

日本における国土計画の形成

岡田 知 弘

はじめに

1987年6月30日、戦後4番目の全国総合開発計画が、閣議決定された。戦後の日本において、その内容の可否はともあれ、国土計画行政は経済政策体系の一環として定着したと見てよいであろう。

だが、わが国の国土計画行政は、戦後から開始されたものではない。それは、すでに15年戦争期に登場していたのである。本稿の主題は、この戦時期における国土計画行政の歴史的意義を明らかにする点にある。つまり、第一に国土計画行政は、日本においてどのように生まれてきたのかという点、第二に国土計画行政が登場してくる歴史的条件は何かという点を、戦後国土計画行政への継承性を念頭に置きながら解明することが、ここで課せられた課題である。

ところで、日本の国土開発政策史研究の現状を見ると、戦後の開発政策については膨大な研究が存在しているものの、戦時期の国土計画行政については、いくつかのテキストで若干の記述が見られるだけである。しかし、戦後の国土総合開発法の制定をめぐるアメリカ型「特定地域開発」強調路線と日本型「国土計画」重視路線との対立の歴史的意味や¹⁾、欧米の計画行政と比較して「全国計画」の上位計画的色彩が著しく濃厚な現代日本の国土計画行政の特殊性²⁾を解明するには、戦時期の国土計画行政の政策史的研究は避けて通れないことである。そこでまず、既存の先行研究を検討しておきたい。

戦前の内務省土木技師であった横田周平氏は、都市計画→地方計画→国土計画というような計画対象地域の拡大過程と計画技術の蓄積過程のなかで、国土計画の必然性を説いている³⁾。空間計画技術の内在的発展説ともいえるこの見解は、反面、都市計画と国土計画のもつ社会経済的意義の本質的差異（この点は、行論で触れる）を見落とすという欠陥をもっていた。

これに対し、佐藤竺氏は、国土計画がこの時期に登場する理由として、①外国の動きの摂取、②戦時要請という二つの歴史的必然性をあげている⁴⁾。政策形成期の最も基本的な時代の特徴を指摘されている一方、いずれも、資本主義の展開から導かれた内在的要因ではなく、外在的な要因にとどまっているという限界がある。

他方、宮本憲一氏は、経済の地域的不均等発展の是正策として、戦時地域開発や国土計画をとらえている⁵⁾。この見解は、佐藤氏のそれと比べると、国土計画行政の社会経済的意義を重視しているといえるが、他方で、国土計画行政の形成が果たしてこのような純粋に経済学的な説明だけで説明しうるのかという疑問が生じる。厳しくいえば、地域経済の不均等発展は、たとえ独占資本主義期に固有なものであれ、この期を通して常に存在するものである⁶⁾。だが、国土計画行政は、たとえば日本の場合 1930 年代後半から政策サイドで具体化に移される。問題は、おそらく「地域経済の不均等発展」と「国土計画行政の形成」をつなぐ媒介項を検出するところにある。つまり、地域経済の不均等発展を前提としながら、いかなる要因が国土計画行政の登場を引き起こしたかを解明することが、求められるのである。

以上のような研究の到達点をふまえ、私たちは次のような視角から検討を加えることにしたい。

第一に、国土計画行政が何故戦時中に形成され、戦後も引き続き継承されるのかということを解明しうる論点を、軍事的条件や技術的条件、経済的条件の個々に偏らず、歴史具体的かつ総合的に分析することである。

第二に、国土計画行政を、国土計画のプランニングそのものと、プランを

実行するための行政手段（ここでは、ひとまず「国土計画実行手段」と呼ぶことにする）に分けて分析することにした。これは、従来の研究では、両者を区別せずに混同していたため、評価が一面的なものになりがちだったからである。したがって、これらを分別することによって、国土計画政策史上の接続・断絶関係を、立体的に描くことが可能となろう。

第三に、従来の研究ではほとんど取り上げられてこなかった、国土計画プランそのもの、および、その実行手段の内容に立ち入った分析を行なうことである。

以下では、国土計画の形成過程および、実際のプランニングと実行手段について、順次検討することにしよう。

〔注〕

- 1) この点は、佐藤竺『日本の地域開発』未来社、1965年、第二章で詳しく述べられている。
- 2) 欧州諸国の土地開発法体系と日本の開発法体系の比較については、渡辺洋三・稲本洋之助『現代土地法の研究』下巻、岩波書店、1983年を参照されたい。
- 3) 横田周平『国土計画と技術』商工行政社、1944年、第三章。なお、企画院調査官であった、元東大教授田辺忠男氏や日下藤吾氏も「国土計画は地方計画の自己否定的発展であり、地方計画は都市計画の自己否定的発展である」という認識をしていた（田辺「国土計画の時局的必然性」『日本評論』1941年9月号、日下『国土計画の理論』大鵬社、1942年、195頁以下）。
- 4) 佐藤竺、前掲書、24頁以下。
- 5) 宮本憲一「恐慌・戦争と地方行財政」、島恭彦・宮本編『日本の地方自治と地方財政』有斐閣、1968年、68頁以下。
- 6) 地域経済の不均等発展論に対する私見として、拙稿「地域経済の『構造論』と『発展論』」、岐阜経済大学『地域経済』第7集、1987年3月がある。

I 国土計画の形成過程

(1) 政策形成過程

(i) 資源政策としての国土計画

前述したように、横田周平氏は、国土計画の登場を、都市計画→地方計画→国土計画というように、計画対象空間の連続的拡大過程のなかに位置付けている。たしかに、都市計画から地方計画への発展に限っていえば、1920年代後半以降の都市的領域の拡大に伴って、従来の都市計画法の枠組みでは広域的都市問題に対処し切れなくなったため、必然的にもたらされたといえよう¹⁾。それはまた、1924年アムステルダム会議を機とする国際都市計画運動での地方計画の提唱および、イギリスでの都市農村計画法(1932年)、フランスでのパリ地方計画作成法(1932年)、アメリカでのセントルイス地方計画委員会の設置(1933年)などに示されるように、世界的流れでもあった²⁾。日本においても、1933年の都市計画法改正によって、人口増加率の著しい町村も独自に法の適用対象となり、大都市連担地域を含めた広域的な地方計画がはじめて政策的に可能となったのである³⁾。

だが、もう一方の「地方計画→国土計画」の発展論については、「都市計画→地方計画」の発展論と同様な論理では説明しえない。このことは、国土計画行政を所管した最初の政府機関が企画院であったことに象徴的に示される。つまり、すでに1935年頃から内務省都市計画局において地方計画・国土計画関係の資料収集・紹介が開始されていたとはいえ、実際に国土計画事務を遂行したのは、国家総動員機関であった企画院だったのである⁴⁾。

周知のように企画院は、官僚機構の系譜でいえば、1927年に創設された国家総動員機関＝内閣資源局の流れを引き継ぐ機関である⁵⁾。では、資源局以来の日本の国家総動員機関と国土計画行政をつなぐ論理はどこにあったのだろうか。

資源局は、人的・物的資源の統制運用計画の策定・遂行・統轄を目的に、資源審議会の事務局として設置された。だが、資源局の資源政策は、狭義の、直接的な軍需動員政策ではなかった。創設以来、資源局の中心人物であった松井春生によれば、「非常の場合には総動員にもなる準備機関だけれども、平和な時は産業政策、資源政策として何とかまとめ」⁶⁾た官僚機関であった。したがって、資源局官制においては、「資源」は「広く国力の涵養及発揮に関係を有する一切の人的及物的資源」として広く捉えられ、資源局の設置目的も「総資源の統制運用を全うして軍需及民需を充足する準備計画を進むる」ことに置かれた⁷⁾。

