

## 石川栄耀の国土計画論を読む(その2)

### 「日本国土計画論」「国土計画の実際化」「国土計画」(1942)

橋 本 武

(財団法人日本開発構想研究所 研究主幹)

前回は「都市計画及国土計画」(1941)を読んだ。今回は「日本国土計画論」「国土計画の実際化」「国土計画—生活圏の設計—」(いずれも 1942)を読む。「都市計画及国土計画」は戦争直前の著作だったが、今回読む 3 冊はいずれも戦中の著作である。時代背景としては、ここが決定的に違う。

今回は前回とは異なり、3 冊の内容を網羅的に紹介することはしない。石川のいう企画と事業の分類を使えば、今回は国土計画の企画部分、より限定的に言えば、全国計画としての国土計画の必要性や目的、成立条件などについて石川がどのように述べているのか、これに絞って紹介する。

それは、筆者はこの部分こそが現在の国土計画を考える上で核心部分であると考えているのだが、「都市計画及国土計画」ではその記述が必ずしも明確でなかったからである。また、事業部分については「都市計画及国土計画」から大きな変化がない。こうしたことから今回はこのような形式にした。

## 1. 国土計画の本質

「国土計画とは何か」という問に的確に答えることは当時も難しかったようである。

石川は「国土計画の実際化」で、国土計画の誤った理解として、①国家全体の総合計画が国土計画である、②統制経済がそのまま国土計画である、③技術的なことを国土全体的にやることが国土計画である、という3つの例を上げている。

それでは、国土計画とは何か。

「国土計画」では、国土計画に関する我が国の著作を調べ、そこから国土計画の形式的特徴として共通的に言えるものは、①国家計画であること、②計画であること、③上位的なものであること、④国土に関する秩序計画であること、⑤総合計画であること、であると述べている。また、「国土計画の実際化」では、諸外国の国土計画を比較検討し、国土計画が策定されるのは、「国家が経済的に非常時に直面した場合」(31)であり、「それは必ず自給経済をねらいとし」(31)、また「軍備計画である」(31)であるという。

しかし、これらはいずれもその時代の国土計画を整理しただけであり、いぜんとして国土計画とは何かという普遍的な問に直接答えるものではないと指摘し、結局、国土計画とは、「国土の拡がりにおいて土地の秩序をつけること」(国土計画:11)、『土地の計画』、それを国土全体に向かって行う」(国土計画の実際化:33)ことであるという。また、「日本国土計画論」では、「国家の土地秩序の計画」(12)と言っている。

石川の主張を理解するには、国土計画を、①本質としての国土計画、②時代要請としての国土計画に2分して考えるといいと思う。石川自身が、このような区分を述べているわけではないが、上記に見られるように明らかに両者を弁別して考えている。

「国土計画とは何か」というときの国土計画は、本質としての国土計画である。石川はそれを「国土の拡がりにおける土地の秩序づけ」、今日的に言えば「国土利用」であるとした。

これは極めて興味深い考え方である。なぜなら、現在の法体系に即して言い換えれば、国土計画の本質は国土利用計画にあるということになり、国土計画をかなり限定的にとらえる考え方だからである。現在の法律には「国土計画」という計画は存在しないが、国土計画に近い計画としては国土形成計画と国土利用計画があり、一般的には国土計画=国土形成計画と考えられているといえよう。これは法律で規定されていることではないが、国土形成計画は実質的に国土利用計画をその一部として取り込み、さらに国土利用計画にはない国土の上での諸活動までも対象とする幅広い計画であると考えられているといっていいただろう。

もちろん、土地の秩序づけをそのまま現在の国土利用と言い換えていいのかという問題はある。石川は「土地」を物理的な土地に限らず、「空間」や「土地と社会との全体」も含むものと考えていたようであり、事実、「日本国土計画論」では、我が国の国土計画の大要題目は、大都市の処理、地方の振興・開発、及びその総合であるとしている(46)。しかし、一方で彼は、「国土計画の任務はどこ迄も『土地』の範囲を出ていないはずなのである」(国土計画:10)ともいっているのである。

そういう留意は必要だが、石川の国土計画の定義にしたがえば、少なくとも国土形成計画よりは国土利用計画の方に国土計画の本質があるということになる。確かに、こういう国土計画観に立てば、国土計画と都市計画を一体的に扱った彼の考えも理解しやすいものになる。

