

## 国土計画からみた地方（その2）

伊藤 敏 安

### 地方区域の設定と人口・都市の配置

#### 地方区域の設定

1943年10月に出された「中央計画素案・同要綱案」（「素案」）の第1部「基本方針」では、首都候補地の検討に続いて、地方区域を定義している。

地方区域というのは、「将来地方行政上の区画たらしむるものとし、かつ中央計画書に基づき設定せらるべき地方計画書は、原則として本区域を単位として」策定するとされている。ここでいう「地方計画」は、現行の国土総合開発法における地方総合開発計画に相当するものとみなせよう。

地方区域は、以下のように大きく3つの側面から、当時の府県界をベースに、社会的、経済的、文化的、地形的条件などとともに行政効率を考慮して定めることとされている。

すなわち1番目は、自然的・風土的条件、食糧自給率、輸送コストや輸送の完結性といった自然的・社会的・経済的側面である。

2番目は、伝統、習慣、地方感情などの文化的側面であるが、同時に「現行行政区画に拠るものとし、かつ本地方区域が将来行政上の一区画となりたる際、地方中枢官庁の行政執行上適当なる範囲型態を有する」こととされている。

そして3番目は、地形的・都市機能的な側面であり、「海及び高峻なる山地を区域界とすること」「地方圏都市としての機能を保有し得る

都市を中心とした地方圏をもって区域とすること」「海岸を有せざる区域を避くこと」「区域界には原則として府県界を用いること」という条件があげられている。

このような区域割りの根底には、自給圏の形成を図ろうとするねらいがある。たとえば、第2部「地域別方針」の内地における工鉱業の配分に関する項では、「既存工業地帯を中心として可及的に全土を数個のブロックに分ち、各ブロックにおいてはそれぞれ原材料より製品に至るまで一貫せる生産力を配置する」という表現が出てくる。また、後述するように、戦局も押し迫った44年11月、陸軍参謀本部が内務省に対して「『戦時地方計画』の課題」という諮問をしているが、そのなかには「本土を数個のブロックに分ち、たとえ相互間の連絡を絶たるとも可及的に各地方独立して抗戦を継続し得るとき態勢を整備」という記述がみられる。

設定基準のひとつとして海岸線が重視されているのも、物資補給の面のみならず国土防衛の面からもいわば自給自足、自活を図っていくことが意図されているとみてよい。

#### 県を分割した地方区域

このようにして設定された地方区域は、「素案」の本文末尾に別表として整理されている。その概要は次のとおりである。

樺太

北海道

東北（青森・秋田・岩手・宮城・山形の全部、  
福島北部）

関東（茨城・栃木・群馬・埼玉・千葉・東京・  
神奈川・山梨の全部、静岡東部）

北陸（福島南部、新潟・富山・石川の全部、  
長野・岐阜・福井の一部）

東海（愛知の全部、静岡西部、三重・岐阜・  
長野の一部）

近畿（滋賀・京都・大阪・奈良・和歌山・兵  
庫の全部、福井・三重の一部）

中国（山口の西部を除く）

四国

九州（8県、山口の西部）

区域設定にあたっては「原則として府県界を用いる」としながらも、福島、静岡、福井、三重などは2つの地方区域に分割されている。当時の山口県西部——すなわち下関市、宇部市、小野田市、大津郡、美祢郡、豊津郡、厚狭郡の3市4郡——は、中国地方ではなく九州地方に属している。

これをみると、「1940年体制」（野口悠紀雄）ではないが、戦前の地方区分の名残を現在なお引きずっていることが推察される。たとえば三重県西部のある地域では、大阪への通勤・通学者が多いなど以前から結びつきが強いという理由から、市外局番を大阪と同じにしてほしいという働きかけをずっとしてきた。

中国地方についてみても、現在の運輸局や港湾建設局の管内は山口県西部と東部とで分かれている。全国紙の配達エリアについても、広島県と島根県出雲地域までは大阪本社管轄であるが、山口県と島根県石見地域については九州・西部本社が所管している。山口県は現在、中国地方と九州の両方の経済団体と知事会に参加している。これらのことも戦前の地域割りに由来するかもしれない。

## 「地方庁」への権限移譲

このようにして具体的な地方区域が示されている一方で、前述の2番目の側面には「本地方区域が将来行政上の一区画となりたる際」という表現が出てくる。また、1番目の側面の前提として、「地方区域は、将来各地方の開発が概ね完成したる場合において、以下の諸号を可及的に満足せしむるごとく画定するものとする」という記述もみられる。これらのことは何を意味するか――。

「素案」では、関係省庁の調整などが必要な事柄については、「希望事項」というかたちでところどころに注意書きが挿入されている。地方区域に関する希望事項は、次のようなものである。

本計画及び本計画に基づき設定さるべき地方計画の総合的な実施を図るためには、地方区域を単位とする総合行政官庁の設置及びこれが下級行政区域の合理的なる再編成を最も緊要とするをもって、中央行政組織の機構の統一と相俟ち、これに関し適切なる措置の講ぜざることを特に期待するものとす

さらに第2部「地域別方針」は、内地、朝鮮および台湾に分けて、それぞれの産業配置や人口配置の方針を示したものであるが、そのうち内地の人口配分計画に関する希望事項では、次のような記述が出てくる。

我国における行政は、細部に至るまで中央においてこれを決するの実情にあるため、中央官庁のみいたずらに膨大にして各種商社もまたこれに従いて中央に集中するの傾向にあり、ために中央都市の過大化を激成すると共に、一朝有事の際には甚だしき混乱を生ずるところあるをもって、各地方に対し大綱方針を定め、その範囲内において広く権限を地方官庁に委譲し、もって行政の簡素化を図ると共に、人口及び施設の中央集中の一大要因を除去するがごとく措置するものとす

つまり、これは「地方庁」——本稿で仮に使っている表現であり、「素案」では使われていない——の設置をめざしたものと見える。「地方庁」について、これ以上の詳しい内容は「素案」をみるかぎりでは分からないが、複数の都道府県が連合したかたちのものでなく、国の地方機関を統合した形態のものが想定されていたと推察される。にもかかわらず、地方区域の自給体制の確立にあわせて、地方への権限移譲の問題が考慮されていたことは興味深い。

### 人口配置

地方にとって重要なのは、人口と都市の配置に関する事項である。第1部第7項は「人口配分に関する計画」であるが、これはさらに「人口配置」と「都市配置」に分かれている。

人口配置については全部で12項目の方針が示されている。第1点は目標に関するものであり、「大東亜建設の指導力たるべき日本民族の任務の遂行」「日本民族の固成増強」「国土防衛の完璧」という3点があげられている。第2点では、計画の目標年次である1960年（昭和35年）における人口を「内地人1億人、朝鮮人4,000万人、台湾人1,000万人」としている。