資源局の具体的業務としては、① 総動員計画の設定及遂行に必要な法令の準備・立案、② 資源調査制度の確立、③ 「帝国資源総覧」等各種基礎資料の整備・公刊、④ 資源の保育施設に関する事項、⑤ 資源の統制運用計画設定事務、があった⁸⁾。

ここで、④の「資源の保育」について説明しておく必要があろう。「保育」という用語は、そもそも米国の“conservation”から発している⁹⁾。だが、松井春生によれば、本来“conservation”は、せいぜい「保持」の意味しかなく、大陸的な豊かさを前提にしていると考えられた。そこで、このままでは日本にふさわしくないで、これに“develop”という含意をこめて、「保育」という用語にしたのだといわれている¹⁰⁾。それはともかく、資源保育の具体策としては、科学的研究の改善（科学研究の推進調整のための中央事務機関の設置、研究助成）、不足重要原料の供給確保、資源用語の統一等が行なわれた。

つまり、資源局の業務は、国土に賦存する人的・物的資源総体の調査・把握と、その資源の計画的な開発運用体制の整備を目的にしたものであった。ここで重要な点は、松井春生がいうように、このような資源管理への国家の進出が、直接的な意味での軍事目的に限られていなかったことである。すなわち、このことは、国家による総合的な資源管理政策を必要とするような私

経済の要求が存在していたことを、示唆するものであろう¹¹⁾。

同時に、アメリカの資源保全思想の影響を受けているとはいえ、水資源や土壌保全を主眼にした本来の保全思想とは距離のある、資源総体の効率的な運用（資源配分）と研究開発に重点が置かれていることが、日本の資源政策の特質となっている。

1937年10月に、資源局は企画庁と統合され、新たに企画院が創設される。企画院は、同年7月の日中戦争の本格的開始に伴って拡充強化された、国家総動員の中核機関であった¹²⁾。この企画院で、国土計画設定準備のため官制が改正されたのは1940年9月28日のことである。近衛第二次内閣が、「国土計画設定要綱」を閣議決定してから4日後のことであった。ここで、少々長くなるが、官制改正の理由書を紹介しておきたい¹³⁾。

(一) 現下ノ重要問題タル軍備ノ充実、生産力ノ拡充、国民生活ノ維持等ヲ中心トスル戦時経済ノ運行ニ支障ナカラシムルノミナラズ⁽¹⁾今後益々総合国力ノ拡充運用ヲ図ランガ為ニハ、国民生活ノ最大資本タル土地利用ニ就イテノ合理的統制・計画性ヲ必要トスルモノニシテ、適地適業、適地適住ノ原則ヲ基調トスル国土利用ノ再組織計画ヲ樹立シ以テ産業・国防・交通・文化等ノ施設ニ対シ、総合性、有機的関連性ヲ付与セザルベカラズ

(二) ②国土計画ハ国土全体ニ関スル総合的の基本計画ニシテ、国政ノ根幹ト目セラルベキモノナルヲ以テ、総合国力ノ拡充運用ニ関スル基本的計画庁タル企画院ニ於テ之ガ樹立ニ当ルハ現代行政機構上極メテ当然ニシテ企画院ニ之ヲ専担スベキ職員ノ配置ヲ必要トス（以下、略）

(三) ③商工省所管地方工業化促進費、内務省所管地方計画調査費等ハ夫々各省ノ立場ヨリ国土計画ノ一斑ヲ分担スル趣旨ニ出デタルモノニ外ナラズシテ、之等ノ調査ハ当然ニ日滿支ヲ通ズル産業経済文化等ノ基本的配分計画ノ下ニ進メラルルニ非ザレバ到底調査ノ完璧ヲ期スルコト能ハザルベキ関係ニ立ツ（以下、略）

下線(1)では、戦時経済および総合国力の充実、つまり国家総動員政策の流れのなかで、国土利用の合理的統制・計画化を内容とする国土計画が必然的課題になったことが述べられている。同時にこの文書からは、政策サイドが土地を「最大資本」と位置付けて、その利用（それはまた必然的に土地所有権の問題をも包含している）の政府による統制、公的介入を正当化しようとしていることが読み取れよう。それはともかく、下線(2)では、国土計画が「国政ノ根幹」として捉えられることにより、その担当官庁は企画院でなければならないことが強調されている。これは、内務省など他の省庁である場合、省庁間のセクショナリズムにより総合調整が困難であり、これら省庁を統轄する内閣の機関である企画院で国土計画を所管することが最も適していると考えられたからである。したがって、他省庁で行なわれていた地方工業化政策や地方計画事業などの国土計画関連施策も、下線(3)で示されるように、国土計画の下位に立つべきものとして位置付けられたのである。

以上の検討によって、都市計画・地方計画の流れから単線的に国土計画の必然性を導くことが誤りであり、国土計画は国家総動員資源政策の流れのなかで捉えられなければならないことが、明らかになった。とはいえ、われわれは未だ国土計画形成の外被を確認したに過ぎない。次に、より具体的に国土計画の形成過程を考察し、なぜ1940年代初頭に国土計画が登場してくるのかを検討してみたい。

(ii) 「近衛新体制」と国土計画

前述したように、国土計画がはじめて具体的政策課題として登場してくるのは、いわゆる「近衛新体制」期であった¹⁴⁾。1940年7月2日に発足した第二次近衛内閣は、8月1日に「基本国策要綱」を発表する。「皇国の国是の具現」と位置付けられたこの文書は、「国防及外交」と「国内体制の刷新」の二つの柱から構成されていた¹⁵⁾。後者の「国内体制の刷新」に掲げられた1項目に、「総合国力の発展を目標とする国土開発計画の確立」がもちこ

まれたのである。そして、これを受ける形で、9月24日に「国土計画設定要綱」が閣議決定され、国土計画策定作業が一気に具体化されることになる。

要綱は、「日滿支ヲ通ズル国防国家態勢ノ強化」を目標に、「日滿支計画」と「中央計画」を策定するとしていた¹⁶⁾。「中央計画」は朝鮮・台湾を含む「内外地全般」を対象とするものであるが、「日滿支計画」を「基準」として策定すべきものとされた。さらに、この「中央計画」は、「内地」における各地域別地方計画および「外地」における開発計画策定の「基準」と位置付けられた。こうして、計画体系としては、「日滿支計画」が最上位にあり、その下に「中央計画」、さらに「内地地方計画」、「外地開発計画」がその下位になるというような、重層構造をなしていた。

また、「主要策定事項」には、日滿支経済計画、工鉱業配分計画、農林畜産業配分計画、総合的交通計画、総合的動力（燃料を含む）計画、総合的治山治水及利水計画、総合的人口配分計画、文化厚生施設配分計画が掲げられ、「日滿支経済計画」を除けば、戦後の国土開発計画とほぼ同様のスキームが見出せる。さらに、このような総合計画を策定するために、各省庁の参画と内閣（企画院）の統轄が求められるとともに、諮問機関として国土計画委員会の設置が謳われた。

以上のような、第二次近衛内閣による国土計画への取り組みを促したものとして、無視しえないファクターが少なくとも2点ほど存在した。

第一は、越沢明氏が強調したような、植民地での先行的実験の取り入れという点である¹⁷⁾。すでに「関東州」では、1938年2月に「関東州州計画令」を公布していた。これは、従来の都市計画法制の枠組みを越える、ある意味では「画期的」な計画法制であった。つまり、本「計画令」では、都市地域の整備にとどまらず、「全関東州の都市及び農村に亘り総合的全体的に計画開発」¹⁸⁾を行なうことを目標にしていた。さらに、計画理念の点でも、従来の都市計画が「公共の安寧維持又は福利増進を目的」としていたのに対し、

