

## 戦前の国土計画：「国土計画設定要綱」を中心にして

山崎, 朗  
九州大学経済学部：助教授

<https://doi.org/10.15017/4494415>

---

出版情報：経済學研究. 64 (1/2), pp.65-75, 1997-09-30. 九州大学経済学会  
バージョン：  
権利関係：

# 戦前の国土計画

—「国土計画設定要綱」を中心にして—

山 崎 朗

## 1. 課題の設定

国土計画とはいかなる意義をもつ計画なのであろうか。国土計画の抱える根本的課題は何なのであろうか。国土計画は「地域間格差の是正」や「国土の均衡ある発展」を図るための計画である、という理解は正しいのであろうか。したがって、「地域間格差の是正」や「国土の均衡ある発展」を実現できなかった、戦後日本の国土計画は失敗し続けてきたといえるのか、つまり批判すべき対象にすぎないのであろうか。さらには地方分権の時代になれば、国家主導の国土計画は時代遅れの産物となってしまうのであろうか。

筆者は、これまでの国土計画をめぐる論争のように、国土計画を地域間格差是正(福祉政策)対経済発展戦略(経済政策)の対立とみる二元論で論じることあまり意味はないのではないかと考え始めている。国土計画の役割は、将来の産業構造転換にとまなう産業配置の転換とそれに付随する人口配置の変化を考慮に入れた、各種社会資本間配置の長期的な観点からの総合調整および各種社会資本整備長期計画の論理的統合、各省庁間の共通認識の醸成にあると筆者は考えている。

「地域間格差の是正」、「国土の均衡ある発展」

というイデオロギーは、各種社会資本整備計画を統合する際の論理、デコレーション(装飾)の一つである。多様な政治的主張を考慮せざるをえない、民主主義社会の長期計画に使用されるデコレーションは一つではない。「経済成長の促進」も戦後の全国総合開発計画の重要なデコレーションであったし、「国土保全」や「リダンダンシー確保」といったデコレーションもある。装飾の材料、装飾の仕方はその時代背景、社会的不満、政治的圧力、阪神淡路大震災のような災害や事件あるいは国土審議会での学識経験者の斬新なアイデアなどにより微妙に変化する。デコレーションの濃淡が国土計画の本質的部分にある程度反作用を与えることもありえないことではない。さらに国土計画が港湾、空港、高速道路などの審議会の審議に一定の影響力をもつことも考えられる。松永裕己は、国土計画が高速道路整備計画に与えた可能性について示唆している<sup>1)</sup>。国土計画は大蔵省を含む各省庁によって審議された横断的計画であり、権威的には各省庁の社会資本整備計画の上位計画として取り扱われるのである。したがって、デコレーション部分を軽視するわけにはいかないし、社会的共通認識の醸成という面からいえば、各関

1) 松永裕己「国土政策の概念とその論理」『経済論究(九州大学大学院)』94号、1996年。

係省庁にまたがるデコレーションづくりそのものが国土計画策定の重要な意義といえる。だが国土計画の意義は、装飾部分の製作、装飾部分の美しさのみにあるわけではない。

デコレーション抜きのみき出しの総合社会資本整備計画では、国民、各省庁、大蔵省、政治家を魅了あるいは納得させる長期計画を策定することはできない。できるだけ幅広い支持を得ようとする、デコレーションは盛りだくさんになり、相矛盾するデコレーションが混在し、長期計画の目指す方向性は理解しづらくなる。逆にいえば、だれが計画を読んでも自分の主張がある程度取り入れられていると満足を与えることはできる。国土計画をめぐる論争のかなりの部分は、それぞれの論者が重要と考えるデコレーションの大きさ、美しさを巡っての論争である。計画の方向性を明確にするには、デコレーションは少ない方がよい。しかし一方では単一の強力なイデオロギーのみのデコレーションで飾られた長期計画は、計画の柔軟性を損なう危険性をはらんでいるだけでなく、各界・各層の支持をえることも難しくなり、長期計画としての実質的意味（国土構造の長期展望についての共通認識の醸成）を失う。戦前の国土計画はその好例であろう。

本論文では、戦前の国土計画策定をめぐる経緯、そのなかで国土計画の原形として公表された「国土計画設定要綱」をもとに、戦前の国土計画のデコレーション部分の特色、デコレーションの果たした役割と問題点および国土計画の本質的意義を明らかにしてみたい。

戦前の国土計画は、大東亜共栄圏の確立、高度国防国家の樹立という軍国体制のもとの国土計画であったことも災いして、本格的な研究対象として取り扱われてこなかった。高度国防