目標人口の地域別配分計画については、第2部「地域別方針」でもっと細かく示されている。すなわち、「昭和35年において内地に配置すべき人口を8,600万人として計画す。その中150万人を朝鮮人とす。別に1,550万人を外地及び大東亜に次の通り配置す」とし、朝鮮150万人、台湾60万人、満州1,000万人、中華民国200万人、南方圏140万人としている。

結局、当時でいう内地人1億人のうち1,550万人は外地に出ていくが、朝鮮半島から150万人の人々を強制的に移動させることにより、内地の人口は8,600万人ということになる。

このほか第3点から第9点までは産業に関係する事項である。たとえば重要産業を外地に立

地する場合には「指導のため相当数の内地人の進出を考慮す」（第5点）としたり、物品販売、接客、娯楽などの産業については「各地域における自給を原則とし全般を通じ極力これを圧縮す」「これに従事する内地人人口の他地域への進出は原則として抑制す」（第9点）といった方針が示されている。

サービス関連産業については「圧縮」あるいは「抑制」という方向が打ち出されているのに対し、特に工業を中心とした生産機能が重視され、工業配置に応じた人口配置の方針が提示されている。また、「立地」という言葉は、現在では「産業立地」という場合のように通常は自動詞的に扱われると思うが、上記第5点に示唆されるように他動詞的な扱いがされていることには、まさに国策的な含みが感じられる。

第7点では「内地人人口の4割を農業人口に定有する」こととされているが、さらに第10点では「農業人口の定有を図ると共に、可及的に都市人口の全人口に対する比率を増大せしめざるものとす」とされ、いわば都市への集中抑制が提示されている。

第11点は、「過大都市を疎開すると共に、人口の地域的集団を分散的有機的な都市を段階的に再構成する」としている。「段階的」という言葉は、ほかのところで「階梯的」という用語とほぼ同義的に使用されている事例が出てくるが、「人口の地域的集団」については、おそらく社会学でいう地域社会と機能集団の両方を含んだ言葉だと推察されるものの、ほかの個所には出てこない。しかも目的語が重なっていることもあって、この後半部分の意味はよく分からない。

第12点は、「都市人口の供給圏を概定し、その供給力に相応して建設せらるべき都市の規模、その建設の速度並びに都市間の距離を計算し、都市建設に依る農村の局地的なる人口的荒廃を防止す」というものである。

残る2つの点は、教育、文化、余暇などに関連した項目である。すなわち第13点は、「学校その他の文化施設の過大都市集中を矯正して地方文化を向上開発し、過大都市人口の疎散に寄与す」というものであり、第14点は、「景観厚生施設を設定して民族精神を育成昂揚し民族力を培育す」としている。

## 都市配置

都市配置については人口配置に関する記述より詳しく、4つの通則、7つの都市配置方針、4つの都市配置基準から構成されている。通則は「人口配置に関する方針に即応し」とあるように、上記の人口配置に沿った総論的な方向を記述したもので、ここでは省略する。

7つの都市配置方針については、第1点で、人口の地域的分布を可及的に均等化すること、都市を適当な間隔に階梯的に配置し、各地域の中心たる機能を付与することが提示されている。

第2点は、防衛的見地から、都市を可及的に小単位とし分散配置すること、同一機能の一都市への集中を避けること、重要機能を有する都市は可及的に外洋海岸線から後退させること、が求められている。

第3点は工業配置との関連である。「都市定住労働力のほか農村よりの通勤労働力に期待することとし、人口供給圏（人口流入圏及び通勤圏）を概定して都市及び工業の規模をこれが適当なる供給量に应ぜしめ、もって各圏内人口の性別年齢別構成の健全性を維持すると共に、都市人口の安定性を確保す」とされている。ここからも、人口配置と産業配置が計画の両輪をなしていることが分かる。

第三次全国総合開発計画（1977年）で定住圏構想が打ち出されたころ、定住という言葉は、「人は秋鴻に似て定住なし」という南宋時代の詩に由来するといわれていたが、「素案」にも

用例がみられる。

第4点は、小都市の健全な発展を図るとともに、中心都市を順次段階的に配置し、それぞれに応じた施設を整備することによって、できるだけ近距離において生産に従事し、生活的・文化的欲求を充足させることとされている。

第5点は食糧確保との関連であり、生鮮蔬菜供給圏を概定し、必要な耕地の保持に努めるとともに、これに都市の規模を対応させることとされている。また、ひとつおいて最後の第7点では「市街地の建設、工場の配置については可及的に耕地を避く」とされ、耕地の保持について特記されている。

この段階では「自給」あるいは「自給自足」という言葉はまだ出てこないが、第3点から第5点は、人口供給、食糧確保、生活・文化などの面で自給的な都市圏の形成をめざしたものといえる。

第6点は交通と輸送の問題であり、「都市における生産機能、配給機能及び都市公共施設利用について、その生産物の輸送、商品の購買及び施設利用の各条件（頻度、距離、交通輸送費及び量、機関及び単位等）に関し、合理的なる関係圏域（輸送圏、商圈及び利用圏）を構成し得るがごとく各都市の機能及び規模（階梯）を定む」とされている。

第6点は、ほかの項目に比べてかっこ書きが多く少し読みにくいですが、輸送圏、商圈、公共施設の利用圏などを考慮して都市配置を行うことが求められているとあってよい。おもしろいのは、都市の「階梯」は機能と規模という2つの要因から決まることが明記されていることである。すぐあとでみるように、この2つの基準によって都市の分類が行われている。

## 都市配置基準

これらの方針をふまえた4つの都市配置基準の1番目の項目では、「地方区域をもって地方

圏とし、地方圏をさらに段階的に地域圏及び地区圏に区分す。各圏ごとにその中心となるべき都市を配置す」というように、「地区圏<地域圏<地方圏」という階層構造が示されている。

第2点では、都市を「一級都市」から「三級都市」までおおむね3種類に分けるとされ、それぞれに求められる機能が記述されている。第3点ではその目安となる人口規模が設定されている。これらをまとめたのが表1である。

さらに第4点では、「同一階梯または上級都市との相互距離は一級都市においては270軒、二級都市においては90軒、三級都市においては30軒をもって標準とす」とされ、都市間の標準的な距離が示されている。ただ、都市間の距離については、既成の主要都市の配置がたまたまそうなっているだけであって、実際には地理的

距離よりも時間距離・経済距離のほうが重要であろうから、機能による分類ほどには意味はないと思われる。

それぞれの階梯に該当する都市の一覧は、地方区域ごとに別表に示されている。北から順に地方区域とその中心機能を担う一級都市をあげると、北海道-札幌、東北-仙台、北陸-新潟、関東-京浜、東海-名古屋、近畿-大阪・京都・神戸、中国-広島、四国-松山、九州-福岡である。これらのうち京浜、名古屋、大阪・京都・神戸の3大都市圏については、既成大都市圏として別格の扱いとなっている。

