

## 国土計画からみた地方（その3）

伊藤 敏 安

### 戦後復興期の国土計画

#### 国土計画基本方針

わが国は敗戦によって多大な打撃を受けたにもかかわらず、国土計画にかかわる立ち上がりは早かった。米戦艦ミズーリにおいて降伏文書に調印してまもない1945年9月27日、内務省国土局は「国土計画基本方針」という8項目の短い文書をまとめている（この日は、昭和天皇が連合軍総司令官ダグラス・マッカーサーを初めて訪問した日でもある。そのときに並んで撮影した写真が翌々日の新聞に掲載されて不敬問題を引き起こした）。

「国土計画基本方針」の第1項は国土計画の目的であり、「国土計画においては、ポツダム宣言受諾に伴う国土及び産業の構成に関する重大なる変更に対応して、産業、文化及び人口の配分並びに国土の経営に関する計画を樹立し、これが実現の企画を促進し、もって国民生活の確保向上と世界文化への寄与貢献を庶幾する」とされている。

戦前の「国土計画設定要綱」（1940年9月）と比較すると、「新東亜建設」「国力増強」といった目的から「国民生活の確保向上」「世界文化への寄与貢献」という目標に大きく変化している。その一方、「産業、文化及び人口の配分並びに国土の経営に関する計画」という計画内容については、基本的には変わっていない。

第2項は経済の基本原則であり、「平和的ならざる意図の下に経済上の諸条件を無視して追

求せられたる自給体制を離脱し、国土の自然的制約とポツダム宣言の規定の範囲内において適地適業の原則に基づき、国民生活上の必需物資の生産と平和的な産業の維持発達を助長し、平和的通商を通して国民経済の充足を計る」とされ、身勝手な自給自足体制から平和的通商体制への移行がうたわれている。

第3項は産業についてであり、農業、林業、工業、商業など7分野に分かれている。「中央計画素案・同要綱案」（1943年10月）では水産漁業に関する記述が出てこなかったが、「基本方針」では7つの産業のひとつに水産業があげられている。

このうち工業については、軍需産業の転換を含む平和産業の復活、交通運輸設備の改良と工業適地の培養による工業の地方分散、農業合理化に伴う余剰労力を吸収するため工業の農村立地の促進、そして動力の確保という4点があげられている。商業については、国内商業の統制ある復活、平和的通商という2点が唱えられているほか、おもしろいことに「特に観光事業の組織化を図り、これの助長を企図する」という文言が付け加えられている。

第3項の題目は、「各種産業についての指導原則」となっている。商業についても「統制ある復活」という表現が使用されており、国土計画という名のもとで、管理的な産業政策の含みが強くあらわれている。

第4項は「基礎的諸条件の整備」に関するものであり、交通・通信等の施設、都市における

交通・通信等の施設、国土保全の施設という3分野に分かれている。

第5項は「文化厚生施設の配分」についてであり、大都市集中傾向の是正、放送・出版・印刷業のような文化の基礎条件となる産業の地方移転、無医村の解消などが示されている。

第6項は「人口の地方分散」であり、工業の地方分散、開墾・帰農、地方文化の昂揚などにより、「地方都市及び農村への人口分散を期すると共に、特に復員または帰還人口を支障なく配分し、もって地域的に食糧需給との関係をも調整する」とされている。

第7項は「都市に関する計画」であり、都市の性格・規模、過大都市の防止、軍都及び軍港に関する計画という3つに分かれている。最初に「都市の性格並びに面積、人口等の規模は、産業、文化、人口等の配分に即応せる都市配置の構想に基づくものとし、街路網の計画、過密住区の解消等、能率、保健、防災を目的とする都市の計画は、周辺農村の立地条件整備の計画と併せて計画実施せらるるものとす」とされている。

戦前の「中央計画素案・同要綱案」では、周辺農村は、「人口供給圏」あるいは「生鮮蔬菜供給圏」の一部であり、都市に対して従属的な役割が期待されていた。これに対し、「基本方針」では、「周辺農村の立地条件整備の計画と併せて」というように、都市と並列的な扱いに変わってきている。

「地方計画の基本方針」と題された第8項では、「以上の産業、交通、文化等の配分計画を、国土を数個に区分したる単位地域別に総合調整するため、各単位地域に関する基本方針を樹立する」とし、国土計画の一環として地方計画を策定することが提示されている。

#### 開墾と帰農

上記第6項に示されているように、戦後まも

ないころの当時においては、「特に復員または帰還人口を支障なく配分し、もって地域的に食糧需給との関係をも調整する」ことが最重要課題のひとつであった。

このため、内務省国土局が出した「国土計画基本方針」に呼応するかのようになり、同年同月、農林省は「緊急開拓事業基本要綱」を策定し、11月には「緊急開拓事業実施要領」が閣議決定されている。そのなかでは、未利用地の開墾（5年間で155ha）、干拓（同10万ha）の実施、既耕地の土地改良事業により、入植と食糧増産を図ることが示された。

#### 復興国土計画要綱の問題意識

内務省国土局は、「国土計画基本方針」を発表してちょうど1年後の1946年9月、「復興国土計画要綱」を策定した。

「要綱」は、趣旨、性格、目標及び方針、前提、農業配分計画、工業配分計画、そして人口配分計画という7つの節から構成されている。全体の8割程度は工業配分計画と人口配分計画が占め、これに農業配分計画がつづき、その他の事項に関する記述は少ない。分量は約3万字にのぼるが、その半分は産業と人口の配分に関する表である。

「国土計画基本方針」では、文化厚生施設、基礎的諸条件、農業・工業以外の産業などの項目があげられていたが、「復興国土計画要綱」になると、これらの事項については、前提のなかで方向が示されたり、人口配分計画の一環として言及されるにとどまっている。その結果、第4節「前提」の末尾では、「以上のごとき諸条件を前提として農地開発、人口の再配分、地方都市の振興を計画せり」とされ、計画の内容を農地、人口、地方都市の3分野に絞ることが明記されている。

第1節「趣旨」では、最初に「ポツダム宣言の要請を完全に遂行すると共に、民主主義国家

の建設を図るためには、縮少せられたる国土において、まず農業の再建を期すると共に、それを戦災の復興、軍需産業の解体並びにその平和産業への転換、食糧の増産の基礎的条件たる肥料、石炭、鉄鋼等の基礎産業再建との総合的関連において急速ならしめ、これによって過大の人口収容につき遺憾なき措置せんとす」という問題意識が提示されている。

つまり、当時の焦眉の課題は、復員・引揚者の急増や失業者の増加といった人口圧力の増大への対応であった。「趣旨」の一番最後の部分には、もっと直截的に「人口収容並びにその生活の確立上重要施策たらしめんとす」という目的が明示されている（飯米獲得人民大会、いわゆる“食糧メーデー”が開かれたのもこの年の5月である）。

また、戦後直後の基幹産業とは、特に農業とそれに関連した肥料、石炭、鉄鋼という3ないし4分野であることが分かる。

この問題意識につづけて、「我が国の政治、経済、産業、文化等に関する行政の活動を総合的ならしむると共に、それらの施設及び人口と国土との関連における総合的かつ合目的なる配分計画の樹立を最も必要とす」と、国土計画の必要性が述べられている。

そして、「国家再建の国土計画を構想し、食糧生産、民生産業の振興、戦災の復興等に関する施策の重点を明らかならしむると共に、所要の立地条件たる国土の保全開発利用に関する施策を始め、鉄道、道路、港湾等の立地条件整備につき、乏しき資材、資金を最も有効に活用するの基準たらしめて人口収容を可能ならしむることは、現在各種の悪条件の下に混沌たる民生をしてその拠点を得しめ、同時に急速に安定せしむるため、正に必要欠くべからざるものというべし」としている。