国家の樹立というイデオロギーは、国土計画のデコレーション部分である。しかもきわめて分厚い単一のデコレーションであり、デコレーションによって社会資本整備が大きな影響を受けたかもしれないケースである。のちにみるように現実には、別の意味でデコレーションが重すぎて、国土計画そのものが成立しえなくなるのであるが。

戦前の国土計画のデコレーション部分に嫌悪感を感じることに、戦前の国土計画におけるデコレーションの役割と限界を明らかにすることはまた別である。あらためていうまでもなく、この論文で戦前の政治体制を正当化する意図は毛頭ない。

戦前の国土計画が分析の対象とされなかったもう一つの理由は、戦前の国土計画の議論は秘密裏に行われており、資料および調査班内での議論についてはもちろん非公開であり、資料収集、事実確認がきわめて困難であったためである。しかし、1975年に出版された西水孜郎による当時の資料とその解説をまとめた『国土計画の経過と課題』大明堂、『資料・国土計画』大明堂の出版によって、非公開資料のかなりの部分が明らかにされた。西水孜郎は、当時企画院の田辺勅任調査官をチーフとする調査班に属しており、農林班の調査官であった（表1参照）。

また御厨貴は、政治学の分野から、西水の資料集に含まれていない貴重な文献を発見・駆使して、戦前の国土計画についての鋭い論稿をまとめている。御厨の使用した文献は、入手しにくいものが多く、御厨論文から間接的に引用せざるをえなかった部分もある。この点については筆者の努力不足をお詫びするとともに、西水、御厨両氏に感謝の意を表したい。また、文献収集にあたっては、北海道東北開発公庫の米山希

戦前の国土計画

表1. 国土計画見地別研究事務分担表

判別	担 任 者	第1部会 (純軍事)	第2部会 (軍生拡)	第3部会 (生必確保)	第4部会 (人口厚生)	第5部会 (文 化)
	田辺勅任調査官	□	□	□	□	□
	村山書記官	△	△	△	△	△
総括班	八巻調査官	※○			○	
	関盛事務官	○	○		○	○
鉦工班	町田調査官		※○	○		
	日下調査官		○	○		
	中村調査官	○	○			
交通班	堀口事務官	○	○	○		
	大島属託			○		
	安藤属託		○			
動力班	板野事務官	○	○	○		
農林班	川井調査官			※○	○	
	酉水調査官			○	○	○
人口班	美濃口調査官	○		○	※○	※○
	館調査官	○			○	○

備考 □ハ議長、△ハ副議長、○ハ委員トシ、委員中 ※印アルモノヲ以テ幹事役タランムルモノトス  
出所：酉水孜郎『国土計画の経過と課題』大明堂、1975年、p.6。

代子さんを大変煩わせた。心より感謝するしだいである。

明確な理念、強力な立案機関の存在にもかかわらず、国土計画の策定、実施に失敗した歴史的事実は、国土計画のデコレーションの役割、国土計画にともなう克服しがたい問題点をむしろ浮き彫りにするすぐれた研究材料である。

繰り返しになるが、本論文では、戦前の国土計画の理念、国土計画案の策定過程について「国土計画設定要綱」を中心に分析する。1943年に策定された幻の国土計画、「中央計画素案・同要綱案」については別稿で改めて詳しく検討する予定である。また資料収集の進捗状況にもよるが、企画院総裁として国土計画案作成を指導した星野直樹の思想、国土計画の理論的支柱とされている経済学者田辺忠夫の国土計画論、当初から国土計画策定の実務に携わった企画院書記官小貫弘の報告書が「中央計画素案・同要綱案」にどのように反映されたのか、あるいは反映されなかったのか、さらに現在の国土計画に

どのような影響を与えたのか、などについても今後検討してみる価値のあるテーマであると考えている。

## 2. 戦前の国土計画策定をめぐる経緯

国土計画という総合的・長期的観点から国土構造の改造の必要性が論じられるようになったのは、1939年(昭和14年)、革新系官僚、知識人によって始められた昭和研究会においてであったとされている<sup>2)</sup>。1939年10月に昭和研究会内部に国土計画研究会が新設された。御厨貴によると、研究会の成果として1940年1月「国土計画に関する覚書」がまとめられ、「国土計画の最終目標を国民生活の向上発展におきつつ、当面は国防力の充実の観点から、人口および産業の配置、それに即応する形の資源開発および交通

