

# 現代国土計画における地政学の 政策的意義の検討

坂井 琳太郎<sup>1</sup>・川端 祐一郎<sup>2</sup>・藤井 聡<sup>3</sup>

- <sup>1</sup>学生会員 京都大学大学院 工学研究科都市社会工学専攻 (〒615-8540 京都市西京区京都大学桂4)  
E-mail:sakai.rintaro.85m@st.kyoto-u.ac.jp
- <sup>2</sup>正会員 京都大学大学院助教 工学研究科都市社会工学専攻 (〒615-8540 京都市西京区京都大学桂4)  
E-mail:kawabata.yuichiro.8x@kyoto-u.ac.jp
- <sup>3</sup>正会員 京都大学大学院教授 工学研究科都市社会工学専攻 (〒615-8540 京都市西京区京都大学桂4)  
E-mail:fujii@trans.kuciv.kyoto-u.ac.jp

本研究では、地政学を考慮した総合的見地に基づく国土計画の策定に資する知見を提供するため、行政資料、国会議事録、及び文献の調査により、戦後日本及び海外の国土計画における地政学的要因の考慮の実態に関する調査、及び現代国土計画における地政学の政策的意義に関する検討を行った結果、戦後国土計画における地政学的見地は戦前と比して希薄化したこと、ドイツ・アメリカ・イギリス・中国においては地政学的要因が多少とも考慮されていることが明らかとなった。また、国際政治における土地の意味や機能を把握し、それを政策実践に反映しようとする地政学が、今日の国土計画上の課題の性質を検討しそれに対処する上でも有用である可能性が示唆された。また、それらの課題に対応するために、今後必要と考えられる政策及び研究の検討・提案を行った。

**Key Words :** national planning, transportation, land use, geopolitics, security, defence

## 1. はじめに

### (1) なぜ地政学に注目するのか

#### a) 外国資本による安全保障上重要な土地買収

近年我が国では、外国資本による安全保障上重要な土地の買収に対する懸念が高まっていることから、政府は対策のための法整備を視野に入れて有識者会議を設置し、議論を進めているが<sup>1)</sup>、このような問題が生じる背景には、土地利用における「安全保障」を含めた「地政学」に基づく検討の欠如が考えられる。

表-1は、外国資本による土地買収問題に言及する報道をまとめたものであるが、その中でも特に、北海道の苫小牧・釧路の土地買収は、中国政府による「一帯一路」構想と関連があるとされ、中国側が同構想において苫小牧・釧路を「アジアの玄関口」あるいは「氷上のシルクロード（北極海航路）」の一部として位置付けているとの指摘がある<sup>2) 3) 4) 5) 6) 8)</sup>。この中国の「一帯一路」構想について、中野（2016）や小谷（2017）<sup>13)</sup>は地政学的戦略に基づく政策であることを指摘しているが、4.で詳述する「一帯一路」構想に位置付けられるスリランカの港の運営権が中国へ 99 年間の貸与に至った経緯を踏まえると、我が国の国土が他国の地政学的政策に組み込まれ

ていることは安全保障上の重大な問題であると考えられる。

表-1 外国資本による土地買収に言及した報道記事

日付	媒体	タイトル
2016.10.6	産経新聞 東京朝刊	【異聞 北の大地】第3部④小樽見下ろす中国系の「要塞」、高台の元国有地、米軍重要港 丸見え
2017.2.24	産経新聞 東京朝刊	【異聞 北の大地】第4部（上）中国、釧路を北のシンガポールに 強い関心 拠点化へ買収攻勢
2017.6.20	産経新聞 東京朝刊	【異聞 北の大地】第5部④中国資本、苫小牧にも触手
2017.10.29	産経新聞 東京朝刊	【異聞 防人の島・対馬】④家も土地も...「もはや韓国領」「有事の避難用か」
2020.9.20	夕刊フジ	【日本復喝！】北海道に中国の「一帯一路」拠点許すな！ 外国資本による土地買い漁り、菅政権はどう対峙するか もし野放図に許せば取り返しのつかないことに
2020.10.12	夕刊フジ	「外資の土地取得を監視」菅政権が新法検討 安全保障上重要な国境離島や自衛隊関連施設、原発など 佐々木類氏「これまでほぼ野放し... 最優先の取り組みを」
2020.	産経新聞	《独自》中国資本買収が80カ所

11.7		安保上重要な施設・離島 政府調査
2020.10.18	東京読売新聞朝刊	〔社説〕外資土地取得 安全保障踏まえ現況明らかに
2020.11.28	産経新聞	自衛隊レーダー基地の喉元に迫る中国資本 北海道・稚内ルポ

## b) 北朝鮮ミサイルの鉄道への影響と対応

また、2017年の北朝鮮ミサイル発射により鉄道各社が運転を一時見合わせた事象に関連し報道された東洋経済オンラインの記事『鉄道各社は「ミサイル発射」にどう対応したか』では、我が国の鉄道分野では、国による有事対応方針は定められていないことが指摘されているが<sup>15)</sup>、このような問題が生じる背景には、交通計画の議論が「国防」を含めた「地政学」の議論と分離しているという問題が考えられる。

現在の国土計画は専ら非軍事的な政策を担っているが、2013年12月17日に10年程度の期間を念頭に置いて閣議決定された「国家安全保障戦略」で指摘されているように、「我が国を取り巻く安全保障環境が一層厳しさを増して」おり、「我が国が複雑かつ重大な国家安全保障上の課題に直面している」ことを踏まえれば、交通機関が他国やテロ組織の攻撃対象となる可能性は否定できず、そのような状況下で交通機関の防衛戦略あるいは計画を議論しなければ、有事の際に甚大な被害を生じる可能性も懸念される。

このように近年の我が国では、地政学的要素を含む国土計画上の課題がすでいくつかメディアや政府において取り沙汰されているのであるが、過去の歴史や他国の事情を参照しながら包括的検討を加えることで、さらに多くの課題の存在が認められる可能性も考えられる。今後、国土計画分野の研究や実践において、そのような課題の調査や分析をすすめるとともに、それらへの対応方針や予防方針を体系的に検討していくことが必要であると考えられる。

## (2) 国土計画及び地政学とは

国土計画とは一般に、「国土における自然条件と社会条件を総合的に加味しつつ、国土の利用、整備及び保全を推進するために定められる長期的かつ基本的な計画」<sup>16)</sup>であり、国土総合開発法(1950)あるいは、国総法を改正した国土形成計画法(2005)に法的根拠を置く全国計画を指す。

国総法の第一章第一条には目的が示されており、「この法律は、国土の自然的条件を考慮して、経済、社会、文化等に関する施策の総合的見地から、国土を総合的に利用し、開発し、及び保全し、並びに産業立地の適正化を図り、あわせて社会福祉の向上に資することを目的とする。」と記されている。一方、国形法の第一章第一条