「州計画令」は都市農村すべてにわたる「土地の利用開発」を最大の目的にしていた¹⁹⁾。もちろん、このような一見「先進的」な開発法制が可能であった背景には、強大な植民地支配権力と現地土地所有者の抑圧という歴史的事実があったことを銘記しなければならない²⁰⁾。とはいえ、「関東州州計画令」は、その具体的実施のために必要な施行規則および細則の起案作業が難航したうえ²¹⁾、日中戦争情勢の急変にも影響され、1940年7月まで実施を待たなければならなかった。

他方「満州」でも、「日満支総合計画に照応し又は之を促進」しかつ、「関東州州計画と実質上照応連繫せしむるもの」²²⁾として、1940年2月の国務院会議で「綜合立地計画策定要綱」を決定した。「綜合立地計画」という名称は、「原案では国土計画となつてゐるのだが、土地国有制を実現するのではないかとの大變な誤解を生ずる虞があるというので、わざわざ難しいけれど正確な綜合立地計画と名称を変更」²³⁾したということであり、実質的に国土計画と変わる所はなかった。

「満州国」の「綜合立地計画」は、どのような理由で策定されようとしたのだろうか。総務庁企画処の文書は、最初に、ナチスドイツをはじめ、アメリカ・ソ連などでの国土開発計画の事例を引用しながら、国土計画が「各国夫々条件・方法を異にしつつも、猶其の各自に共通せる緊要性」があることを指摘したうえで²⁴⁾、「満州」独自の事情として「開拓政策と五箇年計画等其他各政策相互間の地域的計画性の欠如」をあげている²⁵⁾。日本資本や行政による植民地の乱開発によって、「○○、○○兩地に於ける移民集團部落と炭坑經營の紛争、○○江沿岸水没地帯に建設せられたる集團部落の移転問題、○○県に於けるダム水没地と鉤区の重複問題、○○工場の阜新より錦州への移設」等の「国策の円滑なる遂行を遲滞せしむるなきやを憂へざるを得ない」諸問題が噴出していたのであった²⁶⁾。さらに、第三の、より積極的な提案理由として、国防体制の強化、生産力拡充、開拓促進、民政拡充という国策の地域的整備ないし空間的規整を行ない、「計画經濟を真に効率的な

らしむること」を指摘している²⁷⁾。

ところで、「綜合立地計画」が、ナチスドイツの国土計画の動向を意識したものであることはすでに指摘したが、注意すべきは、それが単純、ストレートな受容ではなかったことである。つまり、ドイツの国土計画は「国土の再編成」にあるのに対し、「広大な版図」を有する「満州」にはフロンティアがあり、そもそも前提が違うという認識であった²⁸⁾。そのため、全国計画策定後は、米国の TVA ヤソ連のコンビナート建設にならい、「重点主義に基き特定地域に関する」地域計画の設定が、「是非必要である」とされた²⁹⁾。具体的には、1942 年から始まる第二次産業開発五カ年計画に合わせ、まず北辺地域と南滿重工業地域の計画策定が緊急課題とされた³⁰⁾。

最後に指摘しておかなければならないことは、この「満州国」で「綜合立地計画」を担当していた星野直樹（國務院総務長官・綜合立地計画委員会会長）が、第二次近衛内閣の企画院総裁に就任し、日本における国土計画設定の責任者になったことである。こうして、植民地における国土計画策定の先行成果を、本国に取り入れる人的保証がなされた³¹⁾。

さて、第二次近衛内閣の国土計画策定に影響を与えたと考えられる第二のファクターは、近衛文麿のブレーン組織といわれた、「昭和研究会」の動きである³²⁾。昭和研究会では、1939 年に国土計画委員会を設置し、後藤文夫元農林大臣を委員長に、近藤康男（東京大学助教授）、諸井貫一（秩父セメント、東京大学教授）、佐藤弘（東京商大教授）、橋井真（商工省機械局総務課長）、藤井崇治（電気庁第一部長）、芝井英夫（陸軍大尉）、高橋雄豹、畑敏男、佐倉重夫、酒井三郎が委員となった³³⁾。この委員会での議論をもとに、昭和研究会では、国土計画設定要綱閣議決定直前の 1940 年 9 月 19 日に、「国土計画促進に関する意見書」を政府に提出している³⁴⁾。

この「意見書」では、日滿支ブロックにおける綜合国土計画の中心の一環として日本国土計画を樹立すべきであるという見地から、具体的には、① 土地および資源の保全ならびに合理的な利用計画の設定、② 工業集中地域

での工場設置の抑制と新工業基地の建設，③都市の過度膨張の抑制などを提案しているのが特徴である。

また、国土計画のための機構と実行方法について別項を設け、①国土計画法の制定や関連土地法の整備を行なうことと、②国土計画庁を新設して国土計画に関する事務を一本化し、諮問機関として国土計画委員会の設置を提案している。

この昭和研究会の意見提案が、政府における国土計画策定作業にどの程度の影響を与えたかについての事実関係は、不明な点が多いが、少なくとも酒井三郎と高橋雄豺が、企画院に招かれて、「研究発表とともに概略意見を述べた」³⁵⁾事実は確認できる。さらに重要なのは、その後の国土計画行政の展開が、後述するように、国土計画庁の設置や国土計画法の制定等一部を除いて、政策方向として昭和研究会の「意見書」とほぼ同様の方向を辿ったことである。

(2) 国土計画の形成条件

日本における国土計画行政は、以上のような経過で形成されてきた。つまり、宮本憲一氏が述べているような「経済的不均等の是正策」という意味よりも、「広義国防」のための資源の効率的利用という狙いをもって、政策の一環に組みこまれようとしたのである。とはいえ、佐藤竺氏のように、軍事的要因や外国からのインパクトのみを強調するのも不十分であり、国土計画を必要とする経済的条件の存在を、併せて見ておく必要がある。

最初の国土計画立案準備文書と目される、1939年7月18日付の企画院第一部の文書「国土計画設定ニ関スル一考察」³⁶⁾では、国土計画立案の必要性について、「我国ニ於ケル軌近人口ノ激増、産業ノ飛躍の振興、交通ノ急速ナル発達並防空施設ニ鑑ミ、産業ト交通トノ連絡調整、工業立地ノ適正、農村ト都市トノ配分関係ノ適正等ヲ目的トシテ内外地ニ亘リ総合的国土計画ヲ設定シ、国内諸般ノ施設ヲ計画的且統一的ニ実施スルコトガ甚ダ切要ニナッ

テキタ」というように述べていた。

また、政府が国土計画策定要綱を発表した際、国土計画策定の責任者であった星野直樹企画院総裁は、「国土計画の必要性」について触れ、軍事戦略的必要に加えて、次のような「国内諸般ノ事情」が存在したことをあげている³⁷⁾。

生産力拡充ノ進展ニ伴フ無統制ナル工場ノ増設ハ都市ニ付イテハ過度ノ人口集中トナリ、都市ト農村トノ人口構成ニ異常ナル変化ヲ来サシメ国民ノ保健衛生、防空ノ上ニ由々シキ問題ヲ起サシメツツアリ、延イテハ交通ノ氾濫等ニ依リ産業其ノモノノ發展上ニモ自ラ制約ヲ加フルニ至ル虞ガアリ、農村ニ付テハ広大ナル農耕地ヲ潰滅セシメ或ハ山林ヲ荒廃ニ導ク等多クノ問題ヲ現象シツツアリ、之ニ一定ノ計画性ヲ与フルコトノ必要ハ極メテ切実ナル問題トシテ考ヘラレルニ至ッテオル