## 復興国土計画要綱の性格

第2節「性格」においては、次の6点が記載されている。

第1点は、「食糧の増産、工業の再建、地方中小都市の振興等による人口収容並びにその配分に関し、国土計画の構想をもって基本の方針につき策定をなす」というもので、戦前・戦後を通じて、国土計画は、産業と人口の配分にかかわるものであることが明記されている。当時の主要都市は壊滅状態にあったためか、大都市に関する記述はここには出てこない。その代わり、「人口収容」の点から、地方中小都市あるいは農村が重視されている。

第2点は、対象範囲に関するものであり、連合軍管理下に置かれた島しょ部（沖縄、鹿児島県大島地域、小笠原諸島、北海道北方地域）を「一応除外」とし、北海道、本州、四国、九州の約36.9万km<sup>2</sup>の地域に限定している。

第3点では、46年4月現在の人口に復員・帰還者とさらに自然増を加えた8,000万人が計画期間の目標人口とされている。第4点では、産業振興によって「人口収容源」の確保をめざしながらも、「立地条件による生産の過不足に対しては貿易により平衡を得しむるものとす」としている。

しかし第5点では、「我が国の資源の賦存、本計画における産業の構成等の立地条件よりすれば、負担の過重を免かれざるもの〔であるため〕・・・、将来、計画細目の検討により、各産業、特に工業目標の拡充或いは平和的な海外植民の計画を要請するものとす」との懸念も表明されている。

第6点では、計画期間を「一応5ヵ年」としているが、「施策の実施に即応し計画時期に伸縮あらしむるものとす」としている。

## 地方都市を優先した戦後復興

第3節は「目標及び方針」であるが、そのう

ち計画策定の目標については、「民主主義国家建設上、当面最も重要な施策たる人口収容の重大性に鑑み」ということで、次の5点が示されている。

- ① 国土の開発利用の増進による生活領域の拡充
- ② 食糧生産の増強、地方都市、産業振興による経済力増強
- ③ 戦災都市、旧軍都軍港、新興工業都市等の振興に関する基本方針の樹立
- ④ 鉄道、道路、港湾、電力、用水等に関する基本的条件の整備
- ⑤ 失業問題解決に対する基本方針の樹立

目標は簡潔にこれら5点に絞って示されているのに対し、方針は12項目にわたっている。

まず第1点で、8,000万人に及ぶ人口を収容するため、「国土の積極的開発とその能率的利用につき充分なる考慮を払う」と開発志向が示されている。と同時に第3点では、「所要の治山、治水、利水に関する砂防、植林、河水統制等につき考慮を払う [などして]・・・国土利用の増進を促進するにつき遺憾なきよう計画する」と国土保全に考慮すべきことがうたわれている。

そのほかの詳細については、工業と人口の配置に関する項（後述）で出てくるので省略するが、第9点は興味深い。

つまり、「戦後の復興は、戦災都市、旧軍都軍港たりし都市、新興工業都市等を重点的に、その施設の復旧又は転換利用により、当該都市の財政的基礎の確立を期するものとするも、その目的達成に当たりては現下の輸送力、資材の供給等の諸事情に鑑み、地方中小都市の戦災復旧を工業その他産業文化の建設を含めて優先的ならしむるよう措置する」というものである。

このことから、食糧確保の面だけでなく産業の面でも、地方中小都市の復興が大都市より優先されていたことが分かる。

## 貿易収支の改善

第4節「前提」は、輸出入問題に関する事項に全部を割いているが、これも食糧問題と並んで切実である。

すなわち、8,000万人の人口を擁しつつ「1930年度の生活水準を維持せしめんがためには」という前提で貿易収支を試算している。これによると、輸入額37億円（1941年価格）と貿易外収支のマイナス幅3億円、計40億円の外貨獲得が必要であるのに対し、輸出額は33億円程度と見込まれる。

その差分7億円を埋めるためには、工業生産に傾注すべきであるが、「賠償問題として既に大なる制約を受けつつある所にして、かつ日本より戦争能力を剥奪し、日本をして平和的文化国家たらしめんとする連合国の占領目的に照らしても、工業生産力の拡充は殆ど実現不可能と見るべし」と悲観的である。

このため大きく2つの方策が検討されている。ひとつは、食糧自給率の向上と食糧輸入の縮減を図るとともに、国内消費の引き下げを図ることである。

しかし、後者については、「現実の問題としてここ数年間は必然的に生活水準の低下の方向に進むものと予想せらるるも、これは無策消極的な方法として我等の執らざる所なり。国土計画としてはあくまでも国民の生活を翼<sup>つば</sup>求し、これを實現する方法を執らざるべからず」と峻拒している。

もうひとつは、輸出の確保である。これには3つの方途が示されている。

1番目は、輸出向けの生糸、茶、柑橘類などの「農水産加工食料等の増産、その他郷土産業の振興」である。

2番目は、「[輸出品産業である] 繊維工業及び一般機械工業、特に精密機械工業」の能力拡充である。そのため「中小規模の高能率工場を地方中小都市或いは農村に分散配置し、所要の

立地条件を整備す。差し当たりは非戦災都市の振興に重点を指向する」としている。

そして3番目は、貿易外収支が戦前のプラスから戦後にはマイナスに転じたため、「収入の増加を図る方法として観光事業の振興により国際観光客の誘致策を講ずべし。当該施設の配分に当たりては、国土計画的考慮を必要とするは論なき所なり」と、比較的容易な方法として観光産業の重要性が強調されている。

さきほどは省略したが、12項目の「方針」の一番最後も観光に関する項目である。すなわち「観光地の開発と所要施設の整備は、国土の開発利用増進並びに保全に関する施策と併せて、各地方の立地条件を勘案し、相互に総合的に調整企画せらるる要あると共に、観光事業の整備は単に外貨の獲得遂行の目的に随することなく、国民思想並びに生活の健全化につき充分の考慮を払うもの」としており、外貨獲得の面だけでなく、保養・保健などの面からも観光振興の意義が説かれている。

## 農業と工業の振興

「復興国土計画要綱」の主眼は「人口収容」にあることから、第5節「農業配分計画」と第6節「工業配分計画」については、地方別（工業については都道府県別）の生産目標が提示されるなど、詳細に記述されている。

農業については、「可能な限り開墾計画を遂行」「耕作放棄地、災害耕地の復旧をはじめ、旧軍用地、工場敷地、戦災跡地等の耕地化により順次復帰」「新開墾地への入植による農家の設定、農村工業の振興による兼業農家の培養」などの方策が示されている。

にもかかわらず、「農業は人口収容を主目標とするも、将来国際貿易の開始せらるる場合においては、移民計画等と共にその計画の再検討を要する」とされている。また、米換算で8,700万石の需要に対し、国内生産目標は7,000万石

にすぎないため、その差分を輸入で補うべく、並行して輸出産業の振興を図ることとしている。

工業については、鉄鋼、軽金属、機械、自動車、造船、化学、繊維の7分野について、地方別・都道府県別に振興方向が検討され、生産目標が表にまとめられている。

これがどれくらい細かいかというと、たとえば軽金属工業の場合、「アルミニウムについては昭和電工喜多方工場、日本軽金属蒲原工場、日新化学新居浜工場を、アルミナについては昭電横浜、日軽清水、日新新居浜を残存せしめ、他の諸工場については整理転換を考慮す」といった記述がされている。

全国（沖縄など島しょ部を除く）に占める中国地方（現行の5県と同じ範囲）の生産目標の全国比をみてみると、目標人口については後述のとおり8.5%であるのに対し、米収穫高9.9%、圧延2.9%、特殊鋼12.6%、鑄鉄5.6%、軽金属圧延38.9%、工作機械1.6%、苛性ソーダ1.2%、石灰石・石炭を原料とするア法ソーダ68.8%、接触硫酸15.5%、綿・スフ紡績10.6%となっている。

これらのなかでも綿・スフ紡績、製糸などの繊維工業については、「平和産業の中核として既得技術の高度の活用を図り、見返り的輸出品生産の振興発展を期す」と、重要な輸出産業として特記されている。