には同様に目的が「この法律は、国土の自然的条件を考慮して、経済、社会、文化等に関する施策の総合的見地から国土の利用、整備及び保全を推進するため、国土形成計画の策定その他の措置を講ずることにより、国土利用計画法(昭和四十九年法律第九十二号)による措置と相まって、現在及び将来の国民が安心して豊かな生活を営むことができる経済社会の実現に寄与することを目的とする。」と示されている。

また、具体的な計画対象は国総法の第2条で

- 土地、水その他の天然資源の利用に関する事項
  - 水害、風害その他の災害の防除に関する事項
  - 都市及び農村の規模及び配置の調整に関する事項
  - 産業の適正な立地に関する事項
  - 電力、運輸、通信その他の重要な公共的施設の規模及び配置並びに文化、厚生及び観光に関する資源の保護、施設の規模及び配置に関する事項
- とされ、また改正後の国形法の第2条では
- 土地、水その他の国土資源の利用及び保全に関する事項
  - 海域の利用及び保全に関する事項
  - 震災、水害、風害その他の災害の防除及び軽減に関する事項
  - 都市及び農山漁村の規模及び配置の調整並びに整備に関する事項
  - 産業の適正な立地に関する事項
  - 交通施設、情報通信施設、科学技術に係る研究施設その他の重要な公共的施設の利用、整備及び保全に関する事項
  - 文化、厚生及び観光に関する資源の保護並びに施設の利用及び整備に関する事項
  - 国土における良好な環境の創出その他の環境の保全及び良好な景観の形成に関する事項
- と規定されているが、国防あるいは安全保障といった地政学的要素は記されていない。

現在まで、国総法に基づき「全国総合開発計画」(1962)、「新全国総合開発計画」(1969)、「第三次全国総合開発計画」(1977)、「第四次全国総合開発計画」(1987)、「21世紀の国土のグランドデザイン」(1998)が、国形法に基づき「国土形成計画(全国計画)」(2008)、「第二次国土形成計画(全国計画)」(2015)が策定されてきた。

その一方、地政学とは、もともと Geopolitics (英)・Geopolitik (独) と呼ばれる学問で、その定義は時代や学者によってさまざまであるが、大きな分類として、「伝統的地政学」と批判的地政学を含む「新しい地政学」がある(表-2)。本研究では、マッキンダー、マハン、チェレン、ハウスホーファーらが研究した前者の「伝統地

政学」に注目するが、伝統地政学は一般に、「地理的条件と政治の関係を考察し、それを理論や実践に役立てるという学問」である。また、「安全保障」「国防」「防衛」戦略は、地理的条件及び国際政治等の地政学的要素を踏まえて検討されるものであるため、それらは地政学的な概念であると考えられる。従って、本研究では、「安全保障」「防衛」「国防」といった用語を「地政学」に関連付けて使用していく。なお、表-2及び、以降で引用する箇所の現代仮名遣い、新字体及び下線は筆者による。

表-2 地政学の定義及び指摘

著者, 年 (文献)	定義及び指摘
飯本信之, 1925 (人種争闘の事実と地政学的考察 (一))	「然らば「地政学」とは一体何であるか。余は之を政治的力と空間との関係を研究する学問であると見る。」(p.19)
ハウスホーファー, マウル他著 玉城肇訳, 1941 (地政治学の基礎理論)	「地政治学は「自然的生活空間に於ける政治的生活形態の学問であり、また政治的生活形態を歴史的運動によるその地的制約性及びその制限に於て捕捉せんと努めるものである。」(p.27) あるいは、「地政治学は政治現象の地的制約性に関する理論である。地政治学は政治的空間有機体及びその構造に関する理論としての地理学、特に政治地理学の広汎な基礎の上に立つものである。」(p.41)
ハウスホーファー著 太平洋協会編訳 佐藤壮一訳, 1942 (太平洋地政学)	「地理政治学(地政学=Geopolitik) — 凡ての国家的生活形態が、地球上に生活空間(Lebensraum)を得んがために敢行する生存闘争における政治的行動の藝術の科学的基礎—の任務と目標とは、地球の表面に依って規定せらるる諸種の特徴、すなわち、右の闘争の中にあつて唯一に永続的な諸形相を認識し、実験的応用より進んで、法的に支配せらるる応用の域に達することにあるであろう。」(p.1)
コリン・S.グレイ著 小島康男訳, 1982 (核時代の地政学)	「地政学については、短い文章でその滋味とそれが対象とする範囲を正当に評価することは、おそらく無理であろう。」(p.5)としつつも、地政学について「地政学というのは、“地理的に占める位置に対する国際政治の力関係”に照らして理解されるであろう。」(p.20)とし、また、「地政学的要素—それは、いわば作戦上の環境(この世界がまさにそうである)であり、かつ心理学的環境(この世界を、制約を持ち、誤りを犯しやすい人間かそう見ている)ともいえる—」(p.21)としている。一方で、ナチスに利用されたドイツ地政学を「地政学(Geopolitics)はドイツの地政学(Geopolitik)とは区別しておく必要がある。」(p.54)と明確に区別している。

山室信一, 2006 (国民帝国・日本の形成と空間知 (「帝国」日本の学知 第8巻 第1章))	「国家を単に国家誌や自然地理の対象として、あるいは国民経済や法制の観点からのみ記述するだけでなく、その国土空間が地球上において占める地理的位置や自然的特性が国際政治の変動要因となることに注目する学知」(pp.45-46)
コーリン・フリント著 高木彰彦編訳 山崎孝史[ほか]翻訳, 2014 (現代地政学)	地政学アプローチには、伝統、批判、フェミニストの区分がある。 <b>伝統地政学</b> ：「諸国家間の覇権争いの一つとして政治の舞台を見通すもの」(p.4) <b>批判地政学</b> ：1990年代から成長してきた手法で「批判的に言葉を選択し、政策声明、地図、エッセイ、映画など、ほとんどのメディアに焦点をあて、その背後にある言説として知られる」(p.6)世界の成り立ち方を認識しようとするもの。 <b>フェミニスト地政学</b> ：「政治が作用している様式を理解するために」(p.8), 「特定のコンテキストにおける特定の個人」(p.8)である「現実の場所における現実の人々について語る」(p.8)もの。
川上征雄, 2014 (国土計画における地政学的要素)	「本来の地政学は、地理的な位置関係が政治や国際関係に作用する影響を研究する学問領域である」(p.32)
木下富夫, 2015 (地政学の視点から見た日本と国際経済)	「一国の地理的条件と、政治、外交、軍事戦略などとの関係を論じる学問」(pp.1-2)
中野剛志, 2016 (富国と強兵)	「国際政治学に地理学的視点を導入した理論や戦略であるといってもよい」(p.19)
柴田陽一, 2016 (帝国日本と地政学)	<b>伝統的な地政学</b> ：「国家の地理的位置やそれを取りまく地理的条件の理解をもとに、大国間の政治的関係、とくに軍事的対立を含む外交の分析を行い、特定の国家の軍事・外交政策への応用を目指す学問分野」(p.359) <b>批判地政学</b> ：1980年代後半から90年代前半にかけて発展した学問であり、地政言説と呼ばれる「特定の文化が描き出す世界政治に関する地理的な物語やイメージ」(p.361)を分析するもの。
日本再建イニシアティブ, 2017 (現代日本の地政学)	「もともと、国家が行う政治的行動を、地理的環境、条件と結びつけて考える学問のことをいう。」(p.2)