つまり、生産力拡充による無統制な工業化と都市化、農耕地の潰廃等が、経済発展の制約になりつつあったことが、国土計画が必要となったもう一つの要因であった。その歴史的事態については、別稿³⁸⁾で詳しく述べているので、本稿ではこれ以上立ち入らない。

とはいえ、問題は、以上のような「必要性」を満たす、国土計画のプランニングと、計画を実行する行政手段が、どれだけ成熟していたのかという点である。このことを、次章で詳しく検討してみよう。

〔注〕

- 1) この点については、池田宏『都市計画の将来と地方計画』東京市政調査会、都市問題パンフレット No. 24, 1934年に詳しい。
- 2) この時期の欧米での都市圏整備法制については、吉田秀夫『国土計画論』河出書房, 1940年, および渡辺洋三・稲本洋之助, 前掲書に詳しい。
- 3) 石田頼房『日本近代都市計画の百年』自治体研究社, 1987年, 180頁以下参照。
- 4) 西水孜郎『国土計画の経過と課題』大明堂, 1975年, 2頁。『内務省史』第3巻, 大霞会, 1961年, 203頁以下。
- 5) 国家総動員機関の変遷については、御厨貴「国策統合機関設置問題の史的展開」, 近代日本研究会『昭和期の軍部』山川出版社, 1979年, 山中利明「国家総動員研

- 究序説』『国家学会雑誌』第92巻第3号，1979年4月，および防衛庁防衛研修所戦史室『陸軍軍需動員〈2〉計画編』朝雲新聞社，1967年，に詳しい。
- 6) 「商工行政史談会速記録〔3〕——資源局から企画院へ（松井春生氏を囲む）——」『商工行政史談会速記録』産業政策史研究所，第1分冊，1975年，34頁。なお，資源局設置をめぐる文官と武官との確執，そして前者の優位については，御厨貴，前掲論文，125頁以下を参照されたい。
 - 7) 「資源局十年の回顧」『資源』内閣資源局，第7巻第5号，1937年6月，32頁。
 - 8) 同上，36頁以下による。
 - 9) 米国での conservation = 資源保全思想・運動の展開については，大森弥「行政における機能的責任と『グラス・ルーツ』参加(1)―(4)』『国家学会雑誌』第83巻第12号，第84巻第9・10号，第11・12号，第88巻第3・4号を参照。
 - 10) 前掲『商工行政史談会速記録』，36頁。
 - 11) 戦前の論者でさえ，国土計画の歴史的前提を，独占資本主義の段階に特有な「生産の社会的性格」に求めている（吉田秀夫，前掲書，17頁以下）。
 - 12) 企画院については，石川準吉『国家総動員史』資料編，第三，通商産業研究社，1975年，45頁以下による。
 - 13) 企画院官制第二回改正理由書，企画院総裁官房文書課「昭和十七年四月末現在企画院機構沿革記録」，石川準吉，同上書，50頁以下による。
 - 14) 「近衛新体制」については，岡義武『近衛文歴』岩波書店，1972年，日本政治学会「『近衛新体制』の研究」岩波書店，1972年，木坂順一郎「体制翼賛会の成立」『岩波講座 日本歴史20』近代7，岩波書店，1976年，酒井三郎『昭和研究会』TBSブリタニカ，1979年，伊藤隆『昭和十年代史断章』東京大学出版会，1981年，同『近衛新体制』中央公論社，1983年を参照。
 - 15) 「要綱」の引用は，『都市問題』第32巻第1号，1941年，287頁以下による。
 - 16) 「国土計画設定要綱」の引用は，西水孜郎『資料・国土計画』大明堂，1975年，19頁以下による。なお，西水孜郎氏は，企画院調査官として，国土計画策定事務に参画した経歴がある。
 - 17) 越沢明『植民地満州の都市計画』アジア経済研究所，174頁以下。なお，本稿における植民地での計画行政の記述については，越沢氏の著作に負うところが大きい。
 - 18) 引用は，「資料 関東州州計画と満州国国土計画」『都市計画』第30巻第3号，1939年，69頁。なお，長尾滋「関東州州計画令の構成と特質」『都市問題』第30巻第5号，1939年が法的な解説を行なっている。
 - 19) 伊藤鉦太郎「関東州州計画と関東州州計画令施行規制に就いて」『満州建築雑誌』第20巻第3号，1940年，142頁。
 - 20) 島恭彦氏は，「資本主義の地域政策は，必ずしも国内から始まるということでは

ない。かえって国内には政策の実現を阻む多様な歴史的条件のつきかさなりがあるために、そういう政策は国外の支配地域で実行にうつされる場合がある」と指摘している。島「地域開発の現代的意義」『地域の政治と経済』自治体研究社、1976年、20頁（初出は、『思想』第471号、1963年9月）。

- 21) 伊藤鉦太郎、前掲論文、141頁において、「関東州州計画と云ふものが今迄内地又は台湾、朝鮮等に於て行はれてゐる都市計画体制と異なる体制に属し、従つて立案に當つて当事者間に様々な議論が存し、之を一つの決論に達せしむる為に可成りの時日が費やされたのである」と述べられている。
- 22) 国務院會議決定「綜合立地計画策定要綱」（1940年2月26日）、西水『資料・国土計画』前掲、3頁。
- 23) 「綜合立地計画の策定に就いて（旬報原稿）」（1940年3月21日）、同上、11頁。
- 24) 企画処「綜合立地計画（国土計画）提案理由書」（1939年12月14日）、同上、3頁。
- 25) 同上、5頁。なお、「満州」における経済政策とその実態については、石川滋「終戦にいたるまでの満州経済開発」日本外交学会編『太平洋戦争終結論』東京大学出版会、1958年、原朗「1930年代の満州経済統制政策」満州史研究会『日本帝國主義下の満州』御茶の水書房、1972年、同「『大東亜共栄圏』の経済的実態」『土地制度史学』第71号、1976年4月、同「『満州』における経済統制政策の展開」、安藤良雄編『日本経済政策史論 下』東京大学出版会、1976年、小林英夫「『大東亜共栄圏』の形成と崩壊」御茶の水書房、1975年を参照されたい。
- 26) 企画処「綜合立地計画（国土計画）提案理由書」前掲、5頁。
- 27) 同上、6頁。
- 28) 同上、4頁以下。
- 29) 同上、6頁。
- 30) 国務院會議決定「綜合立地計画策定要綱」同上書、3頁。
- 31) 西水『国土計画の経過と課題』前掲、1頁以下。
- 32) 昭和研究会については、酒井三郎、前掲書のほか、伊藤隆「『挙国一致』内閣期の政界再編成問題（二）」『社会科学研究』第25巻第2号、1974年2月を参照。
- 33) 酒井三郎、前掲書、139頁。
- 34) ここでの引用は、前掲『都市問題』第32巻第1号、308頁以下による。
- 35) 酒井、前掲書、144頁。
- 36) 内閣官房総務課『企画院関係書類綴』第37巻所収（国立公文書館、内閣官房総務課資料、2A 40-資275）。
- 37) 星野企画院総裁談話要旨（昭和15年9月24日）「国土計画ノ設定ニ付テ」、西水『資料・国土計画』前掲、22頁所収。

38) 拙稿「戦前・戦時国土開発と土地問題」『日本史研究』第271号、1985年3月。

II 国土計画のプランニングと実行手段

最初に述べたように、国土計画行政の政策過程を分析する際には、計画のプランニングそのものの分析と、そのプランを実行するための行政手段の分析とを区別しなければならない。そのような方法をとらない場合、往々にして、「国土計画」そのものが法的に確定しなかったことをもって「行政上の参考資料に終わるといふ運命をたどった」¹⁾程度の歴史的評価しか与えられなくなってしまいます。しかし、一度戦後の国土計画行政との継承性を考慮した時、そのような単純な理解は許されないといえよう。つまり、たとえ法的な強制力をもった「国土計画」が完成しなかったとしても、プランニングの方法はどのような水準であったのか、さらに国土計画を実行していく行政手段はどの程度開発されていたのか等の問題を解くことが、求められるのである。そこでまず、国土計画のプランニングの過程と、プランそのものの内容を、検討してみることにしよう。