2) 御厨貴『政策の総合と権力』東京大学出版会、1996年、p. 213。

施設を国土計画の具体的内容として掲げている<sup>3)</sup>という。戦前の国土計画のデコレーションは、一口でいえば高度国防国家樹立である。だが、それでもやはり「最終目標を国民生活の向上発展におきつつ」という別のデコレーションをいれざるをえなかった点は注目に値する。

1940年2月には満州国国務院で「総合立地計画策定要綱」が決定されている。本論文では「総合立地計画策定要綱」については取り上げないが、「総合立地計画策定要綱」は、満州国を対象とした国土計画の策定要綱であるといつてさしつかえない。西水孜郎が明らかにしているように、満州国の「総合立地計画策定要綱」にかかわった中心人物は、満州国総務長官で総合立地計画委員会会長を務めていた星野直樹であった。星野直樹は、1940年7月に第二次近衛内閣の企画院総裁に迎えられ、同年9月には企画院の手による「国土計画設定要綱」が閣議決定されている<sup>4)</sup>。この要綱にもとづき、企画院は、1943年10月に現在の日本をほぼ対象地域とする中央計画素案・同要綱案を策定するまでにいたった。したがって、思想的にも人脈的にも「総合立地計画策定要綱」と「国土計画策定要綱」が密接に関連していたことは明白である。

西水孜郎によると、「総合立地計画策定要綱」が公表されると、企画院でも国土計画についての研究が開始され、1940年4月には「国土計画の定義（案）」、「国土計画実施事務順序ノ構想」、「昭和15年中国土計画事務進行予定」などの内部資料が作成され、6月から7月にかけては「国土計画実施機構」、「国土計画設定ニ要スル費用」、「国土計画委員会の組織並運用」、「国土計

画設定要綱試案」などが矢継早に会議にかけられたとされている<sup>5)</sup>。

1943年にまとめられた「中央計画素案・同要綱案」は、現在の国土計画と比較して記述項目、記述量の面で遜色がないというよりも、むしろ産業配置、人口配置、社会資本配置の面では現在の国土計画よりもきわめて詳細な具体的目標数字を提示した計画案になっている。

だが、戦前の国土計画は、高度国防国家樹立という単一のデコレーションをまともされており、そのうえ現在の国土庁とは比較にならない権力を有していた企画院により策定されたにもかかわらず、国家計画として国会の承認を得、さらには国土計画を実現するための下位計画・施策を策定、実行に移すことは、産業立地政策の一部を除いて、できなかったのである。

日本の内地に限定されてはいるが、空襲に対する防衛と生産拡充の観点から企画院が定めた「工業規制地域及工業建設地域ニ関スル暫定措置要綱」は、1942年6月に閣議決定されていた<sup>6)</sup>。しかし、国防上の観点から策定された「工業規制地域及工業建設地域ニ関スル暫定措置要綱」にもとづく産業立地政策ですら、その理念は国土計画の高度国防国家体制構築という理念と一応一致するとはいえ、国土計画案が策定される以前の工業立地政策であり、正確に言えば、国土計画の下位計画として実施されたとはいえない。

戦前の産業立地政策について分析した沼尻晃伸によると、「工業規制地域及工業建設地域ニ関スル暫定措置要綱」における工業立地制限地域は、1940年9月に商工省地方工業化委員会が決定した「工業の地的統制に関する件」の工業統

3) 同上、p. 213。

4) 西水孜郎『国土計画の経過と課題』大明堂、1975年、pp. 1～2。

5) 同上、p. 2。

6) 同上、p. 5。

制地域とかなりの部分が一致するされている<sup>7)</sup>。その観点からすれば、「暫定措置要綱」に対して、国土計画の下位計画という性格づけをすることも難しいのかもしれない。

この措置は、四大工業地帯とその周辺部を工業規制地域とし、全国29地域を工業建設地域に指定したものである。だが、沼尻が明らかにしたところによると、1943年9月30日までの間に、工業規制地域への工場立地新設に関する協議件数98件中76件は、例外規定として立地許可されている<sup>8)</sup>。したがって、規制の効果はほとんどなかったといえるであろう。国土計画を実現するための手段がきわめて限られており、国防体制においてすら、そのほとんどを例外として処理せざるをえなかった現実からすれば、将来の国土構造の理想像の提起に終りかねない国土計画に対する情熱が失われるのは、時間の問題であったように思われる。

