

戦前における地方計画論の軌跡

—地方計画仮法案・関東地方計画要綱案を到達点として—

Study on the Tracks of Regional Planning Idea in Japan, before World War II

-Regional Planning Bill and Kanto Regional Planning Draft Outline as a tidemark-

37096146 阿部正隆

After World War II, regional planning system in Japan works with the legal frame of the regional core project on the national land planning. But this legal frame did not provided with the city planning law. The Japanese city planning law has no regional planning section still now. It feels divided into national land planning, regional planning and city planning. They do not interact well. This paper examines the introductory and spreading stage of regional planning idea in Japan, aiming to clarify its tracks and a peak. Kazumi Inuma encountered the term in the U.S. but got the idea in England. After he introduced the idea in 1923, in Japan, the idea was spreading. There were some essays applying the idea to Japan in "Toshi-Kouron". The idea was spreading and accepted by some bureaucrat and engineers. Regional planning bill was made by them in 1941. After that, Kanto regional planning draft outline was made in 1942. The bill and the draft outline were a tidemark of regional planning idea in Japan before World War II. They connected the idea of "Tokyo Metropolitan Parks and Open Space Planning" and "National Capital Region Development Plan".

Keywords : Regional Planning, Regional Planning Bill, Kanto Regional Planning Draft Outline
地方計画、地域計画、地方計画法案、関東地方計画要綱案

第1章 序論

1. 研究の背景

2005年の国土形成計画法の制定により広域地方計画が策定され、現在広域計画が再考されつつある。地方計画は都市計画法第13条中に「・・・都市計画は・・・国土計画又は地方計画に関する法律に基づく計画・・・に適合・・・」と定められているにも関わらず、今日まで都市計画法と一体的に運用される地方計画法は存在していない。

地方計画とはRegional Planningの訳語であるが、1960年代以降地域計画と訳されることが多いが、「地方」という言葉は広さとしての範囲を限定する意味合いがないことから今日まで「地方計画」という言葉に統一的な定義が存在していない。

本研究では地方計画が現在のような状況となるに至った要因を考察する上で戦前における地方計画の初期段階を見てみる必要があると考え、研究を行った。

2. 研究の目的

本研究の目的は、①地方計画論の導入から普及の過程にみられる思想的変遷を明らかにすること、②戦前における地方計画論の到達点を探ることの2点である。

3. 既往研究と本研究の位置づけ

主な既往研究としては、秋本他(2009)¹⁾や石川(2001)²⁾、石田(1987)³⁾等が存在するが、本研究は①戦前において地方計画論が導入された後の普及過程及び当時の日本への適用試論、②地方計画仮法案、関東地方計画要綱案の各々の策定過程及びその内容の詳細の2点に着目することにその新規性がある。

4. 研究の方法・構成

本研究の方法は各種資料の文献調査により行った。特に今まで扱われていない「都市計画及地方計画二閣スル調査委員会」⁴⁾、「都市計画連絡協議会」⁵⁾の2つの一次資料の分析を中心に行った。

本研究の構成は第1部において地方計画論の導入から普及にいたる過程を分析し、地方計画論の思想を考察し、第2部において地方計画論の戦前における到達点として地方計画仮法案、関東地方計画要綱案を分析し、地方計画論の実務を考察する。

第1部 地方計画論の思想

第2章 地方計画論の導入

1. 飯沼一省の米欧外遊

1923年2月から12月にかけて米欧に都市計画調査のために外遊した内務事務官飯沼一省によって、日本へとRegional Planningが紹介された。

2. 米欧外遊によるRegional Planningとの遭遇

米欧外遊中の足跡を辿ると飯沼は1923年4月のボルチモアにおける全米都市計画会議においてRegional Planningと遭遇し、その後渡ったイギリスやスウェーデン、ゴータンブルグにおいて開催された国際会議において田園都市論や衛星都市論による広域計画理論に触れ、日本へ紹介した。

3. Regional Planningが地方計画となるまで

「地方計画」という訳語は1924年6月の都市公論における飯沼の記事⁶⁾において初めて使用され、以後定着することとなった。しかしながら、地方計画の内容、その範囲や定義に関しては確立されることはなかった。

