

戦時期日本の工場用地造成と都市計画・国土計画：
土地商品の統制とその実態

メタデータ	言語: ja 出版者: 静岡大学人文学部 公開日: 2015-05-20 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 沼尻, 晃伸 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.14945/00008541

論 説

戦時期日本の工場用地造成と都市計画・国土計画 ——土地商品の統制とその実態——

沼 尻 晃 伸

課題の設定

I 1930年代後半における工場用地の造成

①工場用地の規模と分布

- 1) 地主による土地区画整理事業
- 2) 土木建築資本による臨海部埋立地の造成
- 3) 地方公共団体による土地造成
- 4) 資本による直接の土地買収

②土地造成の手法と地価

③土地造成と都市計画との関連

- 1) 用途地域制の理念における変化
- 2) 土地造成と用途地域制との関連

II 1940年代前半における土地商品への統制

①工場用地造成に伴う問題点に関する認識

②土地商品への新たな統制手法とその実態

③都市計画・国土計画と土地商品の統制

結語

課題の設定

軍需品生産の増強と同時に、軍需品の原材料となる金属工業やエネルギー部門の生産力の拡充を余儀なくされた日中戦争期の日本において、これらの生産に必要な工場の建設が四大工業地帯を中心に全国各地で進んだ。それでは、これらの工場の新設に必要な土地商品の供給はどのように行われたのであろうか。本稿は、日中戦争期からアジア太平洋戦争期にかけて日本に建設された軍需工場に必要な土地の供給と、都市計画・国土計画に基づく工場用地の統制の実態を明らかにすることを課題とする。

本稿において、戦時期日本の土地商品の統制を明らかにする理由の一つは、近年急速に進みつつあ

る日本の戦時経済に関する研究のなかでもあまり注目されてこなかった土地商品の実態を、戦時経済統制との関連で明らかにするためである。戦時期の土地商品への統制や土地問題については、いくつかの視角から研究が積み重ねられてきた。第一に、小作料統制令や臨時農地等管理令、臨時農地価格統制令などの戦時農地立法の意義を、近代日本の土地所有権の特質を前提として理解しようとする視角からの研究である¹⁾。第二に、軍需工場の農村への建設、資本による農民からの土地買収などの事例を通じて、資本主義と農村との関係を歴史的に明らかにしていこうとする視角からの研究である²⁾。しかし、当該期の軍需工場の建設に必要な工場用地に関する全体的把握やそれに対する統制を実態レベルで分析した研究は、数少ない³⁾。これまで検討されることの少なかった戦時期日本の土地商品（特に工場向け土地商品）の実態とそれに対する統制を実証的に分析すること、この点が本稿の主たる検討課題である。

しかし、戦時期日本の土地商品を分析する理由は、単に研究史の穴を埋めるためのものではない。土地に対する戦時期の統制を、近現代日本における私的土地利用に対する公的統制の歴史に位置付けて理解すること、この点が第二の理由である。近代に入って土地利用の自由が認められた日本において、都市計画法・市街地建築物法の制定によって無秩序な都市開発・土地利用を規制し始めたのは1920年代であった。戦時期には、防空上の理由や、食糧増産と工場新設という総力戦遂行上の異なる土地利用の調整から、国土計画構想の下で、土地利用の統制が行われた。統制手法においても、「平時」の段階では見られなかった地価や地代の統制など、戦争目的に即して土地商品そのものを統制する手法が取り入れられたのである。

筆者は、これまでに、日中戦争開始前における日本の都市計画用途地域制について検討し、東京・名古屋などの大都市では、都市計画担当者が土地利用の統制を図る上で地価の統制が重要となる問題を認識していたものの、実際には計画上の工業地域へ工場を誘導するには至らなかったことを明らかにした⁴⁾。しかし、戦時経済統制の下では、戦争目的のための土地商品の統制手法が新たに法的に定められた。戦時統制以前から存在した用途地域制は、戦時期に開発された統制手法を組み込んで新たな役割を担ったのか。国土計画構想の下で土地商品に対する統制はどのように機能したのか。戦時期の土地利用統制をそれ以前からの土地利用統制と関連づけて理解し、その下での土地商品の実態を明らかにすることに本稿の目的がある。

戦前～戦時期の都市計画や国土計画に関するこれまでの研究は、戦前・戦時における私的土地利用に対する公的統制の機能を低く評価するものが一般的であり⁵⁾、本稿においてもこのような理解に立っている。しかし、その理由について、経済的実態に即して検討した研究成果は少ない⁶⁾。そもそも、前述したように、戦時期の工場向け土地商品の供給が全体としてどのように行われたのか、このこと自体、本格的に検討されてこなかったのである。以上の問題関心に基づいて、本稿では分析対象を工場用地に限定し、土地商品に対する統制が本格的に実施される以前の1930年代後半と、土地価格の統制や土地

利用の統制が強まる1940年代前半に大きく時期区分して、以下の二つの点を中心に検討を進める。

第一に、工場向け土地商品の供給の実態についてである。戦時期においては、京浜工業地帯における臨海部の埋立事業に代表されるように、工場立地に必要な土地造成と基盤整備が本格的に進められる一方で、戦前からの制度であった土地区画整理事業も継続して進められていた。これらの土地商品の供給の特徴を明らかにすると同時に、現実には多数存在した、軍需資本が直接土地買収する事例にも注目していきたい。

第二に、中央政府や地方公共団体による工場向け土地商品の統制内容についてである。戦時期に新たに実施される土地商品に対する統制の内容と実際の効力を、当該期の土地商品の供給上の特徴との関連で検討すると同時に、そのことが戦時期の都市計画・国土計画にどのような意味を付与したのかを追究する。

本稿で用いる「統制」という言葉について、若干の説明を加えておこう。本稿においては、土地商品の価格に関する「統制」と土地利用に関する「統制」という二種類の意味で、「統制」という語を用いている。両者の意味するところが異なることは言うまでもないが、関連性があることに留意する必要がある。当該期日本の都市計画や国土計画は、土地市場を否定する制度ではなかった。土地市場を前提として、土地利用計画に基づき工場立地を一定の地域に誘導しようとするものであった。そのため、工業地域以外への工場立地を規制することも重要だが、同時に、土地利用計画上の工業地域に工場が集中するように、政策主体が工場立地にふさわしい土地商品や産業基盤を工業地域に準備する必要が生じる。いくら法的に工業地域を定めても、その地域の地価が高騰し資本の経済合理性に反すれば、資本は別個の工場立地地点を探すこととなり、結果として工業地域に工場を誘導することができなくなると考えられるからである。このように、本稿では“土地利用の統制”を、単純に法的に規制する意味のみで捉えるのではなく、市場を媒介とした土地商品の運動を政策主体が意図的に誘導する意味を含めて分析する。それゆえ本稿では、戦時期に始まる地価の「統制」と土地利用の「統制」との関連に注目していきたい。

I 1930年代後半における工場用地の造成

①工場用地の規模と分布

最初に、日中戦争が開始した1930年代後半において、工場向けに造成されていた土地の規模とその分布を検討する。もっとも、当該期における工場用地造成の規模を全国レベルで調査した文献は管見の限りみあたらない。そこで本稿では、当該期に工場用地を造成したと想定できる事業主体別に、土地造成の規模とその分布の特徴を明らかにする。

1) 地主による土地区画整理事業

表1は、1930年～1938年に設立が認可された土地区画整理組合の事業面積を年度別・施行主体別に示したものである。民間施行土地区画整理事業とは、都市計画法12条で規定されたもので、地主自らが組合を作って市街地向け土地造成を進めるものであった。民間施行土地区画整理事業のなかには、名目的には耕地整理組合による事業として実施されている場合も多く、それらの事業は表1の数字には含まれないという限界を持つが、1930年の耕地整理法改正によって、市街地における宅地利用のための耕地整理事業は認められなくなった⁷⁾。それゆえ、本表の事業面積は当該期の市街地向け土地整理の実態に近い数値とみてよい。土地区画整理事業は、一貫して民間施行による事業面積の割合が高いこと、1930年代前半において低迷していた土地区画整理事業は、1930年代半ば以降増加傾向を示していることがわかる。

表1 1930年度～1938年度において許可された土地区画整理面積

(単位：千坪)

年度	民間施行	公共団体施行	合計
1930	6,376(100)	-(-)	6,376(100)
1931	6,362(100)	-(-)	6,362(100)
1932	4,547(92)	390(8)	4,937(100)
1933	4,900(91)	486(9)	5,386(100)
1934	6,001(97)	191(3)	6,192(100)
1935	3,702(78)	1,053(22)	4,755(100)
1936	5,942(83)	1,218(17)	7,160(100)
1937	9,087(91)	827(9)	9,914(100)
1938	7,930(79)	2,066(21)	9,996(100)

出典) 『区画整理』5巻10号、1939年10月、巻末統計2～3頁・28頁。

註) 市街地向け耕地整理事業は含まない。面積は整理前の面積。
カッコの中の数値は各年度ごとの全体の整理面積に対する各施行別面積の割合。

1930年代後半に土地区画整理が進捗した地域を都市別に示したのが、表2である。東京や名古屋など、大都市における土地区画整理施行面積の広さを第一に指摘できよう。事業主体別の内訳をみると、大都市では公共団体施行分の割合は小さく、地主による民間施行の土地区画整理事業が中心であった。東京近郊の川口や蕨でも、民間施行の土地区画整理中心であった。当該期の東京における区画整理地の分布は、図1に示した。東京では既に1930年代前半までに市南部を中心に民間施行の土地区画整理が進捗していたが、1930年代に入って工業化が進んだ板橋区や葛飾区などで土地区画整理の実施が増加したのである⁸⁾。大都市やその近郊では、地主による土地区画整理事業が、戦時期の工場用地造成に重要な役割を果たしていたといえよう。

表2 1930年代後半に土地区画整理が進捗した主要都市

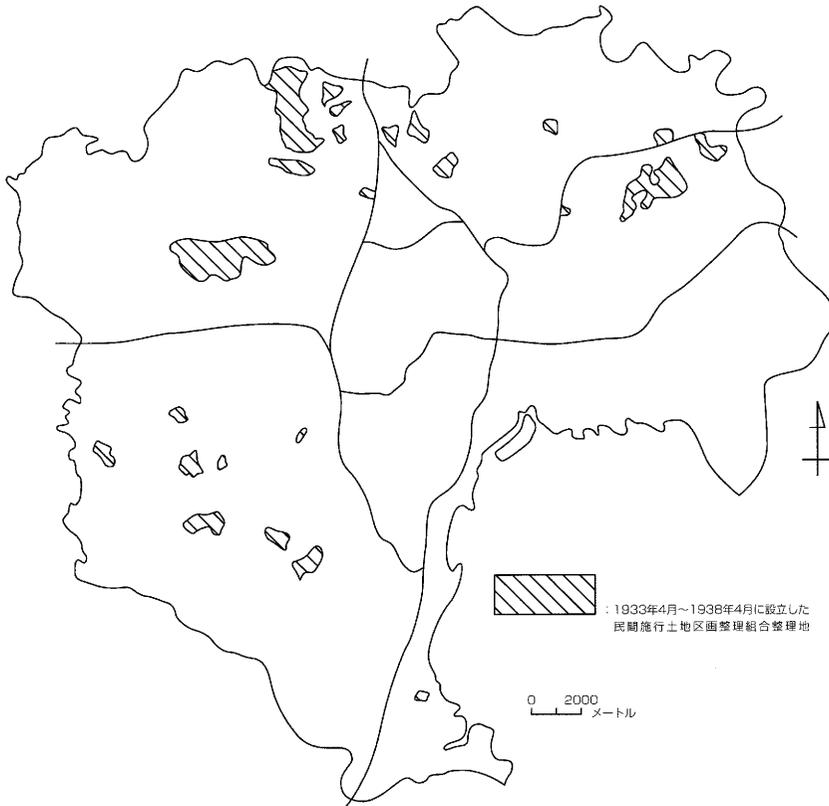
(単位：千坪)

都市名	1934～1938年度	内、公共団体施行分
東京	2,589	16
尼崎	2,465	1,660
名古屋	1,501	145
蕨	1,376	—
京都	1,228	※
留萌	887	—
堺	862	404
川口	752	—
岐阜	689	—
挙母	525	525
門司	505	—

出典) 『区画整理』3巻1号、1938年1月、2～3頁、
同5巻10号、1939年10月、2～32頁。

註) 当該期間の区画整理面積500千坪以上の都市を挙げた。
京都市の公共団体施行分は、1934年～1938年にかけての数値が不明なため※にして
ある。参考までに京都の1939年4月段階の土地区画整理総面積は3711千坪、内公共
団施行分は、2279千坪である。
(『区画整理』5巻5号、1939年5月付録48～49頁)

図1 東京市における民間施行土地区画整理事業 (1933年4月～1938年4月)



