

## 石川栄耀の国土計画論を読む(その1)

### 「都市計画及国土計画」(1941)

橋 本 武

(前財団法人日本開発構想研究所 研究主幹)

石川栄耀の国土計画本を何冊か読む機会があった。石川栄耀といえば、都市計画の泰斗として有名であるが、国土計画についてもかなりの著作を残している。今回読んだ4冊は戦前の1941年、戦中の1942年に出版されたものである。60年以上も前、それも社会状況が現在とは大きく異なる。彼の議論がそのまま現在の国土計画に「使える」わけではない。しかし、時代背景が大きく違うからこそ、現在の国土計画からは失われた、国土計画の別の顔とでもいうべきものが強烈に感じれ、改めて国土計画というものを考える機会となった。自分で読んでみて、国土計画に関心をもつ者は、少なくとも「一般教養」として彼の議論を承知しているべきと思った。

この小論は基本的には筆者の備忘録として作成したものである。そのため、内容に偏りがある。ただ、備忘録とは言っても、何かの折に読んでいただいた方に、石川の国土計画論の最低ラインだけは分かるような記述にする努力したつもりである。

また、この小論では、石川の国土計画論だけを取り上げているが、本来は彼の国土計画論は都市計画論と切り離しては論じられないのかも知れない。そうしたことは重々承知の上だが、だからと言って都市計画まで論じるのは筆者の手に余る。それは専門家にお任せしたい。

今回読んだ4冊は次のとおりである。以下では新字新仮名遣いに、また、一部は漢字表記を仮名表記に改めた。

「都市計画及国土計画—その構想と技術—」、1941年発行、工業図書

「日本国土計画論」(改訂増補)、1942年発行、八元社

「国土計画の実際化」、1942年発行、誠文堂新光社

「国土計画—生活圏の設計—」、1942年発行、河出書房

## 1. 石川栄耀の略歴

およそその人の思想を考えると、時代背景とその人物の来歴こそが重要であろう。

石川においては、時代背景としての戦争と来歴としての都市計画の実務家という2点がそれに当たると思う。この2点は彼の国土計画論にも深い影を落としている。

石川栄耀は1893年、山形県で生まれた。1918年に東京帝国大学土木工学科(橋梁工学

教室)を卒業し、1920年に内務省都市計画地方委員会(内務省の地方組織)技師に採用され、都市計画名古屋地方委員会(1922年に愛知地方委員会に改称)に勤務した。旧都市計画法の制定が1919年であるから、正に都市計画の創成期である。その後1933年に都市計画東京地方委員会に転じるまで、ここで過ごした。東京都での勤務は1951年に退職するまで続き、その間、道路課長、都市計画課長、建設局長等を歴任した。退職後は逝去する1955年までの4年間で早稲田大学の教授として過ごしているが、石川は職業生活のほぼすべての期間を学者とか研究者ではなく、内務省の役人、それも本省勤務ではなく、実質的には地方公務員として過ごしたことになる。年齢的には27歳から58歳までの間であり、愛知県で13年間、東京都で18年間の合計31年間である。

石川は土木職であったが、土木職の主流である道路や河川の専門家としてではなく、都市計画の専門家としてキャリア形成し、その道を全うした。また、技術職であったために、事務系が行う都市計画法制等の仕事ではなく、具体的な都市計画の策定や区画整理事業等を担当した。当時から都市計画技術者としては土木職、建築職、造園職の者が集められていたようであるが、石川は都市計画地方委員会採用の1期生である。

石川の都市計画家としての側面がよく表れているのは、後述するように、彼が国土計画と都市計画を同一の計画体系に位置づけていたことである。これは決して一般的な考え方ではないように思われる。国土計画と都市計画を一連のものとするのは、国土計画をかなりの程度物的計画と見る考え方である。

また、石川の国土計画論—あるいはこの時代の石川の国土計画論というべきかもしれないが—には時代背景としての戦争の影響が極めて大きい。開戦前の著作である「都市計画及国土計画」と開戦後の著作を比べると、国土計画の必要性に関連する部分を中心に少なからぬ変化が見られる。「都市計画及国土計画」では今一つ明確でなかった記述が、開戦後の著作ではかなり明確な記述に変わっているのである。これは、戦争の進展に伴う国土計画関連政策の具体化を受け、石川の考え方が固まっていたからだろう。