第3章 地方計画論の普及1

—雑誌「都市公論」にみる地方計画論—

1. 雑誌「都市公論」にみる地方計画論の流れ

都市研究会機関誌「都市公論」は当時の内務官僚や技師たちの思想を知る上で適当な資料であり、この中での地方計画論の扱われ方をみると、1920年代にRegional Planningが導入されてからアメリカやイギリスの事例紹介がみられ、1930年代においては日本の各地方に対して適用した試論がみられた。同時に外地における大都市を予見した計画の実践も行われていた。その後1930年代後半においてはドイツを初めとして各国の事例紹介があり、1940年代に入ると国土計画論への重心の移動、防空研究の高まりがみられた。

この時期に日本の広域計画の目指すべき形として中央集権的な国土計画→地方計画→都市計画という構成が多数主張された。

2. 海外事例の流入と研究

雑誌「都市公論」中の記事における海外事例の紹介を整理する。地方計画の形態に着目すると、ニューヨークのような大都市拡大型（図1）やアメリカでは地方計画にあたるものとして州間計画があることを紹介した。またロンドンを中心とした衛星都市型やイギリスの典型的な連合都市計画委員会による自治体間の調整計画、その他各国にもみられる所謂広義の地方に対する計画が紹介された。

計画・執行機構に着目すると、アメリカにおける新たな機関としての地方計画委員会、イギリスにおける自治体間調整のための連合都市計画委員会、その他現行の機関に優越する上位機関の設置や既存機関の活用といったものが見られた。

自治制の強いアメリカや連合都市計画としてのRegional Planningを重視するイギリスは調整型の機構を好み、ドイツやソ連のように全体主義国家では新

たに国土計画局、地方計画局等の中央集権的機構を設けていたことが紹介された。

3. 地方計画試論

日本に対する地方計画論の適用をした試論としては大きく分けて主題型と総合型がみられた。主題型とは風致や交通、農業、工業、人口といった主題を定め、その主題に対して地方計画的に試論を展開したものである。例えば図2に示すように長崎、佐世保、雲仙地方を対象として、交通を主題とした地方計画試論がなされた。

一方、総合型としては1936年第3回全国都市計画協議会において議論された大都市の過大化を規制するために三大都市圏に対し、交通や地域制、行政機構等の多様な観点から提案されたものや千葉県を帝都に対する農漁村と位置づけ、県内を八地方に区分したものの、北海道に対するものが見られた。例えば図3に示すように関東地方を対象とし、大都市の過大化を規制するための地域制が提案された。

第4章 地方計画論の普及2

—人物にみる地方計画論—

1920～30年代に欧米に留学・出張した、武居高四郎、飯沼一省、石川栄耀、奥井復太郎、北村徳太郎（留学・出張順）の5名の人物に着目し、その地方計画論を分析した。

彼らは地方としての圏域の捉え方や地方計画の趣旨を著述活動を通じて主張した。共通点としては、分散を基調とし、交通、緑地といった要素を挙げた。学問的背景や職種が異なるが、当時、欧米への留学・出張、外地における仕事を通じてRegional Planningに注目し、分散を基調とした行政区域にとらわれない広い圏域での地方計画論を都市計画における問題を解決するものとして捉えつつあったことが明らかとなった。