(1) プランニングの諸段階と内容

(i) 準備段階（日米開戦まで）

「国土計画設定要綱」以後、戦時期における国土計画のプランニング過程は、大きく三つの段階に区分することができる。第一段階は、1941年末の日米開戦直後までであり、立案のための準備調査の期間である。第二段階は、それ以後1943年11月までで、企画院において本格的な国土計画面づくりが行なわれた時期である。第三段階は、それ以降であり、企画院が廃止され軍需省が新設されるなかで、国土計画行政が内務省国土計画局に移管される段階である。これは、戦後期直後まで継続する。

企画院第一部第三課ですすめられたプランニングの第一段階においては、

元東大教授田辺忠男を中心に、プランニングそのものの準備作業が行なわれた。具体的には、1941年5月から9月にかけて、『国土計画のための調査事項』のとりまとめがなされたうえで、同年12月16日付で『国土計画策定ノ為ノ研究事項』を起草している。後者については、すでに西水孜郎氏によって公刊されているが²⁾、実はこの文書の草案として『国土計画本格的設定ノ方法ニ付テ』（企画院第一部第三課、発行時期不明）という謄写刷り文書が存在する³⁾。起案文書という性格から、当時の状況がリアルに伝わってくる箇所がいくつか見られるので、以下で紹介してみたい。

この文書の序言では、まず国土計画事務には、国土計画案そのものの立案（調査研究）、計画案を政綱として承認（政治工作）、国土計画案の実施（技術的事項）という三つの段階があり、「今我々ハ、国土計画事務ノ第一段階ニアル」としている。そして、この第一段階の事務の方法も3段階に分けられるという。つまり、必要な資料の集輯、理想的計画の研究、理想的計画の実現性ならびに実現順序の研究である。

当時の作業段階は、このうち「資料の集輯」にあったが、計画の前提となる現状把握の資料は杜撰なものであったらしい。すなわち、「先ヅ官庁ノ所蔵スル既存ノ資料次イデ東亜研究所・満鉄等ノ民間研究調査機関・民間統制団体・大会社等ノ資料ヲ提供センメ『資料ノ分類項目』ニ従ヒ之ヲ適当ニ整理シツツアル」が、「今日迄ノ成績ヲ見ルニ各省所管ニ従ヒ事項ノ別ニヨリ既存資料ノ精粗一様ナラズ、又各資料ノ連絡ニ欠クル所アリ、事物ノ達観ヲ得ルニ困難ナルモノガアル。又資料ノ正確性ニツイテモ決シテ悉ク満足ス可キモノ」ではないと述べている。

とはいえ、「今如何ナル資料ヲ新ニ作成補充ス可キカ如何ナル連絡ヲ付ケルタメノ加工ヲ加フ可キカヲ考フルニ当リ、予メ（一）国土計画ノ理想的計画ノタメノ研究ノ見地及ビ題目ヲ知ッテ置ク必要ガア」った。とりわけ、「①将来ニ於ケル国際関係並ビニソレニ対処スル我国ノ外交又ハ戦略方針、②東亜ニ於ケル我国ノ勢力圏ノ範囲及ビ内容、③我勢力圏ノ諸民族ニ対スル

指導方針，④ 我国ノ一般的ナル政治的經濟的技術的狀態」の四つの点についての見とおしをどうするのが，プランナーにとって決定的に重要なことであった。

しかし，これらの見とおしについては，「仮リニ我国政府ノ上層部当局ノ間ニ幾分ノ見透シガアルトシテモソレハ政治上軍事上ノ秘密国策ニ関シ容易ニ窺知シ得ナイデアラウ。」とされた。したがって，「事務当局者トシテハ若シ国策ノ確定シタルモノガアリ之ガ啓示ヲ許サレルモノトスレバ之ヲ得ルニカメ然ラザル場合ニハ幾ツカノ仮説ヲ設クル外無イデアラウ」というように，大きな制約があったのである。

この時点での仮説として取り上げられた項目は，4点あった。第一に将来に於ける国際関係であり，そこでは「現ニ進行シツツアル日支事変並ビニ世界大戦ノ発展結末」だけではなく，「支那事変及ビ世界大戦後ノ見トオン」まで言及されている。そのほか，「東亜ニ於ケル我国ノ勢力圏ノ範囲及ビ内容」，「我勢力圏ノ諸民族ニ対スル指導方針」，「我国ノ一般的ナル政治的經濟的技術的狀態」について展開されているが，この項目だけからもわかるように，日本をとりまく軍事的情勢が決定的な意味をもっていた。

さらに，注目される点として，この文書では，理想的な国土計画の策定作業について，国土計画設定要綱の「主要策定事項」にあった鉱工業配分計画，農林水産業配分計画といったような「対象ノ性質ニ基ヅキタル見地ノ区分」を否定し，純軍事的見地等の「目的ノ差ニヨッテ見地ヲ分ケル」ことを強調している。これは，主として前者による「縦割り行政的弊害」が，問題とされたからである。

そして，このような視角から，「理想的国土計画構想ノタメノ見地」として，「五ツノ見地」とそれに基づく研究課題が提起されている。五つの見地とは，具体的には，① 純軍事的見地，② 軍需産業生産力拡充の見地，③ 生活必需品確保の見地，④ 人口増殖及び厚生の見地，⑤ 文化の維持及び向上の見地である。なお，ここでの「見地」およびそれぞれの研究課題につい

ては、前出の『国土計画策定ノ為ノ研究事項』にそのまま引き継がれている。

最後に、国土計画案の策定期間について、この起案文書では「最少ノ期間ヲ見積ルモ案ノ策定ハ昭和十八年度トナルデアラウ」とされている。これは、国土計画の設定を「一気呵成ニ」行なうべきという「政治的」な主張に対し、「併シ我々ノ見ル所ニヨレバ、カカル要望ニ応ヘテ国土計画ノ設定ヲ速成セントスルコトハ不可能、不適當ナルノミナラズ實際ニハソノ必要スラナイ」という立場から牽制を加えたものであったが、何よりも企画院における資料の不足、資料整理の人員不足が問題とされた。しかし、同時に「本格的国土計画ガ策定サレザル以前ニ」、「緊急ヲ要スル」「国土計画的施設」が存在することも指摘し、「我々ハ前述セル如キ国土計画ノ見地ヨリ個々ノ意見ヲ述ベルカ又ハ応急ノ処置トシテ考慮スルダケニ止メ、一般的ニ看過シテ居テ宜シイト思フ」と述べ、国土計画案策定と並行して「応急的国土計画的施設」がなされるべきであるとの立場であった。

しかし、このようなプランナーたちの見とおしとは裏腹に、日米開戦によって、それまでの「調査事項を決めて、研究事項を明らかにし、それに従って本格的に取組むような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」、「開戦対応の姿勢をとるように大きく変貌」⁴⁾し、プランニングの第二段階に入る。なお、西水次郎氏によれば、このような情勢の急変が、「結果的に」1942年10月の事務簡素化および先の『国土計画本格的設定ノ方法ニ付イテ』の中心的執筆者であった田辺調査官の退官につながった⁵⁾。

(ii) 企画院国土計画の特質

太平洋戦争への拡大がなされるなかで、企画院の国土計画対象領域も、「大東亜共栄圏」へと拡大する。企画院では、1941年12月30日付で『大東亜共栄圏ノ経済的建設ニ関スル国土計画的意見』を取りまとめ、さらにその