御厨貴が整理したように、戦前の国土計画は、「人口の配分と産業の配置を重点項目にした点に特色がある」<sup>9)</sup>といえる。「国土計画法を意味あらしめるものとするならば、ありていに言ってモノとヒトの強制移動に関する法文が是非とも不可欠なはずであり」<sup>10)</sup>、「防空体制の確立という観点から言っても、これは千載一遇のチャンスだった」<sup>11)</sup>のであるが、御厨は、「人口の配分というヒトの強制移動については、実施上の懸念が遂に企画院内部でも解消されなかった」<sup>12)</sup>という点に、戦前の国土計画が足踏みせざるをえない状況に陥った原因があったと論じている。

御厨が依許した資料は、著書のなかで西水自身の個人的経験談として論じた部分である。西水は「法律の裏づけが国土計画の策定について必要であるという意見は昭和15年に企画院で国土計画を国策にとり上げた当時からあり、国土計画法案、あるいは地方計画法案として論議されたのである。当時は、国防国家態勢整備の意識が先行し、軍事力の緊急拡充が優先して非常に権力的であり、基本的人権の侵害にもおおきな関連があるのではないかという懸念もあってついに法律制定に踏み切れなかったのである。当時最も懸念された具体的な問題の1つには、産業や公共施設の地域配分はともかく、人口の配分を強制的、権力的にやり得るかの問題であったと思っている。」<sup>13)</sup>と述懐している。

当時の国土計画法案、地方計画法案を入手でなかったうえ、当時の議論を知る手がかりがほかにないため、この点についてこれ以上深く議論することは難しい。ただ、産業の地域配分が容易に実現できるならば、産業配置の従属変数である労働力人口、さらには家族を含めた人口の配置も、政治権力による強権発動によらなくとも変更可能であったはずなのである。人口の地域的配分の問題は、やはり産業の地域的配分の問題と考えざるをえない。すでにみてきたように、戦時下の状況においても、大都市部の工業地帯への新規工場立地をほとんどコントロールすることはできなかった。企画院調査官の一人であった日下藤吾が、「私は今日のアダムスミスの政治体制の下に於いて理想的な国土計画が策定、実施されるとは思わない。」<sup>14)</sup>と述べたように、産業の地域的配分の完全なるコントロ

7) 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』第141号、1993年、p. 13。

8) 同上、p. 13。

9) 御厨前掲書、p. 218。

10) 同上、p. 216。

11) 同上、p. 216。

12) 同上、p. 217。

13) 西水前掲書、p. 22。

14) 日下藤吾『国土計画の理論』大鵬出版、1942年、p. 3。

ールは、資本主義体制のもとでは不可能なのである（企画院における日下の役割については表1を参照）。

国土計画の承認、実施を阻んだ直接的要因としては、第二次世界大戦の激化という現実がある。短期的な対応策に追われている状況では、100年という長期の将来目標を掲げている国土計画に時間と労力を割くだけの余力と余裕が残されていなかったのは事実であろう。高度国防国家樹立のための国土計画は、その強力なデコレーションゆえに、場当たりの高度国防国家体制確立の作業の前に頓挫せざるをえなくなったのである。日下は1941年11月の段階で「長期的な国土計画の要求と短期的な戦争経済の要求との矛盾とを如何に調和させるか、どの点で妥協させるかは極めて困難な問題であろう<sup>15)</sup>。」と予言めいた言葉を残している。

「中央計画素案・同要綱案」は1943年10月20日に関係官会議にかけられたのち、修正されることなく、関係省庁に参考資料として配布された。その後同年10月30日をもって企画院は廃止され、国土計画スタッフは、軍需省と内務省国土局に分散させられている<sup>16)</sup>。御厨貴によると、企画院の行政改革は、1942年10月から始まっていたとされる。企画院の国土計画担当課は縮小統合され、さらに国土計画の理論的支柱であった元東京大学教授で企画院調査官に任命されていた田辺忠夫も1942年10月に退官させられている<sup>17)</sup>。企画院の当初のシナリオでは順調にいけば、1941年6月に国土計画審議会を立ち上げ、同年8月には国土計画法を、10月には国土計画大綱を国土計画審議会に付議し、11月に国土計

画法を法制局に廻付し、1942年1月国土計画法を貴衆両院に上程し、4月に国土計画法発布となるはずであった。現実には、国土計画審議会を設置することすらできなかった<sup>18)</sup>。

このような機構改革が「中央計画素案・同要綱案」の決定を不可能にしたことも事実であろう。このことは、戦局の悪化にともなって長期の国土計画に政府が関心を持てなくなったことの裏返しにほかならない。この事実が示すように、国土計画とは、短期的、緊急避難的な問題解決を図るための計画ではなく、逆に短期的、緊急避難的な問題解決にとっては障害となる可能性を秘めているのである。