今日からみれば、新潟が北陸に属していることには少し違和感を覚える。しかし、新潟はもともと「越国」の一部であることに加え、さきにみたとおり「素案」でいう北陸には、福島南

表1 「中央計画素案・同要綱案」における都市の分類と中国地方の該当都市

区 分	機 能	規 模	中国地方
一級都市	<ul style="list-style-type: none"> <li>地方圏の中心都市として行政、文化、経済等の最高機能</li> <li>地方圏の中央地域圏に対する中心的機能および同地域圏の中央地区圏に対する中心的機能</li> <li>地方圏における工業生産力の基幹的施設</li> </ul>	65～80万人	広島
二級都市	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域圏の中心都市としての機能および地域圏の中央地区に対する中心的機能</li> <li>有力な中堅的工業地</li> </ul>	30～35万人	鳥取 松江 浜田 岡山 山口・防府 (関門6市)
三級都市	<ul style="list-style-type: none"> <li>地区圏の中心都市としての機能</li> <li>大工場を配置しうる最小都市</li> </ul>	7～8万人	呉 三原 岩国 徳山 (宇部・小野田)
特三級都市	<ul style="list-style-type: none"> <li>特に大なる工業的機能を有するが、その中核的機能の及ぶ圏域が三級都市程度の都市</li> </ul>	15万人程度	

(注)「中央計画素案」から作成。かっこは九州地方圏に属する。

部、新潟・富山・石川、長野・岐阜・福井の一部が含まれ、非常に広範な地域に広がっている。しかも新潟市の人口は1944年に約28万人であり、3大都市圏を除く6カ所の一級都市のなかでは広島市（約34万人）と福岡市（約33万人）に次ぐ規模を誇るものであったことを考慮すれば首肯できよう（1944年の人口は、46年9月に内務省国土局から出された「復興国土計画要綱」によるもので、以下同じ）。

中国地方については、一級都市である広島をはじめ、5カ所の二級都市と4カ所の三級都市、合計で10カ所が示されている。下関は、4大都市圏の一角を担う「関門6市」（下関、小倉、門司、八幡、若松、戸畑）として総称され、宇部・小野田とともに九州地方に属している。

二級都市5カ所のうち4カ所は県庁所在地であるが、浜田も二級都市に加えられている。当時の浜田の人口は3.1万人と大きくないが、地理的な位置や港湾機能の重要性が考慮されたものと推察される。県庁所在地の4都市についても、人口規模だけみれば、「30～35万人」という二級都市の基準に該当するものはない。

海軍鎮守府・海軍工廠が設置されていた呉の場合、44年の人口は約34万人と広島にほぼ匹敵する規模を誇っていたが、製造に特化していたため、三級都市に位置づけられている。

44年の人口をみると、中国地方10カ所のなかでは、広島と呉に次いで岡山の人口が約16万人で大きい。しかし、残りの都市の人口はせいぜい5～6万人であり、さほど大きくない。また、三原（44年に4.2万人）や徳山（下松とあわせて12.1万人）はあげられているが、米子（4.7万人）、倉敷（3.8万人）、玉野（4.5万人）、尾道（4.8万人）、福山（5.1万人）などの都市はあげられていない。

## 統制地区と規制地区

都市配置の一番のねらいは、「人口の地域的分布を可及的に均等化する」ことにある。このため、過大都市の成長を抑制する一方で、そうでない地域への分散を図るとの観点から、「統制地区」と「規制地区」が設定されている。

統制地区は、「人口及び施設が過度に集中し、または近き将来においてその地区の人口が適正なる限度を超ゆることの予想せらるる地区における人口及び施設の分散または集中の抑制を図るため」に指定する地区であり、原則として工業開発地区、学校建設地区などの設定がされない地区である。

また、統制地区については、必要に応じて規制地区を設定し、特定施設の分散疎開を促進するとともに、特定施設の拡張または新設を禁止することとしている。

そのような統制地区としては、関東、愛知、近畿および関門という4大都市圏のほか、沼津、静岡・清水、四日市、和歌山、姫路、広島、呉、徳山、宇部・小野田、岩国、長崎の11カ所があげられている。これらは、長崎を除いて4大都市圏の中間に位置しており、戦後高度経済成長期に「太平洋ベルト地帯」と呼ばれた地域に属している。

これらの統制地区のうち関東、愛知、近畿および関門の4大都市圏については、工業規制地域が指定されている。たとえば関門統制地区というのは、山口県側が下関市と豊浦郡、福岡県側が小倉・門司・八幡・若松・戸畑5市と遠賀郡・企救郡の計6市3郡であり、工業規制地域は、山口県側が下関市の一部、福岡県側が5市の全部と遠賀郡の一部とされている。

なお、工業の集中抑制と分散については、42年に「工業規制地域及び工業建設地域に関する暫定措置要綱」が閣議決定されており、これが基本になっている。

## 学校建設地区

人口と都市の配置に沿って、必要な人材の育成・供給といわば“再資源化”を図るため、第1部「基本方針」の最後の部分では、学校建設地区と景観厚生地区が設定されている。

学校建設地区は、「教育施設の偏在を防ぎ、適正公平なる地理的分布」を図るべく、「向学心特に顕著なるか、あるいは教育について特別な伝統を有し、または史跡豊富なる等教育上好適なる社会的歴史的条件を備うる場合、または景観雄大・気候凛冽なる等皇国民錬成上恰好なる風土的性格を備うる場合」に指定を考慮するものである。

さらに学校建設地区のうち「特に環境良好なるものを選びて学都とし、高等諸学校数校を配置して、その地方の教育及び文化の中心地たらしむ」こととされている。

ただし、学校が集積している4大都市圏については学校規制地域が設定され、「適切なる計画に基づき、その一部を学校建設地区に移設するものとする」とされている。

中国地方の場合でいうなら、学都として広島、岡山、松江、山口の4地区が指定されている。このうち広島地区は「既成学都」ということで、仙台、東京、新潟、名古屋、京都、福岡、台北8地区とともに別格扱いとなっている。

一方、学校建設地区としては、鳥取、松江、浜田・益田、津山、三次、山口、萩・奈古の7地区があげられている（松江と山口は学都と重複している）。

## 景観厚生地区

景観厚生地区というのは、「歴史、学術、自然景観、厚生保養等の見地より特に重要な地域について、その保全を図り、必要な施設を行い、皇国民の国土愛の観念を助長するとともに、その資質の向上に資する」ことを目的とするもので、「国防上及び電力開発上已むを得ざ