出典) 『都市公論』16巻6号、1933年6月、230～241頁。東京市土地区画整理研究会編
『東京市土地区画整理一覧図』1938年。

2) 土木建築資本による臨海部埋立地の造成

表3は、主要土木建築資本の造成地と土地所有面積の変化を示したものである。京浜地区においては東京湾埋立、大阪では大阪北港、北九州では若松築港など、四大工業地帯の臨海部において土木建築資本による埋立地造成が進捗していたことがわかる。土地所有面積をみると、大阪北港、木津川土地運河、大阪湾土地などでは、戦時期にかけて土地所有面積が減少している。これは、「時局の影響に因る工場地の需要が急激に増大」（大阪北港）⁹⁾、「本期に至り重工業方面益々活躍を呈せしかば自然舟楫至便なる工業用地の需要を喚起」（木津川土地運河）¹⁰⁾というように、1930年代半ばまでに造成した土地が、戦時期における工場新設のための土地需要の増加によって売却された結果を示すものといえよう。その一方で、東京湾埋立や若松築港では、戦時期に入って土地所有面積が増加している。この点を東京湾埋立に即してみると、表4からわかるように、同社では1930年代後半に譲渡地も増加しているものの、それ以上に埋立地の造成が進んでいたのである。若松築港においても、表3に示した資本に土地を売却しつつ新たな土地造成を進めていた¹¹⁾。

表3 戦時期主要土木建築資本による土地所有面積の変化

会社名	払込資本金 (円) (1935年)	位置	土地所有面積 (千坪)			主な土地販売先
			1935年	1939年	1943年	
東京湾埋立	12,500,000	横浜市鶴見区及び川崎市/ 東京市浦田区/堺市/四日 市市/坂出市/室蘭市	736	1,276	1,303	日本製鉄、日本鋼管、日本石油、東京瓦斯、 協同企業、日本油化工業、富士電機製造、 鶴見製鉄造船、東京飛行機製作所
大阪北港	35,000,000	大阪市	717	570	不明	
木津川土地運河	5,000,000	大阪市	153	102	72	石川製鋼所、昭和曹達、東京シャリング
若松築港	2,250,000	若松市/戸畑市/折尾市/ 八幡市	152	193	296	九州造船、若松車両、東海鋼業
大阪湾土地	2,500,000	大阪市大正区/岡山県三原 町	86	69	53	大阪窯業セメント
阪神築港	3,000,000	兵庫県鳴尾村	-	45	-	海軍

出典) 各社各期営業報告書、及び『東京湾埋立物語』東亜建設工業、1989年。『大阪北港二十年史』大阪北株式会社、1941年。若松築港株式会社七十年史編集委員会編『七十年史若松築港株式会社』若松築港株式会社、1960年。社史編集委員会編『阪神築港三十年史』阪神築港株式会社社史編集委員会、1959年。
 註) ダイヤモンド社編『銀行会社要覧』（1934年版）の「土地建物」関係の会社から払込資本金100万円以上の会社で工場用地の造成が認められるものを中心に挙げた。この規定に当てはまりながらも土地面積の変化が追えなかったものとして、東京土地運河（払込資本金300万円、所有地1933年現在89千坪）と、名港土地（払込資本金134万円、所有地1933年現在153千坪）がある。大阪湾土地の1943年の数値は、1942年8月末の数値。

もっとも、戦時期において土木建築資本が、戦前と同様に活動できたわけではない。京浜運河が申請を出していた鶴見川崎地区の埋立地造成は、神奈川県の実業として実施されることになった（この点、後述）。1930年代末になると、「労力資材の欠乏は急激に深刻化し各方面共工事の進行を阻害せられ

表4 東京湾埋立株式会社の埋立地

(1935~1942年、単位：千坪)

時期	土地造成地	譲渡地	現在所有地
1935年 5月	1,601	1,261	340
1935年 11月	1,601	1,288	313
1936年 5月	1,689	1,305	385
1936年 11月	1,689	1,349	341
1937年 5月	1,689	1,418	272
1937年 11月	1,689	1,476	214
1938年 5月	1,689	1,511	179
1938年 11月	1,689	1,528	162
1939年 5月	1,875	1,722	153
1939年 11月	1,942	1,734	208
1940年 5月	2,043	1,774	268
1940年 11月	2,043	1,801	242
1941年 5月	2,043	1,821	222
1941年 11月	2,043	1,853	190
1942年 5月	2,043	1,873	170

違算続出の苦境に逢着」したため「機敏なる才断を必要とする請負業に適応する組織に改め」る（阪神築港）事例も存在した¹²⁾。戦時期における土木建築資本の土地造成そのものは、一部の大手資本に限られておりその規模も縮小傾向にあったと推定される。とはいえ、日中戦争開始以前から四大工業地帯の臨海部では土木建築資本による埋立地造成が進んでおり、戦時期にこれらの土地を購入する資本が増加したことに注目する必要があるだろう。

出典) 各期『営業報告書』東京湾埋立株式会社

3) 地方公共団体による土地造成

工場用地の造成は民間レベルのみではなく、中央政府や地方公共団体においても実施された。もっとも、中央政府の場合、直轄事業として臨海工業地帯造成事業を北九州などで実施するものの、事業開始は1940年であり、1942年に事業は停止した¹³⁾。

その一方で、地方公共団体による土地造成事業は、1930年代後半から存在した。その一つが、土地区画整理事業である。公共団体施行の土地区画整理は都市計画法13条に定められたもので、その特徴は、都市計画として内閣の認可を受けた後1年以内にその事業に着手するものがない場合、公共団体が都市計画事業としてこれを実施するという規定になっていた点にある。すなわち土地所有者が区画整理に消極的（あるいは反対）であっても、短い期間で強制的に土地区画整理を進めることを可能とする手法であった¹⁴⁾。前掲の表1をみると、公共団体施行土地区画整理事業の面積が、1930年代後半に入って増加していることがわかる。表2で公共団体施行分の多い都市に注目すると、堺・尼崎は災害復旧のための事業であったが¹⁵⁾、挙母のようにトヨタ自動車の進出により公共団体施行の形式で土地区画整理が進められ、工場用地が造成されものも存在した¹⁶⁾。

表5は、地方公共団体によって都市計画事業として行われた土地区画整理地をまとめたものである（1940年6月の時点）。1930年代末から、全国各地で公共団体施行の土地区画整理が開始していたことがわかる。これらのなかには、駅前開発や火災からの復興のための事業も含まれるが、面積の上で規模の大きい事業である太田、相模原（上溝・大野・相原・大沢）、京都、周南、八戸、富山、広、姫路などは、表5の「名称」の項目や、相模原における陸軍軍工廠の建設や広における日本製鉄広畑工場の建設からわかるように、工場用地造成のために実施された事業であった。大規模な軍需工場の建設に伴って、強制力を持つ公共団体施行の土地区画整理事業によって、工場立地に必要な道路建設や工場

表5 日中戦争開始以後における都市計画事業としての土地区画整理一覧 (1940年6月15日)

道府県	都市名	名称	地積 (千坪)	決定年月日
青森	弘前 八戸	駅前	191	1939. 5.29
			1,635	1940. 5.20
秋田	秋田 秋田	駅前 土崎埋立地	14	1939. 8.31
			73	1939. 8.31
宮城	志津川 仙台	(火災後) 長町駅前	21	1938. 2.24
			102	1940. 5. 6
栃木	藤原	復興	20	1940. 5. 3
群馬	相生 太田	駅前裏 新興工業都市建設	325	1938. 5. 5
			11,542	1940. 3.13
東京	東京	渋谷駅東口付近 池袋駅西口付近 大塚駅北口付近	3	1937.12.21
			15	1937.12.21
			21	1937.12.21
神奈川	上大 溝野 相模原 相模原 相模原 相模原	相模原 相模原 相模原 相模原	1,810	1939.11.28
			2,300	1939.11.28
			3,878	1939.11.28
			805	1939.11.28
富山	氷見 富山	復興 東岩瀬工業	111	1938.10.15
			1,149	1940. 2.19
静岡	静岡	復興	337	1940. 2.14
愛知	名古屋 挙母 豊橋	枇杷島線東部	31	1937.10. -
			670	1938. 1.17
			500	1939. 2.14
京都	京都	工業地区	2,895	1938. 9.14
兵庫	広路 姫路 尼崎	省線以南	1,221	1937.12.11
			1,188	1937.12.11
			590	1939. 5.22
和歌山	和歌山	湊	397	1938. 4.28
鳥取	鳥取	温泉街	106	1938. 4.25
山口	徳山 周南	駅前	18	1940. 1.19
			2,160	1940. 1.19
徳島	徳島 徳島	港南岸 富田江古	94	1940. 5. 3
			87	1940. 5. 3
長崎	諫早	駅前	33	1937.11.27
熊本	八代 荒尾	太田郷 北部	178	1939. 1.21
			113	1940. 2.24

出典) 『区画整理』6巻11号、1940年11月、2~6頁。

従業員の住宅地・緑地などを配した土地造成が進められたのである。さらに中央政府では、これら工業化の著しい都市の基盤整備に必要な資金を補助するため、1940年から都市計画事業のなかに「新興工業都市都市計画事業」という特別の項目を創設した¹⁷⁾。1940年段階で「新興工業都市都市計画事業」が実施(計画も含む)されたのは、相模原、太田、多賀、勝川、豊川、挙母、四日市、広、周南、仙台、宇治、刈田、春日、川口、東岩瀬、八戸であった。戦時期において中央政府は、工場用地の造成を民間のみに委ねることなく、地方公共団体による強制的土地区画整理の実施を認めた。その結果、地方中小都市などにおいても、工場向け土地造成が進んだのである。

土地区画整理以外の公共団体が実施した工場用地造成事業として注目する必要があるのは、臨海部の埋立事業である。表6は、このうち民間による請負事業として実施されたもののうちの主要な事業を示したものである。京浜工業地帯造成事業を開始した神奈川県や宮城県などで、1930年代後半から工事が始めていることがわかる。日中戦争が開始する以前から(開始後も)、中央政府——とりわけ内務省地方局・土木局——は地方公共団体による産業基盤整備の実施を指示し、基盤整備に必要な地方債の発行も許可する方針をとっていた。民間資本による埋立地造成を認めず、県自らが埋立地造成事業を実施した神奈川県の事例も、このような中央政府の政策の中に位置付けることができよう¹⁸⁾。1940年代初頭に事業を開始するものも含めれば、京浜地区や名古屋、瀬戸内海沿岸で公共団体施行の埋立地造成が進んでいたことが理解できよう。

表6 戦時期地方公共団体施行の土地造成（請負工事のうち主要なもの、1937年～1945年）

工事竣工時期	名 称	施行主体	請負業者	金額(千円)	工事開始時
1939年12月	七ヶ浜海面埋立	宮城県	戸田組	1,133	1937年 3月～
1940年 9月	京浜工業地帯湊浜並に埋立	神奈川県	東亜港湾工業	1,696	1938年 5月～
1942年 3月	広島工業港第2区修築	広島県	水野組	2,597	1940年11月～
1942年 3月	県営臨海工業地帯造成	岡山県	大林組	4,131	1941年12月～
1942年12月	東京市深川区埋立地先飛行場敷地埋立	東京市	東亜港湾工業	1,172	1940年 5月～
1943年10月	名古屋工業港第1区乙号埋立	愛知県	水野組	5,800	1942年 9月～
1944年 6月	東京市深川区越中島埋立	東京市	東亜港湾工業	2,602	1940年 1月～
-----	釧路埠頭倉庫岸壁築造及び埋立	釧路市	佐伯組	4,500	1938年10月～
-----	寒霞浜港湾修築並に臨海工業地帯造成	香川県	佐伯組	8,273	1940年 7月～
-----	広島工業港第5区湊埋立並に護岸	広島県	佐伯組	7,711	1940年 7月～
-----	三菱工場敷地造成	岡山県	阪神築港	7,048	1941年 7月～
-----	玉島町乙島地先埋立	岡山県	佐伯組	600	1942年12月～
-----	広島市宮工業港埋立	広島市	佐伯組	1,986	1942年12月～
-----	香川坂出港埋立	坂出市	佐伯組	685	1943年 3月～