この点についても、日下は国土計画の内包する本質的矛盾を衝いた言葉を残している。「国土計画は長期戦に於ては必要である。長期戦に於ては真に強靱な抗戦体制を整備することは、一時的に抗戦力を増強する事と同様に必要である。然しもつぱら、長期的見地に立って抗戦体制を整備強化する為めに、仮令一時的にせよ、抗戦力が殺されることは、戦争経済の要求に反する。国土計画は、元来、夫自体の中に割切れないものを含んで居る、いはば無理数である。」<sup>19)</sup>。

国土計画があくまでも案にとどまらざるをえなかった背景には、産業、人口の地域間配分実現の困難さ、長期的目標と短期的目標の対立という国土計画そのものに内包されている根本問題も背景にあったと考えられる。

### 3. 「国土計画設定要綱」の策定

公式文書に国土計画という文字が現われるのは、1940年（昭和15年）9月の国土計画設定要

15) 同上、p. 2。

16) 西水前掲書、pp. 9～10。

17) 御厨前掲書、p. 224、および西水前掲書、p. 6。

18) 御厨前掲書、p. 216。

19) 日下前掲書、p. 2。

綱の策定からである。西水によると、1935年頃から内務省都市計画課を中心にして、諸外国文献収集と調査が開始されていたとされる。「国土計画設定要綱」策定に影響を与えたと思われる海外文献には、1932年のイギリスの市町村計画法、1937年イギリスの工業立地政策をまとめたパーロー報告、1939年のストックホルムでの第17回国際住宅および都市計画会議の第3議題「国土計画及び地方計画の行政的基礎」についての資料、1940年アメリカの国家資源計画局の「地方計画に対する連邦援助」、「米国州計画局の活動」、1940年の「中部ドイツ地方計画」、ハンス・ケルル『国中央計画と国土計画』などがあった<sup>20)</sup>。アメリカ、イギリスの地域政策、工業立地政策とナチス・ドイツの国土計画を基礎として、高度国防国家建設を国土計画の側面から進めるという考え方をとっていた。

高度国防国家建設とは、産業配置、人口配置、交通計画、文化施設配置を国防の観点からできるだけ分散し、防御能力を高めることにほかならない。工場の集中、都市への人口、高次機能の集中は、とくに問題視されることになる。企画院の主張する国防国家とは「個人の生命も財産も営業も、すべて国家目的に奉仕すべきものであると解釈し、国家は国家として個人のあらゆる生活部面を指導し干渉しようとする全体主義的国家観<sup>21)</sup>」にほかならない。

ただし吉田秀夫が論じたように、高度国防国家の確立が計画策定の決定的目標であるということは「経済的、社会的、文化的諸要素はこれをまったく顧慮しないという意味では決してない。反対にこれ等諸要素を顧慮することこそが

国防上の要求に合致するものである。例えばいわゆる工業立地条件なるものを全然無視して工場を設置することは決して国防上の要求に応じるものではない。これを顧慮し、事情の許す範囲内に於いてこれに適応することが一国防衛力を増大する所以である。もしもつばらこの際いわゆる工業立地条件なるものは国土計画上の最終的決定者ではない。従って純経済的な立地条件上の要求が国防上の要求と衝突を来す如き場合には、後者が優先的でなければならない<sup>22)</sup>」という意味である。

この時期に国土計画が模索されたのは、諸外国で空間整備の総合計画が策定され始めていたという歴史的状況に日本も遅れをとってはならないという危機感と、現実問題として国土の拡大と新しい国土の開発という課題が発生していたためである。

1940年2月に満州国で総合立地計画策定要綱が策定されている。この総合立地計画は、鉱物資源が豊富で、人口が少なく、開発余地の大きな満州国の国土開発を目的としていた。この計画を受ける形で、同年8月第二次近衛内閣は、基本国策要綱のなかに、日本と満州国を含んだ総合国力の発展を目標とする国土計画の確立という一項を盛り込んだ。これが国土計画設定要綱へとつながっていくのである。

国土計画設定要綱は、1940年9月24日に閣議決定された。国土計画策定の趣旨は、「日滿支を通づる国防国家態勢の強化を図るを目標として国土計画の制を定め、地域的には、滿支をも含め、時間的には国家百年の将来をも稽へ、産業、交通、文化等の諸般の施設及び人口の配分計画を土地の關係に於て総合的に合目的に構成し、