## 2. 国土計画の必要性

国土計画の本質を土地の秩序づけとした上で、それではなぜ国土計画が必要とされるのか。

それは、大都市への人口集中に伴い、都市の過密問題と土地利用の混乱を解消する必要性が生じたためだという。つまり、こうした問題を解決するために「まず現れたのが19世紀以来の地域制を手法とする都市計画」(国土計画:14)であったが、都市計画だけでは解決できず、より広域的対応が必要になり地方計画が出現し、さらには国土全体での対応が必要になったことから国土計画が出現したというのである。

石川は、国土計画の必要性を個々の土地問題というマイクロなレベルから段階的、ボトムアップ的に説明しているが、この説明は、国土計画にとってはかなり消極的な説明である。都市計画や

地方計画では解決できないから国土計画が必要であるといっているわけであり、仮に地方計画の段階で土地問題が解決されれば、国土計画は不要になるということだからである。

しかし、いずれにしろ、石川の本質としての国土計画は、都市計画中心のボトムアップ型であることは間違いない。このため、さらに言えば、技術中心的でもあるように思われる。

ただし、上記の必要性の説明は、都市計画、地方計画、国土計画がどういう理由から出現したのかを歴史的事実にそって述べただけのものである。「述べただけのもの」と書いたが、それはそれで極めて重要な事実である。しかし、筆者が求めているのは、こうした歴史的な出現経緯ではなく、国土計画が制度化され、実際に策定されていく中で、どのような必要性の説明が随伴したのかということである。それは決して歴史的出現経緯と同じとは限らない。国土計画が形式的特徴として「上位性」を持つなら、国土計画から始まるトップダウン的な必要性の説明が行われているはずである。この点について、石川はどう言っているのだろうか。

上記の疑問に対しては、次の箇所が一つの答えになるだろう。

石川は、「国土計画の実際化」で、「……『現代の国土計画』がただ単に『土地の統制』という言葉ではいい切れぬものをもっており、それが結局において、

(イ) 土地の国家的な統制であること

(ロ) 軍備計画であること

(ハ) したがって、その特徴が防空的ないし自給経済的人口計画的であること」(35-36)といっている。

また、同書では、日本の国土計画の目標は、①食糧及び軍需工業の自給、②人口計画(人口の増加、健全化、分散)であり、そのためには、①人口及び工業の地方分散、②地方の振興が必要であることを述べる(45-57)。さらに、「国土計画」(117-8)では、日本の国土計画の主要課題は、①自給政策の樹立、②人口計画の確立、③防空国土の構成などであるという。

いろいろ引用したが、要するに、石川は、国土計画のトップダウン的な必要性を戦時体制の構築に求めていることになる。もちろん、「国土の拡がりにおける土地の秩序づけ」にトップダウン的な必要性が全くないわけではないが、国防や人口分散という目的と比べるとはるかにボトムアップ的である。ここから、石川は国土計画を次のように考えていたといっているのだろうか。すなわち、「時代要請としての国土計画」については戦時体制構築という時代背景から国防、人口分散等を目的とするトップダウン的な性格を持つようになったが、「本質としての国土計画」については土地利用調整を目的とするボトムアップ的な性格のものであると。

これに対しては、「日本国土計画論」の次の箇所が参考になる。

「さて、かく解したる『国家の土地秩序の計画』は当然、国家の要請を体することによって『上位』の趣旨をまっとうする。言いかえればそこに国家理念があってその方向を決定し国土計画を實體化するのである。(理念なき国家は存せず)、然らばその結果現代において我々は如何なる実体国土計画を有つか」(12-13)。

筆者はこれを次のように解釈する。

国土計画のトップダウン的な必要性として具体的なものを求めるのであれば、それを国土計画の本質そのものからは導き出すことはできない。本質から生じるのはあくまでも抽象的なトップダウ

ンの必要性であり、これを具体化するのとは本質ではなく、その時々々の国家理念である。したがって、具体的なトップダウンの必要性を具備する国土計画とは、必然的に「時代要請としての国土計画」に限られることになる。逆に、「本質としての国土計画」とは、その時々々の国家理念に左右されない国土計画ということであり、それは価値中立的、すなわち技術を中心としたものにならざるを得ない。

ただ、以下、書くように、これについては違和感が残る。

前回は述べたように、石川は国土計画の主眼は事業ではなく、企画にあると述べている。どうも、この企画重視とボトムアップ的性格とがしっくりこない。企画重視にはトップダウン的性格の方がなじみやすいのではないかと。石川が国土計画の主眼は企画といったときの国土計画が、「本質としての国土計画」なのか、「時代要請としての国土計画」のどちらなのか。改めて該当部分を見ると、前後の記述からは「時代要請としての国土計画」を念頭においているように読める。そうであれば、「時代要請としての国土計画=トップダウン的性格=企画重視」という関係になって理解しやすい。ただ、そうすると、石川は「本質としての国土計画」については企画、事業のいずれを重視していたのかという疑問が残る。おそらく、国土計画の主眼は企画にあると明確に書いているのだから、「本質としての国土計画」、「時代要請としての国土計画」といった違いはなく、すべて国土計画は企画が重要であるということなのだろう。