## 人口配分計画

第7節は、農業と工業の配分に対応した「人口配分計画」である。これは、総則、産業別配分計画、地域別並びに都市人口配分計画という3つの部分に分かれている。

総則では、目標人口を8,000万人とする根拠として、男女別・年齢階級別人口構成、外地からの帰還者と自然増の見通しが示されている。また、「完全雇用の実現を目的」に有業率（目

標人口に占める有業者の割合)が47.7%に設定されている。

産業別配分計画では、有業者3,800万人について、農林、水産業、鉱業、工業、土建、商業、交通、公務自由、家事業、その他に分けて目標人口が示されている。5年後の目標人口だけでなく、比較のために戦前の30年、40年、44年の実績が記載されるとともに、目標人口を30年時点の産業別構成比で振り分けた場合はどうなるかという数値も添付されている。

鉱工業については、1940年の920万人(全産業の27.0%)が630万(16.6%)に減少すると見込まれ、「戦前の不況時なる1930年の17.6%[523万人]に及ばず」としている。商業については、1940年に507万人(14.9%)であったのが、「概ね戦前に復帰せしむるも、なお人口収容の適正化を図る」ため、目標はそれを少し下回る500万人(13.2%)とされている。

農林業については、「新耕地の開墾と経営規模の現状維持、経営の多角化、農村工業の導入等」により1,650万人(43.4%)を設定している。これは1940年時点の1,436万人(42.1%)を200万人あまり上回るものである。その内訳として既存農家で100万人の増加と都市人口から150万人の新規就農を見込んでいる。

他方、完全雇用の実現をめざしながらも250万人(6.6%)の失業者が見込まれている。これらの「失業予想人口」については、「計画終期において解消するごとく事業の振興を期する」としている。その具体的方策として、250万人のうち150万人については「主としてこれら[開墾などによる]耕地の造成及びこれに伴う広義の農業土木に投ぜらるるものとする」と、ケインズ主義的対策を講じることとされている。

また、失業者250万人のうち商業部門から生まれた50万人については、「将来諸外国との平和的通商活動の回復に伴い、海外に復帰を許容

せらるるであろう最少商業予備軍を含む」という見通しがされている。

農業と商業については、国内だけで就業の場を確保するのは困難とみられており、海外との関係回復とともに、移民や「復帰」を図ることが検討されている。

### 地域別並びに都市人口配分計画

第7節の最終部分——「復興国土計画要綱」の一番最後でもある——では、8,000万人の目標人口が農山漁村と都市に振り分けられ、また地方別に配分されている。

これによると、都市人口は3,000万人、策定時の46年から80万人の増加であるものの、40年に比べて100万人の減少となっている。これに対し、農山漁村人口は40年から789万人増加、46年から610万人増加して5,000万人となることが見込まれている。このようにして「過去の我が国都鄙別人口増加割合を一挙に逆転せしむるものとし、以上により農地開発、戦災都市復興、地方都市振興に関する施策の重点を自ら明確ならしむるものとす」と、人口配置計画との関連で施策の重点分野がもう一度列記されている。

地域別配分にあたっては、「国民生活水準の向上並びにその不均衡の是正、失業問題の地方的処理、食糧需給、各種物資輸送の地方的調整等、要すれば農村都市間の社会的経済的協調の密接化等による生活領域の拡大を期すると共に、その地域的配分の均等化を図る」という方針が提示されている。

さきに述べたように、「復興国土計画要綱」においては、都市と農山漁村とがいわば並列的に扱われていることが特徴である。ただ、実際には、多くの都市が戦災で甚大な被害をうけ、食糧不足が深刻化するなかで、都市と農山漁村とは「社会的経済的協調の密接化」を余儀なくされ、都市から農山漁村への人口誘導を進めざるをえなかったからだといえよう。

岡田憲夫ら〔2000〕は、わが国の多くの過疎地においては、「1955年ごろをピークとする人口の一時的な膨張は、ある意味で“分不相応なバブル現象”だった・・・[ことから]、“多ければ多いほど良い”式のものさしに機械的に頼ってはいは過疎の本質を見誤ることになる」と注意を喚起している。

戦後復興期に都市から農山漁村への「人口収容」が促進されたことが、そのような“バブル現象”をもたらしたといえよう。経済効率の面からは過疎地をむしろ“過密”とする見方があるが、戦後しばらくのあいだ、実際問題として“過密”であった農山漁村が少なくなかったとみられる。

このようにして目標人口が地方別・地域別に配分されているが、中国地方については678万人、そのうち都市213万人（31.4%）、農山漁村465万人（68.6%）となっている（表1）。戦前の40年時点と比較すると、全国は10.3%の増加であるのに対し、中国地方については18.5%の増加となっている。これも大都市から地方への「人口収容」の一環とみなせよう。この結果、中国地方の全国比は40年の7.9%から8.5%に増大することが見込まれている。

表1 1951年の目標人口

	1940年	1946年	目標	(千人)	
				都市	農村
中国	572	622	678	213	465
全国	7,250	7,311	8,000	3,000	5,000

(注)「復興国土計画要綱」から作成。

### 地方生活圏

人口配分計画の一環として「地方生活圏」という考え方が提示されている。「地方生活圏」というと、新全国総合開発計画（1968年）にあわせて建設省が開始した制度を思い浮かべる

が、「復興国土計画要綱」で使われている「地方生活圏」は、似ているところもあるが、かなり異なる。

その用法をみると、第3節「目標及び方針」では、「産業、文化施設の計画においては、各地域の各種条件、なかんずく資源の賦存、歴史的条件等に即応するのみならず、各地域の産業開発、文化の振興等による地方生活圏の確立を図り得るごとくするものとす」とされている。

その後しばらく「地方生活圏」という言葉は出てこないが、第7節の終わりになって「人口の局地的過度集中を緩和すると共に、地方生活圏の充実整備のため、大都市地域における各種施設及び機能の地方分散を促進し、もって大都市人口の減少を期し、地方都市においては産業文化その他業務の振興を図り、地方都市人口増加を期するものとす」という表現が出てくる。

これだけではどういふものかまだよく分からないが、これにつづけて「地方生活圏は、次の4段階をもって構成せしめ、これに必ず分布的社会人口をおおむね次のごとく第1次ないし第4次の階梯をもって配分し、各圏域中核都市の社会的・経済的・文化的中心機能を充実整備すること」としている。「分布的社会人口」についてはあとで説明するが、「4段階」とは次のようなものである。

地方圏（おおむね半径135～240km）

地域圏（おおむね半径45～84km）

地区圏（おおむね半径15～25km）

都市内および農村

「地方圏>地域圏>地区圏」という階層的な考え方は、戦前の「中央計画素案・同要綱案」と同じである（前号を参照）。しかし戦前のものとちがって、「都市内および農村」が追加されており、その周囲に地区、地域、地方が同心円状に広がっているというイメージが明確になっている。「地方生活圏」というのは、これらの階梯構造のいずれかに限定されるのではな

く、機能に応じてさまざまな広がりを持つものと理解してよかろう。また、「中央計画素案・同要綱案」では、都市間の距離が都市の配置基準とされていたが、「復興国土計画要綱」では、それぞれの都市を中心にした視点から設定されていることも注目される。

このうち地方圏は11に分けられている。その内訳と中心都市地区は次のとおりである。

- 北海道：北海道（札幌地区）
- 北部東北：青森、秋田（弘前地区）
- 南部東北：岩手、宮城、福島、山形東部（仙台塩竈地区）
- 関東：群馬、栃木、茨城、千葉、埼玉、東京、神奈川、山梨（京浜地区）
- 東部北陸：山形西部、新潟、長野（新潟地区）
- 西部北陸：富山、石川、福井、岐阜北部（金沢地区）
- 東海：静岡、愛知、三重、岐阜南部（名古屋地区）
- 近畿：滋賀、奈良、京都、大阪、兵庫、和歌山（京阪神地区）
- 中国：鳥取、島根、岡山、広島、山口（広島地区）
- 四国：香川、愛媛、徳島、高知（高松地区）
- 九州：福岡、佐賀、熊本、長崎、大分、宮崎、鹿児島（熊本地区及び福岡地区）