第二次案として『大東亜国土計画素案』を1942年6月6日に作成している。また、国土計画設定要綱の線にそって『黄海渤海地域国土計画要綱案』が1942年10月10日に、そして「企画院が所管してきた国土計画策定の最終編ともいべき」『中央計画素案・同要綱案』が1943年10月にまとめられた⁶⁾。

このうち、『黄海渤海地域国土計画要綱案』は1943年4月20日の「大陸連絡会議」で、「鮮満、北支ノ地域ニ於ケル産業、人口、交通ノ配分ニ関スル一指針トシテ諸計画策案上参考ニ供セラルベキモノ」として了承されたが⁷⁾、『中央計画素案・同要綱案』の方は1943年10月末に企画院が廃止されることになっていたこともあり、「10月20日の関係官会議にかけられたのち、そのままの形で各関係省庁の参考資料として配付されるにとどまった⁸⁾。では、これらのプランはどのような構成と内容をもっていたのであろうか。

まず、これらの三つの計画案の関係であるが、『中央計画素案・同要綱案』のなかで「本計画は大東亜全域を対象として一応構成せられたる人口、産業及交通の配分計画大綱及曩に設定せられたる黄海渤海地域国土計画要綱案等に依り概略想定せられたる大東亜共栄圏に於ける皇国の地位を前提として策定するものとす⁹⁾とあるように、3重同心円構造になっていた。

つまり、『大東亜国土計画大綱素案』は、第一段階として「皇国」（台湾・朝鮮を含む）、「満支」, 「大東亜地中海地域（仏印, 泰, 馬來, 旧英領ボルネオ, 旧蘭印, ビルマ, ニューギニア）」を対象に、さらに第二段階ではこれらのほか「印度・濠洲」を加えるという途方もない植民地拡張計画であった¹⁰⁾。また、『黄海渤海地域国土計画要綱案』は、黄海・渤海が「日滿支ニ於ケル内海」であるとの認識にたつて、「地政学的単一体」を構成している「日滿支」を計画対象とする国土計画である¹¹⁾。さらに、これらを「前提」とした『中央計画素案・同要綱案』は、「内地, 朝鮮, 台湾を含む日本全領土を対象とする綜合計画」樹立をねらったものであった¹²⁾。

このうち、『大東亜国土計画大綱素案』では、二つの段階に分けて地域別の戦略的産業配置を与えているが、具体的数字は掲げていない。具体的数字は、『黄海渤海地域国土計画要綱素案』ではじめて登場する。このプランでは、産業の地域「割当」計画が前案より詳しく作成されているが、基本となったものは大東亜建設審議会が作成した15年後の資源開発目標であった¹³⁾。そして、『中央計画素案・同要綱素案』では、工鉱業計画がこれらの数字を基に作成されているだけでなく¹⁴⁾、農業や電力、インフラストラクチャー、さらに人口配分計画や学校建設計画についても、「内地」地区別まで降り立った詳細な数字を算出するまでに至っている。したがって、国土計画のプランニング技法については、この時点で一応の確立をみたといつてよからう。

ここで、個々の計画内容を詳しく比較検討することは、当時の大東亜共栄圏構想の関連で重要な意義があると考えられるが、本稿の主題との関連でいえば、当時の日本国土を対象とする国土計画のプランニング過程およびプランそのものが、「大東亜共栄圏」の枠組みによって規定されていたことが確認されれば十分である。そこで、次に最も完成度が高く、しかも「内地」を対象とした『中央計画素案・同要綱素案』について、その内容を検討してみたい。

『中央計画素案・同要綱素案』立案の根本的観点は、「常に軍事的見地を重視」することに置かれたが、「計画全般を通じ敵の航空機及び潜水艦に依る攻撃に対する安全性確保の観点を重視」しなければならなくなったところに国土計画策定当初との大きな差異があった¹⁵⁾。したがって、計画の基本目標としては、① 国土防衛、② 日本民族の増強、③ 高度工業の飛躍的拡充、④ 主要食糧の充実確保、⑤ 輸送力の強化、の5点が掲げられた¹⁶⁾。

ここで、工業および農業の配分計画について補足をしておきたい。工業の配置については、「拡充の重点を素材工業よりも寧ろ車両、自動車、航空機、船舶、工作機械等の総合精密機械に置き、「重量減損型工業」は原料立地が志向された。とりわけ「内地」については、「機械器具工業中の基幹的部

分及化学工業中の先駆的性格を有する部分」が重視されるという構図であった¹⁷⁾。また、農業については、「人口政策確立要綱」（1941年1月22日閣議決定）にそって「農業人口の四割定有」が目標とされたが、それは「日滿支那通ジテ内地人人口」を四割確保するということで、200万戸の農業移民も含んでおり、工業化が進展する「内地」については33%に低下すると想定している¹⁸⁾。同時に、「開発並びに潰廃に基づく耕地の異動に因る一般的生产条件の低下に対しては皇国農村建設方策による標準農村の設定」などによって対応するとしていた¹⁹⁾。

この計画は、一応昭和16年を基準に昭和31年を目標年にした15年計画であるが、「大東亜戦下国土戦力化の目的を以て国土計画の措置として緊急実施を要する諸施策の方途を決定する」ことも重視された²⁰⁾。とりわけ、①「重要工業立地」、②「農工調和」、③「過大都市疎開」の3項目が、緊急課題として提起された。①は、航空機工業をはじめとする軍需産業の既成工業地帯外での立地を促進するための方策であり、②は「工業の顕著なる拡充に伴い工業と農業、都市と農村との調整」を図る問題であり、③は空襲対策として、首都移転を含め検討されている²¹⁾。注目すべきことに、これらの3項目は、すべて昭和研究会の「国土計画に関する意見書」で提案されていた問題であった。

同様に、先の昭和研究会意見書は、これらの具体的方策を推進する方法として「国土計画法」の制定と「土地関係法の整備」を提案していたが、これについても『中央計画素案・同要綱案』ではより具体化された形で継承していた。すなわち、計画実施の法的基礎が必要な場合として、①「土地の用途の指定を為さんとする場合」、②「大都市の疎開を為さんとする場合」、③「土地の委譲其の他土地に関する各種権利の設定の制限、禁止を為さんとする場合」、④「土地価格の統制を為さんとする場合」を挙げて、「網羅の根本法規の制定」を要求しているのである²²⁾。いずれも、国土計画行政を遂行するために不可欠な、絶対的私的土地所有権の制限と「国家目的」のための

土地動員を、効率的にすすめるための法的要求であり、戦後国土開発政策のなかでも常に課題とされた問題であった。

（iii）企画院の廃止と国土計画行政

経済統制を極限まで推し進めるための軍需省の創設に伴い、企画院は1943年10月末に廃止され、国土計画行政に関する事務は、内務省国土局に移管されることになる²³。国土局は、都市計画と一般土木を包括した部局であり、地方計画の立案も構想して、1941年9月に創設された部局である²⁴。ここで、「決戦人口再配置計画要綱案」（1944年3月）、「戦時地方計画策定要綱」（1944年11月）、「戦時国土計画素案」（1945年1月）などのプランが作成されるが、それらはどれも、先の『中央計画素案・同要綱案』を具体化したものではなく、日々悪化しつつあった戦況をにらんだ疎開対策や、食糧確保対策を主たる内容としていた²⁵。こうして、「終戦までは国土計画の冬眠時代であった」²⁶が、見落としてはいけないのは、この時期に国土計画を実行するための行政手段がいくつか開発・蓄積されていることである。次に、この点を検討してみることにしよう。