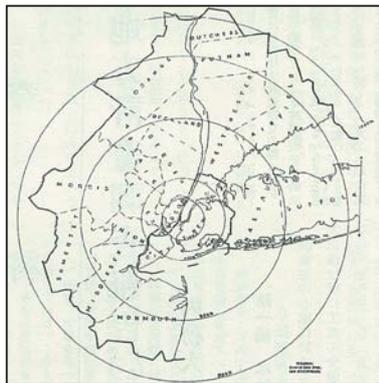


図1. 紐育地方計画区域図⁰²

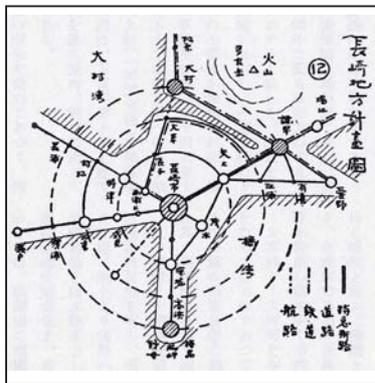


図2. 長崎地方計画図⁰³

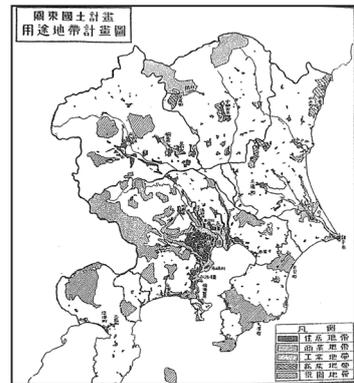


図3. 用途地帯計画図⁰⁴

第2部 地方計画論の実務

第5章 地方計画をめぐる行政機構

1. 都市計画と内務省

都市計画の所管は1918年の都市計画法策定にあたり設置された大臣官房都市計画課からの流れを辿り、都市計画局に昇格されるもすぐ課に戻り、防空法の公布とともに防空事務も所管する計画局となった。

2. 戦時体制と企画院

一方、国土計画を所管する流れが内務省とは別にあった。内閣調査局からの流れを受けて設置された企画院である。企画院は国家の重要政策を調査立案する機関であったが、他の省庁に優越する権限はなく、実行力に乏しかった。

3. 地方計画の所在

1941年勅令843号において初めて「地方計画」の所管が内務省官制に明記された。この時点で地方計画法を作成し、所管事務とする意図があったと推察される。企画院は1943年に廃止され、国土計画—地方計画—都市計画が一元的に内務省に所管されることになり、戦前において地方計画論が実務として実現される状況は整いつつあった。

第6章 「地方計画仮法案」

— 国策としての地方計画論 —

1. 都市計画及地方計画二関スル調査委員会

本研究でいう地方計画仮法案とは「地方計画法案」及び「地方計画法施行勅令案要綱」のことであり、内務省に設置された「都市計画及地方計画二関スル委員会」により策定された。1940～41年にかけて全16回の会議が開催された。委員の構成は委員長内田祥三、幹事伊東五郎、高山英華をはじめとして建築分野出身者に偏っており、内務事務官を含まない点が特徴的である。

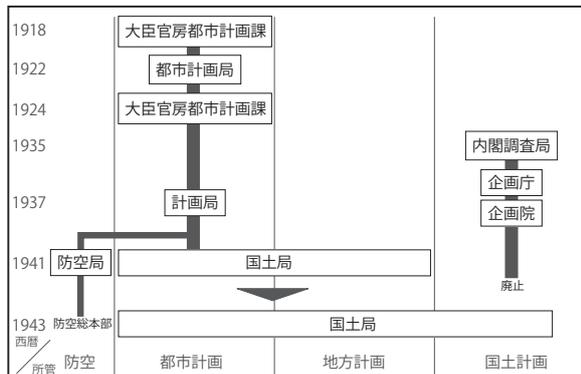


図4. 地方計画関連行政機構の変遷⁰⁵

2. 地方計画仮法案の策定

策定過程を見ていくと、3編の条文項目のまとまった資料が存在し、条文項目の変遷は図5に示す通りである。法案条文は大きく分けて①地方計画の定義・運用方法、②地方計画地域制、③地方計画法における罰則及び法的効力の3種の内容で構成されており、事業や施設整備計画ではなく、実質的に地域制による規制によって地方計画を実現しようとしていたことが明らかとなった。

3. 地方計画仮法案の内容

地方計画法案の内容をみていくと、目的は「・・・人口、産業、文化等の合理的配を図り・・・土地の利用、開発及保全竝に重要施設の配置に関する総合計画・・・」⁰⁶であると定められた。但し地方計画区域に関して具体的な言及はない。

運用方法としては内務省に設置する地方計画委員会によるものとし、権限は関係省庁の諮問に応じ調査審議を行い、建議するものとされ、積極的な調整権限、優越権は付与されなかった。