出典) 土木建設業史専門委員会編『日本土木建設業史年表』土木工業協会・電力建設業協会、1968年、89頁～130頁。

註) 請負金50万円以上の工事。地方公共団体直営工事、及び植民地における土地造成は含まれない。工事竣工時期欄が「-」の項目は、年月日が不明のもの。

4) 資本による直接の土地買収

以上のように、1930年代後半においては、地主、資本家、地方公共団体などによって、工場用地の造成事業が進められていた。しかしこれらの事業は、同時に限界面を抱えていた。それは、造成地の分布が大都市近郊や臨海部などに偏っていた点である。表5に示した公共団体施行の土地区画整理事業の多くも1930年代末から1940年代初頭に決定したものであり、それまでの造成地のほとんどは大都市近郊と臨海部に集中していた。その結果、軍需品生産に携わる資本が工場を新設する場合、資本側が直接土地所有者から土地を買収するケースが多く存在した。資本による直接の土地買収の面積が全体としてどの程度の規模だったのかを確かめることはできないが、宅地、工場及建物敷地造成による耕地潰廃面積は、1936年＝4891町、1937年＝6742町、1938年＝1万2615町、1939年＝9723町と戦時期に入って急増しており¹⁹⁾、増加した主要な理由は工場立地のための農地買収と考えることができよう。資本によって農地を直接買収しての工場立地に関しては数多くの報告・研究があり²⁰⁾、周知の事実とすることができよう²¹⁾。

②土地造成の手法と地価

次に、これらの工場用地の造成手法について検討する。これらの事業の手法を理解しておくことが、後に土地商品への統制を考える際に不可欠となるからである。

民間レベルでの事業の場合、土地区画整理事業にせよ、臨海部の埋立地造成にせよ、事業主体である地主・資本家の利益を前提とした事業であった。

土地区画整理事業は、道路幅の拡張や上下水道の整備・公園の設置などを進めることによって地価を上昇させ、地主の資産価値を上昇させる側面を有する事業である。土地整理によって生じた減歩地

を売却し（このような土地を替費地という）、その売却益によって事業資金を確保する組合経営はすでに1920年代から見られた。地価が上昇すれば自らの土地の資産価値が増加すると同時に、替費地の売却益が増え地主個人の事業費支出への負担が減少する。区画整理の実施に賛成であった地主にとっては、二重の利益が存在したのである²²⁾。

戦時期においても、上述の組合経営を進めるケースは多く存在した。その一例を、大阪市の神路土地区画整理組合を通じて検討する。表7は同組合の収支を示したものである。事業の最初の段階では、組合債を発行し資金を借入れ、区画整理が進むにつれて替費地の処分を進め事業資金を獲得していったことがわかる。1930年代半ばまでに多額の替費地処分を済ませているが、日中戦争開始後もなお替費地処分を進め、1941年の組合解散時までに必要な事業資金を調達したことが理解できよう。残念ながら同地域における地価変動に関する資料は存在しないが、同組合は都市計画用途地域上大阪市の工業地域に位置していたことに鑑みれば、当該期に地価上昇が進んだことは想像に難くない（この点、後述）。

表7 神路土地区画整理組合の収入内訳

(単位：円)

年次	替費地 処分金	雑収入	組合債	換地清算 徴収金	財産 処分金
1932年	—	6	11,000	—	—
1933年	—	484	70,800	—	—
1934年	91,777	900	157,300	—	—
1935年	85,749	3,090	—	—	—
1936年	359,105	3,399	—	—	—
1937年	68,902	5,266	—	—	—
1938年	116,408	8,828	—	—	—
1939年	4,096	9,424	—	132,091	—
1940年	17,994	10,392	—	—	—
1941年	10,416	5,256	—	—	5,112
計	754,449	47,046	239,100	132,091	5,112

出典) 幸田為三郎『大阪市神路土地区画整理組合事業誌』東洋図書、1942年、173～174頁。
 註) 小数点以下は四捨五入したので、各項目の合計と「計」は一致しない場合がある。

民間による臨海部の埋立地について重要なことは、戦時期における土地需要の増加に伴って、戦前段階に造成した工場用地の価格を釣り上げて売却するケースが存在したことである。例えば木津川土地運河株式会社は、1930年代後半の土地売却について、「前期末好況を辿りし重工業は本期に入りても依然隆昌を持続せし為め自然当社経営地の需要も漸増の傾向を呈し期間取引は十一口合計七千壱百八拾参坪余の売却を見たる外地価の上昇に因り売却代金も坪数に比し稍々増加を示すことを得たり」²³⁾、「本期間に於ても重工業方面依然活況を辿りしかば自然運河沿地面の大口取引多く期間売却口数は十二口総坪数五千五百八十八坪余にして前期に比し口数坪数孰れも多少の減少を見たるも地価の上昇により業績は寧ろ良好を示すことを得たり」²⁴⁾（傍点は引用者）と説明している。戦時期における土地需要

の増加に伴って、売買地価をそれ以前より高く設定し売却していたのである。

公共団体による土地造成の特徴と販売価格はどのような特徴を有したのか。ここでは、公共団体施行土地区画整理事業のなかでも特に規模が大きく工場用地造成事業としての性格を色濃く持った、群馬県の太田土地区画整理事業について検討する。

同事業は、総地積1154万1500坪、うち整理前の民有地1096万4420坪（全体の95.0%）、国有道水路が28万8540坪（全体の2.5%）、丈量増が28万8540坪（全体の2.5%）であったものを、区画整理によって民有地877万1500坪（全体の76%）、区画整理道水路179万9320坪（全体の15.59%）、公園・運動場51万4790坪（全体の4.46%）、都市計画街路45万5890坪（全体の3.95%）に変更するという計画であった²⁵⁾。平均減歩率は、整理前民有地面積から整理後民有地面積を差し引いた値を整理後民有地面積で割った値から求められるが、約20%になる。このような高い減歩率を可能としたのが、農地から工場用地への土地利用の転換による地価高騰を前提とした整理後の坪当り単価計算であった。表8はこれを示したものである。宅地については55%の高騰率が想定されており、整理前地目において多数を占めた畑や田が整理後には宅地に変更される場合（このケースのほうが面積上多い）地価はおよそ2~3倍高騰することを見込んでいた。地区内の土地価格総額を総地積で割ると、整理前平均坪当単価は約6円、整理後平均坪当単価は11円となる。実際の減歩率は、上記の公有地への編入部（20%）に加え、事業費（坪当り平均1.09円）分も減歩（整理後平均坪当単価は11円だから坪当り10%の減歩。これを替費地として売却して事業費とする）するため30%となるものの、前述の地価高騰を考えれば資産としての土地の評価額は土地所有者に十分有利になるという計画だったのである²⁶⁾。

表8 太田都市計画土地区画整理事業における整理内容

地目		整理前	整理後
宅地	地積 (坪)	2,192,882	7,017,200
	地積比 (%)	20	55
	坪当単価 (円)	8.0	12.4(155)
	金額 (円)	17,543,360	87,013,280
畑	地積 (坪)	4,933,975	175,430
	地積比 (%)	45	2
	坪当単価 (円)	6.5	7.8(120)
	金額 (円)	32,070,838	1,368,354
山林	地積 (坪)	548,215	87,715
	地積比 (%)	5	1
	坪当単価 (円)	5.5	6.6(120)
	金額 (円)	3,015,183	578,919
田	地積 (坪)	3,289,310	1,491,155
	地積比 (%)	30	17
	坪当単価 (円)	4.0	5.2(120)
	金額 (円)	13,157,240	7,754,006
計	地積 (坪)	10,964,420	8,771,500
	金額 (円)	65,786,621	96,714,559

出典) 清水武夫「群馬県『太田』に於ける新興都市建設事業に就いて」『区画整理』6巻6号、1940年6月、12頁。

註) カッコ内の数値は、坪当単価の高騰率。

太田と同じく、「新興工業都市都市計画事業」の一環として土地区画整理を実施した茨城県の多賀においても、整理前坪当り地価平均7円が整理後には平均15円に上昇することを見込んでの計画であり²⁷⁾、青森県の八戸においても整理前坪当り地価3.52円が整理後には9.95円に上昇することを見込んだ計画であった²⁸⁾。そのうえ、両都市の土地区画整理事業ともに、替費地の売却益を事業費に充当する計画をたてていた²⁹⁾。替費地の売却益が事業費の半額以上を占める計画（当初段階）は、その外にも相模原や半田を挙げることができる³⁰⁾。これらの事業は、いずれも公共団体施行の土地区画

整理とはいえ、地価の上昇を前提とした計画であったことが理解できよう。

表9 戦時期における都市の地価上昇比率

年次	平均地価			工業地地価		
	六大都市	六大都市 以外都市	「時局産 業都市」	六大都市	六大都市 以外都市	「時局産 業都市」
1936	100	100	100	100	100	100
1937	100	103	109	103	105	119
1938	108	110	134	117	117	156
1939	114	117	149	130	126	171
1940	116	125	166	132	137	192
1941	117	132	173	132	141	198
1942	119	138	180	135	150	209

出典)『市街地価格の推移状況調査(昭和十七年度)』日本勧業銀行調査部、1943年、2～8頁。

註) 各年10月1日の地価を基準に、1936年の地価を100としたときの比を示した。
平均地価とは、最高価格地1箇所、商業地、住宅地、工業地については、上、中、下の品等別に3箇所づつ、計10箇所の売買見込価格の平均。
工業地地価は上記3箇所の平均。「時局産業都市」とは、室蘭、川崎、川口、四日市、尼崎、呉、宇部、八幡、門司、小倉、戸畑、若松、直方、飯塚、大牟田、佐世保のこと。

事実、1930年代後半の地価上昇は著しかった。表9は、戦時期における都市部の地価上昇比率を示したものである。日中戦争開始後において平均地価は上昇し始めること、工業地地価は平均地価を上回る上昇率を示していることがわかる。当該期に工場の新設が相次ぎ、工場用地への需要が増加したことがうかがえる。工業地のなかでも、当該期において工業化が急速に進んだ「時局産業都市」(都市名は表9の註参照)では、1936年から1940年にかけて地価が二倍近くにまで上昇した。また、都市人口別に地価上昇率の変化を示した(六大都市を除く)表10をみると、人口10万人以上の都市の工業地地価は5年間に50ポイント以上上昇していることがわかる。六大都市近郊や工業化の進んだ人口10万人以上の地方中小都市において、急速な地価上昇が見られたのである。さらに重要なことは、こ

表10 都市人口別工業地地価指数

年次	人口5万 未満都市	人口10万 未満都市	人口20万 未満都市	人口20万 以上都市
1936年	100	100	100	100
1937年	102	106	107	104
1938年	110	120	113	125
1939年	118	130	124	133
1940年	129	127	156	152

出典)『市街地価格の推移状況調査』日本勧業銀行調査課、1940年、9頁。

この表は、工業地の地価の変動を示したものであり、土地区画整理が進められる要因となった農地から工業地への転換による地価の上昇は含まれていないという点である。前述した太田の事例からわかるように、この点を考慮すれば地価上昇はさらに著しい傾向をみせたということができよう。それゆえ替費地の売却益に基づく事業が可能となったのである。

この項の最後に、資本による土地の直接買収の手法について検討しておこう。表11は、1938年～1940年における工場立地に伴う土地買収の過程で、小作人に対し作離料などの賠償を行った事例における斡旋者を分類したものである。土地買収自体の斡旋者に関する調査ではないという限界はあるが、土地所有者からの買収と土地利用者への補償は同一の機関が斡旋するのが通例であり、ここから大まかな全国的動向をつかむことは可能であろう。この表から確認できることは、市町村関係・市町村役職者が斡旋者となるケースだけで、全体のほぼ半数を占めている点である。そのほかに有志や個人など地元有力者が斡旋人になったと思われるケースも多く存在する。逆に当事者交渉は5件、土地会社による斡

旋は1件と少ない。工場立地に伴う土地売買の場合、土地会社が土地売買の斡旋者となるケースは少なく、市町村や地元役職者・有力者が土地売買の斡旋者としての役割を担っていたことが確認できよう。

表11 工場立地に伴う土地買収の際の斡旋者（1938年～1940年）

斡旋者	道府県	市町村関係	主要役職者	有志	土地会社	個人	当事者交渉	その他	不明
該当件数	4	23	13	11	1	4	5	5	8

出典)『最近に於ける小作料の賠償作離料其の他の支給をなしたる事例』農林省農政課、1941年。

註) 上記出典資料から、工場立地に伴う土地買収のため1938年～1940年に小作人が土地明渡しを行った事例67件を対象とした。斡旋者が二項目にまたがる場合、両項目にカウントした。「市町村関係」には農地委員会や工場誘致委員会などの市町村単位の組織も含まれる。「主要役職者」には市町村長、市町村会議員、区長、農会長などが含まれる。

市町村などの地方公共団体や地元の有力者の役割は、単純に土地買収のとりまとめを地域で行うだけではなかった。資本（軍部）は、地方公共団体による土地買収の斡旋に際して、売買地価を著しく抑えることを要請したからである。その典型例は、日立製作所水戸工場の事例である。同工場の建設と土地買収に際して、日立製作所は茨城県や工場建設地に関係する勝田、川田、中野の各村に用地買収の協力を求めた。その結果畑地においては一反あたり平均300円で買収することとなった。これに対して、地元村民から用地買収に対する抵抗も生じたが、地域の有力者などによる「切り崩し」行なわれ、結局1反あたり平均300円の価格で買収が行われた³¹⁾。1930年代後半において工業地の地価が上昇したのは事実であるが、資本自らが地方公共団体などの斡旋を利用して農地や山林など購入する場合には、土地価格は低く抑えられていた点に注目する必要がある。

