国土計画は、中央・地方のプランナーに止まらず、学界・言論界にも波紋を広げ、一つの社会現象となる程の強い影響力をもった⁵⁾。その結果、この間の国土計画の諸特質は日本の計画行政の体質として定着し、戦前的特殊性を喪失した戦後にまで引き継がれたのではないかと思われる。

その特質とは第一に、国家が国土全体の計画を立て、集権的計画行政機構

5) 当時の国土計画への関心の高さを表すものの一つが、41年8月の国土計画研究所の設立である。同研究所は京都帝大教授高田保馬を理事長に、官・学・財界メンバーを役員に網羅し、小学館の助成の下に『国土計画』を発刊した。

の下で、全国計画→地方計画→府県計画→都市計画というヒエラルヒーに基づいて計画し実施する計画手法、第二に、工業の地方分散化を軸に、生産力拡充の極大化を目標とする計画理念、第三に、企業による無秩序な工場立地や省庁のセクショナリズムに対しては無力な計画行政体制の三点にまとめられる。

戦後国土開発・都市政策は、このような諸特質を基調に、戦災による廃墟のなかから出発したと考えられる。だがその点については、いずれ稿を改めて考えてみたい。

(しばむら・あつき／経済学部教授／1995. 1. 13受理)