地方計画地域制の主眼は都市膨張の規制におかれ、全区域に対して設けることが出来る緑地保持のため建

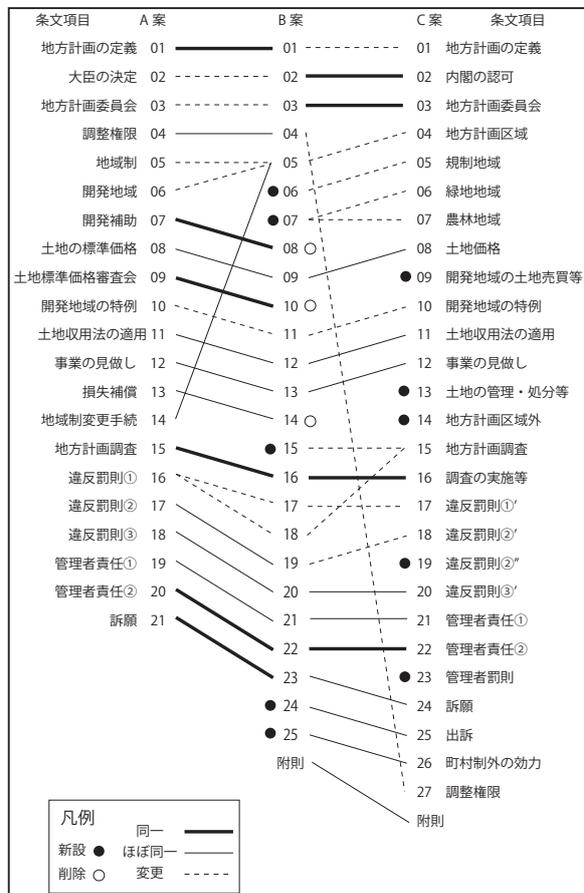


図5. 地方計画法案条文項目の変遷⁰⁷

築の禁止・制限を定めた緑地地域、地方計画区域内に関しては規制地域、農林地帯、開発地域を設定することが出来た。規制地域は都市膨張規制のため工場等の施設の設置を禁止・制限し、農林地帯は農業、林業、原始産業の利益を害するおそれのある用途を禁止し、開発地域は大都市から適当な距離を隔て、工業地、住宅地等として開発することが定められた。

目的中には重要施設の配置に関する総合計画であることが明記されたが、重要施設計画そのものに関して言及した条文項目はなく、あくまで地方計画地域制により都市計画によって対象とする圏域よりも広い圏域を捉えることで、都市計画では解決出来ない問題を解決しようとしていたことが考えられる。

第7章 「関東地方計画要綱案」

一 地方行政としての地方計画論

1. 都市計画連絡協議会

関東地方計画要綱案は都市計画東京地方委員会内に1941～42年にかけて設置された「都市計画連絡協議会」により作成された。但し実質的には小委員会により策定されたと考えられ、委員は東京、神奈川、埼玉、千葉の1府3県の関係者によって構成された。全17回の会議が開催されたが、具体的な開催日は不明である。

時期的にも前章においてみた地方計画法案を踏まえ、具体的に関東地方に対して法案を適用した際にどのような地方計画が描けるかを検討したものと考えら

れる。

2. 関東地方計画要綱案の策定

関東地方計画要綱案項目の変遷をみると、資料中に項目に関してまとまった全7編の資料が確認でき、図6に示す通りとなった。

まず、要綱案の名称は「総合計画」、「帝都地方計画」、「関東地方計画」という変遷を辿っており、帝都地方計画という名称を辿ったことから帝都東京を中心とした首都圏の広域計画であったと考えられる。

地方計画地域制としては前章においてみた4つの地域制（規制地域・農林地帯・開発地域・緑地地域）とはいささか異なり、規制地域を疎開地区、特別地区、緑地地区、普通地区に、開発地域を市街地区、緑地地区に、その他未指定地域を設定することが可能となっている。とくに農業地区から緑地地区への変更が見られ、農業と緑地を一体的に扱っている。

法制・行政機構に関しても審議が行われ、行政機構案としては道州制に言及し、道・州—地方計画局—府県—市町村という機構が提案されたが、継続審議扱いとなり、決定されることはなかった。

重要施設計画に関しても緑地計画、鉄道軌道計画、港湾計画、電力計画、住宅計画といった具体的な項目立てが行なわれたが、こちらも継続審議扱いとなり決定されることはなかった。