③土地造成と都市計画との関連

日中戦争の開始に伴って、工場用地に対する中央政府レベルでの統制方針・統制手法に変化は生じたのか。ここでは最初に、中央政府と地方公共団体レベルでの都市計画に基づく土地利用の統制理念——具体的には用途地域制の戦時期における政策理念について検討し、次に前述した当該期の工場用地造成が都市計画の中にどのように位置付けられていたのか否かを検討する。

1) 用途地域制の理念における変化

この点を考えるために、用途地域制を定めた法律である市街地建築物法の改正（1938年）と同法施行令の改正（1939年）から検討する。

1938年3月における市街地建築物法の改正の要点は、従来の地域制の用途内容（住居地域・商業地域・工業地域・未指定地域）をさらに分化させ、住居専用地区と工業専用地区を設けた点である。住居専用地区では全ての工場建築物の新築を禁止し、工業専用地区では全ての住居用建築物の新築を禁

止したのである。改正理由について、内務省計画局長の松村光麿は「現行の市街地建築物法では、土地利用の適正を図り、建築物の用途を統制する上に於て、尚不十分な点がある」と述べた。工業地域内部における住宅の建設や住居地域における工場立地の問題は、1930年代前半から政策担当者によって認識されていた点であった³²⁾。この改正が、現行の用途地域制の問題点に鑑みて行われたという側面は否定できない。しかし松村光麿は、「特に防空の見地から考へても改正の必要があった」とも述べている³³⁾。政府は、1937年4月に公布した防空法を日中戦争開始後の10月1日から施行し、建築物の空襲からの防衛策を実施し始めた。用途地域制も、このような防空上の要請が強まった結果、日中戦争開始直後に改正されたのである。戦争遂行上の観点から、土地利用の公的統制が強められたことを示すものといえよう³⁴⁾。

このような戦時期固有の防空上の理念を都市計画に加えた考え方は、中央政府のみならず都市公共団体においても共有された。たとえば東京市が発行したパンフレットでは、日中戦争開始以後の都市計画を「平時都市計画から戦時都市計画への進展」と位置付け³⁵⁾、「今や都市計画は防空を考慮せずして実施し得ざるに至った」と述べている³⁶⁾。用途地域制についても、「大まかに同一地域を広範囲に亘って指定するは一考を要すべきであって適当に細分割指定することも考ふべき」ことを指摘し、工場立地については「之を分散し且要すれば既成市街地より未市街地へ移転若しくは新設」することが目指されたのである³⁷⁾。

しかしその一方で、当該期に都市内の工場立地に対する統制を弱める法改正が行われたことにも注目しなければならない。それが、1939年の市街地建築物法施行令の改正であった。用途地域指定以前から建設されていた建築物で用途指定の結果不適格建築物となったものについての増築改築などを地域指定後15年間に限って認めるとした規定（市街地建築物法施行令3条）が改正され、用途地域に不適格な工場であってもその増築改築を年限に限りなく認めることとなったのである。その理由について内務省計画局長は、期限付で増築改築を認めると「期限を経過するときは現在地に於ては増築、改築、再築等は不可能となり他の可能なる地域に移転しない以上結局立腐れと為るの虞があり而も事業困難な実情に在る」とした³⁸⁾。不適格工場の移転が困難であるという一般的理由のみで、最も早く用途指定を受けた京都・神戸・名古屋などで猶予期間が切れる直前である1939年初頭に法改正が行われたのである。防空の見地からの都市計画といっても、用途地域と不適格な既存工場の移転を積極的に進めようとするものではなかったのである。

それでは、1930年代後半の用途地域制の実態は、どのようなものであったのか。

工業専用地区および住居専用地区の指定は、直ちに進捗しなかった。1940年までに工業専用地区は名古屋市に3箇所指定されたのみであり、住居専用地区は東京市で1箇所、名古屋市で10箇所指定されたにとどまった³⁹⁾。東京市では上述の「戦時都市計画」の理念が唱われたものの、実際には工業専用地区の指定は直ちに行われなかったのである。

日中戦争開始後～1930年代末において新たに用途指定を受けた都市での指定状況はどうか。この間に新たに用途指定を受けた都市を挙げれば、久留米、室蘭、平塚、佐賀、大磯、松本、船橋、市川、水俣、福山、栃木、茅ヶ崎、藤沢であった⁴⁰⁾。大都市近郊の都市や地方中小都市での用途地域指定が、戦時下において行われたといえよう。そこでこれらの都市において工業地域の指定がどのような基準で行われたのかを、表12にまとめた。この表を見ると、大磯のように工業地域の指定がないという例外は存在するものの、その他の都市ではいずれも用途指定前段階において工場立地が進んでいる地域や運輸の便が良好な地域を工業地域に指定していることがわかる。これに対して、防空上の観点を優先させて、都市内における工場の分散を目的として工業地域を指定した事例は存在しなかったのである。

表12 日中戦争開始以後1939年までに新たに用途地域指定を受けた都市における工業地域指定理由

都市名	工業地域指定の理由
久留米	「大小工場建設」された地域である／「工業用水の利用に至便」／「久大線南久留米駅以南付近は将来本線を利用し農村産物の運輸頻繁なる」に伴って
室蘭	「水陸の便良く拓け現状亦工業地として発展しつつあり」
平塚	「市の東北部相模川流域に沿ふ広汎の地は水陸運輸の便良く既に大工場の建設あり。尚近く特殊工場新設せらるる機運に在るを以て」／「既に大工場建設せられるを以て」
佐賀	「各種工場の存在」／「将来の発展」
大磯	(工業地域は存在せず) 「将来工業地として発展を予想せらるる適合の地なく」
松本	「水質良好交通至便」／「現に製糸工場を存在」
船橋	「交通運輸至便にして現に大工場存在」／「将来工場地帯として発展性多きを以て」
市川	「交通至便にして大小工場存し其の数益々増加の傾向に在る」／「本市中央の工場地帯」
水俣	「水陸交通の便多く現に比較的大工場存在し地勢上亦工業に適する」
福山	「水陸運輸の利便を有し土地の実情も又工場用地として開せられたる」／「将来益々工業的發展を期待せらるる」
栃木	「土地平坦」／「水陸運輸の便」
茅ヶ崎	「運輸の便備はれる」
藤沢	「水陸運輸の便在り」／「既に大工場の設置をみつつある」

出典)『公文雑纂』1937年～1939年。

註) 各種市の用途地域指定「理由書」から工業地域に関する指定理由を抜粋した。

用途地域指定の基準については、1927年4月における全国都市計画主任官会議で「地域決定標準」が協議され、「地域決定標準」は1933年7月に内務省から各地方長官・各都市計画地方委員長宛に依命通牒として正式に通知された⁴¹⁾。日中戦争開始以後1930年代においては、この「地域決定標準」に代わる用途地域指定の基準は出されていなかった。1939年7月に内務省計画・土木局長の連名で出された「防空土木一般要領に関する件」通牒のなかで、都市計画についての企画設計にあたり考慮する事項として「大都市の分散を目途として過大都市の出現防止に努めること」や「都市の周辺は緑地を以て囲

繞せしめ都市の不適當なる膨張を阻止すること」が指示されたに過ぎなかったのである⁴²⁾。東京のように、市行政（あるいは都市計画地方委員会）が独自に都市計画に関する行政能力をもち戦時期固有の用途地域制の理念を提起（あるいは工業専用地区・住居専用地区などの地区制の実施）できた都市は少数であり⁴³⁾、多くの中小都市における用途地域指定は、結局「地域決定標準」にしたがって従来通りの方針で行われたといえることができよう。

2) 土地造成と用途地域制の関連

以上のような政策理念のもとで、1930年代後半における工場用地造成は都市計画に基づいて統制されたのであろうか。この点について以下、二点にまとめる。

第一に、日中戦争開始以前から事業が行われていた土地区画整理のなかには、用途地域上の工業地域に指定されている点に留意し、工業地向けの土地造成を進めていた地域が存在するという点である。ここではその一例として、志村第一土地区画整理組合（以下、志村第一と略）および志村第二土地区画整理組合（以下、志村第二と略）の事業内容について検討する⁴⁴⁾。

両組合の設立は、志村第一が1933年3月、志村第二が1934年5月である。面積は志村第一が27万4300坪、志村第二が28万4800坪であるから、いずれも規模の大きい土地区画整理組合であったといえることができる。両組合の事業で重要なことは、用途地域指定に即した土地造成を行った点である。両地域はともに工業地域のなかの甲種特別地域（保安上著しく危険の恐れのある用途——爆発性や引火性のある事業——に供する建築物を建築し得る地区）であった。そこで志村第一では、都市計画道路を中心に幅員6～8メートルの区画整理道路を配し、高台地に工場用地と従業員の住宅地を想定した区画割を行い、河段地には荒川の水運を利用する大工場敷地を設計し、高台と河段地にわたって1万坪の公園敷地を設計したのである。志村第二でも住宅地向けと工場敷地向けに別個に区画割を行っており、工場用地に適するよう排水路も設計している。その結果志村第一では、「大日本セルロイド株式会社、東京光学機械、オリエンタル酵母工業其他特殊大工場が多数に及漸次増加すると共に、工場従業員住宅其他これに付随する商店等亦日々増加する趨勢」にあり、志村第二でも、「凸版印刷会社、日本軽金属会社、パイロット並木製作所、田上製菓会社、其他十数の大中工場や、此等従業員の住宅及商店」が建造されたという。

以上の組合の事業内容から読み取れることとして、第一に、工場向けの区画割や緑地の設計・排水路の設計など、明らかに用途指定を意識した区画整理を行っているという点である。1920年代に東京南部で進められた街路中心の市街地向け耕地整理事業とは内容面で大きく変化し、工場用地の造成事業としての性格が強まったといえることができよう。このような設計が組合独自のものか、東京市や都市計画東京地方委員会の技師などからの指示によるものか詳しくは不明だが、志村第一・志村第二ともに都市計画街路を根幹にすえた区画整理を実施している点、志村第一の緑地については東京市公園課によ

る工事が予定されている点などから、都市公共団体と何らかの連携が存在したことは事実であろう⁴⁵⁾。第二に、両組合ともに、自らの組合地に工場用敷地と工場従業員用の住宅地の二種類の用途の異なる土地造成を行っている点が挙げられる。工業地域内の土地区画整理で組合地内に工場敷地と住宅地を配する計画は名古屋の組合でも実施されており⁴⁶⁾、当該期の工業地域内における土地区画整理の一つの典型例といえることができる。

他方で、第二に、1930年代末から急速に進んだ公共団体施行の土地区画整理事業の場合、土地利用計画に基づく区画整理が行われたのかといえ、そうとはいえない。前述した「新興工業都市都市計画事業」の実施が計画された16都市のうち、都市計画事業が実施される以前に用途地域制が定められていたのは、四日市、仙台、富山、八戸に限られていた。その他の都市では、土地区画整理事業が用途地域制に先行して行われたのである。太田町の土地区画整理に直接携わった群馬県都市計画技師の清水武夫は、区画整理を行う上での区画割について「新興都市にあつては既成都市と異り決定する資料が極めて乏しいため勢ひ達観的に易い」と述べ、「此の太田都市計画区域内に於ては今後も現在の中島工場の分散方針が飽くまで用途地域を律するものと見て差し支えない」と述べている。「新興工業都市」の場合、軍需工場の立地が先に決まり、その後、工場周辺の基盤整備を進めるため土地区画整理が行われるケースが多かったため、都市内の土地利用の統制には重点が置かれなかったのである。

既に用途地域制が実施されていた四日市の場合においては、1939年に用途地域の変更が行われた。変更の理由を見ると、「四日市都市計画臨海土地区画整理区域内に二大工場の設置及重要施設の決定を見たるを以て地域指定当時比し著しく情勢の変化を来したるを以て先に決定せる大字塩浜、大字馳出、大字旭村の各一部の住居地域及大字旭村及大字塩浜各一部の未指定地を孰れも之を工業地域に変更し以て新なる情勢に適応せしめむ」というように⁴⁷⁾、臨海部の埋立地造成とそれに伴う工場立地によって、計画の変更が余儀なくされた。臨海部の埋立地造成によって用途地域指定が変更された事例として、このほかに1939年の広島を挙げることができる⁴⁸⁾。

以上の検討からわかるように、大都市郊外などで1930年代前半から土地造成事業を行っていた場合、用途地域指定に応じて工場立地に適した土地造成を進める場合が存在したものの、戦時期に入ってから進められた土地区画整理においては、そもそも土地利用計画が定められぬままに実施されるケースが多かった。用途地域が指定されていても、新たな土地造成によって計画が変更されるケースも存在したのである。