る必要に基づく場合等を除き、自然的及び文化的景観の破壊を極力防止することに努め」とされている。景観厚生地区は、次の3種類に分けられている。

文化景観地区：皇国の比類なき文化の歴史的発展過程を達観する上において重要な歴史的景観、あるいは顕著なる歴史的事蹟と密接なる関連を有する自然景観を包含する地域

自然景観地区：皇国国土の天賦の自然美の中、皇国臣民の国土愛の観念を涵養するに特に好適にしてその破壊を防止するを必要とする地域、または学術的研究の対象を大量に包含する地域

厚生保養地区：都市住民の体位向上ならびに厚生保養及び農村住民の厚生慰安の目的をもって自然景観地区と関連し、一般人に容易に利用し得べき地域

中国地方では、文化景観地区として萩付近地区と厳島・岩地区〔岩国地区の誤植か？〕の2ヵ所、自然景観地区として鳥取浜坂砂丘地、対象地域が拡張された大山国立公園（夜見ヶ浜、島根半島、宍道湖、大社地区）、厳島・岩地区の3ヵ所が指定されている（厳島・岩地区は重複）。厚生保養地区については該当がない。

中国地方の近隣では、わが国における国立公園の第1号である瀬戸内国立公園が四国の自然景観地区に指定され、山口県内ではあるが、宇部・小野田以西ということで、秋吉台が九州地方の自然景観地区に指定されている。

## 工業地区

前号で紹介したように、「素案」では、産業分野ごとに15年後の生産目標、地域別配分、関連基盤の整備方向などが示されるなど、産業配分計画に関する記述が非常に詳細にわたっていることが特徴である。

なかでも内地については、第2部「地域別方

針」において「軍事上特に重要な工業は、原則としてその基幹的部分を本地域〔内地〕に立地すること」「高度技術を要しあるいは経営極めて困難なる工業は、これを本地域〔内地〕に立地し、技術及び経営における先駆者的役割を發揮せしめ、あるいは高度技術の確保に資すること」と重要な役割が与えられている。

内地に関しては、重要産業の業種——重工業は銑鉄、工作機械、自動車、造船の4分野、化学は石炭系人造石油、メタノール、発酵法ブタノール、硫安、セメントなど11分野、繊維工業は綿・スフ紡績業、製糸工業、繭短繊維製造工業の3分野——ごとに地方区域別の配分目標が別表として示されている。

その表に基づいて中国地方の全国比（樺太と本土の10地方の合計に占める割合）を求めてみると、銑鉄と自動車はそれぞれゼロ%、工作機械6.3%、造船12.8%となっており、造船を除いてそれほど大きくない。繊維工業についても、全国比は数%からせいぜい10%である。ただ、化学工業については（宇部・小野田地区を含まない）、曹達灰63.6%、セメント38.3%、マグネシウム33.3%、硫安13.4%と全国比が高く、当時における中国地方の基幹産業をうかがうことができる。

4大都市圏のほか広島、呉、徳山などを統制地区に指定する一方で、工業立地を進めるべき地区として工業地区〔別のところでは「工業開発地区」という表現も出てくる〕が設定されている。中国地方の工業地区ならびに配置すべき工業の種類は次のとおりである。

広島は統制地区に指定されているが、工業地区にも指定されている（宇部地区は九州地方に属する）。

米子（工作機械工業）  
松江（工作機械工業）  
岡山（航空機工業）  
倉敷（航空機工業）

三石・和気（工作機械工業）  
笠岡（工作機械工業）  
広島（造船工業）  
三原（工作機械工業）  
西条（工作機械工業）  
竹原（工作機械工業）  
岩国（工作機械工業）  
宇部（人造石油工業、硫安工業、マグネシウム工業）

これらのうち岡山と倉敷の航空機工業と広島造船工業については、「既定計画による新設または本計画による増設工事中重要なもの」と特記されている。「既定計画」とは、42年に閣議決定された「工業規制地域及び工業建設地域に関する暫定措置要綱」などが該当するとみられる。

第1部「基本方針」の第3項「産業配分に関する計画」では、その冒頭の「大綱」の第1点目で「工業の配置に当たりては工作機械、車両、自動車、造船、航空機等の精密、総合工業及び化学工業中高度技術を必要とする部門に重点を指向するものとす」とされており、重点分野が示されている。

「総合工業」というのは聞き慣れない言葉であるが、第2部「地域別方針」で、「内地における重工業は、原料、地積、労働力、電力等の不足その他の立地条件上の制約に鑑み、鉄工業のごとき素材生産工業の拡充より、むしろ鉄道車両、自動車、航空機、船舶、工作機械のごとき総合工業、精密機械工業の増強に重点を指向し、国防力の充実確保を図るものとす」とされていることから、今日でいう加工組立型業種であることが察せられる。

#### 交通・通信基盤の整備

「素案」では、鉄道、道路、港湾、航空、通信の5分野に分けて、それらの整備に関する地域別の方針が提示されている。第1部「基本方



針」と第2部「地域別方針」の内地に関する記述はほぼ共通しているため、第2部「地域別方針」の記述に基づいて概要をみてみよう。

鉄道については7点があげられている。第1点は、縦貫幹線である広軌新幹線旭川鹿児島間の建設に重点を指向するほか、既設主要幹線を増強すること。第2点は、阪神、四国瀬戸内沿岸、九州東部を縦貫して鹿児島に至る路線の新設について考究すること。第3点は、本州の日本海沿岸と太平洋沿岸を連絡する横断路線の整備を考慮すること。

第4点は、内地主要工業地帯と大陸との連絡を担う山陽線の負荷を軽減するため、山陰線の整備を重視すること。第5点は、北海道大陸間における貨車航送を増強し、内地大陸間などにおける貨車航送の実施を図ること。第6点は、広軌幹線、狭軌、自動車輸送相互間で一貫的輸送施設を設定すること。

そして第7点は、都市交通の整備を図り、都心部における地下鉄建設を促進すること、というものである。

道路については3点あり、まず第1点は、在来の幹線道路網で軽視されてきた横断路線の強化を図ること。第2点は、国道網のなかでも特に東京福岡間の建設を行うこと。第3点は、幹線道路の整備に際しては、「重要都市、重要工業地帯並びに重要施設の機能を全からしむべき路線」と「国防上重要な路線」に重点を置くこと、である。

鉄道・道路ともに、日本列島を縦貫する主軸の整備が強調されているが、その一方で、日本海側と太平洋側をつなぐ横断路線の整備が重視されていること、鉄道についてはいわばリダンダンシー確保の観点から山陰線の強化が重視されていることは、今日からみても注目される。