今日からすると、東北と北陸が細分化されていることや山形の一部が北陸に組み込まれていることに少し違和感を覚える。前号でみたように、終戦間際の「戦時国土計画素案」による地方区分は、現行の全国総合開発計画などで使われているものにかかなり近くなっていたが、「復興国土計画要綱」の区分は、「中央計画素案・同要綱案」による地方区分に部分的に立ち戻った感もある。

次項でみるように、地方圏の中心都市は「第1級都市」に分類されている。しかし弘前と金沢については、「経済的・社会的・文化的機能

いまだ充実せざるかまたは地方圏の規模比較的小なるものを対象とするものは差し当たり第2級都市とす」とされている。また、九州については福岡と熊本の「併立を認むるものとす」という注意書きが加えられている。

山口県の全域は中国地方に区分されているが、下関地区については北九州地区とともに「関門地区」に属し、4大都市地区のひとつとして一般の地区とは別格の扱いがされている。

なお、こういった地域区分は、国土計画の主眼である地域格差をどのようにとらえるかという「政策理念にかかわる重要なテーマ」（山崎[1998]）でもある。そのため、たとえば山形県を東西に分かつことには、当時の背景なり課題が反映されているとみなす必要がある。

#### 都市の階層構造

おもしろいのは、「分布的社会人口」という考え方である。これは「立地的生産人口」という用語と一対をなしており、それぞれ次のような定義がされている。

立地的生産人口：農林業人口、水産業人口、鉱業人口、工業人口（ただし手工業及び小規模工場の一部を除く、商業、交通、公務自由業人口の一部）

分布的社会人口：商業人口、交通業人口、公務自由業人口関係施設の特殊立地的なるものを除く、手工業及び小規模工場の一部、家事その他の産業人口

具体的には、「産業配分にとまなう立地的生産人口の合理的配置を期すると共に、農村及び地方都市に対する分布的社会人口の配置を適正ならしむること」「都市の機能及び人口は、その立地的生産人口及び各圏域の中心的機能に伴う分布的社会人口をもって構成する」という使われ方がされている。

これは、ある地域の経済活動を基盤的活動と非基盤的活動に区分し、当該地域の経済活動の

規模を基盤的経済活動の関数としてとらえようとする「BN (Basic/Non-basic) 分析」の考え方に比較することができよう。

4つの大都市地区については、「立地的生産人口」と「分布的社会人口」の配分が示されている(表2)。試みに、前者に対する後者の比率を求めてみると、京浜ではおおむね1.0倍、京阪神と関門では0.6~0.7倍程度であるのに対し、名古屋の場合は1.6倍と高い。そのためか、他の3地区では、「立地的生産人口」と「分布的社会人口」を積み上げた総人口を計画人口が上回るのに対し、名古屋についてはわずかながら計画人口が下回っている。

表2 4大都市の人口配分

	立地的 生産人口 (a)	分布的 社会人口 (b)	社会・ 生産比率 (b/a)	総人口	計 画 人 口
京 浜	125	110	0.9	497	500
名古屋	19	31	1.6	105	100
京阪神	101	75	0.7	368	400
関 門	23	14	0.6	79	80

(注)「復興国土計画要綱」から作成。立地的生産人口と分布的社会人口は有業者のみ表示している。

このように「立地的生産人口」と「分布的社会人口」を区分したうえで、「その[都市の]機能及び規模につき、おおむね次のごとき分類階梯を置く」とし、戦前の「中央計画素案・同要綱案」をもっと詳細にしたかたちで都市の階層が定められている。すなわち以下の3区分、細かくは5区分である。

#### 第1級都市(地方中心)

1A: 35~50万人

1B: 20~35万人

#### 第2級都市(地域中心)

2A: 15~30万人

2B: 5~15万人

#### 第3級都市(地区中心)

3~8万人

ただし、京浜、名古屋、京阪神3地区については、「おおむね第1級都市(関門は第2級とす)として整備するものとするも、なおその歴史的社会的特質に鑑みてこれが縮少を期し、あわせて各大都市地区に立地不可欠なる機能の地域内分散を図るため、衛星都市の整備を期するものとす」とされている。

これは、大都市の成長管理というより、むしろ「人口収容」の観点から近郊への分散を進めざるをえなかったとみることもできよう。

地方圏の中心都市では、仙台塩竈(1946年時点で28.9万人)と福岡(28.6万人)の2カ所が「1A」であり、札幌(22.7万人)、新潟(18.4万人)、広島(17.1万人)、熊本(20.6万人)の4カ所が「1B」に分類されている。主要都市の人口は、微増した札幌を除いて、他都市では減少しているが、減少幅はそれほど大きくない。そのなかで、広島の人口は44年の34.3万人からほぼ半減している。

中国地方については、岡山、呉、宇部の3都市が「2A」、鳥取、松江、浜田、福山、山口の5都市が「2B」とされている。また、「第3級都市」は28カ所あげられている(表3)。4大都市圏以外の地方都市は全国で292都市、うち「2A」31都市、「2B」39都市であるから、中国地方は「第2級都市」において全国の11%強、「第3級都市」において13%程度を占めていることになる。

松江地域に鳥取県米子市と境町が属し、福山地域に岡山県笠岡町が含まれ、広島地域に山口県岩国市が含まれているが、このような県境を越えた経済圏がすでに形成されていたことがうかがえる。鳥取県、岡山県および山口県については、一部は異なる県の地域に組み込まれているものの、「1県1地域体制」となっている。

山口市の人口は空欄であるが、1944年時点で

は6.5万人となっており、中国地方の「2B」の都市のなかでは比較的規模が大きい。

戦前の「中央計画素案・同要綱案」における都市階梯と比較すると、「第3級都市」の数がかなり増えていること、呉市と宇部市が「第3級都市」から「第2級都市」になっていること、福山市が「第2級都市」に追加されていることなどが指摘できる。

### 戦前の成果の継承

「復興国土計画要綱」における人口と都市の配分計画については、「立地的生産人口」「分布的社会人口」「地方生活圏」などの新しい概念が導入されるとともに、「人口収容」の観点から農山漁村と地方都市が重視されるといった特徴が指摘される。

にもかかわらず、基本的には、戦前の「中央計画素案・同要綱案」とそれほど大きく変わったとはいえない。

表3 中国地方の第2級・第3級都市

地域	第2級都市(2A)	第2級都市(2B)	第3級都市
鳥取		鳥取市(5.3)	倉吉町(1.6)
松江		松江市(5.7)	米子市(5.0) 境町(0.7) 安来町(0.8) 出雲市(4.1)
浜田		浜田市(3.7)	大田町(0.5) 益田町(0.5)
岡山	岡山市(10.7)		津山市(4.8) 倉敷市(4.4) 玉野市(3.7) 連島町(1.0) 琴浦町(1.8) 勝山町(0.9) 玉島町(2.3)
福山		福山市(5.3)	笠岡町(1.4) 尾道市(5.6) 三原市(4.5)
広島	呉市(17.0)		竹原町(0.9) 西条町(0.1) 三次町(5.3) 岩国市(9.1)
山口	宇部市(9.0)	山口市(不詳)	柳井町(1.6) 光市(3.3) 下松市・徳山市(10.9) 防府市(6.2) 小野田市(4.1) 萩市(3.9) 深川町(1.0)