II 1940年代前半における土地商品への統制

①工場用地造成に伴う問題点に関する認識

日中戦争の開始した1930年代後半は、都市計画の理念面・制度面において戦時に即した改編が見ら

れたものの、それは直ちに工場用地の統制につながるものではなかった。そのため、中央政府諸機関や地方公共団体のなかから、このような工場用地の造成や販売に対して以下のような問題が指摘された。

第一に、土地の投機的売買についてである。この点について、東京市技師渡辺孝夫は、「土地投機の最も盛んな土地は、将に市街化せんとする近郊農耕地であって、従来の農地価格を遥かに超過して相当の大面积を幻想的に買収している実例がある」とし、土地価格の実情調査によると「東京、神奈川、大阪、愛知の四府県工業都市の郊外地は戦前に比して十倍から十五倍に達し」たとしている⁴⁹⁾。問題は土地区画整理地だけではなく、区画整理地の「周囲の土地が投機的に高騰する虞がある」とも危惧されていた⁵⁰⁾。

第二に、工場用地造成に伴う農地潰廃の問題である。この点については、これまでの研究で指摘されてきているが、本稿に即して重要な点を指摘すれば、工場敷地として買収された土地の中には、未利用のままの土地も多く存在していた点である。1940年8月における農林省の調査（41道府県、95工場を対象）によれば、購入地面積全体約1万9877反のうち、未利用のまま放置されていた面積が6986反（全体の35%）を占めていた⁵¹⁾。農林大臣の諮問機関として設置された農地審議会が、1940年8月15日に出した農林大臣宛答申（諮問事項は「時局下に於て農地の保全を図り且つ其の利用を確保する為農地に関し採るべき方策」）においても、「農産物の生産の確保」を阻害する問題点として、「農地が諸種の原因に基き無統制に潰廃せられ」（傍点は引用者）ていることが報告された⁵²⁾。総力戦体制の下で利用の伴わない土地売買が問題として認識され、異なる土地利用の調整を政府が行うことを要望する意見が提起されたのである。

第三に、工場労働者向け住宅が不足を来した問題である。厚生省衛生局は1939年12月に不動産会社や同潤会の代表を招いて「住宅問題対策座談会」を実施した。この会で指摘された住宅不足の要因は、建築資材の不足・高騰と同時に、労働者向け住宅敷地の不足・地価高騰の問題であった⁵³⁾。1930年代後半における民間施行土地区画整理事業においては、工場用地造成と工場労働者向け住宅地の造成を同時に行うケースが存在したものの、軍需資本が工場向け土地を一括して購入する場合、資本側が労働者向け住宅敷地まで準備しない場合も多く存在した。その場合、工場立地によって高騰した土地を買収して住宅建設を進めることとなり、住宅建設がスムーズに進まない問題が生じたのである。

②土地商品への新たな統制手法とその実態

上述の問題認識から、1940年代に入って土地商品への統制が強化されることになった。とりわけ重要なことは宅地と農地の双方に関して土地価格の統制が実施されたことである。

宅地については、宅地建物等価格統制令が1940年11月25日から施行された。同令の主たる内容は、1939年9月18日に有償で取得した土地または建物は、取得した額に政府の定めた額を加算した価額以上で、土地を売買してはならないという点である。この法令の解説として、商工省物価局長谷川第一部

長は、九・一八価格停止令以後「換物思想」に基づく土地建物への思惑的売買が地価を釣り上げた点を強調し、「農地が不当に高く売られ、美田がどんどん潰されて行くと云ふことは、之は国家的に見ましても決して結構なことでないのでありまして、工業政策から致しましても、農業政策から致しましても、即ち工場から見ましても、農民側から見ましても、適正価格で売買せらるべき」⁵⁴⁾と述べた。地価の投機的売買（それに伴う地価上昇）が、工業の生産力拡充と食糧増産とを阻害しているとの認識がここから読み取れよう。なお、農地など、宅地以外の土地が宅地として譲渡される場合も、同令が適用された（同令第6条。この点後述）。

農地については、臨時農地価格統制令が1941年2月1日から施行された。その主たる内容は、地租法による賃貸価格のある農地を譲渡する場合、原則として農林大臣が決めた一定の率を乗じた価格を超えて契約し、または代金を支払ったり受領したりできないことを定めたものであった。農林大臣が決めた率は、1939年の売買事例を基礎として決定された。「物価の一般的騰貴を停止さして行くと同じ観点に立って農地価格を統制しやう」という意図に基づくものであった⁵⁵⁾。

農地潰廃の防止のために、臨時農地価格統制令と同時に施行されたのが臨時農地等管理令である。これは農地を耕作以外の目的に供せんとする場合、あるいは農地を耕作以外の目的に供するために所有権などの権利を取得する場合に、地方長官（5000坪を超える場合は農林大臣）の許可を受けることを主たる内容とするものであった。

それでは、これらの法規による統制の実態はどうであったか。

第一に、地価の統制についてである。地価上昇率を示した前掲の表9をみると、1940年代に入って地価の高騰傾向は弱まった。とりわけ六大都市では、平均地価、工業地地価ともに騰勢は緩慢となり、日本勧業銀行調査部もこれを「戦時経済諸統制の強化」によるものと評価している⁵⁶⁾。六大都市や時局産業都市においては、なお地価の上昇がみられるが、1930年代後半ほどではない。このように平均地価の上昇率が緩慢となった理由には、資材労力の不足などによって土地需要が絶対的に低迷したことを考えねばならない⁵⁷⁾。同時に、土地会社においては「宅地建物等価格統制令の発布に伴ひ分譲土地価格の認可手続に時日を要し自然其間取引停滞の止む無きに至り土地の売却思はしからず期末に至り漸く認可を受け若干取引を了したる」⁵⁸⁾状況であったことから、宅地建物価格統制令が土地取引の停滞を生み出していることも指摘できよう。

しかし、その一方で、1942年度において工業地の地価が前年に比し二割以上三割未満騰貴した都市が九都市（八戸、水戸、高岡、七尾、岐阜、松江、新居浜、熊本、延岡）、三割以上騰貴した都市が四都市（仙台、弘前、新潟、若松《福岡県》）存在していたことも見逃せない事実である。土地価格の統制が行われているにもかかわらずこのような地価上昇が見られた原因は、宅地建物等価格統制令のそもそもの目的に内在していた。同令の主たる目的は、あくまでも投機的な地価上昇を抑止するところであり、実質的に土地の利用効率が高まり地価が上昇することを抑止するものではなかった。例え

ば、1940年12月9日商工次官通牒として出された「宅地以外の土地を宅地と為す場合の評価基準」によれば、売買価格の基準は、田畑等の素地としての価格と、小作権価格や作離補償金の価格、そして既に発生している宅地の素地としての期待価格（投機的要素は認めない）の合算によって求めることと規定されていた。工業地としての実質を備えていればその利用に応じた期待価格を認めることが、法施行当初からの方針であった。それゆえ、農地を宅地や工場用地に転用する際の価格認可には、宅地建物等価格統制令が適用されたのである。

この点は、戦時期の工場用地造成に重要な役割を果たした土地区画整理事業についても同様であった。宅地建物等価格統制令が土地区画整理事業に対してどのように運用されるのかは、同令施行直後から関係者の中での関心の的であった⁵⁹⁾。これに対し物価局長官は、同令施行1年後の1941年12月27日に「土地区画整理施行地の取扱方に関する件」通牒を地方長官に通知した。この通牒において「区画整理を施行したる土地内の宅地以外の土地を宅地に供する」などの場合には、「土地区画整理施行地評価基準」によるものとした。同基準では、田畑などの素地の価格と宅地の素地としての既成期待価格（投機的要素を認めない）を合算することが指示された⁶⁰⁾。このことは、既に工場立地がある程度進んでいる区画整理地であれば——例えば前述した群馬県太田町など——、1930年代後半からみられた農地を宅地に変えて替費地を売却して事業費を捻出する手法を基本的には認めるものであったということができよう。宅地建物等価格統制令の施行は、投機的な価格での土地売買が認められないことから投機目的の替費地購入者を減少させ、土地区画整理事業の事業費調達が困難になるという問題を生みだした⁶¹⁾。しかしその一方で、地目の変更による地価上昇に対して中央政府は抑制する方針を持っていなかった結果、農地を宅地に転用しての土地区画整理事業が1940年代に入っても続行したのである。

臨時農地価格統制令の運用についても、同令で定められた基準価格を超えた売買許可申請が申請通り許可されるケースが多く存在した。1942年においては、申請件数3388件のうち、申請価格通り許可が2903件をしめ、うち2034件が使用目的変更（飛行場建設や道路・鉄道敷設などへの変更）であった⁶²⁾。宅地建物等価格統制令の対象とならない工場用地造成に付随する産業基盤に必要な土地も、農地としての基準価格を超えて売買されるケースが多く存在したのである⁶³⁾。

農地の転用そのものに直接制限を加えようとした臨時農地等管理令の実施状況については既に細貝大次郎氏、岡田知弘氏の研究がなされている⁶⁴⁾。これらの研究によって、同令第3条（農地の所有者などが農地を転用する場合）、第5条（農地を転用するために所有権などを取得する場合）、第7条（行政庁や国が農地を転用する場合で面積5000坪を超える場合）いずれも許可率が高いことが指摘されている。1941年～1943年度の累積で見れば、申請件数全体に占める許可件数の割合は、第3条＝85%、第5条＝89%、第7条＝92%であり、申請面積全体に占める許可面積の割合は第3条＝88%、第5条＝94%、第7条＝99%であった⁶⁵⁾。

農地転用の防止を目的としたにもかかわらず、臨時農地等管理令がこのような高い許可率をうみだ

した要因はいくつか考えられる。第一に、農地転用の許可を認める条件が曖昧であった点である。この点は、臨時農地等管理令施行規則に定められていたが、同令施行規則によれば臨時農地等管理令第3条と第5条の許可申請の条件の一つは、農地転用の目的が「時局に緊要」であることだった。この規定について、農林省における法令解説でも「非常に抽象的に書いて居ります」と述べ、「時局に緊要の事業の顕著なもの」として臨時資金調整法施行令第9条に列記されている事業を挙げるにとどまっている⁶⁶⁾。愛知県では「真にやむをえざるものにあらざれば申請せしめざるごとく指導」していたものの、「事業の計画進捗し、然る後出願する者多く、ためにこれが抑制を加ふることすこぶる困難なり」と報告していた⁶⁷⁾。それゆえ、実際には軍需工場の建設など戦争目的に関連する内容を理由とすれば、多くの場合許可されたと考えられよう。

第二に、臨時農地等管理令第5条の役割である。この点を考える上で、同令第3条と第5条による農地転用の内容の違いについて検討しておこう。表13は、臨時農地等管理令第3条に基づき許可された耕作以外に使用する事業面積を内容別に示したものである。第3条は農地の所有者などが申請するものだが、このことは事業内容にも現われ、1942年、1943年ともに造植林の面積がもっとも大きく、次いで一般住宅であり、工場建設は3番目に過ぎない。その一方で、同令第5条に基づき許可された耕作以外に使用する事業面積の内容を示した表14をみると、工場建設と労務者住宅のための農地転用が圧倒的に多いことがわかる。面積自体も、第3条による許可面積に比べ大きい。第3条以外に第5条の条項を設定した理由について、農林省は「農地を買って来て、その農地を或る一定の耕作以外の目的に供しやうと云ふやうな場合に、第三条の許可の申請をした所が許可が得られなかったと云ふやうなときにはその農地に付いての売買契約と云ふものは私法上の関係において非常に錯綜してしまふ。(中略) 一方これを国家的に考へて見ると、さう云ふやうな当事者は折角農地を他の目的に使はうと思つて買ったのであるが、許可が得られないのでその用途に向けられない場合には、その農地を農地と

表13 臨時農地等管理令第3条に基づき許可された耕作以外に使用する事業面積

(単位：反)

年次	許可面積	工場建設	労務者住宅	一般住宅	倉庫又は事務所	材料置場	運動場	造植林	採掘場	その他
1942年	5,813	721	598	1,698	259	115	84	1,701	102	534
1943年	5,367	831	402	919	113	128	70	2,190	247	465

出典) 農林省農政局「小作料適正化事業実施策方針」。

註) 出典資料の原表の合計値に明らかな誤りがあり、その点を修正して表を作成した。小数点以下を四捨五入したので、各項目の合計と許可面積合計は一致しない。

表 14 臨時農地等管理令第 5 条に基づき許可された耕作以外に使用する事業面積

(単位：反)