## 地方別計画の策定方針

### 地方の均衡ある発展

前号でふれたように、第1部「基本方針」の冒頭部分では「各地域の均衡ある発展を策するを期する」とされ、「地域の均衡ある発展」という理念が提示されている。第1部でいう「地域」とは、内地ならびに占領下にあった朝鮮半島と台湾が想定されているが、第2部「地域別方針」では、それぞれの地域に特定した方向が示されている。

たとえば内地については、第2部の冒頭で11項目の大綱があげられているが、その第3点で「工業と農業、都市と農村との利害の調節に努め、相互の均衡ある発展に依る総合国力の健全なる進展を図る」とされ、第11点では「地域内各地方の特性の暢達に努むると共に、各地方の均衡ある発展を策す」とされている。

つまり、内地・朝鮮・台湾の各地域の均衡ある発展を図るとともに、これに並行してそれぞれの地域における各地方の均衡ある発展が求められている。

なお、第6点では「大和民族の質的及び量的の増強を目途として人口の地域的及び職能的配分の適正化を図る」とされ、さらに第7点で続けて「人口及び施設の偏在の矯正、防止に依る防衛力の増強を期し、都市及び工業地帯の適正なる配置を考慮す」とされている。

前号で述べたことだが、人口（都市）配置の問題は産業配置の問題の目的変数とみなされていることがここからもうかがえよう。

### 地方における人口と都市の配置

樺太を含む当時の内地における1960年の目標人口は8,600万人である。その配置計画については、「地方別人口の自給を原則」としたうえで、表2のように設定されている。

中国地方の目標人口は750万人、全体の8.7%

である。ここには山口県西部は含まれていないため、現在からみても少し過大な感じがする。では、実際の人口はどうであったかという、内務省国土局「復興国土計画要綱」（1946年9月）によれば、1944年時点の人口は全国で7,229万人（樺太は含まない）、うち中国地方は671万人、全国の9.3%である。「復興国土計画要綱」でいう中国地方は現在の5県の範囲であるので、4県と山口県東部で750万人というのは、やはり相当な規模といえよう。

他方、4大都市圏については、統制地区・規制地区が設定され、新規施設の抑制、大都市に立地する必要のない施設の移転、これらの施設に伴う人口の分散などによって、「超過人口の地区外分散」を実施することとしている。

表2 地方区域別の目標人口  
(万人)

地方区域	目標人口 (1960年)
樺太	50
北海道	500
東北	1,000
関東	1,600
東海	950
北陸	900
近畿	1,000
中国	750
四国	450
九州	1,400
合計	8,600

(注)「中央計画素案」から作成。地方区域の内訳は本稿前出。

### 地方計画策定の基本方針

「素案」の第3部「地方計画に関する事項」は、第1項「地方計画策定上の基本方針」と第2項「地方別計画策定方針（内地）」から構成されている。第2項では、樺太を含む内地の10地方について、それぞれ人口と産業の配置計画

に関する策定方針が提示されている。

基本方針は5点からなる。第1点は、「地方計画は地方区域を単位として設定す」ということ。第2点は、「中央計画に準拠して、これが地方区域内における実施計画を樹立すると共に、もつぱら地方的重要性を有する事項に関する計画の策定に当たるものとす」というものである。地方計画は、中央計画を上位計画とし、中央計画の“地方版実施計画”ともいうべき役割が与えられている。

第3点は、「各地方の自然的及び社会的特性の暢達を目途として、これが保全開発利用の方途の確立に努むると共に、各地方の均衡ある発展を図るものとす」と、それぞれの地方における「均衡ある発展」が再度強調されている。

第4点は、「経済、交通、文化、厚生等の各種施設については、各地方ごとに可及的にこれが整備を図り、もって地方区域内において生活的文化的意欲の高度の充足をなし得るがごとく努むるものとす」と、いわば域内で完結した自給圏の形成が求められている。

最後の第5点は、「産業に関する計画においては、おおむね各地方の自然的及び社会的特性に従い、最も適応せる産業の伸長を図り、もって国土の最効率の活用に努むるものとす」としている。これに続けて、「但し、産業の中央計画において地方ごとに生産または配分目標を定めるものについては、これが達成を期し、なかならず工業においては、区域内において同目標を達成するため必要なる原材料より製品までの一貫的な生産施設の可及的整備を図る」としており、生産面においても自給圏の形成が志向されている。

ただ、ここで不思議なのは、これらの計画の主体が明確ではないことである。これは前半の中央計画の部分についても同様である。中央計画でも地方計画でも、策定主体はおそらく国が想定されているはずであるが、はっきりとは記

述されていない。地方計画に限ってみても、策定主体が地方でないことだけは確かである。

本間〔1999〕によれば、五次にわたる戦後の全国総合開発計画において、記述の多くに主語がないことが特徴とされている。こういった反省をふまえ、国土計画のあり方を検討している国土審議会政策部会〔2000〕では、今後については「可能な限り施策実施主体を明示する」との提言をしている。

しかし、戦前の「素案」においては、ほかの計画主体が考えられないこともあってか、主語はまったく出てこない。

### 地方区域別の策定方針

第3部第2項「地方別計画策定方針」では、樺太を含む全国10地方について、産業、交通、人口と都市、文化厚生といった分野ごとに計画策定方針が記述されている。表3は、それをもとに基本的方向に相当する部分の概要を整理するとともに、産業振興の方向について記載されている分野とその順番を示したものである。

これをみると、地方によって記述の仕方と量がまちまちである。たとえば樺太と北海道については、基本的方向に関する記述量が比較的多いに対し、南になるほど箇条書き風に短くなっている。九州については、当該地方全般に関する記述はなく、5つの地域にわけて方向が記載されている。

中国地方については、基本的方向に関する記述は工業振興に関するものである。すなわち山陽地域については「工業化が相当高度に達せる事情を考慮し・・・今後工業の統制に努むること」とし、山陰地域については「軽工業地帯の造成を図る」とされている。

工業振興に関する項では、これがもっと細かく、中国地方は工作機械工業の画期的拡充に特に重点を指向すること、岡山と倉敷における航空機工業を関西における一大中心地として振興

すること、広島地区と徳山地区を統制地区として工業等の新設・拡充を抑制すること、鳥取・島根地域については綿・スフ紡績工業の維持確保に努めること、という4つの方向が示されている。

地方圏の基本的方向に関する記述を比較してみると、東北と北陸については食糧確保が重視されているのに対し、中国・四国・九州については工業が重視されており、“色分け”をうかがうことができる（北海道については特に防衛上の役割が重視されている）。

おもしろいのは産業振興の方向に関する記述である。10の地方区域のすべてに共通して振興方向が記載されている産業は、工業、農業、畜産業の3分野である。記載の順番も少しずつ異なっている。たとえば本州と四国では工業が1番目であるが、樺太、北海道、九州では鉱業が最初にあげられている。林業は北海道でしか登場しない（前号で紹介したように、水産漁業は産業として出てこない）。