## 2. 既往研究のレビューと本研究の位置づけ

### (1) 既往研究のレビュー

本研究の既往研究として、戦前戦中の国土計画と地政学の間を歴史的観点から扱った、波多野(1981)<sup>29)</sup>、御厨(1996)、山崎(1999)、高木(2019)、柴田(2016)、及び山室(2006)<sup>29)</sup>、国土計画の変遷を論じ

た川上 (2008) , 国土計画における地政学的要素について述べた川上 (2014) , 国土計画と地政学の相互影響を検討した坂井ら (2021, 投稿中) がある。一方で、戦後の国土計画と地政学に関する研究として、直接的に地政学に言及はしていないが、戦後国土計画がどのような観点で策定されてきたかを明らかにする矢田 (2014) 及び佐藤・十代田 (2003) がある。

まず、日本の 1930 年代の「東亜新秩序」と地政学を研究した波多野 (1981) は、国土計画の展開及び国土計画と地政学との関係について述べている。例えば、国土計画の発展に関して、1938年に国土計画の概念が日本に導入されたこと、内務省、商工省及び企画院において国土計画が検討され、1940年に閣議決定された「基本国策要綱」が日本国土計画の起源であったこと、及びそれはドイツ式の防空都市政策としての意義と「東亜新秩序」運動の一貫としての意義を付与された計画であったことを指摘した。一方、国土計画と地政学に関しては、国防国家体制建設を目指した当時の国土計画において地政学が有効な指標として取り込まれ、国土計画議論に地政学者が参画し、地政学的手法が色濃く反映されたことを指摘している。

また国土計画の意義と役割を論じた山崎 (1999) は、戦前戦中の国土計画について、「戦前の国土計画は、大東亜共栄圏の確立、高度国防国家の樹立という軍国体制のもとでの国土計画であったことも災いして、本格的な研究対象として取り扱われてこなかった」(p.60)と、戦前戦中の国土計画が国防に資する計画であったこと及びそれが戦後にタブー視された可能性を指摘している。

「政策の総合」という視角から権力過程の分析を行う研究において国土計画を取り扱った御厨 (1996) は、国土計画に関して、「本来の国土計画はイギリスの地方計画やドイツのゲオポリティークに政策としての端を発する」(p.5)のものであり、昭和 10 年代初頭までは「国土の将来像を積極的に描く試みは、まったく存在しなかった」(p.208)ものの、日中戦争の勃発と長期化によって、「高度国防国家の実現とアウトタルキー的な東亜新秩序の確立が最優先課題となり」(p.213)、「日満支という日本以外の領土をも含んだ国土の総合利用計画の策定が具体化」(p.213)していったと、戦前戦中の国土計画が高度国防国家建設及びアウトタルキーを目指す地政学的な計画であったことを指摘している。一方で御厨は、敗戦後の国土計画について、内務省土木局が敗戦後 1 ヶ月にまとめた「国土計画基本方針」を引用しつつ、「明らかに、ドイツモデルの地政学的なブロック計画の側面を切り捨て」(p.229)た、と防空のための人口・産業配分計画的側面、及び地域ブロック制を基とする地方計画的側面を放棄したことを指摘している。

また、高木 (2019) は、「これまで等閑に付されてきた」(p.52)国土計画と地政学の関係に関して、上記の波多野 (1981) , 山崎 (1999) , 及び御厨 (1996) を踏まえ、戦時下の日本における国土計画と地政学の関連について明らかにした。例えば、1937年7月の日中戦勃発を契機として高度国防国家体系の構築の必要からドイツをモデルとし、日満支を視野に入れた国土計画が策定されたこと、「1940年後半以降、国土計画と地政学とは、政策と理念という表裏一体のものとして、日本では展開した」(p.78)こと、および敗戦後に地政学はタブー視されたことを指摘した。

加えて、戦前戦中の欧米諸国及び日本における地政学の動向を明らかにした柴田 (2016) は、地政学と国土計画の関わりを述べている。柴田は地政学の定義や主要な研究者を紹介しつつ、当時の日本の国土計画議論に地政学者が参加していたことを指摘している。一方で満州における地政学の展開に関して柴田は、満州国の文科系の最高学府であった建国大学に在籍した地理学者宮川善造が、建国大学研究院における調査研究活動を通じて、総務庁の進める「総合立地計画」(国土計画)に関与し、その経験を通じて地政学への関心を高め、「満州国」の国土を地政学的に考察するに至ったことを指摘している。

その他に、日本の国土政策の基本方針が「効率主義」と「平衡主義」という 2 つの国土政策思想で変動してきたことを論じた川上 (2008) は、国土計画の歴史について述べている。例えば、日本の国土計画の起源と変遷に関して、その嚆矢が満州国で策定された「総合立地計画策定要綱」であったこと、その「総合立地計画策定要綱」は「食糧の独立」「工業の独立」「国防強化」等を目指したドイツ式の計画であったことを指摘している。また「総合立地計画策定要綱」の策定主体であった満州国総務庁の長官星野直樹を企画院に迎えた第二次近衛内閣の「基本国策要綱」を受け「国土計画設定要綱」が閣議決定されたこと、さらに敗戦後には戦中の国土計画を反省し、アメリカ式の国土計画へ方針を大転換したことを指摘した。

最後に、日本の国民国家形成と帝国形成の二つの過程が重なり合いながら進行していった中で現れた空間に関わる学知の相互関連性に焦点を当てた山室 (2006) は、日本における地政学の展開を示しながら国土計画についても述べている。その中で山室は、国土計画という概念が国策として明示されたのは「基本国策要綱」が初めてであったこと、大東亜共栄圏という他の主権国家を含めた地域の一体性を正当化するために生活圏という地政学概念が利用されたこと、「地政学と国土計画と大東亜共栄圏が緊密な三位一体をなしていた」(p.64)こと、及び戦後の国土計画はあたかも大東亜国土計画など存在しな