年次	許可面積	工場建設	労務者住宅	一般住宅	倉庫又は事務所	材料置場	運動場	造植林	採掘場	其の他
1942年	12,165	4,038	2,018	2,010	949	289	453	174	325	1,910
1943年	18,950	9,932	2,509	1,216	631	386	641	179	557	2,898

出典) 農林省農政局「小作料適正化事業実施施策方針」。

註) 小数点以下を四捨五入したので、各項目の合計と許可面積合計は一致しない。

して耕作していく能力を持ってをらない場合が多い」ことを挙げている⁶⁸⁾。私法上の売買契約を前提とした場合、「時局に緊要」な農地転用か否かを土地売買以前に判断することが必要となり、そのため第 5 条が存在したことがわかる。しかし、表 13 における工場建設を目的とした面積の大きさに鑑みれば、第 5 条が、農地潰廃を防止しようとした同令における事実上の「抜け道」になっていることが理解できよう⁶⁹⁾。

このような新たな土地統制法令の実施によって、1940年代に入って工場向けとして造成された土地商品の供給量はどのように変化したのか。公共団体施行の土地区画整理については、1940年代に入って増加傾向にあったことは、表 5 で示したとおりである。しかし民間による土地造成は低迷傾向にあった。民間施行の土地区画整理事業を見ると、設立認可された組合数とそれらの面積は、1939年=64組合・2207ヘクタールから、1940年=46組合・1305ヘクタール、1941年=34組合・1770ヘクタール、1942年=25組合・964ヘクタール、1943年=15組合・457ヘクタール、1944年=7組合・210ヘクタールと減少していった⁷⁰⁾。土木建築資本による臨海部の埋立事業も、1930年代からの事業を除けば既存埋立地の売却が中心となった。公共団体施行の土地区画整理事業が進められた諸都市以外では、工場向けに造成された土地の供給は減少傾向にあったということができよう。

③都市計画・国土計画と土地商品の統制

1940年代からの土地に関する価格統制や利用統制と、従来から存在する都市計画による土地利用の統制や国土レベルでの土地利用計画を目指した国土計画構想などが組みあわさることによって、当該期の工場用地を計画上の工業地域に造成することは進捗したのであろうか。

1940年4月の都市計画法改正によって、都市計画の目的に「防空」が加わり、都市計画に必要な土地収用規定には新しく「緑地」が付加された。1941年10月に開催された第7回全国都市問題会議総会では、「工業振興区域」や「農業区域」を定めることを要望した都市計画東京地方委員会による「関東地方大東京地区計画試案」が発表された。都市計画の目的において防空上の意味が高まり、工業地と農地とを計画的に分離させる計画が提起されたのである⁷¹⁾。現実の用途地域指定においても、1940年代に入って、東京郊外の「無統制なる膨張の抑制に付特に考慮を要」するとして、「小部分の工業地或いは商

業中心地として適当と認むる区域を除き他は総て住居地域」として「大工場の他に散在するを防止」しようとした東京・調布における地域指定（1942年3月、同地域指定における住居地域の割合は92.74%、工業地域の割合は3.04%）が現われた⁷²⁾。また用途地域の変更においても、「東武鉄道宇都宮線南宇都宮駅裏付近の地は現在工業地域なるも土地区画整理施行により街衢整ひ好道の住宅地なるに依り之を住居地域に」（宇都宮、1943年4月）のように⁷³⁾、土地区画整理後の土地利用の用途を限定するために地域変更するケースも登場した。

国土レベルにおける土地利用計画も、暫定的にはあるが実施された。1942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」（以下、「暫定措置」と略）は「内地における産業の合理的なる配分」を目的として、関東、愛知、近畿、北九州の四地区を工業規制地域とし、29地域を工業建設候補地として指定するものであった。工業規制地域内では、工場の新設・増設が禁止され、防空法、都市計画法、市街地建築物法、臨時資金調整法、諸事業法などの運用もこの措置に準拠して行うことが定められるなど、一定の規制力を有する措置であった⁷⁴⁾。

しかしその一方で、1940年代に入って制定された土地価格や土地利用の統制手法をこれらの土地利用計画の実施に基づき積極的に利用した計画はほとんど見られなかった。「暫定措置」で指定された「工業建設地域」においても、「工業建設候補地に対する土地の投機的売買を阻止する様臨時農地価格統制令・宅地建物等価格統制令・土地工作物管理使用取用令・地代家賃統制令・暴行行為等取締規則等の法規の運用並に整備につき格別の考慮を為すこと」と、「暫定措置」の運用を定めた「工業規制地域及び工業建設地域に関する暫定措置運用の細目」に記されているだけであった⁷⁵⁾。これらの法令をどのように利用することによって実際に工場用地の造成が統制できるのかについて、指示は出されていないのである。

「暫定措置」において全市域が工業規制地域に指定された川崎市を見ると、市行政では、1941年から都市計画の一環として臨海部の工業地帯造成を目的とした大師臨港地帯土地区画整理事業を開始していた。中央政府の計画と都市計画との間に、連携がみられないことがわかる。川崎市内における民間施行の土地区画整理事業も、この時期新たに開始した。川崎市の中部では1941年に登戸と小向で民間施行の土地区画整理組合が設立された。小向土地区画整理組合は東芝の工場を含む地域だが、1943年4月に軍事施設のための仮換地を行うなど、既存の軍需工場に必要な土地整理が行われた⁷⁶⁾。すなわち、川崎市では工場向け土地商品の造成が1940年代初頭においても地方公共団体レベルと民間レベルが進められており、直ちに工場用地造成を規制することは困難だったのである。

「暫定措置」において工業建設地域に指定された地点においても、既に造成済みの工場用地に優先して工場立地が進んだわけではなかった。臨時農地等管理令第5条を適用しての工場建設が相次いだことはすでに述べた通りである。既に造成された土地に工場を集中させることができなかった理由は二点考えられる。

第一に、産業基盤整備やその他必要な施設が整備されていないという問題である。東京商工会議所の囑託で、1940年代前半における関東地方の工場立地条件の調査に携わった根岸情治は、1943年5月の段階で「暫定措置」について「関東地方の中には先程申し上げましたやうに、工場建設候補地と云ふものが決つて居りますけれども、実際問題としては直に使えない。成るべく文化的な施設がある所と云ふことにしまして、企画院としましては内務省にしましては商工省にしましては、一応候補地を決定しましたものの他に若しそれに優る立地条件の良い土地があるならば何処に持って行つても差支ない」と考えていたことを紹介している⁷⁷⁾。

第二に、工業の業種に適した用地造成が、必ずしも行われていないという問題である。1943年7月27日の協調会農工調整委員会において、住友通信常務の佐伯長生は、通信工業の立地条件として「地方分散の要請に従ふのは素より当然ですけれども、さうかと言つて何処でもいいといふ訳には参りません。電気関係で湿気や潮風を嫌ひますから海岸はいけません。少なくとも一キロ半は離れてゐないと工合が悪い。」と述べている⁷⁸⁾。1943年段階でこのような研究が報告されていること自体、工業の業種に固有の立地条件を考慮した土地造成が行われていなかったことを示すものであろう。

都市計画レベルでの土地利用計画に即して工場用地が造成されたかといへば、そうとは言えなかつた。用途地域指定の変更数は、1942年が13件、1943年が14件であつたが、このうち工業化への対応が相変わらず半数以上を占めていた⁷⁹⁾。なかでも前述した「暫定措置」によって工業規制地域に指定された都市においても、「京浜工業地帯埋立造成の爲県営事業として埋立工事施行中の処地積四十二万坪の埋立は既に工事完了を見目下工場建設中なるに依り之を工業地域に指定」（川崎、1943年3月）⁸⁰⁾、「中川区岩塚町及中村区稲葉地町内に於て某軍需工場建設せらるるに至りたるを以て既定住居地域の一部を工業地域に変更せんとす」（名古屋、1943年6月）⁸¹⁾ というように、工場用地造成や軍需工場の建設に伴う地域変更は続けられていた。

このように、土地利用計画に即して工場用地を造成することができなかつたことは、以下の二つの問題をうみだす要因となつた。

第一に、地主や不動産資本による土地造成が投機的な土地売買の抑制のために停滞する一方で、軍需資本による直接の土地買収が増加したことが指摘できる。表15は日中戦争開始以後、工場立地に伴つて用地造成を請負業者に委託した主な事例を示したものである。1940年代に入つてその数は急増していることが理解できよう。これらの事例は、——部分的には自らがもともと所有していた土地を造成した場合も考えられるが——資本が不動産業者を介せず直接土地所有者からの土地買収を進めていたことを示すものであろう。静岡市に1942年に立地し陸軍の航空機を生産した三菱重工業飛行機機体工場の場合、陸軍は市行政に1942年5月1日に用地買収通知を地主に発送するよう指示し、3日に軍関係者が出席した地主との協議会で地主に土地買収を仮承諾させ、6月28日に土地買収価格協定書が結ばれるというように、買収はきわめて短期間に進められた。価格は、田については特甲、甲、乙、丙の

四ランクに分けられ、甲で反あたり作離料込で1815円～1980円、畑も一律1815円～1980円であった⁸²⁾。同じ静岡県の場合、1941年度において臨時農地価格統制令によって許可された清水市の日本軽金属による用地買収（畑）の場合、売買許可価格は反あたり2255円（統制価格は反あたり496円）であった⁸³⁾。この事例に比べれば、三菱重工業の場合はかなりの安値で買収したということができよう。なお、買収価格協定を結ぶ前に買収の仮承諾を地主からとる手法は、前述した茨城県の日立製作所の事例でも見受けられない。1940年代に入って、強権的買収が強まったことを示す一例ということができる。静岡市は「暫定措置」において工業建設地域に指定されていたが、軍の強権をともなった土地買収が行われたことが、土地利用計画に基づかない用途地域を変更しての工場立地を促進することになったのである。

表15 工場立地に伴う軍需資本による土地造成（請負工事のうち主要なもの。1937年～1945年）

工事竣工時期	名 称	施行主体	請負業者	金額(千円)	工事開始時
1940年 3月	広畑工場敷地造成	日本製鉄	水野組	500	1939年 2月
1940年10月	函館港内公有水面埋立	日産化学工業	飛鳥組	509	1937年12月
1940年12月	尼崎工場敷地造成	住友金属工業	鴻池組	1,417	1939年 8月
1940年12月	熊本工場敷地造成	日本合成化学工業	西松組	878	1939年 8月
1941年 3月	青木埋立整地	川西飛行機	阪神築港	3,090	1940年 3月
1941年 7月	四日市工場敷地造成	石原産業	清水組	-	1939年 5月
1943年 3月	和歌山工場敷地造成	住友金属工業	西本組	2,298	1942年 3月
1943年12月	四日市工場敷地造成	大同製鋼	水野組	2,660	1942年12月
1944年 4月	宮島工場埋立その他工事	水野造船所	水野組	2,813	1942年 7月
1944年10月	鶴崎工場敷地造成	大同製鋼	水野組	3,900	1944年 2月
1944年11月	和歌山工場野住地整地其の他	住友金属工業	西本組	3,931	1943年 5月
1944年12月	半田製作所海面埋立	中島飛行機	清水組	-	1942年 8月
1944年12月	福田埋立工場福田丘陵切取埋立	三菱重工業	大倉土木	3,560	1943年12月
1945年 6月	安芸津工場敷地造成	三井造船	水野組	10,378	1943年12月
1945年 6月	高田工場敷地造成	東亜特殊製鋼	間組	620	1944年 4月
1945年 6月	第二次拡張岩滝精錬工場敷地造成	日本冶金工業	飛鳥組	979	1944年 1月
1945年 7月	汽車製造会社岡山工場建設	汽車製造	中国土木	8,759	1943年 6月
1945年 8月	和歌山製造所建設敷地造成	住友金属工業	鹿島組	1,913	1942年 3月
1945年 8月	静岡製作所建設敷地造成	住友金属工業	鹿島組	11,519	1942年12月
1945年 8月	和歌山製造所建設敷地造成	住友化学工業	鹿島組	3,850	1942年12月
1945年 8月	日立製鉄所安来工場敷地造成	日立製鉄所	清水組	-	1943年 1月
1945年 8月	伸銅所豊橋製作所敷地造成	住友金属工業	鹿島組	2,818	1843年10月
1945年 8月	愛知多喜浜工場敷地造成	住友化学工業	鹿島組	4,961	1944年 1月
1945年 8月	銑鉄部地区整地其の他	住友金属工業	西本組	2,914	1944年 4月
1945年 8月	半田飛行場埋立	中島飛行機	水野組	2,365	1944年 4月
1945年 9月	福田丘陵切取並びに埋立	三菱重工業	大倉土木	3,240	1945年 4月
1945年12月	三國工場敷地造成並びに道路	尼崎精工	飛鳥組	1,000	1944年 7月
1945年12月	広田工場拡張敷地整地	昭和電工	飛鳥組	708	1945年 4月
-----	広畑工場繫船岸壁並びに敷地造成	日本製鉄	佐伯組	797	1937年10月
-----	広畑工場繫船岸壁並敷地造成（3回）	日本製鉄	佐伯組	1,500	1938年 8月
-----	清津工場敷地造成	日本製鉄	佐伯組	2,940	1939年 1月
-----	広畑工場繫船岸壁並敷地造成（5回）	日本製鉄	佐伯組	1,042	1940年12月
-----	広畑工場敷地造成（6～7回）	日本製鉄	佐伯組	764	1941年11月
-----	四日市造船所土地造成	浦賀船渠	阪神築港	10,178	1943年 6月
-----	東浜外浦埋立	日本製鉄広畑	佐伯組	702	1943年 7月
-----	児島湾埋立	立川飛行場	阪神築港	7,445	1943年10月
-----	玉島敷地造成	神戸製鋼	佐伯組	3,034	1943年11月