(注)「復興国土計画要綱」から作成。第1級都市である広島を表示していない。かっこは1946年時点の人口(万人)。

## 国土総合開発行政の試行期

### 外務省特別調査委員会報告

経済企画庁戦後経済史編纂室 [1964] は、敗戦から高度経済成長までの間における国土総合開発行政を次の3つの時期に区分している。

第1期：1945～49年の試行期

第2期：1950年の国土総合開発法制定とその推進期

第3期：1952年の国土総合開発法改正と電源開発促進法制定による実施期

試行期における主要な動きとしては、いままでみてきた内務省国土局による「復興国土計画要綱」のほか、外務省特別調査委員会による「戦後日本経済再建の基本問題」という報告書がある。外務省（当時はまだ大東亜省）に設置された特別調査委員会は、研究者・知識人などが参加したもので、早くも終戦翌日の8月16日に第1回会合が開かれている。その検討結果は、「復興国土計画要綱」に先だって46年3月にまとめられた。

そのなかでは、世界の信用を回復することによって平和的貿易体制の整備を図ることを視野に入れながら、「国内における雇用を増大し、国内生産力の向上により輸入負担を軽減し、さらに生産の環境を全般的に改善することによって生産コストを引き下げ、輸入貿易の競争力を強化する」ため、「過去において外に向けられたエネルギーを内に向け、社会的には旧き諸関係を清算して近代化に前進すると共に、健康かつ生産的な国土の建設に志さねばならない」としている。

このような「新しき構想に基づく国土計画」の目標は、「民族の健康保持と生産力の基本的培養に置かれ、その上に人口と産業の能率的な配置計画が組み立てられるべきであろう」としており、戦前の国土計画と同様、人口と産業の配置に主眼が置かれている。具体的には次のよ

うな課題が提示されている。

- ・ 国内開発の前提として地方行政機構の改革
- ・ 新たなる国土計画の樹立
- ・ 河川の综合利用
- ・ 山地の利用
- ・ 運輸通信施設の整備
- ・ 地下資源の開発
- ・ 産金の奨励
- ・ 食糧自給度の向上

おもしろいことに、「北海道と東北は日本に残されたフロンティア（未開発地域）である。特に北海道の総合開発については、米国のテネシー溪谷国営開発事業におけるごとき組織的科学的方法を適用することも考慮すべきである」という記述がみられる。つまり、終戦直後の時点ですでにTVA（テネシー川流域開発公社）を範とすべきという提案が打ち出されている。

なお、北海道を重視した背景には、当時のソ連軍の動きに対する懸念もあったのではないかと想像される。

戦後一時期、このような内務省や外務省主導による構想試案づくりに並行して、「その他民間にあっても、この種の経済再建の見通しを樹てようとする種々の研究が行われた」（経済企画庁戦後経済史編纂室 [1964]）という。

### 経済安定本部の誕生

内務省国土局が「復興国土計画要綱」を発表して3日後の1946年9月4日、*Japan Times* は“Home Ministry Plan for Planned Economy”と題する論説を掲載した（以下の引用は西水孜郎 [1975] による）。

それによると、「要綱」は「実施されると今後数年間国民生活の基礎的形態が決定される」であろうから、非常に重要ではあるが、細部については実現しうるか疑わしく、非現実的であるとしている。しかも「この種の計画は、経済

安定本部の全般的な監督権の下にあるべく理解されており、また大蔵省や厚生省を除外して内務省、法制局、戦災復興院、農林省、運輸省党の共同によって進められようとしているのは一体どうしたことか」と、内務省主導の国土計画に対して疑念が表明されている。

ここで指摘されているとおり、「要綱」が発表される直前の1946年8月12日、内閣総理大臣を総裁として経済安定本部が発足している。

経済安定本部は、その設置令で「内閣総理大臣の管理に属し、物資の生産配給及び消費、労務、物価、金融、輸送等に関する経済安定の緊急施策について、企画立案の基本に関するもの並びに各庁事務の総調整、監査及び推進に関する事務を掌る」とされ、さらに「内閣総理大臣は関係各省大臣に対して必要な事項を命令することが出来る」とされている。

これは、同本部にいわゆる「職権特例」を認めたものであり、「極めて例の少ない最も強力な権限を総理大臣に賦与する非常時的なものであって、当時の経済危機を乗り切るためには必要な措置であった」（経済企画庁戦後経済史編纂室 [1964]）とされるほど特別な役割を担う官庁であった。

同本部は、もともと「政策事項については各省に優越する存在であること」「経済危機突破のための〔期限を限定した〕暫定的機構であること」といった条件を連合軍総司令部から承認されて設置されたこともあり、一般には同本部の計画は、内務省の計画に優先するとみられていたようである。また、前出の*Japan Times*が“Planned Economy”という表現を使用しているように、一般には「国土計画」と「経済計画」という用語が明確に区別されていなかった状況もうかがうことができる。

#### 経済安定本部の機能強化から縮小へ

1946年5月、連合軍総司令部から日本国政府

に対し、深刻化する失業対策のために土木事業を導入すべきとの指令がなされ、同年度予算に急遽60億円が確保された。これが国として公共事業を取り上げた最初とされる（建設省大臣官房広報室監修 [1963]）。“public works”の和訳として「公共事業」という言葉が生まれたのもこのころである（総合研究開発機構 [1996]における宮崎仁の発言）。

これにあわせて46年9月、「公共事業処理要綱」が閣議決定され、公共事業について経済安定本部の統制が行われることとなり、さらに47年度予算から公共事業はすべて同本部に一括計上され、各省庁は同本部の認証を経たのちに移し替えて支出することとなった。46年11月には、同本部に公共事業委員会が設置されている。

1947年5月1日には、経済安定本部の機能をさらに強化すべしという連合軍総司令部の指示をうけて、大幅な改組が行われた（やはり連合軍総司令部の指示に基づいて、民間からの任用が大幅に拡大された。これに伴い、第1回で紹介した昭和研究会の関係者がさまざまなかたちで同本部に参画することとなるが、これは政策形成論や知識社会学の面からも興味深い）。

この機能強化により、同本部は、経済安定に関する緊急施策について企画・立案の基本にかかわる事務を一括して所掌することとなり、また、各省庁の企画・立案部門をその人員とともに包括することとなった。こうして経済安定本部は、「名実共に政府政策の一元的企画立案府となるに至った」（経済企画庁戦後経済史編纂室 [1964]）のである。

その規模は、生産局、建設局、貿易局、運輸局、通信局、動力局、財政金融局、物価局、労働局、生活物資局といった当時の主要部局の構成（最大時には1官房11局）からもうかがうことができよう。

つづいて1946年7月には、「経済安定本部の定める経済安定の緊急施策について、地方にお

ける各庁事務の総合調整及び推進、並びに施策の実施に関する監査及びこれに関連する経済統制の励行に関する事務」を行うため、全国8カ所に地方経済安定局が設置された。すなわち札幌、仙台、東京、名古屋、大阪、広島、高松、福岡である。

この種の地方機関としては、経済安定本部と同時に発足した物価庁の地方物価事務局があり、やはり上記と同じ8カ所に置かれていた。

さきにみたとおり、内務省国土局「復興国土計画要綱」(1946年9月)では、「地方生活圏の中心都市地区」という区分があり、このほかに弘前、新潟、金沢、熊本が中心都市にあげられていたが、経済安定本部と物価庁の地方機関は、今日でいう3大都市と4地方中枢都市、それに高松の8カ所に絞られている。

話が少し煩雑になるが、1948年8月には、経済安定本部の監査部門が拡大・強化されて、経済調査庁が総理庁の外局として発足した。経済調査庁は、「経済に関する法令の励行の確保に関する全国並びに管区経済局及び地方経済局の各種管轄区域における計画の立案に関する事項」を行うことを目的としたもので、中央経済調査庁、管区経済調査庁、地方経済調査庁から構成される。