（2）国土計画実行手段の蓄積

（i）国土計画実行手段と土地政策

上述のように、国土計画のプランニング技術はかなり完成度の高いものになっていたが、戦時情勢の急転回は、そのプランを法的に固定化することを許さなかった。しかし、新規工業用地の造成、農工調整、過大都市の疎開といった国土利用上の緊急課題はなくなったわけではなく、それらに対する「応急的」「国土計画的施策」の必要性は根強く存在した。

そもそも国土計画とは、国土に賦存する物的・人的資源の利用を、公的権力によってコントロールしようとするものである。そのためには、まず、土地所有権を制限しながら土地利用を流動化させるような土地政策が必要とな

った。第二に、産業の再配置を促進する行政手段が必要である。私たちが注目するのは、1940年前後の時期にこれらの行政手段＝国土計画実行手段が開発され実施されたということである。なお、ここでは日本「内地」を対象とした政策に限定して論をすすめ、植民地地域については触れないことにする。

この時期の国土計画実行手段としての土地政策は、一方で生産力拡充のための工場立地を支援するための法制度、他方で農地の都市的土地利用への転用をコントロールするための法制度の整備を内容としていた。前者に属するものとしては、1937年頃から製鉄事業法をはじめとする各種事業法に適用拡大がなされた土地収用制度の強化や²⁷⁾、都市計画法にある地方団体施行による土地区画整理事業の活用²⁸⁾があげられる。また、後者の戦時農地法制としては、臨時農地価格統制令（1941年1月30日公布）および臨時農地等管理令（同年2月公布）がある。これらの農地法令については、すでに前稿で詳しく述べたように²⁹⁾、生産力拡充工業化および軍事的土地利用最優先のもとで、農地の価格および利用・転用の公的管理を行なったものであった。その結果、飛行場や軍需工場用地への転用が増加し、軍需工場の土地集積は急速に増加した。

(ii) 産業再配置政策

戦時国土計画の行政の主眼は、何といたっても生産力拡充施設の配置・再配置という問題であった。これを実行する行政手段として、従来から存在した地域開発政策に対し国土計画的視点の導入がなされた。ここでは、地方工業化政策を中心に検討してみたい³⁰⁾。

地方工業化政策は、1935年当初、昭和恐慌対策の一環として、商工省が陸軍省・海軍省と連携しながら開始されたものであった。地方工業化といっても、恐慌対策といった性格から、農村地域の工業組合を対象にした「下請工業」助成が政策の中心であった³¹⁾。

ところが、1939年に入ると、政策の基調が大きく変わる。同年7月26日に行なわれた商工省地方工業化委員会第7回総会で、村瀬委員長は「工業地方化ノ問題ハ本委員会創設当時トハ稍異ナル観点カラ之ヲ再検討スル必要ガアル」とともに「コノ問題ガ時局下ニ於テ愈々其ノ重要性ヲ増」³²⁾してきたと挨拶している。具体的には、「従来大工業ノ地方分散ノ問題ハ少シ打棄テラレテ居リマスカラ此ノ方ノ審議ヲ進メタイ」³³⁾という北野幹事の発言にあるように、中小下請企業の地方分散から生産力拡充に対応した大工業の地方分散政策へと重心を移したのであった。

こうして、1939年9月22日には「工業の地方分散計画に関する件」が答申される。この答申は、工業集中地域での工場新增設の統制、および工業建設地域の設定による重要工業地帯の全国的配備促進をねらったものであった。そして、工業建設地域造成のため、①中央および地方における工業地方化計画に関する調査および立案機関の整備、②中央・地方での工業建設に関する指導幹旋機関の整備、③土地収用および地価高騰抑制の法的整備、④道府県自治団体の工業建設促進に要する経費に対する助成金交付、⑤工業建設促進のため、工業用地・交通・動力・用水・排水・租税公課・従業員・金融等に関し各種の施設を講ずることが提起されている³⁴⁾。つまり、この段階で、工業立地の企画・指導幹旋機関、土地流動化促進策、財政支援、社会資本整備といった、工業立地誘導の行政手段がほぼ出揃うことになる。しかも重要な点は、この答申では、工業の地方分散計画については、生産力拡充計画への「即応」を第一義的に重視しつつ、恒久的には「国土計画又は地方計画と関連せしめ」ることを強調していることである³⁵⁾。

こうした国土計画的視点を導入した工業再配置政策は、1942年6月2日に閣議決定をみる「工業規制地域及工業建設地域ニ関スル暫定措置」によって、具体化されるにいたる。この「暫定措置」に関する事務は、後の「学校規制地域ニ関スル暫定措置」（1943年2月）とともに企画院が担当することになる³⁶⁾。前者の「措置」は、「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のナラシムル惧アル」という現状認識に立って、一方で「工場ノ大都市集中ニ対シ一応抑制ノ措置ヲ講ズル」とともに、他方で「戦争目的達成ノため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類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」ろうというものであった³⁷⁾。

以上を実行する法的手段としては、防空法、都市計画法、市街地建設物法、臨時資金調整法、諸事業法、企業許可令、臨時農地等管理令等の現行法令を上記趣旨に基づいて運用することが指摘されている。また、ここであえて「暫定」としているのは、「本措置ハ算定措置トシテ国土計画及地方計画ノ決定アル場合ハ其ノ決定ニ基ク措置ニ移行スベキモノトスルコト」³⁸⁾という説明でも明らかなように、本格的な国土計画・地方計画に先立つものとして位置付けられていたからである。この措置に基づく実際の立地規制・誘導の協議件数は、1942年6月2日から43年9月30日の間に、764件を数えた。そのうち不許可となったものは45件、5.9%であるが、新設工場については20%以上が不許可となっており、この制度がある程度実効力を有していたことを示している³⁹⁾。

これらの措置と並行して、都市計画サイドでは、1940年から「新興工業都市計画事業」が開始された。これは大規模重工業が立地した全国の特定期都市（八戸、四日市、広畑等15地域）に対し、国の指導と補助金交付を行ない、「土地区画整理を中心に市街地を開発し、各都市施設を防空防火に重点を於いて整備し、また労働者住宅の建設を行なった」⁴⁰⁾ものである。

以上で見てきたように、国土計画そのものは、たとえ法的効力が与えられなかったとはいえ、その基本的方向（生産力拡充、過大都市抑制、農工調整）を踏まえた国土計画実行手段は、土地政策の上でも、また工業立地を誘

導あるいは規制するという産業配置政策の上でも、戦時期において開発・蓄積されていったのである。

〔注〕

- 1) 総合政策研究会『日本の地域開発』ダイヤモンド社、1963年、42頁。
- 2) 西水孜郎『資料・国土計画』前掲、39頁以下。
- 3) この文書は、西水孜郎氏が生前私蔵されていたものを、筆者が複写したものである。なお、本文書は、3分冊から構成されている。
- 4) 西水孜郎『国土計画の経過と課題』前掲、7頁。
- 5) 同上。
- 6) 以上は、同上書、7—9頁による。
- 7) 同上、8頁。
- 8) 同上、9頁。
- 9) 西水孜郎『資料・国土計画』前掲、98頁。
- 10) 同上、62、63頁。
- 11) 同上、74、75頁。
- 12) 同上、87頁。
- 13) 西水孜郎『国土計画の経過と課題』前掲、8頁。
- 14) たとえば、『黄海渤海地域国土計画要綱案』付表にある鉄鋼、石炭、アルミニウム、人石油、硫安、曹達の生産目標は、すべて『中央計画素案参考表』の工鉱業配分計画と一致する（西水孜郎『資料・国土計画』81頁、185頁以下）。
- 15) 同上、98頁。
- 16) 同上、87頁。なお、「高度工業」は「重化学工業」と同義である（同上、98頁）。
- 17) 同上、90、106頁。
- 18) 同上、129、194頁。なお、暉峻衆三氏は、政府が「内地人口」の4割を今後とも維持することを意図していたと理解されているが、これは人口政策確立要綱の誤読であろう。暉峻『日本農業問題の展開 下』東京大学出版会、1984年、349頁。
- 19) 西水孜郎『資料・国土計画』前掲、143頁。
- 20) 同上、97頁。
- 21) 同上、88、89頁。なお、首都移転地の候補としては、岡山県邑久郡行幸村、福岡県八女郡福島町、朝鮮京畿道京城府の3地点が上げられている（同上、105頁）。
- 22) 同上、103、104頁。
- 23) 西水孜郎『国土計画の経過と課題』前掲、10頁。
- 24) 大霞会『内務省史』前掲、204頁。
- 25) 西水孜郎『資料・国土計画』前掲、220—242頁に、原資料が掲載されている。