3. 関東地方計画要綱案の内容

次いで具体的にその内容の詳細をみていくと、「本地方計画ハ高度国防國家ノ建設ヲ目標トシ、特ニ過大

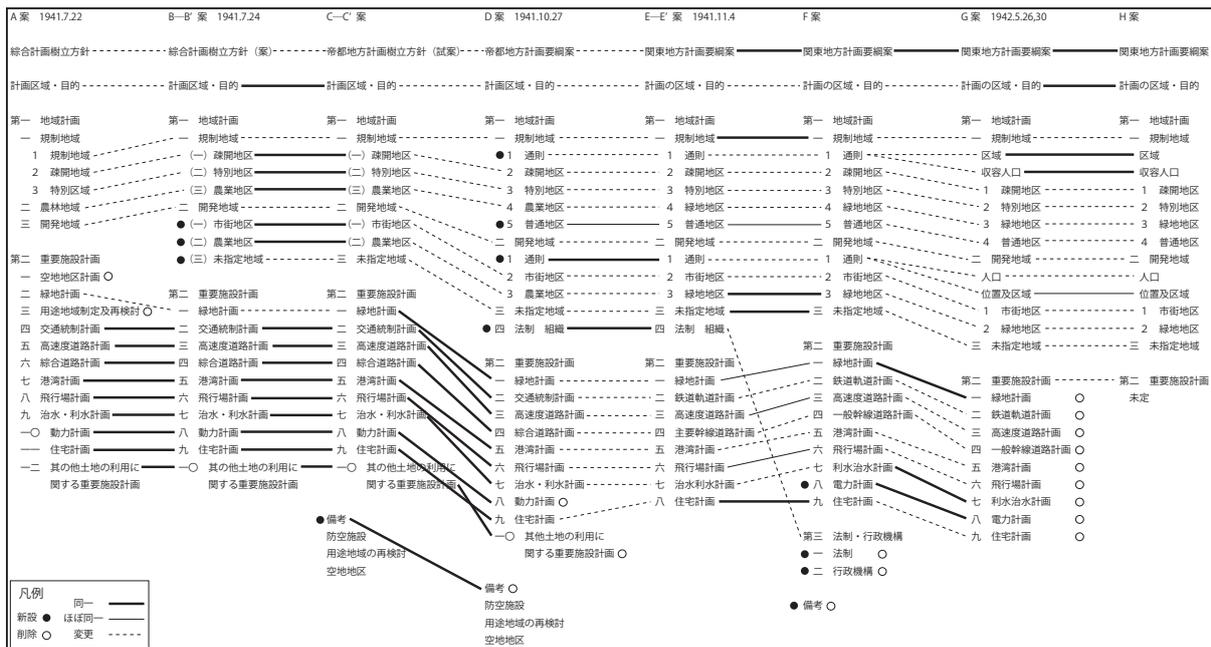


図6. 関東地方計画要綱案項目の変遷⁰⁸

都市ノ規制ニ重點ヲ置クモノニシテ、帝都ヲ中心トシ關東地方（東京府、神奈川縣、埼玉縣、千葉縣、茨城縣、栃木縣、群馬縣及山梨縣）ニ於ケル土地ノ用途並ニ重要施設ノ綜合計畫ナリ」⁹⁹と定められ、目的は高度国防國家の建設を目標とし、過大都市の規制に重点を置いたものであった。地方計画区域は關東地方を行政区域に沿った1府7県としていた（但し協議会の委員は1府3県であった）。

主な内容は地域計画（地方計画地域制）、重要施設計画、行政機構の3種で構成されていた。しかしながら重要施設計画、行政機構に関しては決定されることなく、地域計画が実質的な内容であった。

地域計画の詳細をみていくと、まず關東地方計画一般に関して図7に示す通りとなる。内側の円が示す東京駅を中心として半径50km圏、外側の円が示す同100km圏に対し、東京、横浜、川崎の連坦した密住市街地から人口、工場を衛星都市的に分散させようとしていることが分かる。

これらの開発地域として設定された衛星都市は相互に30km以上を隔て、工場適地にして人口1万人以上の小都市を包含する区域に収容人口20～30万人、人口密度5000人/km²として計画された。