以下の小論では、まず、「都市計画及び国土計画」において国土計画がどのように述べられているか、その要点を紹介し、そこから彼の国土計画に対する基本的な考え方を読みとる。次に、1942年発行の3冊を対象にして同様の作業を行うが、そこではテーマを国土計画の必要性、成立条件などに限定する。これらの点が開戦によって最も明確になった部分であると考えられるからである。

なお、最初に注意しておくが、4冊の著作はその執筆意図が同じではないだろう。あくまでも4冊に限っての比較だが、「都市計画及び国土計画」「日本国土計画論」「国土計画」「国土計画の実際化」の順に理論書・学術書性格が強くなり、反対に一般向け普及書性格が弱くなっているように思われる。

## 2. 「都市計画及国土計画—その構想と技術—」に見る国土計画

「都市計画家・石川栄耀—都市探求の軌跡」(中島直人他、2009、鹿島出版会)によれば、石川には20冊の著作があるそうだが、「都市計画及び国土計画」はそのうちでも最も有名かつ重要なものであろう。今回読んだものは1941年10月発行の第1版であり、全体は499頁、6部構成で第5部までは都市計画に関する記述、最後の第6部が「国土計画及び地方計画」となっている。ここでは第6部を中心に記述する。なお、同書の目次構成は下表のとおりである。

#### 【都市計画及国土計画の目次構成】

- 第1部 都市及都市計画論
- 第2部 都市計画の法財政及計画準備
- 第3部 都市内容の配分
- 第4部 都市整備
- 第5部 都市内容の組系
- 第6部 国土計画及地方計画
  - その1 国土計画及地方計画概説
  - その2 国土計画及地方計画の定義及構成論  
定義／国土計画及地方計画を支配する現代の特異性／国土計画構成要旨／「地方」構成要旨
  - その3 地方計画の法制
  - その4 単位地方計画  
調整性地方計画／振興地方計画
  - その5 総合地方計画
  - その6 国土計画  
調整主義国土計画／統制主義国土計画

## 2.1 国土計画の体系

石川はまず、現行の国土計画、地方計画、都市計画、農村計画等に共通して見出される技術的特徴として、「土地を根底とする物的現象を調整、整備総合し、それぞれの構成要素単独にては遂げ難かりし全体の効果をあげんとする技術」(403)をあげる。彼は、これらの計画を土地を根底とするという意味で「経地計画」と呼ぶが、その体系を次のように考える。

### 経地計画体系

国土計画—総合地方計画—単位地方計画—都市計画・農村計画

経地計画体系は、国土計画から都市計画・農村計画の方向に見ればトップダウンの体系となり、逆に都市計画・農村計画から国土計画の方に見ればボトムアップの体系になる。そして、「都市及び農村計画が個人生活の端にあり、又国土計画が国家の至上意思の頂にあり、地方計画がその間にあって或時は調整に、或時は統制伝達に全任務を捧げて居る」(404-05)とし、地方計画の重点は単位地方計画という日常の経済及び生活単位を構成するものにあるという。

## 2.2 国土計画の類型と構成要素

### ●国土計画の類型

次に地方計画及び国土計画について、方法論と目的論から次の類型を提示している。

- 方法論からは、統制主義のもの(国土計画に重点を置く)、調整主義のもの(地方計画に重点を置く)
- 目的論からは、振興主義のもの、再編成主義のもの

国土計画については、実際にはソ連、ドイツといった統制主義国家でしか実現されておらず、米国など自由主義経済国家における調整主義国土計画は議論だけは賑やかだが、結局は総合地方計画に止まり、国土計画としては見るべき成績を上げていないという。この事実は、「国家意思の徹底は結局において自由経済を貫き得難いことを証明している」(476)のである。また、ソ連の国土計画を振興主義、ドイツの国土計画を再編成主義に分類している。簡単にいうと、振興主義の計画とは白地に絵を描くような計画であり、再編成主義の計画とは人口や産業の再配置を行うような計画である。