かったかのように国土空間生産のためのスキームとして継承され、戦前戦中よりも重視されてきたことを指摘している。

このように上記の既往研究では、歴史的観点から国土計画と地政学の間をさまざまに整理している。しかしこれらの研究は、現代国土計画の実践において地政学を活用するという視点に立って研究されたものではなく、その歴史的経緯を踏まえた上で、「現在の」国土計画において地政学的見地が必要であるかどうか、あるいはそれが必要であるならば具体的に何を議論するべきかといった検討は行われていない。

一方、国土計画における地政学的要素について述べた川上 (2014) は、地政学の定義及び歴史を概観した上で、戦前戦中の国土計画は地政学に基づいていたことを指摘し、今後の国土計画においても地政学が「国家・国土をめぐる大局観として世界の動向を窺う先見性は計画策定の前提として必要なことは言うまでもない」(p.35)と、地政学の重要性は指摘してはいる。しかしながら川上は、「現代の国土計画における地政学的な要素を考察するに当たっては、国土計画が非軍事部門の行政を対象としていることから、国土防衛の領域を除外して考えることが妥当である」(p.35)としている。「地政学」から「防衛」の領域を除外したのは、前節までに述べたような国土計画と安全保障の関係が極めて限定的にしか論じられないことは言うまでもない。

そして上記の既往研究を踏まえ、地政学を含む総合的な見地からの国土計画策定のために、国土計画と地政学の相互影響について検討した坂井ら (2021) は、国土計画と地政学には相互影響があること、戦前戦中の国土計画では「独立」「アウトルキー」「国防」が重要な目標とされ、そのために国土計画が従属し、具体的な論点として、「軍事活動に資する交通インフラ整備・運用」「交通途絶に備えた交通インフラの防衛」「他国の攻撃を想定した国土計画」「大都市の分散」「太平洋岸への偏在の解消」「人口の分散」「工業の分散」「二重のアウトルキー」が議論されていたこと、及び当時の国土計画分野では、「政治における地理的束縛性、あるいは土地の意味を分析し、それを政策に生かす」という地政学的手法が活用され、軍事研究が盛んにおこなわれていたことを明らかにし、今後の課題として、地政学を現代国土計画で活用していくための研究が必要であることを指摘した。

その他に、戦後国土計画がどのような背景によって策定されてきたかを、特定地域総合開発及び一次から五次の全総の策定に参画した下河辺淳氏の証言を基に分析した矢田 (2014) により、戦後の国土計画は国土総合開発法の第一条に示されているように、主に経済的な見地、

社会的な見地、及び文化的な見地から策定されてきたことが明らかとなった。一方、そのような国土計画策定の構図を分析する中で、国土の防衛や地政学が国土計画策定の背景であったとの指摘はされておらず、戦後国土計画において国防や地政学は考慮されていなかった可能性が考えられる。

また、四全総策定準備期 (1983) から五全総策定後 (2002) までの 20 年間における国土計画に関する言説の変遷を調査した佐野・十代田 (2003) によると、国土計画と国防に関する国会における発言は 1983 年から 1986 年の 2 件のみにとどまり、その後、1987 年から 2002 年の発言数は 0 と減少傾向にあることが示されている。また、上記の四全総策定準備期に行われた 2 件の発言は四全総において反映されていないことも示されている。そして佐野・十代田は、防衛が国土計画に含まれていない背景として「縦割り問題」を指摘し、それを解消するために「“総合調整”を行う力を持った、各省庁より上位の国土計画策定機関を設けるべきであろう」(p.6)と論じている。

上述の矢田 (2014) 及び佐野・十代田 (2003) から、戦後の国土計画の政策や議論において地政学的見地が希薄化してきた可能性が示唆されているが、実証的に地政学的見地の希薄化を指摘することや、その弊害についての本格的な考察は行われていない。

## (2) 本研究の目的、手法、及び構成

1. に示した研究背景、及び 2.1 でレビューした既往研究を踏まえ、本研究では、地政学を含めた総合的な見地からの国土計画策定に資するため、3. で戦後国土計画における地政学的見地の希薄化に関して実証的分析を行い、その問題提起を行う。続く 4. では海外の地政学的要素を含む国土計画的政策を調査を行い、我が国の国土計画への示唆を得ることを試みる。また、5. で現代国土計画における地政学政策的意義、すなわち、地政学はどのようにして国土計画の役立つのかを検討し、今後必要であると考えられる政策及び研究の提案を行う。なお、研究方法は、行政資料、国会議事録、及び書籍や論文等の文献の調査である。そして、最後に 6. では、本研究で明らかとなったことを要約し、今後の課題を示す。

## 3. 戦後国土計画における地政学的見地の考慮の実態

2. で取り上げた御厨 (1996)、川上 (2008)、川上 (2014) 及び山室 (2006) によると、戦後国土計画は地政学的な要素を失い、経済発展計画の要素が強くなった

ことが指摘され、矢田 (2014)、佐野・十代田 (2003) により戦後国土計画において地政学的見地が希薄化した可能性が示唆された。そこで本章では、上記で示唆された戦後国土計画における地政学的見地の希薄化を検討するために、川上 (2008) により戦後の国土計画史を概観し、そのうえで、全総等の計画の分析、及び国会議事録における国土計画関連の発言を分析を行う。

### (1) 戦後国土計画史の概観

川上 (2008) は、我が国の戦後初期の国土計画は次のような歴史を辿ったと明らかにした。

終戦後早期の 1945 年 9 月に内務省より国土計画基本方針が打ち出され、そこにおいて、「平和ナラザル意図ノ下ニ経済上ノ諸条件ヲ無視シテ追求セラレタル自給体制ヲ離脱シ」と戦前戦中の自給自足のアウトルキーを目指した国土計画を反省し、「必需物資ノ生産ト平和ナル産業ノ維持発達ヲ助長シ平和的通商ヲ通ジテ国民経済ノ充足ヲ計ル」という方針の大転換を行うこととなった。そして 1946 年 9 月に「復興国土計画要綱案」が策定され、GHQ の肝煎りで 1946 年 8 月に経済安定本部が発足し、GHQ のスタッフとして多くのニューディーラーが参画した。そして、1950 年 5 月に国土総合開発法が成立し、この国総法で初めて実践された計画は特定地域総合開発計画であるが、これは TVA が行った河川総合開発のミニチュア版であり、最上地域をはじめとして合計 21 地域が指定及び実施された。

### (2) 国土計画基本方針 (1946 年 9 月) 及び復興国土計画要綱 (1946 年 9 月) の分析

前項で指摘されているように、戦後国土計画の方針転換を示した国土計画基本方針は、以下のように戦後国土計画の方向性を規定している。なお、下記は酉水 (1975) 収録されている。

まず国土計画の目的については

国土計画ニ於テハポツダム宣言受諾ニ伴ウ国土及産業ノ構成ニ関スル重大ナル変更ニ対応シテ産業、文化及人口ノ配分並ニ国土ノ経営ニ関スル計画ヲ樹立シ、之ガ実現ノ企画ヲ促進シ以テ国民生活ノ確保向上ト世界文化ヘノ寄与貢献ヲ庶幾スルヲ目的トス