20) 西水前掲書、p. 2。

21) 企画院研究会『国防国家の綱領』新紀元社、1941年、p. 21。

22) 吉田秀夫『国土計画論』河出書房、1940年、p. 59。



以て国土の総合利用開発の計画を樹立し、一貫せる指導方針の下に時局下諸般の政策の統制的推進を図らんとす<sup>23)</sup>と記述されている。

国土計画の種別として二種類あげられている。第一に「日満支計画」である。日満支計画は、「日満支三国を通ずる国土の総合的利用開発の計画にしてその各国を以て各单位地域とし、これに対する人と施設との合理的配分方針を策定するものとす。日満支計画は関係各国の行う国土計画的事業策定の基準たるべきものにして、皇国に関しては中央計画策定の基準たるものとす。<sup>24)</sup>」とされており、第二の計画である「中央計画」の上位計画として位置づけられている。これは、現在の国土計画が各ブロック別計画の上位計画とされているのと似通った構造になっている。

第二の国土計画「中央計画」は、「内外地全般を対象とする計画にして、日満支計画を基準として策定を図るものとし、内外地各地方の特性を發揮せしめ、国家的見地よりする国土の総合的利用開発の計画を樹立するものとす。中央計画は各省所管行政の基準となりて運用せらるべく、内地に於ける各单位地域別地方計画及び外地に於ける開発計画策定の基準となるの外、各省所管の事業として直接実施せらるべきものとす。<sup>25)</sup>」とされた。各地域の地方計画の上位計画であり、日満支計画の下位計画であることはいうまでもないが、各省庁所管行政の基準になる、つまり各省庁の上位計画であると明確に規定されており、戦後の国土計画よりも高い役割が与えられている。

策定要領としては、次の六項目があげられた。

(1)国土計画に関する調査、研究、立案は本計画設定の趣旨に鑑み国家の総合国防力の増強を図るの見地より、常に発展的に統一的に之を行うものとす。

(2)計画立案は一定の目標時期を定め、日、満、支、南洋を含む東亜共栄圏の確立を図るを目標として之を企画するものとす。

(3)計画に当たりては国土の愛護保全を旨とし、総合的交通計画、総合的動力計画との有機的關係に於いて産業及び人口の統制的配分を図るに重点を置き、常に防空上の考慮を重視するものとす。

(4)経済に関する計画については東亜共栄圏内に於ける資源の開発、保全、滋養に依る必要物資の確保とその適正なる交流配分を図り、併せて国際経済における優位の獲得に努むるを以て目的とす。

(5)人口に関する計画については、人口の量的質的増強とこれが地域的職能的の適正なる配分を図るをもって目的とす。

(6)基礎調査は各省の調査を統合し、民間の協力を得て、内外に関わる関係資料の整備を図るものとす。<sup>26)</sup>

この記述からみて、戦時体制下の国土建設として、防空への対応、自給自足経済圏の確立が緊急の課題になっていたことは明白である。防空への対応、自給経済圏の確立がいかなる産業配置、人口配置を意味していたのかについては、「中央計画素案・同要綱案」を取り上げる次稿においてさらに詳しく検討する。

国土計画で定めるべき事項は9項目とされた。

(1)日満支配分計画、(2)工鉱業配分計画 (①重化学工業の業種別配分計画、②軽工業の業種別

23) 企画院研究会前掲書、p. 148。

24) 同上、pp. 148~149。

25) 同上、p. 149。

26) 同上、pp. 149~150。

配分計画、③工業地帯配分計画、④鉱産資源開発計画)、(3)農林蓄水産業配分計画(①農業計画、②林野計画、③水産計画)、(4)総合的交通計画(①内外地交通通信整備計画、②東亜交通通信整備計画)、(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(①都市配置に関する計画、②職能別人口配分計画、③地域別人口配分計画、④総合的移民計画)、(8)文化厚生施設の配分計画、(9)単位地域別計画の基本方針、である<sup>27)</sup>。

鉱工業、農林水産業、資源エネルギーの地域別配置、交通通信インフラの空間的配置、国土保全と水利用、都市の配置、文化厚生施設の配置とすべての機能の空間的配置を高度国防国家という観点から総合的に調整しようという壮大な計画である。この項目の配列からみてとくに重要視されたのは、鉱工業、農林畜産水産業の地域的配分計画であり、次が総合的交通計画であった。

これだけの総合的計画をスムーズに策定・実行するには、国土計画に高い位置づけを与え、総合調整を可能とする機構を整備する必要がある。事務の機構、並びにその運用については以下のように規定されていた。