石川は、ドイツの国土計画を重視し、これに共感を持っていたように思われる。

### ●国土計画の構成要素

国土計画の構成要素は大別して、企画(基本計画の意味)、事業があり、企画こそが「国土計画の主眼」(407)であるという。ここで「企画」とは、今日的に言えば、基本指針とか基本的考え方ということであろう。

そして、企画には、①厚生計画の企画(人口居住耐楽消費等)、②産業計画の企画、③国防計画の企画、④「地方」の分立及び統合、⑤他の国家の国土計画との総合がある。また、事業には、①地方計画では実行不可能なもの、②国土計画が人口産業の再編を行った結果生じた負荷値を回復する事業(国道や高速度交通機関など)、③国防事業など国自体が必要とする事業があるとする。

## 2.3 国土計画

第6部の最後に「国土計画」と一節をたてているが、ここでは国土計画を理論的に説明するのではなく、諸外国の国土計画の事例を詳しく紹介をしている。具体的には、ドイツとソ連の国土計画である。

本節の最後に「日本における国土計画」として1頁ほどの記述がある。日本における国土計画の現状は「いまだ頗る遺憾な状態」にあり、「次のような諸動向がやがて総合せられて国土計画となるのであろう」(ともに492)という。

企画院	国土計画法起草中
内務省	地方計画法起草中
鉄道省	交通調整法
逓信省	交通及電力計画
商工省	地方工業化委員会

さらに、「支那、満州、日本の総合国土計画が必要となるのである」(493)としている。

「都市計画及国土計画」における国土計画への実質的な言及は以上でほぼすべてである。

その他は参考資料とでも言うべきものであり、ドイツ国土計画の中の課題計画の表、日本国土計画設定要綱、満州国総合立地計画策定要綱が掲載されている。

なお、ここで一言ふれておくべきことは、石川の主張ではないが、上記 2 つの設定要綱に述べられている計画の目的である。国土計画については「日満支を通ずる国防国家態勢の強化を図るを目標として国土形成計画の制を定め」(415)とあり、満州国総合立地計画については「国家永遠の調和的發展を計ると同時に日満を一体とせる総合国力発揮の建前に従い国防並びに資源開発の緊急要請に基く重要諸国策の完遂に資せんがため」(417)計画を策定するとある。

## 2.4 地方計画

第6部「国土計画及び地方計画」のこれ以外、つまり第6部の半分以上は地方計画に限定した記述である。国土計画とは違い地方計画にはすでに先例が多数あったことも影響しているだろうが同時に、地方計画が国土計画と都市計画の中間に位置し、両者をつなぐ役割を果たすことから、石川がこの計画を重視していたことの表れではないだろうか。

さて、石川は地方計画を単位地方計画と総合地方計画に 2 分する。なじみの薄い用語なので今日的に言い換えれば、単位地方計画とは「広域都市計画」、総合地方計画とは国土形成計画法にいう「広域地方計画」にそれぞれ近いものをイメージすればいいだろう。

### ●単位地方計画

単位地方計画はさらに、調整性地方計画と振興地方計画に分けられる。

調整性地方計画とは、広域的な再整備計画のことであり、ニューヨーク、パリ、ベルリン、東京など大都市を対象としたものと、ドイツのルール地方を対象としたもの(既存工業地域の再整備)が紹介されている。このうち、東京について見ると、「大東京地方計画試案」が紹介されている。同試案は、①計画区域は東京駅を中心とした半径 30~40km の区域とし、②これを都市区域と郊外区域に2分すること、③都市区域は現在の都市及び将来都市化しようとする区域で、大都市区域、田園郊外区域及び工業開発区域に大別すること、④郊外区域は農村として保育し都市化することを抑制する区域であること、⑤地方計画法の制定、工業立地指導・斡旋機関の設置などを行うこと等をうたっている。