(p.256)

と戦前戦中の国土計画で重要な目的として明示されていたアウトルキーあるいは国防といった地政学的要素は失われている。

また、ポツダム宣言では、下記のように武装解除あるいは軍備禁止が記されているが、上記の「ポツダム宣言受諾に伴う」はそれを反映したものと考えられる。

九、日本国軍隊ハ完全ニ武装ヲ解除セラレタル後各自ノ家庭ニ復帰シ平和的且生産的ノ生活ヲ営ムノ機会ヲ得シ

メラルヘシ

十一、日本国ハ其ノ経済ヲ支持シ且公正ナル実物賠償ノ取立ヲ可能ナラシムルカ如キ産業ヲ維持スルコトヲ許サルヘシ但シ日本国ヲシテ戦争ノ為再軍備ヲ為スコトヲ得シムルカ如キ産業ハ此ノ限ニ在ラス右目的ノ為原料ノ入手 (其ノ支配トハ之ヲ区別ス) ヲ許可サルヘシ日本国ハ将来世界貿易関係ヘノ参加ヲ許サルヘシ

また国土計画基本方針の第二では、経済の基本原則を以下のように示しているが、既往研究で指摘されているように、戦前戦中の国土計画のアウトルキー的側面を明示的に否定している。

#### 第二 経済ノ基本原則

平和ナラザル意図ノ下ニ経済上ノ諸条件ヲ無視シテ追求セラレタル自給体制ヲ離脱シ国土ノ自然的経済的制約トポツダム宣言ノ規定ノ範囲内ニ於テ適地適業ノ原則ニ基ヅキ国民生活上ノ必需物資ノ生産ト平和ナル産業ノ維持発達ヲ助長シ平和的通商ヲ通ジテ国民経済ノ充足ヲ計ルモノトス

(p.256)

そして、上記に示された「経済の原則」の為に「工業ニツイテハ軍需産業ノ転換ヲ含ム平和産業ノ急速ナル復活ヲ図リ」(p.257)と軍需産業の転換を指導原則とし、そのための施設整備について

戦災都市並ニ軍都軍港タリシ都市及新ニ工業適地トシテ整備ヲ計画セララルル地方等ニオケル前項ノ諸施設ハ産業又ハ文化ニ関スル立地ノ計画ニ包含セシメラルルモノトス

(p.258)

軍都及軍港タリシ各都市ハポツダム宣言ノ受諾ノ結果都市存立ノ基礎ヲ喪失シルニ至リタルヲ以テ之ガ甦生ノ方途トシテ軍都ニ対シテハ学校其ノ他ノ文化施設ノ移転ヲ促スノ外地方経済ノ中心都市ヘノ転換ヲ図リ、軍港ニ付イテハ港湾施設ノ改良ヲ行イ平和的工業ノ適地トシテノ条件ヲ整備ス

(p.259)

と示した。また学校用地について「之ニ要スル校地、校舎 (運動場要地、実験実習要地、付属医院用建物等ノ施設ヲ含ム) ハ従来ノ軍用施設ヲ優先的ニ充当スルモノトス」(p.258)と軍事要地の非軍事転用が記されている。

上記の記述から国土計画基本方針では、ポツダム宣言を受けて、原則として戦前戦中のアウトルキー的要素を放棄・排除しつつ、そのための具体的手段として軍事工場あるいは軍事施設を国土上から排除する方針を掲げていたことが明らかとなった。また同時期の内務省による「復興国土計画要綱」においても同様に、趣旨では「軍需産業の解体並にその平和産業への転換」(p.260)と記され、軍事的側面を国土上から排除することが示されている。つまり、戦後国土計画では敗戦を契機に、戦前戦中の国土計画で重要視された「国防」「アウトルキー」「独立」といった地政学的目標は放棄され、戦後国土計

画は国防あるいは安全保障といった地政学上の見地から検討されるべきものではなく、かつ明らかとなった。

**(3) 全総から第二次国土形成計画の分析**

本項では、戦後国土計画における地政学的見地の希薄化を定量的に分析するために、国土計画における地球規模的視点を分析した吉田（2016）を参考として、1962年に閣議決定された「全国総合開発計画」から2015年の「第二次国土形成計画」のそれぞれの全文において地政学に関連するキーワードの使用状況を分析する。

まず、本研究では地政学関連キーワードとして、「地政学」「防衛」「国防」「軍」「自衛」「戦争」「戦時」「安全保障」を使用し、比較のために、「経済」「防災」「均衡」の使用頻度調査も行う。なお、目次、脚注および参考資料部分の対象としない。また、国土計画の法的基礎となってきた「国土総合開発法」「国土形成計画」の条文では上記の地政学関連キーワードは含まれていない。

上記の条件で語句の使用頻度を分析した結果を表-3に示す。表-3は単純に使用頻度を表しており、国土計画に地政学的見地からの検討が必要であるという趣旨の発言の件数を示すものでは必ずしもないが、これによって、戦後国土計画における地政学的な見地は経済的見地等に比して極めて希薄であることが明らかとなった。以降では、該当する語句の用いられ方に注目する。

より詳細にそれぞれにおける語句の使用状況に注目すると、「全国総合開発計画」では地政学関連キーワードは用いられていないことが明らかとなった。そこでまず「新全国総合開発計画」に注目すると、「軍」という語句は3回用いられているが、以下のように国土計画にお

このような特殊な環境のもとにおいて、沖縄は、県民の主体的な努力によって、一応の発展を遂げてきたが、壊滅的な戦禍と長期にわたる本土との隔絶、地方財政の弱い弱性、社会資本整備の立ち遅れ、広大な軍事基地の存在、多くの島しょに分散した地形、台風常襲地帯であること等の諸要因によって今日までその発展に多くの制約を受け、本土との間に著しい格差を生ずるとともに、基地経済に依存した不安定な経済体質を形成するにいたった。

また、このような開発を進めるうえで、沖縄の米軍施設、区域は、できるだけ早期に整理縮小されるべきであり、とくに、那覇市およびその周辺に広がる米軍施設、区域については、那覇圏の形成の見地から、その整理縮小を図る必要がある。

また、「戦争」の使用状況についても戦後復興を意味しており、戦時を踏まえた国土計画という文脈ではない。

次に、「第三次全国総合開発計画」における「軍」の使用の文脈も、以下のように、軍事的要素の排除を意味し、国防の観点から社会基盤を整備していくという記述ではない。

大都市地域の既存の市街地における工場、学校、事務所、米軍基地等の跡地については、これらが再び人口、産業の吸引源とならないよう配慮し、跡地の位置、規模、周辺の土地利用、環境等の実情に応じて、緑地、避難場所等オープンスペースとして利用する等、大都市構造の体質改善に資するものを中心としてその利用を促進する。