開発地域内は現在の市街地及び将来市街地として開発すべき市街地区と予想市街地の外周に幅員2km以上の緑地地区が設定された。

また規制区域内も特別地区、緑地地区を同様にして定め、衛星都市自体の膨張抑制も図った。

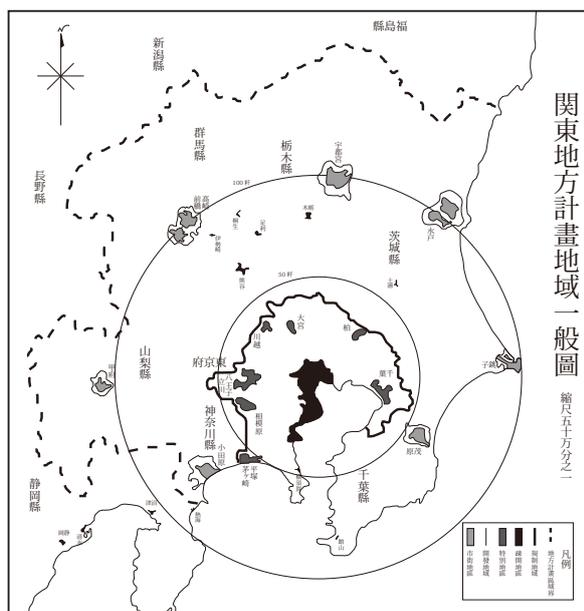


図7. 關東地方計画地域一般図¹⁰

図7の中心部、規制地域に対しては図8に示す通りとなる。規制地域は東京駅を中心として半径40km、収容人口1000万人として計画され、疎開地区は東京、横浜、川崎の旧市域及び密住市街地において工場・学校の制限・移設、市街地整備を図るものとされた。

特別地区は工場適地にして人口1万人以上の小都市を包含する市街地区域に収容人口8～15万人、人口密度5000人/km²の衛星都市を選定し、規制区域外に移設困難な工場の設置を許可した。

緑地地区は予想市街地の外周に幅員2km以上の区域を担保し、膨張抑制と都市農業地の確保を図った。

普通地区は規制地域中上記地区以外であり、工場・学校の建築を禁止・制限した。

第8章 「中央計画素案・同要綱案」

— 国土計画の中の地方計画論 —

1. 「中央計画素案・同要綱案」の内容

企画院が廃止前に策定した国土計画である1943年策定の中央計画において地方計画がどのように扱われていたかをみると、第三部に地方計画に関する事項が定められていた。

地方区分は樺太、北海道、東北、関東、北陸、東海、近畿、中国、四国、九州の10地方であり、各々に対して、産業、交通、電力、文化厚生、人口配置の各要素の方針を列挙した。しかしながら各計画をどのように空間的に分布させ、事業や規制により計画を如何に実現させるのかに関してまでは言及していなかった。

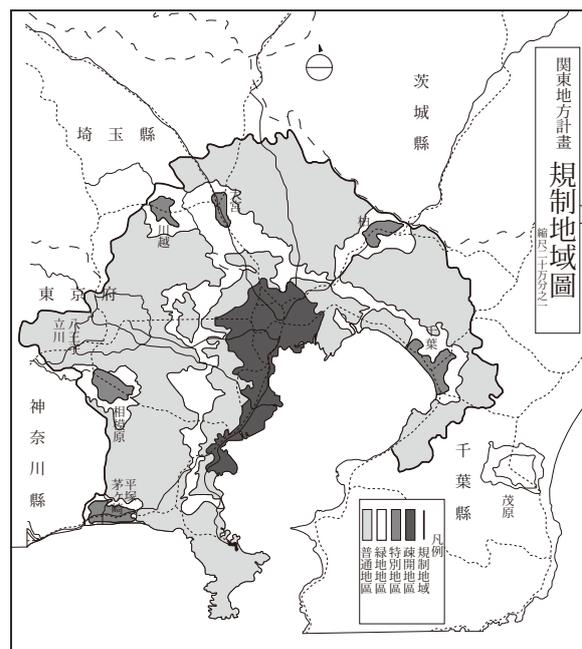


図8. 關東地方計画規制地域図¹¹

2. 国土計画の中の地方計画論

戦前の日本における国土計画の中において地方計画論は国土計画の目標に基づき、産業の適正配分及び人口の分散を各地方の特性に応じて実現するための方針を述べたに留まり、それ以上の言及はなかった。企画院と内務省による所管の違いにより計画としての実行力も乏しく、企画院の廃止に伴い、中央計画は消えてしまった。

第9章 結論

1. 地方計画論の導入から普及

地方計画論の思想として Regional Planning から地方計画となり、1920年代からアメリカ、イギリスの事例をはじめとして、海外の事例が紹介され、1930年代半ば頃、日本における各地方への適用試論が見られた。アメリカ、イギリスの事例は都市計画→地方計画というボトムアップ型であったが、日本はドイツを参考とした中央集権的な、国土計画→地方計画→都市計画というトップダウン型の地方計画を目指そうとする主張が数多くみられた。