(1)国土計画は内閣総理大臣の主管とし、その事務は企画院をして掌らしむ。

(2)内閣に管制に依る国土計画委員会を設置し、国土計画の策定並び運用に関する諮問機関たらしむること。

(3)各庁は国土計画の策定に参画し、その所管に従い、計画の内容たる事項の調査、計画、実施を掌る。内閣総理大臣は各庁の行う事業につき、国土計画の運用上必要なる統轄を行うこと

をえるものとする。地方計画に付いても内閣においてこれを統制す。

(4)各庁に設置せられある各種会議、調査会、委員会等は必要に応じ国土計画委員会と密接なる連絡を保持すべきものとし、之が連絡の方法については、別途考慮するものとする。

(5)日満支計画に関する満支両国との連絡は各関係所管庁を通じてこれを行う。

(6)中央計画の外地における実施は一般的に各外地官庁の所管とし、拓務省(関東州については対満州事務局)これを統制す<sup>28)</sup>。

#### 4. 結論—総合調整の放棄—

国土計画を各省庁の上位計画とし、そのための省庁間調整のシステムを構築しようとする意図が明確に示されているが、戦前の国土計画に関わっていた西水孜郎は、戦前の国土計画においても総合調整はできなかつたと述べている。次号で検討する1943年の中央計画においても、この計画では米7000万石の生産目標を設定しようとしていたが、農林省は食料増産対策10ヶ年計画を策定しており、この中ですでに8,100万石の米生産が決定されていたため、7,000万石とする企画院の提示した目標値は、ついに農林省の理解を得ることができなかつたとされている<sup>29)</sup>。「『中央計画』は行政上の一応の参考資料になったに過ぎなかつたのである。すなわち各省庁事務の総合調整のできる建て前になっていても、右のような結果であったから、若し総合計画が何れかの省庁の事務であり、他の省庁の事務に関し、総合調整し得る何等かの規定がなかつたとしたら、およそ総合計画の成立はおして

27) 同上、pp. 150~151。

28) 同上、p. 151。

29) 西水孜郎『国土の開発』古今書院、1950年、p. 15。

知るべしである<sup>30)</sup>。」と西水は論じている。企画院という各省庁の上位にあった機関をしても総合調整はできなかったという厳然たる事実がある。ちなみに企画院の手による中央計画素案では、米8000万石と記されており、農水省の計画値とほぼ一致する水準にまで引き上げられている。

西水によると、米の生産量だけではなく、石炭、鉄鋼、アルミなどの基幹産業の生産目標なども他の国との対抗上この程度の水準でなければならないという希望的数字の寄せ集めにすぎず、それらの数字をもとに国土計画、地方計画を策定すると、資材、労務計画に相当の乖離が現われたという。<sup>31)</sup>「当時の軍の威圧によって仮定の目標をかかげたようなものに、当事者が得意になっていたにすぎなかったのではないか<sup>32)</sup>という各省庁のデータをもとにしては、そもそも整合的で総合的な長期計画を策定することなど、不可能だったといわざるをえない。

長期的な観点から高度国防国家体制樹立を目指す、そのための理想の国土構造を構築するための国土計画は、日下がいみじくも予言していたように、今日、明日の防空体制の模索の前には無力であった。大東亜共栄圏内部での最適産業配置、人口配置を追及するよりも、自宅近くに防空壕を掘ることの方が、空襲に怯える高度国防国家体制にとっては有益だったのである。

さらにいえば、軍事的観点から策定された各産業の生産目標は、統合され、空間上に落とし込まれたとき、その矛盾を露にすることになった。高度国防国家体制を目指す政治体制そのものが、その矛盾を明らかにすることを拒んだ

ことによって、国土計画を公的に認知する機会も失われた。戦前の未完の国土計画は、総合調整の意義を逆に物語っているのである。

短期的視点と長期的視点の対立は工業立地条件の整備にも当てはまる。吉田秀夫のいうように、新たな工業基地建設には多大なる予算と時間を要し、短期的生産拡充の要請を犠牲にしなければならないからである<sup>33)</sup>。

本論文では十分検討できなかったが、地域間の利害対立の総合調整の困難さも国土計画策定を阻んだ要因の一つであったように思われる。沼尻によると、内務省は各県が独自に行う大工場誘致のための産業基盤整備の「無統制状態」に頭を悩ましていた<sup>34)</sup>。御厨も明治以来、鉄道・道路・河川の整備は、総合的観点から捉えられることなく、地方利益誘導の手段として機能していたと指摘している<sup>35)</sup>。国土計画研究所の研究員であった松本政彦も、「本格的な国土計画が策定されていないからといって、都市計画や地方計画が往々にして地方的利益、個別資本的利益を偏重して、非国土計画的な誤った方向に進みつつあることを放任するわけにはいかない<sup>36)</sup>」と、当時の状況に危惧の念を示していた。デコレーションはなんであれ、社会資本整備の総合調整の必要性は歴然として存在していたのである<sup>37)</sup>。