筆者には、石川の「本質としての国土計画論」はどうしても技術優先に見えてしまう。それで、彼の国土計画論と、国土計画の主眼は企画にあるという言葉の間に違和感があるが、それは、筆者が「企画」という言葉から「思想」等を連想するように、この言葉をかなり根源的な意味で理解する性向があるためかもしれないのだが。

### 3. 国土計画の成立条件

#### 3.1 自由主義下の国土計画

それでは、今日における国土計画の最大の問題といていい、計画の実効性についてはどのように考えていたのだろうか。「いくら立派な国土計画をつくっても結局、実現されないのではないだろうか」という疑問に対しては、どのように考えていたのか。

石川は、国土計画の理念には民意と国家要請の2つがあり、このため、国土計画にも民意に基づく国土計画と国家要請に基づく国土計画という2種類があるという。ここでの問題は民意による国土計画の可能性であるが、それは「その時代が、あるいは国家が自由主義であるかどうかによってきまるように思える」(国土計画:23)という。すなわち、国土計画は「民意の自由にある程度の強き犠牲を要求することになる。そうしたことを自由主義の素地の上において行わんとするのは初めから矛盾である」(同:23)とする。それなら、余り犠牲を強くないような例えば、①交通の利便性、②環境の改善、③風致保全その他などを目的とするような国土計画であれば実行できそうであるが、石川は、これらの計画であってもやはり一部の人々に対しては犠牲を強いることになりはしないし、また、「私益自由主義の根本理念が富の絶対性の獲得よりむしろ富の相対性の増

加にある」(同:24)ことを思えば、「『総ての人のため』と言うことは自由主義自体にとって意味なきことになる」(同:24)として、結局、「民意を理念とした国土計画は現代においてはいかなる場合にせよ成功し得ない」(同:24)と結論づける。

### 3.2 国土計画の成立条件

したがって、「国家が自由主義を脱皮した時初めて国土計画は問題なしに成立するということになる」(国土計画:25)ということになる。石川は、過去の英米等の経験から「自由主義を捨てない場合、国土計画は結局、絵にかいた餅」(国土計画の実際化:33)であるという。

それでは、国家が自由主義を脱するのは具体的にどういう時かといえば、「今までの例によれば、『国家が危急に瀕した場合』にして『国民がこれを本心から理解し』『優れた指導者が出て明快なる復活の目標を立てた場合』」(同書:25)であるという。

つまり、石川は、国土計画が真に実効性を持つためには国民の権利をかなりの程度制約する必要があるが、それは自由主義ではなく全体主義でなければ行えない。したがって、実効性ある国土計画は国家非常時でなければ成立しない、と考えるのである。ここから、彼の国土計画論は必然的に戦争と強固に結びつくことになるし、ドイツの国土計画を高く評価することになる。

「時代要請としての国土計画」については、まさにこのとおりであろうが、「本質としての国土計画」について石川はどのように考えていたのだろうか。もし、「本質としての国土計画」についても全体主義でなければ真の実効性が期待できないのなら、その基本となる都市計画も全体主義でなければ真の実効性は期待できないということになる。石川はそのように考えていたのだろうか。確かに、戦争とはいわないまでも、大災害等を契機に都市計画が一気に進むのは、阪神・淡路大震災等に過去に見られた現象である。しかし、国家的非常時に都市計画が高い実効性を持つという事実と、都市計画が高い実効性を持つためには国家的非常事態が必要であるということとはまったく違う次元の話である。石川が、「本質としての国土計画」の実効性について、どのように考えていたのかは、筆者の読みが足りないせいかもしれないが、残念ながら今回の4冊の著作の中には見当たらなかった。

### 3.3 国土計画に対する姿勢

最後に是非言及しておかなければならないことは、国土計画に対する石川の姿勢である。

石川は、都市の集積効果を殺ぐことなく、いかにして過密や混乱を抑制するかに心を砕いた。その結果、人口20万都市を中心に人口5万都市、2万都市と段階的に都市圏を構成し、圏域全体として200万人を確保する生活圏を提案するようになる。「国土計画の実際化」において、そうした圏域論を展開した後で、「自分の隣人を愛さず、自分の町に無関心なものがなんで愛国的な気持になろうか。なったといっても、それは実に隣人という実感が湧かない、観念的な空なものにすぎない」(83)と指摘し、こう断言する。「嘘と本当の国土計画の境目は、こういう社会建設に何等興味がなく、生産の配置をやるか、こういう社会を造ることを最後の目途として国土計画をやるかで、分かれるような気がする。『気がする』ではない正にそうなのである」(84)。