地方調査庁は各都道府県に1カ所ずつ(北海道のみ4カ所)、管区経済調査庁はやはり上記と同じ8カ所に設置された。管区経済調査庁の長は経済安定本部の地方経済安定局長の専任とされ、組織的には管区経済調査庁が上位になる。地方調査庁の発足とともに、地方経済安定局の事務は「本部の定める経済安定緊急施策の地方における各庁事務の総合調整及び推進に関する事務」に縮小された。

つまり、1948年8月当時の地方ブロックには、経済安定本部地方経済安定局、物価庁地方物価事務局、経済調査庁管区経済調査庁という3種類の機関が置かれていたのである。

しかしその後、混乱していた経済がしだいに落ち着きをみせるなか、48年12月の「経済9原則」や49年3月のドッジ声明とも相まって、統制経済からの脱却が求められるようになる。このため49年6月の機構改正により、経済安定本部は、独立した省庁としての地位は保持したものの、特別の役割は解除され、規模も大幅に縮小されることとなった。

1950年6月には、全国8ブロックに置かれた3種類の地方機関が管区経済局に統合された。また、都道府県の地方経済調査庁は、地方経済安定局に変更され、管区経済局の下位機関となった。その後、経済調査庁は総理庁の外局から経済安定本部の外局に移行され、物価庁もしだいに縮小されたのち1952年3月には廃止され、経済安定本部の内局となった。

このようにして当初は1年間という期限で設置された経済安定本部は、状況変化に対応しながら存続期間を延長してきたものの、1952年7月31日をもって廃止されるに至る。

### 国土計画審議会

経済安定本部は、発足当初から「物資、資金、労務、輸送及び物価に関する総合計画」「生産資材の生産及び配給に関する施策の企画、推進、調整及び監査」といった事務を担当し、その後の機構改正によって「基本政策の立案、総合調整」「経済安定政策の企画一般」といった事務が明確化されてきた。

1950年6月に統合された管区経済局は、調整部、物価部、監査部、査察部の4部から構成された(物価庁廃止後、物価部は調整部に統合されて3部体制となった)。そのうち調整部の事務のなかに「企業の育成及び合理化並びに物資の生産、割当及び配給に関する関係各地方行政機関の事務の総合調整及び推進」「生活水準の改善並びに生活物資の生産、割当及び配給に関する関係各地方行政機関の事務の総合調整及び

推進」などとともに、「国土総合開発に関する  
こと」という項目が記載されている。

下河辺 [1994] によれば、経済安定本部にか  
かわる国土計画・地域開発関係の付属機関とし  
て、特に国土計画審議会、資源委員会、経済復  
興計画委員会の3つが重要とされる。後者2機  
関は経済安定本部の所管であるが、国土計画審  
議会は総理府の所管から出発した。

これら3機関のうち国土計画審議会は、最も  
早く1947年3月に設置された。

国土計画審議会は、「内閣総理大臣の所管に  
属し関係各大臣の諮問に応じて国土計画（戦災  
復興計画を含む）に関する重要事項を調査審議  
する」（官制第1条）ものである。発足当初、  
緊急に審議すべき事項として、地方総合開発計  
画の策定と実施、旧軍港・軍都・新興工業都市  
の性格と転換に関する計画、戦災都市・地方都  
市の性格と規模、国土計画法・地方計画法の制  
定などがあげられていた。

同審議会は、1949年5月に総合国土開発審議  
会に改称され、翌1950年5月の国土総合開発法  
公布（後述）に伴って国土総合開発審議会に継  
承され、さらに54年3月には現行の国土審議会  
に変更されている。

建設省大臣官房広報室監修『建設省十五年小  
史』（1963年）によれば、1947年に国土計画審  
議会が設置された理由として、次の点があげら  
れていたという。

- ① 国土計画の策定とその実施面である地方  
計画は、現在、内務省の所管に属し、国土  
計画や地方総合開発計画案を作成中である  
こと
- ② これらの計画とその効果は、その実施面  
としての土木行政、土木技術等と関係が深  
く、これらと切り離しては実効を失いやす  
いこと
- ③ 将来、国土省を設置して国土計画の事務  
機構を整備し、産業・文化・人口その他諸

施設の総合立地計画案と、その実施案の策  
定を行うこと

つまり、国土計画にかかわる事務は、土木行  
政とのかかわりが強いことから、内務省の所管  
に統合するか、あるいは将来的には「国土省」  
を設置することが当初は想定されていたよう  
である。しかし、国土計画審議会の運営は実際  
には経済安定本部主導のもとで進められ、内務省  
国土局、のちの建設省にとっては心中穏やかな  
らざるところがあったはずである。

### 経済安定本部の付属機関

2番目の資源委員会は、1947年12月、「経済  
安定のための緊急な策定に関する経済計画の樹  
立に必要な資源の有効かつ総合的な利用に関  
し、その基礎資料を蒐集し、調査審議し、これ  
に基づいて経済安定本部総裁に対し必要な報告  
及び勧告を行う」ことを目的として設置され  
た。翌年6月には資源調査会という名称にあら  
ためられた。

設置当初は、水、土地、エネルギー、地下資  
源の4部会が設置され、のちに衛生、繊維、地  
域計画、防災、森林、食糧という6部会が追加  
された。

このうち土地部会では、かなり初期から国土  
調査の必要性が議論されていたが、これをうけ  
て、1951年6月には国土調査法が公布され、経  
済安定本部に国土調査審議会が設置されること  
となる。

3番目の経済復興計画委員会は、1948年3月  
に設置された。やや後れて発足したが、「長期  
経済計画の立案という基本的な業務を単なる一  
官庁内部に止めないで、広く全国民的な視野に  
立って取り上げるという方向を現実化したもの  
として、まさに画期的な意義を持つもの」（経  
済企画庁戦後経済史編纂室 [1964]）と位置づ  
けられている。

同委員会には、鉱工業、食糧並びに生活物資、

貿易、交通、復旧建設、雇用、国民所得、技術という8つの部会が置かれた。これらの審議に基づき、経済活動の水準を戦前の1930～34年水準に引き上げることなどを目標とした「戦後復興計画5ヵ年計画最終試案」が1949年5月にまとまった。

しかし、内閣総理大臣であり経済安定本部総裁でもある吉田茂は、「最終試案」の再検討を要請し、9月には計画の公表を中止することが決まった。吉田は、同年10月の参議院本会議において、「日本の統計は不備であることに加え、もはや計画経済の時代ではないため、『5ヵ年計画』を立てる意義は疑わしい」という主旨の答弁をしている。

吉田が「最終試案」を問題視した背景には、政党間の抗争も影響していたようであるが（経済企画庁 [1968] における稲葉秀三へのインタビューを参照）、このとき以来、経済安定本部嫌いがますます強まり、「もっと権限の低い経済調査庁か企画庁にしろ」といった発言を公言するようになる。

経済復興計画委員会は、1948年6月に経済復興計画審議会に変更され、1950年6月には自立経済審議会にあらためられ、さらに1952年8月には、経済審議庁の発足に伴って経済審議会という名称に引き継がれている（2001年1月からの省庁再編に伴い、経済審議会は2000年12月に歴史の幕を閉じた）。

地域開発関係の主要な付属機関としては、このほか、1948年6月に設置された河川総合開発協議会がある。これは、「重要河川の総合開発の計画の立案」について経済安定本部総裁に建議することを目的としたもので、1950年6月には河川総合開発調査協議会にあらためられた。

#### 内務省国土局「地方計画策定基本要綱案」

戦前における国土計画の主体は、1943年までは主に企画院、その後は企画院の流れを汲む内

務省国土局であった。

1940年12月、内務省に地方計画の策定に関する事務が追加されたのをうけて、同省では「地方計画法案」の準備を進めてきた。国土計画に関する事務は、1941年2月の官制改正により企画院の所掌とされていたが、1943年に企画院が内務省に引き継がれることによって、「国土計画と地方計画が一本化」（建設省大臣官房広報室監修 [1963]）されるに至った。