出典) 土木建設業史専門委員会編『日本土木建設業史年表』土木工業協会・電力建設業協会、1968年、89頁～130頁。
 註) 請負金50万円以上の工事。地方公共団体直営工事、及び植民地における土地造成は含まれない。工事竣工年月が1945年8月のものには、一部中止になった工事も含まれている。工事竣工時期、金額欄が「-」の項目は、それぞれの年月日・数値が不明のもの。

第二に、工場用地の造成と同時に必要となる工場労働者向け住宅の不足の問題である。

住宅営団では、「暫定措置」が発表される約半年前の1941年12月に、「新興工業都市」（栃木県太田町、茨城県日立市、多賀町、勝田町など）の住宅事情調査を行った。その結果、太田町では1939年から警察及町当局で適正家賃の協定（1坪につき1円～1円10銭）を結んだものの、その後の建築費の高騰によって住宅の新築戸数は漸減した⁸⁴⁾。前述した日立製作所水戸工場近辺（勝田町）においては「会社に於て当初買収当時は坪一円程度、一反歩三〇〇円であった（昭和十四年）。其後頗る騰貴し一反歩三〇〇〇円坪十二～三円を称ふる現状である」と報告されている。農地から工業地に転換した結果、わずか二年で地価が急騰したのである⁸⁵⁾。日立市については、「殆ど大部の住宅供給は望み難き事情にある。之は主として一般的なる家賃の抑制、地価建築費の昂騰、資材入手の困難等に阻害せらるることの禍因に依る」と報告された⁸⁶⁾。工場用地そのものは地方公共団体の斡旋による農民からの直接買収によって取得できても、工場建設によって上昇した周辺地価を抑制することができないため、建築資材の不足・高騰と相まって労働者向け住宅建設が困難になっていたのである。住宅営団では、これらの事態を踏まえての今後の方策として、「国土計画の強力なる施行こそ囑目すべきもの」としながらも、「建設地域全般に対する計画性の先行及土地価格の絶対的は正及騰貴防止及び土地収用の適切なる措置なしには、全て卓越せる計画も画餅に帰せしめらるる」と結論づけた⁸⁷⁾。

しかし、工場労働者の住宅問題は、基本的には解決できなかったと考えられる。1943年6月23日の協調会農工調整委員会において、内務省事務官の大山正は、「新興工業都市」における土地区画整理事業について「この新興都市に付きまして、今日当面して居ります問題としては住宅が思ふやうに建ちませぬので、当初沢山の人口が集まるものとして、広い区域に亘って区画整理をやったに拘らず、現実の問題としては家屋の建築がこれに伴はない、一面に於て工員が非常に不自由をして生産の阻碍となり、他面に於て農耕地が少々不必要に潰されて居るのではないかといふことを非常に懸念して居る」と述べている⁸⁸⁾。その理由の一つは、「土地の価格の問題」であった。「折角区画整理をやりましても、その地価が少々騰貴致します為に、住宅が寧ろ区画整理の外に建ちますので、勢ひそれらの建築は非常に乱雑な建ち方をするといふことと、それから折角一方で農地を潰して宅地を造成したに拘らず、更に新しい農地を潰して住宅の建設をやって居るといふ、そこに非常に矛盾した現象が現はれつつある」問題を指摘した⁸⁹⁾。同じ委員会で、内務技官の伊東五郎は、ドイツの都市計画と比較しつつ、「日本では地価が非常に高い。土地に対する観念が独占的、自由主義的でありまして、市街化に伴ふ期待価格といふものが殆ど放任されて居りますから、斯ういふ土地利用統制の強化をやります為には、同時に地価の統制を強化し、農地などを宅地に転換して行く場合の評価を合理的なものに抑へて行かなければ混乱を生ずる危険があります。」⁹⁰⁾と述べている。これらのことは、アジア太平洋戦争期に至っても、土地商品への価格面・利用面での統制が十分に機能していなかったことを物語るものということができよう。

1943年12月における都市計画法及び同法施行令戦時特例によって、用途地域制による土地利用の統制は停止された。1940年代初頭に法令化された土地価格や土地利用の統制手法を十分に都市計画に組み込めないまま、中央政府の政策目標から土地利用計画に基づく土地利用の統制が切り離されていったのである。

結語

本稿では、アジア太平洋戦争末期の工場用地の実態については検討することができなかった。また地価に関する本格的検討も、今後の課題とせざるを得ない。そのような限界を有する本稿の結論を、以下二つの点に分けてまとめておきたい。

一つは、戦時期日本の工場用地の造成・販売についてである。1930年代後半から、臨海部における埋立事業や大都市近郊の土地区画整理事業が進んだが、重要なことは、民間の事業にせよ公共団体の事業にせよ、事業地の地価上昇など開発に基づく利益を期待した事業によって進められたという点である。「新興工業都市」と呼ばれた地域における土地区画整理事業に関しても、事業の施行主体は公共団体であったものの、減歩地を多くとり、田から宅地などへの地目の転換によって評価額が高まった土地を替費地として売却し、事業費を調達する手法をとった。その結果、工場用地造成事業は、工業地帯の周辺や大都市近郊、あるいは既に大規模工場の立地が準備されている地域——すなわち土地の売却が見込める地域で進むこととなったのである。

もっとも、こうして造成された土地は、生産力拡充計画に基づく工業生産や飛行機、その他精密機械の生産などに適した条件を有するとは限らなかった。その結果、中央政府や軍部からの反対がなければ、資本自ら立地条件が良いと考えた地点の土地を直接買収するケースが多く存在した。このような場合、市町村などの地方公共団体や地元の有力者が土地買収の斡旋役をつとめるのが一般的であり、土地買収価格も日立製作所水戸工場の事例からわかるように相対的に安価におさえることができた。地方公共団体などが斡旋役を担うことで、外見上市場を介した土地買収が——しかも低廉な価格で——行われたのである。

以上の特徴を有する工場用地の造成は、土地の投機的売買や農地の潰廃、工場労働者向け住宅の不足などの問題をうみだした。そこで、1940年代に入って土地商品への統制を目的として宅地建物等価格統制令、臨時農地価格統制令、臨時農地等管理令などの法令が施行された。それではこれらの法令は、当該期の土地造成に共通して見られる地価の上昇を前提とした事業を統制したのか否か。この点が本稿の結論における二つめの点にあたる。以下、三点に分けてまとめよう。

価格統制については、投機的な土地売買を抑制することが目的であり、実質的な地価上昇——農地であっても、宅地としての潜在的価値を有するための地価上昇——の抑制を目的としなかった点を指

摘した。それゆえ、大規模工場の立地地点周辺で実施された公共団体施行土地区画整理事業における事業費調達方式——農地を宅地に転換し替費地を売却する方式——も、投機目的の土地購入の減少で替費地の売却が停滞する問題は生じたにせよ、原則的には1940年代に入っても維持された。地価そのものに関する本格的検討は今後の課題であるが、農地から宅地への転用にに基づく地価上昇を戦時期の日本では認めていたことに、注目する必要がある。

利用統制については、農地転用許可方針の曖昧さを指摘した。臨時農地等管理令第5条の運用を見ると、工場建設を目的とした許可面積は他の目的による許可面積に比べ広く、7条による許可と相まって農地潰廃は1940年代に入っても収まらなかった。転用許可が認められる場合は「時局に緊要」の事業と定められていたにすぎず、戦時期に新たに建設される工場のため敷地造成を統制するための指標の細目は、少なくとも中央政府レベルでは作成されていなかったのである。

土地価格面・利用面の統制手段と都市計画・国土計画との関係については、用途地域指定において、工場用地造成が進むように土地価格・利用面の統制手段が用いられたのかといえ、そうではなかった。工場立地の進んだ地域の周辺で土地造成が進み、その結果用途地域指定そのものが変更されるケースは後を絶たなかった。土地市場そのものを統制しつつ土地利用の統制を進める理念や主張は存在したものの、現実の土地統制の手段と土地利用計画とを結び付けた政策が実施されるには至らなかったのである。土地利用計画に基づき工場用地の整備ができなかった結果、1940年代に入っても地方公共団体などの斡旋を利用した資本による土地買収も継続した。「外見」的には市場を介した——実質的には軍部の「圧力」などの強権性を有した——土地買収によって、資本が用地を一般売買価格よりも安価に取得するケースも存在した。このような土地買収が1940年代に入っても続けられ、臨時農地等管理令などでも農地転用が許可されたことが、計画に基づく土地利用の統制をさらに阻む方向に機能したのである。

以上のように、戦時期日本における工場向け土地商品の統制は、その必要性は認められ法的統制も実施されたものの、1930年代までの工場用地の造成手法を抜本的に変えるまでには至らなかった。開発に基づく地価上昇を前提とした土地造成に対して、これらの統制は有効に機能しなかった。工場用地としての実質が備わっていれば、農地の工場用地への転用による地価上昇自体を統制する意図を中央政府は有しておらず、資本による直接の土地買収も許可されたのである。当該期において農地潰廃が大規模に進んだ理由を考える場合、法令そのものの規制力の弱さや戦時期の政策的序列における農地政策の低さなどの問題と同時に、戦時期日本における工場向け土地商品の造成手法やそれに対する統制の中味との関連で理解する必要がある。土地価格や土地利用を計画に基づき統制しないままでの土地造成は、それゆえ農地潰廃の問題や工場近辺の地価上昇による労働者住宅の建設が停滞する問題を、1940年代に入って拡大させていったのである。

戦時期における工場向け土地商品に対する統制に関する以上の特徴は、戦後の都市における復興事

業に二つの問題を投げかけることになった。一つは、戦時期に造成された工場向け土地商品が戦後の都市に与えた意味である。もう一つは、戦争目的のための土地商品の本格的な統制を実施しないまま、戦後を迎えたという点である。土地の価格統制を用いて農地から宅地への転用を阻止することは戦時期であっても行われていなかったのである。これらの規定性を抱えつつ、戦後日本の都市公共団体は再出発したということ——この点を、戦時期の分析からの展望として最後に指摘しておきたい。

- 1) 小倉武一『土地立法の史的考察』農業評論社、1951年、第3編第2章、細貝大次郎『現代日本農地政策史研究』御茶の水書房、1977年、第6章など。
- 2) 代表的なものとして、岡田知弘『日本資本主義と農村開発』法律文化社、1989年、山下直登『資本と地域社会』校倉書房、1995年など。
- 3) 前掲・岡田書は、戦時期における「土地問題の二重化」（農業的土地所有・利用と都市的土地所有・利用との対抗関係）という視角から、戦時期における農地潰廃などの問題を地域の実態を踏まえて明らかにした数少ない研究の一つであるが、「土地問題の二重化」という視角からの研究ゆえ、農地潰廃の実態やその経緯が分析の中心となり、工場用地の造成自体の把握やそのこととの関連で当該期の土地統制の特徴を明らかにする作業は行っていない。
- 4) 沼尻晃伸「戦間期日本の土地区画整理事業と都市計画—名古屋市の事例を中心として—」『土地制度史学』第149号、1995年10月、同「戦前東京の都市計画と工場立地—1920・1930年代を中心に—」『不動産に関する史的研 究 [III]』（日本住宅総合センター調査研究レポートNo.94241）、1996年11月を参照。例えば東京の都市計画技師は、東京旧市域の用途地域上の工業地域において、工業化と同時に商業地化も進み、地価が商業地なみに高騰し始めている点を、実証的に明らかにしている（同上、88～89頁）。
- 5) 石田頼房『日本近代都市計画の百年』自治体研究社、1987年。
- 6) 筆者は、このような問題関心から、日中戦争期における民間軍需関連大工場の立地の特質として、当該期に構想された国土計画などの理念に反して、基本的には土地利用計画に基づかずに進んだことを指摘した（沼尻晃伸「日中戦争期日本の工場立地政策の特質」『土地制度史学』141号、1993年10月）。しかし、そこでの検討は、工場立地に必要な産業基盤の整備に関する分析が中心であり、土地商品そのものの検討を行っていない。
- 7) 小栗忠七『土地区画整理の歴史と法制』巖松堂書店、1935年、21～24頁。
- 8) 戦前東京の用途地域指定については、堀内享一『都市計画と用途地域制』西田書店、1978年、および前掲・沼尻「戦前東京の都市計画と工場立地」を参照。
- 9) 『大阪北港二十年史』大阪北港株式会社、1941年、26頁。
- 10) 『第三十八期営業報告書 木津川土地運河株式会社』（1937年12月1日～1938年5月31日）、4頁。
- 11) 若松築港株式会社七十年史編集委員会編『七十年史 若松築港株式会社』若松築港株式会社、1960年、154～169頁。
- 12) 『第貳拾壹回 事業報告書 阪神築港株式会社』（1939.4.1～1940.3.31）、1～2頁。
- 13) この点は、前掲・沼尻「日中戦争期日本の工場立地政策の特質」、3～5頁、14頁。
- 14) 詳しくは、岡崎早太郎『都市計画と法制』金港堂書籍、1926年、330～348頁。
- 15) 浅井玄哲『都市計画法第十三条に依る土地区画整理』『区画整理』3巻1号、1937年1月、2頁。
- 16) 中村寿一「田圃都市に於ける工場及び住宅経営」『区画整理』6巻8号、1940年8月。
- 17) 新興工業都市都市計画については、越沢明「戦時期の住宅政策と都市計画」近代日本研究会編『年報・近代日本研究 九 戦時経済』山川出版社、1987年、276～281頁を参照。
- 18) この点は、前掲・沼尻「日中戦争期日本の工場立地政策の特質」、3～5頁を参照。