また、後者の振興地方計画とは米国の TVA 等を指している。TVA は有名な計画なので、振興地方計画のこれ以上の紹介は省略するが、TVA に範をとった日本の戦後の特定地域総合開発計画(国土総合開発法に基づく計画で、50年代前半に只見川流域等 22 地域で作成された)はこの振興地方計画の範疇ということになる。

### ●総合地方計画

総合地方計画については、主として振興性のものとして米国の州計画、主として再編成性のものとして関東地方計画試案(国土計画研究会)を紹介している。後者について見ると、やや長い引用になるが次のような内容になっている(472-474)。

#### 1. 計画条件

- ・大東京の組織する産業力を破壊しないこと

- ・大東京が対応可能なこと
2. 計画の重点
- ・大東京の人口処理
  - ・大東京に対し後背地の与えるあらゆる負荷の軽減
  - ・後背地の厚生生活の確立
  - ・これに対応した産業の再編成
  - ・再編成により生ずる産業上の負価値の回復
3. 厚生計画
- ・全関東を半径 50km内外の厚生区域に分割(単位地方)。この中心都市はその区域内の毎月生活の中心となる(人口 30 万人内外)。
  - ・各单位地方の中を更に 15km半径の厚生区域に分割。この中心を毎週生活の中心とする(人口 10 万人内外)。
  - ・毎週県の中を半径5km圏で分割。その中心都市を日常生活の中心とする(人口 2 万人内外)。
4. 産業計画
- ・工業はその土地の工業立地条件に合致するものを選び、それぞれの都市の所要人口を培養し得るようにする。その交通機関として大東京を中心とする放射環状の鉄道及び専用自動車道が必要である。
  - ・農業は農業立地に対応すべく、ただ特殊使命として「中心に抱いている都市」に所要蔬菜を補給する。
  - ・工業が吸収する農村人口は農村を強化する程度でなければならない。
5. この案が実施されるため最小限必要なこと
- ・強力なる交通調整
  - ・交通施設費の助成
  - ・工場誘致の助成
  - ・工業資金の調整
  - ・都市計画専用地区制の強調(都市内部)

## 2.5 自序に見る国土計画論

以上の本論のほか、同書の自序において、石川は自身の国土計画論を簡単ではあるが率直に述べている。

まず、国土計画と都市計画の関係について。「これは蛇足かも知れないが自分は世上ややもすると、国土計画における都市計画の位置をただその末梢的下請にすぎないとなし、過少に評価するものがあるのを、国土計画自体のために遺憾に思い一言しておきたい」(3)という。

また、国土計画の目的については、当面の目的は生産力の増強であるが、長期的には生産力の増強と人間力の増強の 2 つであるとする。そして、両者の順序は、「生産力の増強→人間力の増強」ではなく、「人間力の増強→生産力の増強」であり、「人間力の増強は自由放任の政策では

絶対企画できない」(4)と言う。さらに、「…少くも工業部門(広い意味では農業部をも併せ)の人間育生(ママ)環境整備技術として、都市計画以外の方法がありえようか。…「大地に足せる国土計画」とは実にかかる方面への把握正しきものを言うのである。この点自分の信念は固く動かない」(4・5)と断言する。

本論では抑え気味であった石川の本心、肉声を聞く思いがする文章である。

### 3. 石川栄耀の国土計画論を考える

さて、以上、第6部「国土計画及び地方計画」の内容をごくごく簡単に紹介してきた。ここからどういった国土計画論が見えてくるのか。

#### 3.1 物的国土計画観とボトムアップ重視

第1の特徴は、国土計画、地方計画、都市計画が一連の体系とされていることである。特に、国土計画と都市計画を一体的に扱っていることは特徴的である。事実、上記の自序においても、国土計画と都市計画がほとんど区別することなく使われている。

それでは、何故、両者を一体的に扱えるのだろうか。それは、国土計画も都市計画も土地を根底とする物的現象を調整、整備総合する技術としては同じであるというように、かなりの程度、国土計画＝物的計画と考えているからである。当時の国土計画は、石川のいう物的計画というよりも、戦時体制遂行のための物資動員計画的色彩が濃いものであったように思われるが、いずれにしろ、国土計画＝物的計画とは言い切れないことは当時もまた現在でも変わらないであろう。