また、「日本国土計画論」の自序では次のように言う。長い全文を引用する。

「ただ自分は考える。

凡そ一国の事、考え様によっては国土計画ならざるはない。まして、都市、農村の計画は国土計画の細胞である。

これに興味なく、これの何たる事を解せず、いたずらに壮大なる「国土」の名に酔える「大計画」が議論せられ「それにて終わる」ならばそれは誠にそのまま空中の樓閣である。

人間は最後に家に住み、都市農村を形成するものである。

その都市農村を無視するものは人間を放任するものである。

人間と縁なき国土計画は—それはトラックではあろうともバスではあり得ない。」(2-3)

2回にわたり、石川栄耀の国土計画に関する4冊の著作を駆け足で見えてきた。当然のことながら、彼の国土計画については、まだまだ検討すべき点が多々ある。例えば、「都市計画及国土計画」は1954年に改定版が出版されているが、そこでの国土計画に対する考え方は1941年版とどう変わったのか、あるいは変わらなかったのか。事業面における国土計画と都市計画の連続性はどのように考えられていたのか。国土計画と民間活動の関係についてはどうか等々である。機会があれば、これらの点についても考えてみた。

さて、4冊の著作全体を通じて筆者の次のような感想をもった。

石川が本来的に考えていた国土計画論は、本論でいう「本質としての国土計画」であったように思う。だからといって、「時代要請としての国土計画」に表面的に同調していたのではないだろう。心底からその必要性を感じていたし、おそらく、これが、都市計画、土地利用調整を大きく実現する千載一隅の手段と考えていたのではないだろうか。しかし、彼が国土計画に究極的に求めていたものは、自給政策の樹立や人口計画の確立や防空国土の構成ではなく、人口集中に伴う都市問題の解消であったように思う。だから、国土計画も地方計画も都市計画も一体的に考えていたのだろう。

石川の国土計画論は、あくまでも都市計画から出発するボトムアップ型であり、また、国土計画に理念や思想を求めるのではなく、具体的な問題解決手段を求めるという意味で技術中心であったといえよう。彼の視野には「人間力の増強」までも入っていたが、国土計画として大風呂敷を広げず、その本質を「土地の秩序づけ」と限定したところに技術者としての誠実さを感じる。

石川栄耀の国土計画論は、彼の経歴そのままであったといえよう。

#### 余録: 石川栄耀のユーモア

石川はユーモアを愛する人であった。徳川夢声を会長にした「ゆうもあ・くらぶ」を結成し、また毎月文化寄席という名の寄席を主催していたという。その片鱗が「国土計画の実際化」に見られる。

最後にそのいくつかを紹介して、2回の連載を終わりとする。

当時、イギリスは地方計画の必要性を説き、各国に地方計画を策定するよう勧めたが、自身は一向に計画を策定しなかった。石川は、その原因を、おそらく自由主義国家のイギリスでは、国民に強い統制を加えることになる地方計画の策定など無理だったのだろうと推測して、次のように書く。

「例えて見れば、それはあたかも酔漢に立派な禁酒演説をさせようとするが如く、それ自身矛盾した仕事であった。」(12)

交通機関の整備は、人口集中を加速させるのか、それとも人口分散に寄与するのか。これは現在も続く問題だが、石川は次のようなたとえ話をする。

「私は、このことをたとえて、交通機関は梯子だという。二階へ梯子をかけた時、一階の人が二階に上るか、二階の人が一階に降りるかは梯子のせいではない。それは他の力でやらなくてはならない。即ち、梯子をかけておいて一階の方へ御馳走をおけば、その梯子は二階から下へかけたことになり、逆に二階に珍味をならべれば、その梯子は一階から二階へかけたことになる。問題は、梯子ではなく、御馳走のありかたである—といていたのである。」(97-98)

石川といえば、東京新宿の歌舞伎町の生みの親として有名である。人口の定住を図るには、娯楽が楽しめるようにしなければならないとして、盛り場の建設方法を述べる。路地みみたいなところへ、ちょっとした広小路をつくったり、映画館やお茶を飲んだりするところも必要である、アーケードもいい等と述べた後で、こう書く。

「なおこの他、申上げていいか悪いかわからない娯楽もあるが、それは略することにする。」(106)

本論は筆者の個人的見解です。