1943年末には仕上がっていたとされる「地方計画法案」や1945年1月にまとめられた「戦時国土計画素案」は、結局、それ以上進展することはなかった。にもかかわらず、これらの考え方は継承され、戦後いち早く「国土計画基本方針」（1945年9月）や「復興国土計画要綱」（1946年9月）に結実したといえよう。

さらに内務省は、1947年4月、「地方計画策定基本要綱案」を発表した。地方計画は、①府県または特殊地域を単位とした府県総合計画、②2つ以上の府県を単位とした地方総合計画という2種類から構成され、地方の開発整備事業の総合性を確保すること、国の開発整備事業との総合性を確保すること、国の開発整備事業への要請を明確にすること、開発整備事業による効果とそれが目標とする地域振興の構想を明確にすること、を主眼としている。

戦前の文書では、地方の権限がほとんど認められていないこともあってか、「地方から国への要請」という表現は、おそらく出てこなかったように思う。しかし、「地方計画策定基本要綱案」においては、おりしも都道府県知事の公選化などと重なったこともあってか、地域の開発整備に関する地方の要望を国が聞き、それを調整するという姿勢が打ち出されている。これは、“牧民官”をもって自任してきた内務省の自負の現れといえなくもなかろう。

そのなかで地方計画とは、具体的には次のような事項に関する配分計画や整備目標を示すこ

ととされた。

- ① 開拓、農業、林業、水産業、畜産業、鉱業、工業、道路、鉄道および鉄道電化、軌道、水路、河川、砂防、港湾、用排水、発送電、通信、住宅、学校、飛行場、文化施設、都市計画、厚生、観光等に関する事業計画およびその最終目標
- ② 交通、通信、動力、治水・治水・利水、産業、教育、文化、観光等に関する施設の配置計画
- ③ 1)人口、2)農地、山林、原野、牧野、塩田、荒蕪地、都市、農村聚落、工業地等の土地利用、3)農林畜水産、鉱業、工業等の産業、4)治水、治水、保勝のための保存地の配分計画

戦時中の「中央計画素案・同要綱案」と比較すると、軍事関係の項目がないくらいで、その他の項目が網羅的に受け継がれていることが分かる。

### 内務省と戦災復興院から生まれた建設省

戦後まもない1945年11月、内閣総理大臣のもとに戦災復興院が設置された。これは、戦災地における市街地計画、住宅の建設と供給、土地物件の処理および戦災者の生活安定に関する事項を扱う機関であり、のちに連合軍総司令部の要求する宿舎や施設の営繕調達に関する事務が追加された。

これにあわせて「戦災地復興計画基本方針」が閣議決定され（1945年12月）、この方針に基づいて「特別都市計画法」が制定された（1946年9月）。そして、戦災復興と同時に生産増強を図るとの目的から、全国115都市において復興土地区画整理事業と140都市において生産都市再建整備事業が進められた。

このころ建築学科の学生として戦災の被害調査に携わり、1947年に戦災復興院に入所した下河辺 [1994] によれば、「とにかく戦災復興一

色であり、全国画一的な計画を進めるしかなく、地方についてそれぞれの特色に配慮する悠長さなどはなかった」としている。

確かに、京都や金沢といった戦争被害の少ない都市には、いまでも独特の雰囲気が残されているのに比べ、たいていの地方都市の風景がどこか同じように感じられるのは、当時の画一的な戦災復興計画に帰せられるところが大きいといえよう（たとえば山陽新幹線沿いでは明石、姫路、岡山、広島など、山陰本線沿いでは鳥取、米子、松江など、それぞれJRの中心駅付近から都心方向を眺めてみると、都市のつくりに基づ的なちがいはないといつてよい）。

このようななか、内務省は1947年12月31日をもって解体され、翌48年1月1日には旧内務省国土局（その前身は土木局）と戦災復興院が統合されて建設院が誕生した。当初は総理庁外局として設置されたが、その重要性に鑑み、半年後の7月10日には運輸省運輸建設本部を吸収して建設省に昇格・独立した。

内務省国土局は、国土計画、地方計画、直轄土木工事、河川・道路・砂防に関する事項などの事務を所管していたが、これらの事務は、戦災復興院ができたときに縮小されることなく、そのまま建設省に引き継がれた。

発足当初における建設省総務局の所掌事務をみると、「国土計画および地方計画に関する調査および立案、都会地転入抑制に関する事務の管理、東北興業株式会社の事務の監督その他」といった事項が定められている。

### 中国地方総合開発委員会

国土計画・地域開発にかかわる国の動きに並行して、中国地方においても関連した取り組みが行われている。

1946年10月、省庁の地方機関と中国地方各県から構成される地方行政連絡会議の発議により、中国地方国土復興開発委員会が発足した。

同委員会の目的は、中国地方の「復興開発計画を科学的調査に基づいて樹立する」ことあり、治水・利水、交通、山林、港湾、観光（翌年6月追加）の5つの部会において、復興開発計画が検討された。その成果は、1948年4月、「中国地方復興開発計画5ヵ年計画第1次試案」にまとめられている。

発足して1年後の1947年9月、「復興を含めて大きく本地方の総合的開発を取り扱うべき」との趣旨から、名称が中国地方国土総合開発委員会にあらためられた。さらに1年後の1948年9月、機構改革に伴い、中国地方総合開発委員会に改称した。これにあわせ、5つの部会を廃して特別専門委員会と専門委員会を設置するとともに、中国地方総合調査所が付設された。

中国地方総合開発委員会が発足した当時、委員長は楠瀬常猪・広島県知事、副委員長は武若時一郎・広島地方経済安定局長と末松栄・中国四国地方建設局長の2人が務めた。同委員会は、これら国の地方機関の長、各県の知事・副知事、各県の県議会議長・市長会長・町村会長、企業代表など、総勢63人から構成された（中国地方総合開発委員会 [1960]）。

それぞれの概要は、次のとおりである。

特別専門委員会：地方計画を国家的計画と密接に関連づけ、各専門委員会に対して大局的・総合的指示を与えるために、中央の最高権威者の参画を得たもので、分権的割拠主義と集権的画一主義の両弊を克服しようとするもの

専門委員会：中国地方総合開発委員会の中核体であり、中国地方の官公民各界の専門家に委嘱し、10の委員会（財政金融、動力、農林水産、耕地、工業、鉱業、交通通信、水利、都市建築、文化厚生）において具体的検討を行う

中国地方総合調査所：調査統計の充実によって委員会活動の真価を発揮するため、周

到な調査研究をもって諸計画に対し厳密な科学的基礎を与えることを使命とする中国地方総合開発委員会については、特に次の点を指摘しておきたい。

第1に、「分権的割拠主義と集権的画一主義の両弊を克服」という表現から推察されるとおり、同委員会は、国と地方をつなぐ“受け皿”としての性格が与えられていたことである。

その背景には、当時における中央の地方観がある。同委員会が設置される前年の1947年には、日本国憲法が公布された。また、都道府県知事の公選化が実施された。しかし、まだ内務省が存続していたこともあり、中央からは地方が割拠主義に走ることが懸念されていた。中国地方総合開発委員会は、このような状況を勘案して、国と地方の意見を調整する“受け皿”をいちおうは地方主導のかたちでつくろうとしたものとみられる。

ただし、広島県の初代公選知事である楠瀬常猪は、1945年10月から47年3月まで官選知事の任にあった。また、中国地方総合開発委員会の初代副委員長を務めた武若時一郎は、楠瀬の後任として47年3月から4月まで広島県の最後の官選知事であった。これらのことを考慮すると、いちおうは地方主導のかたちを取りながらも、依然として官吏主導型性格が残されていたであろうことは否定できない。

第2に、中国地方総合開発委員会の委員長は広島県知事であり、やはり地方主導のかたちになっているが、副委員長は広島地方経済安定局長と中国四国地方建設局長の2人体制となっていることである。つまり、地方計画なり地域開発については、経済安定本部と建設省との二本立てとなっている。