- 19) 農地制度資料集成編纂委員会『農地制度資料集成』10巻、御茶の水書房、1972年、475頁。
- 20) 同時代においては、『大都市近郊並に殷賑産業地帯に於ける農地事情調査』農林省農政局、1941年。近年の研究として主要なものとして、小田康徳『日本近代史の探究』世界思想社、1993年、前掲・山下書がある。
- 21) むしろ問題のなのは、これまでの研究が資本による直接の土地買収に注目するあまり、逆に工場向け土地造成そのものの実態やそれに伴う土地市場の展開などについては明らかにされてこなかった点にある。本稿ではこのような土地造成事業もできる限り明らかにしつつ、そのなかに資本による直接の土地買収の意味を考えていきたい。
- 22) 土地区画整理組合の経営内容については、名古屋市の事例についてだが、前掲・沼尻「戦間期日本の土地区画整理事業と都市計画」も参照されたい。
- 23) 『第四十期営業報告書』木津川土地運河株式会社（1938年12月1日～1939年5月30日）、2頁。
- 24) 『第四十一期営業報告書』木津川土地運河株式会社（1939年6月1日～1939年11月30日）、2頁。
- 25) 清水武夫「群馬県『太田』に於ける新興都市建設事業に就いて」『区画整理』6巻6号、1940年6月、11～12頁。以下の太田における区画整理のデータ・引用も同様。
- 26) このような高率の減歩率は、太田に限ったものではない。広村での区画整理の場合は減歩率が平均40%を超え、わずかな換地と補償金しか得られない地主から、換地不交付・補償金決定処分を取消を求める訴訟もおこされたのである（岩見良太郎『土地区画整理の研究』自治体研究社、1978年、300～303頁。前掲・岡田書、212～213頁）。
- 27) 小野好男「多賀都市建設事業の近況」『区画整理』8巻4号、1942年4月、25頁。
- 28) 望月信治「青森県施行八戸都市計画事業八戸工業地帯土地区画整理」『区画整理』6巻10号、1940年10月、9頁。
- 29) 前掲・小野論文、14～15頁、前掲・望月論文、8頁。
- 30) 前掲・岩見書、295頁。
- 31) 以上、日立製作所の土地買収過程については、前掲・山下書、64～90頁。
- 32) 前掲・沼尻「戦前東京の都市計画と工場立地」、84～86頁。
- 33) 以上の松村の発言は、松村光麿「市街地建築物法の改正要旨に就いて」『都市公論』21巻4号、1938年4月、99頁。
- 34) 1940年4月には都市計画法そのものも改正され、都市計画の対象に「防空」が加えられた（施行は1941年1月1日）。
- 35) 東京市役所編『我国都市計画の変遷と戦時都市計画への躍進』東京市役所、1938年、25頁。
- 36) 同上資料、29頁。
- 37) 同上資料、31～32頁。
- 38) 内務省計画局「市街地建築物法施行令及同法施行規則の改正に就いて」『都市公論』22巻2号、1939年2月、25頁。
- 39) 石井桂「用途地域制について」『都市公論』24巻3号、1941年3月、30頁。
- 40) 『公文雑纂』1937年～1939年より。
- 41) 『日本都市年鑑』3号、1933年、19～23頁。
- 42) 山下信正「今後の都市計画は国土計画に」『区画整理』6巻1号、1940年1月、25頁。
- 43) その東京であっても、実際には理念通りに用途地域の変更を行うことはできなかったことは言うまでもない。
- 44) 以下、両組合の記述は、「志村第一区整組合事業実績」「志村第一区整組合事業実績」『区画整理』5巻5号、1939年5月、69～71頁、及び東京土地区画整理研究会編『紀元二千六百年記念 区画整理事業写真帖』東京土地区画整理研究会、1940年による。
- 45) 名古屋市の場合は、愛知県都市計画長や建築課長と民間施行土地区画整理組合組合長が参加して、「用途地域と区画整理・緑地問題について」という座談会が1938年9月30日に開催されており（『区画整理』4巻11号、1938年11月、49～54頁）、戦時期においても都市計画行政と民間の土地区画整理組合との間に関係が存在していたことが確認できる。
- 46) 西郊土地区画整理組合はその一例であろう。同組合は工業地域に位置しているが、工業地と住宅地をわけ、区画割の大きさに違いを持たせて土地造成をしている（『都市創作』5巻6号、1929年6月、77頁）。

- 47) 『公文雑纂』(1939年) 卷84、都市計画17。
- 48) 『公文雑纂』(1939年) 卷80、都市計画13。
- 49) 渡辺孝夫「最近の土地投機の傾向に就て」『区画整理』6巻6号、1940年6月、24～25頁。
- 50) 中沢誠一郎「新興工業都市建設に関する諸問題」『区画整理』6巻8号、1940年8月、6頁。
- 51) 前掲・細貝書、975頁。
- 52) 同上書、972頁。
- 53) 箱根土地株式会社の中島陟は、住宅問題について「根本は用地の問題で、敷地を如何に求めるかにあると思ひます。現在土地が余りにも浪費されてゐるのではないかと述べ(同潤会編『住宅問題対策座談会要録』同潤会、1939年、5頁)、同潤会の宮沢小五郎も「住宅問題の内、敷地の問題が重大なるものであることは同意見であります。然し軍需工業地帯例へば川崎、鶴見、川口等へ行けば敷地が沢山あるが非常に高い(同上資料、6頁)と、敷地の不足の問題と価格の高騰の問題を指摘している。
- 54) 中央物価統制協力会議編『宅地建物等価格統制令解説』日本評論社、1941年、4～5頁。
- 55) 中央物価統制協力会議編『臨時農地価格統制令臨時農地等管理令解説』1941年、2～3頁。
- 56) 『市街地価格の推移状況調査』(1942年度)日本勸業銀行調査部、1943年、2頁。
- 57) この点は、同上資料においても指摘されている点である。
- 58) 『第四拾参期営業報告書』東京運河土地株式会社(1940.11.1～1941.5.31)、4頁。
- 59) たとえば、大西房太郎「土地の統制と土地区画整理」『区画整理』7巻5号、1941年5月では、組合経営の上で重要な意味を有する替費地処分の取扱に関していくつかの解釈を述べ、「現状は事業者をして事業の遂行に支障を招来せしむるなきやを懸念する」(24頁)ことを指摘している。
- 60) 以上の点は、杉本正幸『土地区画整理施行地価格の統制』巖松堂書店、1942年、第二・三章に詳しい。但し、宅地の素地としての既定期待価格を実際にどのように参酌したのか、その具体例については、本稿において検討できない。今後の課題としたい。
- 61) 塩田実男「土地区画整理組合の精算金と費用」『区画整理』7巻3号、1941年3月、15頁。
- 62) 農林省農政局『小作料適正化事業実施策方針』。
- 63) 統制価格と売買許可価格との関係に関する本格的検討は今後の課題であるが、新潟県の場合では、統制価格反あたり400円の田の売買許可価格を見ると、1942年で最も多いのが800円(4件、計113反)、次いで600円(7件、38反)であった。同じことを1943年でみると、売買許可価格1000円になった田が2件・94反も存在していた(『新潟県農地改革史 前史』新潟県農地改革史刊行会、1956年、第204表)。
- 64) 前掲・細貝書、前掲・岡田書。
- 65) 前掲・岡田書、230頁。
- 66) 前掲・『臨時農地価格統制令臨時農地等管理令解説』、34頁。
- 67) 愛知県農地史編纂委員会『愛知県農地史』(前編)愛知県、1957年、656頁(原史料は、『小作事情を中心とした最近の農地情勢概観』愛知県、1942年)。
- 68) 前掲・『臨時農地価格統制令臨時農地等管理令解説』、40頁。
- 69) 岡田知弘氏は、「戦時農地法制は、『民法典解体』を前提に、私法と公法という法枠組を超えて、戦争経営のための統一的土地法をつくりあげた」とし、「国土の計画的土地動員に対する秩序づけを行なったナチス土地法と同様の本質をもつ」と評価した(前掲・岡田書、233頁)。しかし農林省による臨時農地等管理令の解説など、法令の実際の運用面における理念に注目すれば、「私法と公法という法的枠組」を超えていると単純に理解することはできないのではないかと。法学的視点からみた戦時農地法制固有の評価を述べることは、ここではできない。しかし、法に基づく国土の計画的土地動員としての性格が日本の戦時農地法制の場合には弱いからこそ、後述するように、軍部の強権の下で軍需資本による農地の直接買収が強行されるように思われる。

- 70) 全国土地区画整理組合連合会編『土地区画整理組合史』全国土地区画整理組合連合会、1969年、668～669頁。なお本文のデータのうち、事業が完成しないうちに途中解散した組合が、1939年＝1組合・12ヘクタール、1940年＝3組合・70ヘクタール、1941年＝8組合・471ヘクタール、1942年＝6組合・338ヘクタール、1943年＝1組合・35ヘクタール含まれており（同上）、この点を差し引けば1940年代における民間施行の土地区画整理の実績はさらに減少することになる。
- 71) 1940年代の都市計画法改正などの動向については、『日本都市年鑑』10巻（1941年）121～127頁、同上資料11巻（1942年）、122～131頁を参照した。
- 72) 『公文雑纂』（1942年）巻115、都市計画6。
- 73) 『公文雑纂』（1943年）巻150、都市計画14。
- 74) 以上「暫定措置」については、西水孜郎『資料・国土計画』大明堂、1975年、31～38頁。
- 75) 同上書、37頁。
- 76) 以上、川崎市の土地区画整理については、沼尻晃伸「戦時期～1950年代の工業開発と都市計画」『日本史研究』415号、1997年3月、125～131頁参照。
- 77) 根岸清治「土地政策について」『住宅研究資料』第14輯、住宅営団（1944年5月21日住宅研究会の速記録）、8～9頁。
- 78) 協調会農工調整委員会は、「農工両全」の総合的見地から立地問題、労務問題、生活文化問題の三者を主たるテーマとして考究することを目的とした委員会である。第1回委員会は1943年5月22日に開かれた。委員会には協働会関係者ほか、陸海軍、企画院、商工省、農林省、大学教員などが出席していた。『農工調整問題関係綴（一）』（同委員会の議事書類を協調会調査部の宮本倫彦が保管したものと推定。東京大学経済学部図書館所蔵）より。
- 79) 前掲・沼尻「戦時期～1950年代の工業開発と都市計画」、124頁。
- 80) 『公文雑纂』（1943年）巻145、都市計画9。
- 81) 『公文雑纂』（1943年）巻153、都市計画17。
- 82) 『昭和十七年 陸軍用地関係書類 静岡市役所』。
- 83) 『静岡県農地制度改革誌』静岡県農地部、1956年、164頁
- 84) 『住宅事情調査報告』第1輯、住宅営団研究部、1941年、10頁。
- 85) 同上史料、43頁。
- 86) 同上史料、51頁。
- 87) 前掲『住宅事情調査報告』第1輯、65頁。
- 88) 大山正「地方計画」『地方計画と都市の問題』協調会、1943年、7～8頁。
- 89) 同上論文、8頁。
- 90) 伊東五郎「都市構築」同上書、39頁。