- 26) 西水孜郎『国土計画の経過と課題』前掲, 10 頁。
- 27) 日本製鉄株式会社社史編集委員会『日本製鉄株式会社史（1934～1950）』1959 年, 87, 88 頁。
- 28) 岩見良太郎『土地区画整理の研究』自治体研究社, 1978 年, 97 頁以下。
- 29) 拙稿「戦前・戦時国土開発と土地問題」前掲, 173 頁以下参照。
- 30) このほか, 東北振興事業の再編がある。元内閣東北局書記官渡辺男二郎氏は, 1940 年以降, 「救済型東北振興の時代」から「国防型東北振興の時代」に転じたと特徴付けている（同氏『東北開発の展開とその資料』1965 年）。詳しくは, 拙稿「東北振興事業の構想と展開」『歴史学研究』第 537 号, 1985 年 1 月参照。
- 31) 拙稿「経済更生運動と農村経済の再編」『経済論叢』第 129 巻第 6 号, 1982 年 6 月参照。また, 地方工業化政策については, 佐藤元重『日本の工業立地政策』弘文堂, 1963 年, 36 頁以下でも触れられている。
- 32) 振興部総務課「地方工業化委員会第七回総会議事要録」（国立公文書館所蔵『地方工業化委員会総会議事目録』）, 6 頁。
- 33) 同上, 14 頁。
- 34) 同答申の内容は, 前掲『都市問題』第 32 巻第 1 号, 302 頁以下による。
- 35) 同上, 305 頁。
- 36) 西水孜郎『国土計画の経過と課題』前掲, 5 頁。地方工業化委員会は, 1941 年 4 月に「国土計画鉱工業協議会」に改組され, 同年 10 月 28 日に工場建設地域に関わる「工場建設基準大綱」を決議している。詳しくは, 松本治彦『国土政策の展開』創元社, 1945 年, 169 頁以下参照。
- 37) 西水孜郎『資料・国土計画』前掲, 31 頁。
- 38) 同上, 32 頁。
- 39) 同上, 38 頁。
- 40) 前掲『内務省史』205 頁。

おわりに

戦後国土計画と戦後の国土計画は, 前者が植民地を含めた「大東亜共栄圏」を戦略目標とした軍事的計画であり, 後者が日本の領域を対象に経済復興ないし経済成長を戦略目標としていた地域開発計画であったという点で, 大きな質的違いがある。

だが、だからといって戦時国土計画を戦争経済に固有なものとして戦後から切り離してしまうのは誤りであろう。なぜなら、国土の「計画的」利用を必要とする共通な経済的条件は変化していないどころか逆に増大しているし、国土計画のプランニング技法や国土計画実行手段も、戦後に継承されることになるからである。

その具体的表われとして、1950年の国土総合開発法制定をめぐる「国土計画」派と「ニューデール」派との対抗があるのだが、この点については別の機会に検討することにした。

7) 同上、8頁。

8) 同上、8頁。

9) 西本茂郎「資料・国土計画」前掲、68頁。

10) 同上、62、63頁。

11) 同上、24頁以下、26頁、27頁。

12) 同上、27頁。

13) 同上、27頁。

14) 同上、29、194頁。なお、田嶋東三氏は、資料頁206頁以下に、田嶋東三氏も賛同することを認めていると説明されているが、これは大正時代産業立派の計画であるから、同誌「日本農業問題の展開」下「東京大学出版会、1934年、349頁。

15) 同上、28頁。

16) 同上、27頁。なお、「高度工業」は「新化学工業」を前提として33頁以下(83、84頁)に論じている。

17) 同上、90、106頁。

18) 同上、129、194頁。なお、田嶋東三氏は、資料頁206頁以下に、田嶋東三氏も賛同することを認めていると説明されているが、これは大正時代産業立派の計画であるから、同誌「日本農業問題の展開」下「東京大学出版会、1934年、349頁。

19) 西本茂郎「資料・国土計画」前掲、142頁。

20) 同上、97頁。

21) 同上、28、80頁。なお、田嶋東三氏は、資料頁206頁以下に、田嶋東三氏も賛同することを認めていると説明されているが、これは大正時代産業立派の計画であるから、同誌「日本農業問題の展開」下「東京大学出版会、1934年、349頁。

22) 同上、107、108頁。

23) 同上、107、108頁。

24) 同上、107、108頁。

25) 同上、107、108頁。

26) 同上、107、108頁。

27) 同上、107、108頁。

28) 同上、107、108頁。

29) 同上、107、108頁。

30) 同上、107、108頁。

31) 同上、107、108頁。

32) 同上、107、108頁。

33) 同上、107、108頁。

34) 同上、107、108頁。

35) 同上、107、108頁。

36) 同上、107、108頁。

37) 同上、107、108頁。

38) 同上、107、108頁。

39) 同上、107、108頁。

40) 同上、107、108頁。

41) 同上、107、108頁。

42) 同上、107、108頁。

43) 同上、107、108頁。

44) 同上、107、108頁。

45) 同上、107、108頁。

46) 同上、107、108頁。

47) 同上、107、108頁。

48) 同上、107、108頁。

49) 同上、107、108頁。

50) 同上、107、108頁。

51) 同上、107、108頁。

52) 同上、107、108頁。

53) 同上、107、108頁。

54) 同上、107、108頁。

55) 同上、107、108頁。

56) 同上、107、108頁。

57) 同上、107、108頁。

58) 同上、107、108頁。

59) 同上、107、108頁。

60) 同上、107、108頁。

61) 同上、107、108頁。

62) 同上、107、108頁。

63) 同上、107、108頁。

64) 同上、107、108頁。

65) 同上、107、108頁。

66) 同上、107、108頁。

67) 同上、107、108頁。

68) 同上、107、108頁。

69) 同上、107、108頁。

70) 同上、107、108頁。

71) 同上、107、108頁。

72) 同上、107、108頁。

73) 同上、107、108頁。

74) 同上、107、108頁。

75) 同上、107、108頁。

76) 同上、107、108頁。

77) 同上、107、108頁。

78) 同上、107、108頁。

79) 同上、107、108頁。

80) 同上、107、108頁。

81) 同上、107、108頁。

82) 同上、107、108頁。

83) 同上、107、108頁。

84) 同上、107、108頁。

85) 同上、107、108頁。

86) 同上、107、108頁。

87) 同上、107、108頁。

88) 同上、107、108頁。

89) 同上、107、108頁。

90) 同上、107、108頁。

91) 同上、107、108頁。

92) 同上、107、108頁。

93) 同上、107、108頁。

94) 同上、107、108頁。

95) 同上、107、108頁。

96) 同上、107、108頁。

97) 同上、107、108頁。

98) 同上、107、108頁。

99) 同上、107、108頁。

100) 同上、107、108頁。