土地については、その高度利用を推進するとともに、米軍施設、区域については、できるだけ早期に縮小されるべきであり、特に、那覇市及びその周辺に広がる米軍施設、区域については、那覇市及びその周辺地域の整備を進める見地からも、その整理縮小を図る必要がある。更に、圏域の一体化を図るため、県内各島間の連絡交通の円滑化、高規格幹線道路の建設等の総合的な交通通信体

表-3 戦後国土計画における地政学関連語句使用頻度

	全国総合開発計画	新全国総合開発計画	第三次全国総合開発計画	第四次全国総合開発計画	21世紀の国土のグランドデザイン	国土形成計画	第二次国土形成計画
地政学	0	0	0	0	0	0	0
防衛	0	0	0	0	0	0	2
国防	0	0	0	0	0	0	0
軍	0	3	3	2	6	1	0
自衛	0	0	0	0	1	1	2
戦争	0	1	0	0	1	0	0
戦時	0	0	0	0	0	0	0
安全保障	0	0	0	0	0	0	6
経済	85	84	87	87	116	161	186
防災	6	23	36	34	92	116	98
均衡	18	7	41	22	8	3	3

いて地政学を考慮するという文脈ではなく、寧ろ逆に国土上から軍事的要素を排除する文脈で用いられている。

系の整備について検討し、その推進を図る必要がある。さらに、「第四次全国総合開発計画」における「軍」

の使用状況についても、同様に地政学的見地にに基づくものではなく、沖縄「米軍」基地の規模縮小という文脈の中で用いられている。

続けて、「21世紀の国土のグランドデザイン」における「軍」の使用状況は以下のように、「米軍」基地の縮小あるいは跡地の利用の文脈で用いられている。

今日の国土構造が形づくられていく過程は、戦前期の中央集権的な政府主導の下、軍需色の強い重化学工業化が図られる中で、資源輸入に有利な臨海型の工業配置が太平洋岸に形成されたことに始まる。

沖縄には、今なお国土の0.6%の地に我が国の米軍施設・区域の75%が集中し、その負担は重く、依然として本土とは異なる事情を抱えた地域である。

また、土地利用上大きな制約となっている米軍施設・区域については、普天間飛行場の返還等沖縄にある米軍施設・区域の約21%、5002haの縮小が盛り込まれている平成8年12月の「沖縄に関する特別行動委員会（SAC O）」の最終報告の内容を着実に実施し、その進展を踏まえつつ跡地の利用を計画的に進める。

また、土地利用上大きな制約となっている米軍施設・区域については、普天間飛行場の返還等沖縄にある米軍施設・区域の約21%、5002haの縮小が盛り込まれている平成8年12月の「沖縄に関する特別行動委員会（SAC O）」の最終報告の内容を着実に実施し、その進展を踏まえつつ跡地の利用を計画的に進める。

また、「自衛」の語句は、防災対策における住民の自主的な「自衛手段の強化」の重要性を指摘する文脈で用いられ、「戦争」も一極集中の形成過程を説明する際に「戦争による打撃と復興を経て」という用いられ方をしており、戦時に備えた国土計画という文脈ではない。

その他に、「国土形成計画」における「軍」の使用状況は、沖縄における「米軍施設・区域の集中」という用いられ方、「自衛」は防災における「民間事業所の自衛消防組織」という用いられ方である。

そして「第二次国土形成計画」では「防衛」に関して、「強靱なサイバー空間を構築し、サイバー犯罪・サイバー攻撃に対する防衛力や回復力の強化を目指す」及び、災害対応体制の強化のために「防衛省」と連携する、という文脈で用いられており、他国の攻撃から国土を防衛するという意味ではない。また「自衛」についても災害対応体制強化のために「自衛隊」と連携するという意味で用いられており、戦時に備えるという意味は含まれていない。

しかしながら、第二次国土形成計画では、それまでに

以下のように、日本の食料・資源に関する安全保障の観点から使用されている。この記述は軍事的リスクを踏まえたものではないが、地政学的考察が一部反映されているものと考えられる。

地熱、水力、バイオマス、太陽光、風力等の再生可能エネルギーについては、エネルギー安全保障にも寄与できる有望かつ多様で、低炭素の国産エネルギー源であることから、積極的に活用拡大を推進する。

また、不測の事態に備え、様々なリスクに対する総合的な食料安全保障の確立を図る必要もある。

人口減少及び高齢化により、中山間地域等生産条件の厳しい地域を中心に、担い手の不足等により、荒廃農地、必要な施業が行われない森林等の問題が顕在化している。輸入食料の生産に必要な水並びにエネルギー及び多くの天然資源を海外に頼る我が国にとって、可能な限り、これらを国内でまかなえるようにすることは、安全保障上も重要であり、食料、木材資源、水資源及びバイオマス等の再生可能エネルギーを生み出す農地や森林を将来にわたって適切に管理する必要がある。また、農地や森林は、食料等の生産のみならず国土の保全、水源の涵養等多面的機能を有しており、山地災害等の防止や健全な水循環及び土砂移動の観点からも、その適切な管理が必要である。

このように、戦後国土計画条文における地政学的見地は経済的見地等と比して極めて希薄であり、寧ろ国土上から軍事的要素を排除する観点が含まれてきたが、最近の第二次国土形成計画において、軍事的要素を含んではいけないものの、食糧及び資源の安全保障という地政学見地が国土計画に含まれていることが明らかとなった。

#### (4) 国会議事録における国土計画と地政学

本項では、国会で為された国土計画に関する発言のうち、特に地政学的見地にに基づく発言を抽出し、それを紹介しつつ、発言数の推移を分析することで、国会においても地政学的見地からの国防あるいは安全保障の検討が不足していることを指摘する。なお、分析手法に関しては、国会議事録検索システムにおいて検索語に「国土計画」と以下に示す地政学関連語句のいずれかを含むものを使用し、検索対象は本文（発言単位）、対象議会は衆参両院、両院協議会、合同審査会等とした。また地政学関連語句は、「防衛」「地政学」「国防」「安全保障」「軍」「基地」「防空」「戦争」「戦時」「攻撃」「ミサイル」「自衛隊」「テロ」としている。その結果は表-4であるが、その発言数は極めて少ない。また、表-5に

表4 国会における発言数

	1945-1949	1950-1959	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2009	2010-2019	2020-2021
件数	0	1	1	0	3	0	5	0	0