中国地方と四国については、製藍業に関する記述が出てくることが特徴である。しかも中国地方の場合は、2番目、つまり工業の次、農業の前に記載されている。中国地方の製藍業については、「内地において占むる重要性に鑑み、特にこれが維持確保に留意するものとし、工場の立地に当たりても極力藍田の潰廃を抑制するものとす」と特記されている。

また、他の9地方では「畜産業」という表現が使われているのに対し、中国地方についてはどういう理由からか、牧歌的な響きがある「牧畜業」という言葉が使用されている。

電力と治水・治山・利水については、記述のある地方とない地方とがある。中国地方については電力に関する記載はみられないが、治水・治山・利水については非常に壮大な構想が提示されている。すなわち、「山陽地域における各種用水の不足に対処し、日本海に流入する河川

表3 地方区域別の策定方針

地方区域	役割と基本的方向	産業振興の記述					
		工業	鉱業	農業	製藍業	畜産業	林業
樺太	<ul style="list-style-type: none"> <li>・北方防衛上の重要性に留意し、計画策定にあたっては常に軍事的見地を重視</li> <li>・適切な産業の振興を図り、兵站基地としての培養に努める</li> <li>・重要施設の分散配置、貯蔵施設の整備等の周到確実な措置</li> </ul>	2	1			3	
北海道	<ul style="list-style-type: none"> <li>・北方防衛上の重要性に留意し、計画策定にあたっては常に軍事的考慮を加える</li> <li>・重要施設の分散配置</li> <li>・面積广大で開発余地が大きいため、工業、鉱業、農林畜産業の飛躍的發展を図り、人口の相当量の定住を促進</li> <li>・内地北方における重要拠点</li> </ul>	2	1	3		4	5
東北	<ul style="list-style-type: none"> <li>・内地における主要農業地域・最大の米産地であるという特性に重点を置いた開発</li> <li>・内地で最も人口増加率が高いことに対応した各種産業の配置</li> </ul>	1	2	3		4	
関東	<ul style="list-style-type: none"> <li>・大都市機能の適切な整理</li> <li>・人口の疎開</li> <li>・各種施設の根本的な再編成</li> <li>・都市改造計画の確立</li> </ul>	1	2	3		4	
北陸	<ul style="list-style-type: none"> <li>・米の主要補給地としての特性を重視した農村性の確保と耕地の保全</li> </ul>	1		2		3	
東海	<ul style="list-style-type: none"> <li>・工業化が進展している地区が多数あるため、各種施設の過度の集中の抑制</li> </ul>	1		2		3	
近畿	<ul style="list-style-type: none"> <li>・人口と工場が集中しているため、人口と各種偏在施設の適正化</li> <li>・京阪神大都市地区における徹底的都市改造方策の確立</li> </ul>	1		2		3	
中国	<ul style="list-style-type: none"> <li>・山陽地域：工業化が相当高度に進展しているため、工業の統制</li> <li>・山陰地域：軽工業地帯の造成</li> </ul>	1		3	2	4	
四国	<ul style="list-style-type: none"> <li>・瀬戸内海沿岸地域については、比較的優秀な工業立地条件を有しているため、相当程度の工業化による開発を促進</li> </ul>	1		2	4	3	
九州	<ul style="list-style-type: none"> <li>・関門北九州：交通の要衝として、主として港湾の新設整備</li> <li>・大分・中津：金属・機械工業の一中心地</li> <li>・宮崎・都城：航空機工業の基地</li> <li>・熊本・八代：重化学工業の画期的拡充による工業化を促進</li> <li>・南部：南方との交通上の要衝として学都としての健全な育成</li> </ul>	2	1	3		4	

(注)「中央計画素案」から作成。産業振興の欄は、方向が記述されている分野と記載の順番を示している。

を分水嶺付近において流域変更せしめ、山陽地域に流下せしむる方途を考慮するものとす」というものである。このように自然を大幅に改造するほどの構想は、他の地方についてはみられない。

「素案」では「重要河川」というものが設定されているが、中国地方の重要河川のうち日本海に流れているのは、日野川、斐伊川、神戸川、郷川〔江の川〕の4つである。このうち「流域変更」が想定されているのはおそらく郷川のこととみられる。たしかに今日、「流域変更」とはいえないまでも、広島県千代田町を流れる江の川の土師ダムから広島市などの瀬戸内海側にトンネルを通じて水が供給されている。

これは「素案」の構想とは必ずしも関係ないかもしれないが、戦前のアイデアが戦後の事業に結びついたと想像してみるのもおもしろいだろう。

## 戦局末期の国土計画

### 中央計画素案・同要綱案の廃案

みてきたように「素案」は、戦時中という特殊事情があるにしろ、その構成や視点などは、今日からみても非常に興味深いものである。しかし「素案」は、43年10月、まとめられてすぐに関係官会議に諮られたものの、各省庁に参考資料として配られただけで、結局、日の目をみることはなかった。

「素案」が廃案になった背景として、大きく3つほどあげられる。1つは、企画院が同年同月をもって廃止され、軍需省と内務省国土局に統合されたことである。このことは、以前からの既定方針であったとはいえ、策定主体がなくなったことによる影響は大きい。

2つ目は、戦局悪化に伴い、15年後の昭和35年（1960年）を目標とした長期計画よりも、当面の課題への対応が優先されるようになったこ

とである。

3つ目は、「素案」では「運用をなすべき事項は企画院において決定し、運用細目は関係各庁と協議の上これを設定す」とうたっているにもかかわらず、その実効力をもたなかったことである。企画院出身の西水孜郎によれば、「もし総合計画がいずれかの省庁の事務であり、他の省庁の事務に関し、総合調整し得る何らかの規定がなかったとしたら、およそ総合計画の成立はおして知るべしである」としている。生産目標などの具体的数値にしても、「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」という疑念を吐露している（山崎〔1998〕による）。

### 決戦人口再配置計画要綱案

43年10月の「素案」以降、終戦までのあいだで国土計画にかかわる主要な動きとして、「決戦人口再配置計画要綱案」「戦時地方計画策定要綱」「戦時国土計画素案」がある（資料は西水〔1975〕による）。

「決戦人口再配置計画要綱案」は、内務省国土局が44年3月にまとめたものである。その趣旨は、「大都市空襲の激化に伴い激増を予想せらるる空襲罹災者及び都市疎開者を挺身食糧増産面へ急速に配置転換し要すれば地域的食糧需給事情を調整し得る如く配置するため、下記要領により人口の適正配置を図るものとす」というもので、具体的には、疎開とそれに伴う食糧確保の計画を示している。