また、石川は、「国土計画－総合地方計画－単位地方計画－都市計画・農村計画」の体系にはトップダウンとボトムアップの両方の流れがあるとしているが、彼自身はボトムアップを優先しているように思われる。石川が国土計画の必要性をどう考えていたかを、思い切って単純化してしまえば、都市の生活環境整備のためには都市計画が必要であり、都市計画だけでは対処しきれない広域的課題に対応するために地方計画が必要であり、さらには地方計画だけでは対処できない課題に対応するために国土計画が必要になるという組み立てで考えていたとっていいのではないだろうか。

当時、国土計画をめぐるのは、企画院と内務省が対立していた。対比的に言えば、「企画院＝トップダウン＝物資動員計画」に対して「内務省＝ボトムアップ＝物的計画」であった。石川の考えは、決して組織の考えを代弁したものではないだろうが、結果的に内務省に与するものとなっている。当時、日本では国土計画の作成に向けた様々な動きはあったものの、国土計画法も制定されておらず、法定の国土計画の策定されていなかった。国土計画は都市計画に比べて圧倒的に実態が伴っていない状況であった。そのような状況を踏まえれば、都市計画実務者として数々の経験はしているが、国土計画実務の経験には乏しい石川にとって、国土計画に根拠を置いたトップダウン型の計画体系は考え方としてはありえ

でも、実感を伴っては構想することが難しかったであろうことは容易に想像がつく。ボトムアップ型の物的計画として国土計画を構想するのは自然の流れだったのではないだろうか。

### 3.2 構想=企画としての国土計画、技術=事業としての国土計画

ただし、以上のように言い切ってしまうのではやや単純すぎるようにも思える。なぜなら、石川は、第2に、国土計画の本質を基本方針に求めているからである。彼は、「国土計画の構成要素」の部分で、企画こそが「国土計画の主眼」であるといっている。つまり、基本方針や基本的考え方こそが国土計画の本質であるといっているのである。

「都市計画及国土計画」を漫然と読むと、国土計画とは何かということがあまり具体的に述べられていないこともあって、なんとなく地方計画を空間的に拡大すれば国土計画になるような感じを持つ。石川は国土計画の構成要素として企画と事業を上げたが、事業に限ってみれば、これは概ね正しいといえる。つまり、すべての地方計画に記載された事業の総体が国土計画の事業とほぼ等しくなる、その意味では、事業については正しいだろう。しかし、企画は違う。「都市計画及国土計画」の副題「—その構想と技術—」をとって、企画を構想、事業を技術と敢えて読み替えれば、石川は、「国土計画体系には企画=構想の流れと、事業=技術の流れがあり、事業=技術の流れはボトムアップであるが、企画=構想の流れはトップダウンである」と言外にいっているようにも読める。事実、現行の国土計画、地方計画、都市計画、農村計画等に共通して見出される技術的特徴として、「土地を根底とする物的現象を調整、整備総合し、それぞれの構成要素単独にては遂げ難かりし全体的効果をあげんとする技術」としているが、これはあくまでも「技術」に限定した表現になっていることには注意が必要だろう。

こう考えると、3.1で述べた第1の見方は、国土計画を事業=技術を中心に見たものであるといえる。企画=構想を中心にするると第1とは違う見方、違う国土計画論が表れるのかも知れない。だが、残念なことに、「都市計画及国土計画」では、少なくとも国土計画については、副題とは異なり、国土計画の構想=思想がほとんど述べられていない。少なくとも明示はされていない。

現実の国土計画は、日本国土計画設定要綱、満州国総合立地計画策定要綱で見たように、「日満支を通ずる国防国家態勢の強化」を目標に進んでいくことになる。こうした動向を踏まえて、国土計画が国土計画たる所以である企画=構想=思想として、石川が具体的に何を考えていたのかは「都市計画及国土計画」だけからははっきりしない。「都市計画及国土計画」の翌年1942年の著作で次第に明らかになってくるように思われる。

本論は筆者の個人的見解です。