は使われていなかった「安全保障」という語句が6回にわたって使用されている。その用いられ方については、

は発言例を記載した。

表-5における個別の発言をそれぞれ分析すると、まず

藤野による発言では、朝鮮戦争が対馬の地政学的地位に与える影響を踏まえ、そのための防衛体制強化とそのために交通インフラ整備が必要であると主張されている。また、大石による発言においては国土計画と防衛関係との政策の調整が必要であると指摘されている。加えて、中馬の発言は防衛活動を国土計画の中で考慮し、それに見合った交通整備を行っていく必要を、戦車の重量と道路の耐力、青函トンネルの防衛活動利用を例に挙げながら指摘している。また滝沢の発言では、防衛活動を考慮しない国土計画が不健全であると指摘されている。その他に藤野は日本の国土構造と地政学を考慮した交通政策の在り方を指摘し、尾身は自衛隊の活動を円滑化するための交通設備の必要性を指摘した。そして五十嵐は人為的攻撃であるテロの危険性を踏まえ、一極集中の是正と地方の自立の必要性を指摘し、伴野と佐藤は国土計画に国防的な見地を含める必要性を指摘している。

このように、戦後日本の国会において、国土計画と地政学を関連付けた発言は非常に少ないものの、国土計画に地政学的見地を含める必要性が指摘されてきた。しかしながら、現在まで策定されてきた国土計画においてそのような見地は極めて希薄であり、議会における指摘は反映されているとは言えない。

表-5 発言例

1950年から1959年まで
「今回の朝鮮事件の突発からいたしまして、我が国の防衛の第一線にあるところの対馬の開発計画というものは速かにやらなければならないと、こう考えるのであります。対馬の防衛的見地から開発計画をやるといたしましたならば、縦貫道路を完成するということが、警察隊及び監視船の強化であると思うのであります。…併し縦貫道路ができなかつたら、折角できたところの警察予備隊も行動ができないというようなことになって、防衛上支障を来たすと思うのであります、…」 (藤野繁雄, 第8回国会 参議院 経済安定委員会 第3号 昭和25年7月29日)
1960年から1969年まで
「国土計画としても、先ほど私も言ったとおり、気象庁の関係とか海上保安庁の関係とか防衛関係もあると思います。そういうことを含めて、あるいは産業的な意味を含めて、両者のプランというものが、あるいは思想構想といってもいいと思うのですが、そういうものが最初から一つのレールというか、方向の中にあって出ていくような配慮をお願いすることが、この場合大事だろうということを痛切に私自身は感じております。」 (大石八治, 第61回国会 衆議院 地方行政委員会 第38号 昭和44年6月12日)
1980年から1989年まで
「三十八トン(加筆:七四戦車の重量)です。これを一台そろそろ通すのじゃなくて、有事のときには、大量に、昼夜兼行で関東に運ばなければならないわけでしょう。…ですから、こういう経済的な要請だけではなしに、こういう重量物を通すときとかそういう場合は、いろいろの配慮

のことは通産省あたりからかなり建設省ともやっておるわけですね。そうならば、防衛庁ももう少し対等の立場で、道路はこうしてほしい、通信網はこうしてほしい、鉄道はこうあるべきだということを少なくとも申し入れぐらいはしたらどうでしょうか。

それで、青函トンネルのことなんですが、青函トンネルが穴があきましたけれども、これは整備新幹線用としてつくられております。整備新幹線用ですからこれは客車だけなんです。しかし、そのような有事のときには津軽海峡はもう封鎖されているかもしれません。もう北海道は孤立してしまいますね。関門トンネルは戦時中に兵員を朝鮮まで運ぶためにやったわけであって、そういうように別に軍事のために使えとは言いません。しかし、一たん事があるときにはそのことが可能なように、国土計画というものも、もちろん防衛庁の立場としては申し入れるのが当然じゃないかと思うのですが、いかがでございますか。」

(中馬弘毅, 第94回国会 衆議院 安全保障特別委員会 第4号 昭和56年4月20日)

「ですからこれ(加筆:青函トンネルのこと)は鉄建公団や国鉄の問題ではなくて、むしろ国土計画の一つのものでございますから、これはあるいは電電公社が利用する、あるいは建設省が利用する、場合によっては防衛庁が利用する、こういったことも含めて国家的な目的にどう適応させていくかという観点でやるべきだと思いますが、いかがですか。」

(中馬弘毅, 第98回国会 衆議院 運輸委員会 第3号 昭和58年2月23日)

「なおまた、防衛計画とは直接結びつかぬと言うのだけれども、日本が本当に他国の侵略を受けなくて平和を維持するというならば、建設省のつくる道路も港湾も、そしてビルの建て方も、これは全部いざ有事の際、一朝事るときに備えたものでなくてはならぬ。もしも日本がそれができなければ、これは重大なる不健全国家だ、…そういう国は日本しかないのじゃないかな、…国土利用計画は全部防衛庁ともよく御相談の上に遺憾なきを期しておりますという答えが出てくるようでは、私は日本の将来どうかな、こういうことを思うわけで、どうぞひとつ発想の転換をお願いしたい。」

(滝沢幸助, 第101回国会 衆議院 予算委員会第八分科会 第1号 昭和59年3月10日) ※直前の小谷政府委員の発言「国土計画と防衛計画と、直に結びつけておりません」が検索に該当した

#### 2000年から2009年まで

「…私は、かつて五全総をやっておりましたとき、第五次全国総合開発計画に携わったときにちょうど阪神・淡路大震災がありまして、日本の国がいかに、今と、また地震とかという意味だけではなくて、本当に国土の形状、地政学的にも非常にもろいものがあるって、やはりリダンダンシーといいますが、必ず複数のそういう機能を持っておかないと真二つに分断されてしまう、機能が、何というんですかね、背骨が折れると言ってもいいでしょうけれども、そういうような非常に脆弱なものを持っているんだということをつくづく感じ、…」

(藤野公孝, 第162回国会 参議院 行政監視委員会 第5号 平成17年4月25日)

「…、例えば地震対策でも、避難とか自衛隊等々の応援部隊を現地にいち早く運ぶということのためには、時間がかかってもきちっと高速的な道路をつくっていく必要があるんじゃないか、そういう世界もあると思います。」

(尾見博武, 第162回国会 衆議院 国土交通委員会 第18号 平成17年5月18日)

「国土計画論の中で、仮に関東大震災的な大きな直下型地震が首都東京に発生した場合どうなるかとか、あるいは人工的な危機であるテロが発生した場合どうなるかについて、私どもの範囲内でシミュレーションをしてみました。

東京でいいますと、極めて脆弱であります。...