戦前の国土計画からわかるように、国土計画

30) 同上、pp. 15~16。

31) 同上、p. 14。

32) 同上、p. 14。

33) 吉田前掲書、pp. 154~155。

34) 沼尻前掲論文、p. 4。

35) 御厨貴「昭和史のなかの国土計画」『中央公論』1988年8月号、p. 385。

36) 松本治彦『国土政策の展開』創元社、1945年、p. 50。

37) 松永裕己は、第四次全国総合開発計画の策定過程の分析から、国土計画の調整には、「作成された計画が持つ調整作用」と「計画の策定過程が持つ調整作用」の二重の調整作用があると指摘している（松永裕己「国土計画の役割について」『経済論究（九州大学大学院）』第98号、1997年、p. 167。）。

のデコレーションは、「地域間格差の是正」や「地域間の均衡ある発展」でなければならないというわけではない。デコレーションは高度国防国家であったとしても国土計画たりうるのである。ただ、高度国防国家体制樹立というデコレーションでは、やはり国民、企業、地方自治体の合意を得ることはできなかつたのではないだろうか。あくまでの筆者の想像にすぎないが、戦前の国土計画は、デコレーションのグロテスクさによって社会に受け入れられなかつた点もあつたのではないだろうか。企画院のいう「政治も経済も文化も教育も国民生活も、一切の国家国民的な全領域における総活力を、国防という一点に結集して最高度に発揮しうる国家こそ国防国家である。かくて政治も外交も経済も科学も思想も家庭生活も映画も音楽もスポーツも、戦争に従属し国防に基づいて存在せねばならず、国民は一個人としてではなく、国家とともにあり、国家の胎盤のなかで永久に生きてゆくべきものだ」<sup>38)</sup>という全体主義思想のみを前提とした国土計画では、各界・各層の支持を集めるのは容易なことではなかつたであろう。国土計画を最初に研究し始めた昭和研究会は、「国土計画の最終目標を国民生活の向上発展におきつつ」といわざるをえなかつたのである<sup>39)</sup>。

国土計画にとって最大の関門は、産業配置を自由にコントロールすることができないということである。戦前の軍事体制においてすら、困難であつたという歴史的事実は重い。戦後の自由主義体制においては、なおさら産業配置のコ

ントロールは困難となる。「理想の」国土構造を実現しようとするれば、産業配置、人口配置の問題を避けることはできない。産業配置を変化させる政策手段に制約がある以上、産業の分散配置を通じて実現される「地域間格差の是正」、「地域間の均衡ある発展」という政策目標は—「地域間格差の是正」や「地域間の均衡ある発展」という概念そのものが曖昧・多義的で、短期的には達成できない目標なのだが<sup>40)</sup>—産業自体が自律的な分散傾向を示さないかぎり、政策努力のみではどうしても達成しえない目標であるといえる。産業配置、人口配置に一定の長期的目標を設定し、それを実現するための諸政策を実行することは、決して意味のないことではない。だが、高度国防国家のために望ましい産業配置、人口配置にしろ、地域間格差是正のために望ましい産業配置、人口配置にしろ、相当の政策手段を講じたとしても実現は困難である。多義的であるからこそだれもが都合のよい意味をそこから引き出すことのできる「地域間格差の是正」、「国土の均衡ある発展」というイデオロギーは、同時に短期間に政策努力のみでは決して達成できない目標だからこそ、長期の国土計画の美しいデコレーションとして輝き続ける、といつてしまえばあまりにもシニカルすぎるであろうか。

つまり、国土計画は、産業配置、人口配置のコントロールを全面的に放棄するわけではないが、むしろ中心的部分は、政府自らが行う社会資本整備の長期的・総合的調整にならざるをえないのである。

38) 企画院研究会前掲書、p. 23。

39) 吉田は、特殊層・特殊利益群の反発、特殊地域の地方的要求が統一的国家計画の樹立を妨げるとして、これらを克服するためには政治的権力の一層の集中が必要であると論じている（吉田前掲書、pp. 60～61。）。

40) 地域間格差概念の多義性については、山崎朗「地域間格差の三形態と国土政策へのインプリケーション」『経済学研究（九州大学）』第59巻5・6号、1994年を参照。