地方計画の捉え方を区域・範囲に着目してみると、①大都市の過大化を抑制する大都市を拡張した境域を対象とした計画、②関東地方、東北地方のように広義の地方を対象とした計画、③外地における新都市の建設にあたり、大都市化を予見し都市計画の範囲よりも広域を対象とした計画が存在していた。

地方計画の内容及びその性格に関しては①アメリカやソ連のような開発、資源配分型計画、②イギリスやドイツのような再編成的計画といった分類がなされていた。

行政機構に関しては、①アメリカやイギリスのような調整型、協議型の委員会を中心とした形式、②ドイツやソ連のような中央集権的な形式が存在したが、これらが一つに収斂することはなかった。

2. 戦前における地方計画論の到達点

地方計画論の思想を踏まえ、その実務においては、1941年に策定された地方計画仮法案により、地域制による地方計画制度の基盤が形成された。

関東地方計画要綱案が1942年に策定され、目的は高度国防国家の建設であるが、内容中規制地域内の疎開地区において「防空」という用語が1度登場する以外は言及されておらず、その他地区制に関しても大都市の膨張抑制や地域振興を目的としていた。

当時の状況の下で、東京を中心とした関東地方に衛星都市論を適用し、現状の都市計画の問題を解決する上で捉えるべき計画圏域を「地方」に求めていたのである。

さらに関東地方という広域計画としての範囲を確立し、首都圏整備計画に至る認識の基調を成したと考えられる。

したがって戦前における地方計画論の到達点として、「地方計画仮法案」「関東地方計画要綱案」があった。東京緑地計画は戦前における地域計画の最初のマスタープランと評価されるが、上記2案は東京緑地計画と戦後の首都圏整備計画の間をつなぐものとして位置づけられるのである。

3. 今後の課題

今後の課題としては、当時関東地方以外にも近畿、名古屋、北九州において同様に都市計画連絡協議会が設置されていたことからこれらの地方ではどのような影響を戦後の首都圏整備計画に与えたと考えられるのかを詳細に検証すること等が挙げられる。

【補註】

1. 飯沼一省（1924）、「欧米の都市を見て—都市計画主任官招待会に於て（二）都市計画会議に列席して」、『都市公論』Vol.7 No.6 pp.55-58、都市研究会を参照。
2. 内務省大臣官房都市計画課（1926）、「紐育地方計画調査報告（一）」、『都市公論』Vol.16 No.1、都市研究会の pp.78 より引用。
3. 谷口成之（1934）、「長崎地方計画論（下）」、『都市公論』Vol.17 No.10、都市研究会の pp.71 より引用。
4. 西村輝一（1936）、「国土計画に関する制度要綱に就て」、『都市公論』Vol.19 No.8、都市研究会の pp.18-19 より引用。
5. 副田義也（2007）、『内務省の社会史』、東京大学出版会、秦郁彦（2001）、『日本官僚制総合事典 1868-2000』、東京大学出版会を基に筆者作成。
6. 参考・引用文献4）の3678-4(1/3)より引用。
7. 参考・引用文献4）の3678-4(1/3)、11(3/3)、16(2/4)を基に筆者作成。
8. 参考・引用文献5）を基に筆者作成。
9. 参考・引用文献5）より引用。
10. 参考・引用文献5）の「関東地方計画地域一般図」図面を基に筆者作成。
11. 参考・引用文献5）の「関東地方計画規制地域図」図面を基に筆者作成。

【主な参考・引用文献】

- 1) 秋本福雄・阿部正隆・梶田佳孝（2009）、「飯沼一省の米欧外遊と地域計画との遭遇」、都市計画論文集 No.44-3、pp.887-892、日本都市計画学会
- 2) 石川幹子（2001）、『都市と緑地』、岩波書店
- 3) 石田頼房（1987）、『日本近代都市計画史研究』、柏書房
- 4) 「都市計画及地方計画ニ関スル調査委員会」資料、東京都公文書館内田祥三資料所蔵
- 5) 「都市計画連絡協議会」資料、東京大学工学部都市工学科奥田教朝文庫所蔵