すなわち、4大都市圏人口のうち940万人を地方に疎開させようとする計画であり、たとえば中国地方に対しては京阪神地区から97万人を疎開させるなど、道県別の配分目標が設定されている。

その裏づけとなっているのが食糧需給計画である。「要綱案」によると、たとえば中国地方

の場合、1944年2月の臨時国勢調査時点の人口は586万人（樺太を除く全国計で7,342万人）であるが、食糧需給からみた「適正人口」は654万人とされている。ただし、疎開人口を加えた配置後の目標人口は683万人であり、「適正人口」を超えている。

全国計はもとよりほとんどの地方において、配置後人口は、食糧需給からみた「適正人口」を下回り、一定の余裕が保たれている。しかし関東と近畿については、大幅な疎開は困難であることから、逆に配置後人口が上回っている。このほか地方圏では北海道と東海で配置後人口が凌駕しているが、「適正人口」と1～2万人の差しかない。そのなかで中国地方については配置後人口が30万人近く上回っている。

これは、中国地方の潜在的な食糧供給力が評価されたわけではなかろう。むしろ隣接する京阪神地区からの疎開者を受け入れざるをえないという事情があったものと推察される。というのも、疎開の方式は縁故疎開と集団疎開に分けられるが、全国計では940万人のうち集団疎開の割合は28%であるのに比べ、中国地方については38%であり、いわば強制的な疎開のウエイトが高かったことが推察される。

実際、すぐあとでみるように「戦時国土計画素案」（1945年1月）では、近畿地方については「食糧需給上最悪の地方」であるため、工業と人口の疎開を促進すべきとされ、中国地方については「食糧需給上少々良好なるも積極的耕地開発の余力もなく食糧増産上の期待少なし」と判断されている（厳密には「中国四国地方」として並記されている）。

疎開に際しては、「沿岸警備地域を避くると共に・・・地方中小都市、農村及び新開地に計画的に配置するものとす」とされており、戦局緊迫化とともに、中国地方をはじめとする地方は、大都市圏からの疎開の受け皿となってきた状況がみてとれる。

なお、ここでいう中国地方は、「素案」による地方区域の範囲ではなく、現行の5県となっている。また、食糧計画の妥当性については、上述の西水孜郎の指摘にあるような事情があったことに留意しておく必要がある。

### 「戦時地方計画」の課題

終戦前年の44年11月、陸軍参謀本部から内務省に対して「『戦時地方計画』の課題」について諮問がなされた。

これは、「昭和20年3月末まで」「同年4月より9月まで」「同年10月以降」という3期に分け、それぞれの期間において考えられる事態を想定したうえで、「10月以降、本土籠城戦を執行することとし、これが完遂を図るため本土を数個の地方ブロックに分ち、たとえ相互間の連絡を絶たるとも可及的に各地方独立して抗戦を継続し得るとき態勢を整備せんとす。右に伴う各地方ブロックの食糧需給状況、軍需生産状況並びにこれに対応して4月以降政府の執るべき方策如何」と問うたものである。

興味深いのは、その想定の内容である。第1期では、45年1月にレイテ島や北千島を米軍に奪取され、英軍は重慶軍と協力してビルマに進出してくる。欧州においては、2月下旬からの反枢軸国の総攻撃によって独軍は全線潰乱状態に陥り、ヒトラーの戦死に伴い3月にはナチス政権が崩壊する。これに伴い、わが国では「ドイツ崩壊に際し今後の戦争指導に関する閣内の意見の一致を見ず、3月末内閣総辞職す」という想定がされている。

第2期では、新内閣のもとで、「大衆的見地より互譲の精神をもって世界平和の確立に寄与せんと試みたるも、米国はあくまでわが無条件降伏を呼号して戦意毫も衰えず、わが官民共に今や妥協平和の余地全くなく戦争を完遂するのほか帝国の執るべき方途なきを深く決意せり」と、努力しても和平はかなわないという前提を

している。

45年8月下旬には米軍が「大挙沖縄諸島に進攻し来たれり」。また、英国は、国内の戦後経営を図りつつも、「一部海空軍力を東亜に回航せしめ・・・一部艦隊は米艦隊と協力して中部太平洋において活躍しつつあり」と想定されている。

第3期の45年10月以降になると、「南方交通線はもとより本土周辺は全面的に封鎖せられ、わずかに朝鮮海峡及び津軽海峡の連絡を保持するに過ぎず」という状況になる。満州国境付近でソ連との小規模な衝突が頻発するものの、日ソ間の「中立関係は保持せられつつあり」と仮定されている。

その一方、南方では撤退・縮小を余儀なくされている。さらに「支那においては重慶政権は延安政権と妥協し、欧州方面より増強せられたる米空軍並びに米機械化部隊の援助の下にわが占領治下に進入し来たりて、太平洋沿岸に上陸せるマッカーサー軍と連絡を執るに至り」といった想定がなされている。

これらを見ると、想定時期に多少のずれがみられるものの、その後の実際の歴史と重なるところが非常に多いことに驚かされる。このことは、陸軍参謀本部は冷徹な見通しをしていたにもかかわらず、戦争を続行せざるをえなかったという悲惨な状況の裏返しともいえよう。

#### 戦時地方計画策定に関する研究調査事項

この陸軍参謀本部の諮問に対し、44年11月、内務省国土局によって「戦時地方計画策定に関する研究調査事項」が提示された。これは、軍需産業、食糧および政治行政という3つの分野から、地方計画策定に向けて調査研究すべき事項を整理したものである。

そのなかでは「調査」と「研究」という用語が使い分けられている。たとえば軍需産業関係の場合、「昭和19年物動計画の見透及び昭和20

年上半期物動計画の見透」「重要物資輸送に関する大陸・内地間輸送力の見透」「航空機、造船、自動車、車両、兵器工業、鉄鋼業、軽金属工業の生産目標の推定」「地方ブロック自給の見地よりする生産施設の分散」などは研究事項である。他方、「[主要産業の] 工場の配置及びブロック別生産比率」「[鉱物資源の] 埋蔵量及びブロック別逐年生産額」「生産施設の移転先」「重要軍需物資の貯蔵適地」などは調査事項である。

政治行政関係の研究調査事項として、国務と統帥、軍政と民政、中央と地方のそれぞれの関係のほか、地方行政下部機構、国民組織、産業態勢整備方策などの項目があげられている。そのなかのひとつに「道州庁制」が記載され、管轄地域、道州庁の所在地、軍政との関係を検討すべきとされていることも、国土計画における地方の位置づけを考えるうえで特筆しておく必要がある。