経済安定本部と建設省との確執は、むしろ実際に事業を実施する地方においてこそ、さまざまな場面で顕在化したはずである。そのような衝突を避けるためにも、広島県知事が中国地方

総合開発委員会の代表に充てられたということも考えられるかもしれない。

なお、中国地方総合開発委員会の調査研究部門を担当していた中国地方総合調査所というのが中国総研の前身である（1962年に中国地方総合調査会として社団法人化し、1990年に現行の中国地方総合研究センターに改称した）。同じころ、九州、四国、北陸などにも同種の調査機関が開設された。どの機関でも、調査や統計のノウハウがあるということで満鉄調査部の出身者が重要な役割を果たした（このあたりの事情については東京大学新聞研究所編『日本のシンクタンク』1985年を参照）。第1回で述べたように、わが国における国土計画の源流のひとつは満鉄調査部に由来するが、それにゆかりのある人々が戦後復興期に再度、国土計画・地方計画に関係したことになる。

#### 国土計画・地方計画の体系化への要請

建設省大臣官房広報室監修 [1968] によると、1948年に発足した建設院は、「地方総合開発協議会を設けて、総合開発地域の開発事業に対する国庫補助についての予算的措置の検討を進めるとともに、経済安定本部との協議のもとに関係各省間の事業の相互調整に努めていた」としている。

ここに出てくる「総合開発協議会」というのは、「総合開発地域」のために設置された機関である。「総合開発地域」というのは、建設院ならびにその後身の建設省が1948年度から50年度の3ヵ年にわたって、関係府県と協力しながら以下の全国14地域について実施した総合開発事業調査の対象地域である。

阿仁田沢地域（秋田県）  
最上地域（山形県）  
奥会津地域（福島県・新潟県）  
伊豆七島地域（東京都）  
能登地域（石川県）

東三河地域（愛知県）  
吉野・熊野地域（奈良県・和歌山県）  
島根・大山地域（島根県・鳥取県）  
芸北地域（広島県）  
那賀川地域（徳島県）  
四国西南地域（高知県・愛媛県）  
阿蘇地域（熊本県・大分県）  
南九州地域（鹿児島県・宮崎県）  
石狩地域（北海道）

この調査は、「国、地方公共団体等が行う公共事業と、私企業による産業施設の建設が総合的・効率的に実施されるよう総合調整計画を策定し、毎年度の事業予算に反映させる」（建設省大臣官房広報室監修 [1968]）ことを意図したもので、その考え方は、のちの特定地域総合開発につながっていく。

このように地方において総合開発への関心が高まったきっかけとして、建設省大臣官房広報室監修 [1968] では、内務省国土局による「地方計画策定基本要綱案」（1947年4月）のなかで府県または地方総合計画をつくることが示されたからだとしている。事実、その翌年の1948年度には、「地方総合開発計画について国の指導援助を仰いだものは22府県に及んだ」といわれる（同上）。

中国地方総合開発委員会のような取り組みも、地方における総合開発計画への機運の高まりと関連していたことは容易に想像されよう（さきに述べたように、中国地方においては、これに先行して中国地方国土復興開発委員会、その後身の中国地方国土総合開発委員会が発足している）。

ただし、そのころ府県が持ち込んだ「総合開発計画」というのは、実際には、「土木部（道路、河川、港湾、都市等）あるいは農林部（農地、林野、漁港等）の計画をとりまとめたものにすぎず、現況分析や将来見通しが十分でない、いわば応急復興対策の域を出ないものが多

かった」（建設省大臣官房広報室監修 [1968]）とされる。

その一方、経済安定本部についても、これと類似した記述を見つけ出すことができる。

つまり、同本部に設置された経済復興委員会、資源委員会、河川総合開発協議会という「3組織の活動と相呼応して、建設省、農林省、通商産業省、運輸省等、各省はそれぞれの立場から基礎資料の整備を進め、一方、地方においても昭和21年以来、各県で総合計画を樹てるに至った」（経済企画庁戦後経済史編纂室 [1964]）というものである。

経済安定本部の側では、府県による取り組みの開始は、同本部が発足した「昭和21年」とされており、建設院・建設省に先んじている。

これにつづけて、「経済安定本部で公共事業の認証を行うに及んで、地域計画の裏付けによって総合計画的に処理することにより、その事業間の調整を改善する要請が強まった。その後、経本、関係省庁及び地方のこれに対する動きが活発となり、総合開発行政の一元化への要請が強まるに至った」としている。

こうして国土計画審議会（1949年から総合国土開発審議会に変更）において、総合開発行政に向けた法案の検討が進められ、1950年の国土総合開発法に結びついていく。

### 建設省所掌事務の限定化

下河辺 [1994] によれば、公共事業重視型の内務省と産業政策重視型の経済安定本部とは、経済安定本部発足当初から対立しがちであったようである。そして、同本部主導のもとで運営された国土計画審議会・総合国土開発審議会において、新たな法案の検討が進められたことにより、同本部は、結果として「内務省解体の片棒かつぎ」をしたことになったという。

国土総合開発法が制定されてのちのことであるが、1952年7月に経済安定本部が廃止され、

翌8月から経済審議庁が発足した。同庁の事務には経済対策、電源開発などと並んで、国土の調査と国土の総合開発に関する事務が継承され、後身の経済企画庁を経て、さらに国土庁に引き継がれていくこととなる。

建設省は、その前身である企画院あるいは内務省国土局の時代から、国土計画・地方計画に関する本流ともいえるべき役割を担ってきた。しかし、経済安定本部設置後は必ずしも本流とはいえない傍流的な役割に押しとどめられることとなった。

すでに1960年代——経済企画庁主導のもとで全国総合開発計画が策定されたころ——には、建設省にとって国土計画・地方計画とは、「全国または特定の地方についての土地・水等の保全、利用とそのための根幹的な施設の配置・規模に関する計画であり、国土の基本的な計画として、関係行政に対し主導的な役割を果たすもの」（建設省大臣官房広報室監修 [1963]）とされており、「復興国土計画要綱」や「地方計画策定要綱案」で自ら提示した項目に比べてかなり狭められ、土地と水に関する事項が中心となっている。

さらに国土庁発足に伴い、同庁の所掌事務は、国土総合開発法の施行、国土利用計画〔全国計画〕の立案、全国総合開発計画の作成などとされたのに対し、建設省のそれは、「所管行政に係る国土計画、地方計画の調査立案」「国土総合開発法による特定地域の指定の要請、都道府県総合計画、地方計画及び特定地域総合開発計画の作成の助言、推進」に限定された。

このあたりの事情を反映してか、『建設省十五年小史』（1963年）では、「国土計画の事務が企画院から内務省に引き継がれ、地方計画と一体的に企画・立案される体制のもとに建設省に引き継がれたことは望ましいことであったが、これらの計画上、根幹的な重要施設に関する行政全般についての計画からする必要な調整機能

を、国土計画・地方計画を所管する建設省に置くに至らなかったことは、その後における社会経済の進展に伴い、いわゆる『縦割り行政』の弊害を生む遠因となった」と、無念さをにじませている(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】

- 中国地方総合開発委員会 [1960]「中国地方総合開発委員会要覧」
- 経済企画庁 [1968]『戦後経済復興と経済安定本部』  
経済企画庁
- 経済企画庁戦後経済史編纂室 [1964]『経済安定本部史—戦後経済史第7巻—』東洋書林(復刻版1993年)
- 建設省大臣官房広報室監修 [1963]『建設省十五年小史』建設広報協議会
- 岡田憲夫・杉万俊夫・平塚伸治・河原利和 [2000]『地域からの挑戦』岩波ブックレット
- 下河辺淳 [1994]『戦後国土計画への証言』日本経済評論社
- 総合研究開発機構 [1996]『戦後国土政策の検証』  
(上) 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