#### 戦時国土計画素案

これらを受けて内務省国土局が45年1月にまとめたのが「戦時国土計画素案」である。

その冒頭では、「予想せらるる最悪の事態に対処して日満支（北支）の圏内において自給自足の態勢を整ふことは極めて困難にして、多大の資材をもってする長期にわたる開発、建設並びに技術の画期的向上を必要とすべく、いわんや日本本土あるいはさらにその一地方において短期間に食糧並びに主要軍需物資の自給自足態勢を整へんとすることは現在の人口分布、工業配置、資源の賦存状況、耕地開発状況、輸送能力の現況その他よりして誠に至難のことというべし」との現状認識がなされている。

にもかかわらず、「頻繁なる敵襲により常に交通通信の杜絶を考慮せざるべからざる最悪の事態において、あくまで本土防衛の完遂を期せんがためには本土を数個の単位地方に分ち、

出来得る限り当該地方の地域的独立性を保持し、真に己む得ざるものについてのみ彼此融通するの態勢を整ふるを肝要なりとす」としている。

つまり、それぞれの地方が自給自足圏を確立するのは困難であることを認めながらも、「最悪の事態」を考慮して、可能なかぎり自給自足態勢を図ることが求められている。

そのためには、次のような条件から「本土を数個の地方に区分」することとしている。

- ① 統轄の便宜上、5ないし10府県の大きさとすること
- ② 地形や交通などの点で一体的なまとまりがあること
- ③ 各地方の主要食糧自給率を可及的に高度かつ均等にすること
- ④ 各地方が主要軍需品を自立的に生産できること
- ⑤ 4大要地を含む地方では工場を分散できる後背地があること、その他の地方では新規に工場立地ができる適地を有すること
- ⑥ 各地方は、日本海方面への交通路を有すること
- ⑦ 現行の都道府県界を分割しないこと

さきにみた「中央計画素案・同要綱案」における地方区域の設定と比較すると、規模の目安が示されていること、都道府県を分割しないこと、太平洋・南方方面における戦局が厳しくなってきたことから「日本海方面への交通路」が重視されていることが特徴である。

これらの条件から設定された地方区分は、以下のようなものである。

北海：北海道、(樺太)

東北：青森、岩手、宮城、秋田、山形、福島

関東：茨城、栃木、群馬、埼玉、千葉、東京、神奈川、山梨、長野、新潟

中部：静岡、愛知、岐阜、三重、富山、石川、福井

近畿：滋賀、京都、奈良、和歌山、大阪、兵庫

中国：岡山、広島、山口、鳥取、島根

四国：香川、愛媛、徳島、高知

九州：福岡、佐賀、長崎、熊本、大分、宮崎、鹿児島、(沖縄)

「中央計画素案・同要綱案」では、福島県、静岡県、福井県、山口県などは複数の地方に分割されていたが、それがなくなっており、現行の全国総合開発計画で用いられている地方区分とほぼ同じになっている。現全総では、新潟県を東北に、長野県を中部に含め、富山・石川・福井3県を北陸として独立させている。「中央計画素案・同要綱案」では東海と北陸は別々に設定されていたが、「日本海方面への交通路」が考慮されたためか、「戦時国土計画素案」では中部地方にまとめられている。

「戦時国土計画素案」の後半では、これらの地方ごとに食糧需給の見通しと主要資源の賦存状況が検討されている(詳細は省略)。

「中央計画素案・同要綱案」においては、内地・朝鮮・台湾を「中央」とみなし、3地域ごとに詳細な計画が示されていたが、「戦時国土計画素案」の段階になると、「国土」とはもはや「本土」のことに限定されている。しかも樺太だけでなく沖縄についても「かっこ」扱いとなっており、対象とすべき範囲が狭められてきたことがみてとれる。

#### 「頭脳」を欠いた手足としての地方

通商産業省勤務時代に池口小太郎という本名で『日本の地域構造』(1963年)を著したり、田中角栄の『日本列島改造論』(1972年)の執筆に参画したこともある堺屋太一は、第2次・第3次近衛内閣のときに完成した体制が「今日に至るまで日本の主要な分野に絶大な影響を残している」ことから、これを「昭和16年体制」と呼んでいる(堺屋[1998]、総合研究開発機



構 [1996] における堺屋の発言を参照)。

実際、前年の40年には第2次近衛内閣のもとで大政翼賛会が発足し、41年には重要産業団体統制令、貿易統制令、配電統制令、農業生産統制令、国民学校令などが相次いで公布されるとともに、鉄鋼、産業機械、造船、セメントなどの主要産業の統制団体が設立されている。

堺屋のいう「昭和16年体制」は、「統制的国防国家建設」に向けたもので、3つの柱から構成される。すなわち、人・物・金の統制を通じた商品とサービスの徹底した規格化、国民学校令による教育の規格化、そして「有機型地域構造の形成」である。

3番目の「有機型地域構造」というのは、国土をひとつの有機体に見立て、相互に関連づけながら一体的に仕上げようとする考え方である。当然、「頭脳部分」はただひとつ、首都である東京が担うこととなり、このため官僚機構をはじめ、産業団体や地域団体などの各種統制団体の本部、新聞や放送の制作・配信機能などの一極集中が加速されることとなった。

一方、地方については、農林業と工業の生産の場として、「頭脳部分」を必要としない「手足の機能」が求められた。この考え方は、「工業先導性の理論」として「戦後も地域開発の基本として」受け継がれてきた。

地方都市に要請される機能は、「あくまでも生産現場たる農村や工場で働く地域住民のための『地域サービス型』の機能であり、そのための『都市施設』に限られる。遠方から客を集めるような『地域振興型』の機能や施設を地方都市に作ることは許されなかった」のである(堺屋 [1998])。

こうして結局、戦時下の地方に対して自給自足圏の形成が要請されたものの、それは主として国防上の理由から余儀なくそうされたものであって、決して地方の主体的な取り組みによるものではなかった。しかも戦局の深刻化とともに

に、地方圏は、大都市圏からの工場と人口の疎開の場、食糧供給の場、兵力補給の場としての役割をますます強めながら、自ら「頭脳部分」を有することなく、東京を中心に全国に張り巡らされた「階梯構造」のなかに厳然と組み込まれていったのである(つづく)。

(いとうとしやす/当研究センター地域経済研究部長、広島大学大学院社会科学研究科マネジメント専攻客員教授)

\*

#### 【参考文献】

- 本間義人 [1999] 『国土計画を考える』 中公新書  
国土審議会政策部会 [2000] 『国土審議会政策部会審議経過報告—「21世紀の国土計画のあり方」について—』  
堺屋太一 [1998] 『時代末』 (下) 講談社  
総合研究開発機構 [1996] 『戦後国土政策の検証』 (下) NIRA研究報告書  
西水孜郎 [1975] 『資料・国土計画』 大明堂  
山崎朗 [1998] 『日本の国土計画と地域開発』 東洋経済新報社