ただ、この関係からいいますと、例えば今度の国土形成計画で首都移転などというのをどうするのか、ほとんど幻のようになっていますけれども、法律もあって、あるところまで決議しているんですけども、何か雲散霧消になっているように外から見ると見えますけれども、これらをどう扱うのかが見えてまいりません。

私自身は、ある種の場所を決めていわば三権をそこに集中して移動するよりは、前から言っているように、一番重要なことは分権と自立だと思います。首都一極集中を防ぎ、かつ有事を含む災害に強い都市というのは、それぞれの地域が自立して決定できることだと思います。

国土形成計画法なるものがあるとしたら、その危機に対応できるシステムを本気で考えること、これが国の固有の役割で非常に重要な役割だ、それに尽きるのかもしれないというふうに考えています。」

(五十嵐敬喜, 第162回国会 衆議院 国土交通委員会 第19号 平成17年5月20日)

「...私は、新しい国土計画というのを目指していくんだら何も経済計画を実現するための国土計画になる必要はない。国の責務の第一義的なものが国民の生命と財産を守るといふものであるならば、多分我が国は平和憲法のもと戦争放棄ということで、国防ということ声を高らかに上げるといろいろあったのかもしれませんが、戦後は特に、しかしながら、今いろいろな状況がある中で、私は、国土計画に一義的に来ていいものは、国防的なこともありますし、今であるならばテロ対策というのも国土計画の中に入れるべきだと思いますし、...」

(伴野豊, 第162回国会 衆議院 国土交通委員会 第20号 平成17年6月8日)

「国土形成法と、それから武力攻撃事態法というのがあったんです。それと同時に国民保護法ってありました。その武力攻撃事態法のときもいろんな議論があって、攻めてきたときに、その町村長さんはどこにどういふふうな案内しながら避難するかとか、避難の場所はどこだとか、そういうふうなことが極めて懸念されるわけです。先日もロンドンでの大変なテロがあった。もう大量殺りくとか、そういうふうなときに、もう本当に大変な数の人を誘導しなきゃいけない。

そういうふうなことは、もう当然のことながらその国土政策の中、これからの国土政策の中には入れなきゃいけないと思っています。...」

(佐藤雄平, 第162回国会 参議院 国土交通委員会 第28号 平成17年7月14日)

このように第3章では、戦後国土計画は、戦前戦中の国土計画における地政学的見地の反省から始まり、軍事的要素の排除が条文に記述されてきた。しかしながら、近年の「第二次国土形成計画」では軍事的リスクを踏まえたものではないものの、一部地政学的要素を含む記述

がなされていることが明らかとなった。また国会では、地政学的見地の必要性を主張する発言が少数ながらも存在したが、それらは国土計画に反映されてこなかったことも明らかとなった。

#### 4. 海外の国土計画における地政学的要素の考慮の実態

4.では、現代国土計画で地政学を活用していくために、海外の地政学的要素を含む国土政策を調査することで現代日本の国土計画への示唆を得ることを試みる。

そこで、4.1では、まず、坂井ら(2021)で取り上げられた石川(1942)を参照しながら、戦前戦中の海外国土計画の地政学的要素がいかなるものであったかを描写する。続く、4.2では、現代世界における海外国土計画を調査し、国土計画的政策に国防・安全保障といった地政学的要素を含むドイツ、アメリカ、及び中国の政策を紹介しつつ、我が国の現代国土計画における地政学的見地の必要性を示唆する。

##### (1) 戦中の海外国土計画における地政学的要素

石川栄耀の『国土計画の実際化』(1942)によると、1942年当時の世界の国土計画には大きく分けて、2つの分類があった。一方は「完成した国土計画」、他方は「未完成の国土計画」であり、前者の「完成した国土計画」には、ソ連、ドイツの国土計画があり、後者の「未完成の国土計画」には、イギリス・アメリカ・フランス・その他の国土計画がある。それぞれに関して、まずイギリスの国土計画は、都市計画から発展したものであるが、結局、国土計画は未完成に終わってしまった。石川はその原因を、イギリスの「国柄が骨の髄迄の自由主義国である」(p.11)ため、あるいは「個人の勝手な欲望」(p.12)のために国家全体の事業の実施が困難であるため、国民へ強い統制力を加えるのに失敗した可能性を指摘した。また、アメリカの国土計画も同様に、「個人の自我が強すぎて」(p.12)全体的な政策が困難で、国土計画には至らず地方計画止まりであった。一方でソ連の国土計画は「五ヵ年計画を手伝う意味で登場してきた」(p.12)もので、ゴスプランと呼ばれ、その特徴として、「自給計画」的側面、「国防計画」的側面が指摘されている。またドイツの国土計画も「完成した国土計画」の代表例で、「国防計画」的側面が特徴的である。

このように1942年当時の国土計画には、ドイツを例とする国家全体を計画対象とする全体的な国土計画と、アメリカを例とする計画対象を各地方とする地方計画的側面が強い国土計画の2種類の国土計画が存在した。そ

して前者は国防的あるいは地政学的要素を含むものであった。世界大戦時の世界情勢と現在では状況が異なる為、これらの国防的国土計画を現代にそのまま転用することは非現実的と考えられるが、平時のうちから有事を想定し、事前に国防の為の準備するという地政学的見地は現代国土計画においても重要であると考えられる。

## (2) 現代の海外国土計画における地政学的要素

海外の国土計画に関する研究として、一般財団法人日本開発構想研究所から発行された論文集『諸外国の国土政策・都市政策』（2008）及び橋本による『国土計画の4つの系譜』（2008）がある。その他に、国土交通省国土政策局では『各国の国土政策の概要』というウェブサイトを公開しており、諸外国の国土計画の概要を示している。

『諸外国の国土政策・都市政策』の第4章「ドイツにおける最近の国土政策について」によると、ドイツの国土計画の体系に関しては、連邦政府が空間政策の理念・目的等を「連邦空間整序法」により定め、国家的性格を有する各州が計画を具体化、及び実行する制度となっている。そして、その「連邦空間整序法」の第一条には「個性の自由な発揮に寄与し、全ての地域空間において同等の生活条件を提供するような国土空間の発展」と国土整備の理念が示され、つづく第二条では「均衡のとれた集落・空間構造の実現。経済的・社会的・文化的・生態学的諸関係を保った生活空間構造の確保」から始まる15項目に及ぶ国土整備の原則が規定されており、その最後には「民間防衛、軍事防衛の必要性の考慮」の項が明示されている。その条項によりどのような整備がなされたかについての詳細は不明であるが、現代においてもドイツの国土計画では、各州の国土計画の性格を規定する連邦による法律に、国防に資する政策を国土計画分野で検討する必要性が明示されていることが明らかとなった。

また、同文献の第5章「米国における都市・国土政策の潮流」では、米国には連邦としての国土政策は存在せず、それらは州ごとによって異なることが指摘されている。その一方、国土交通省の「第2回 新たな広域道路ネットワークに関する検討会」で配布された資料『諸外国における広域道路ネットワークの考え方』で明らかにされているように、アメリカの全国的道路システムである「ナショナル・ハイウェイ・システム」（NHS、図-1）は機能分類により階層的に構成されたシステムであるが、道路構成に要求される条件として、「主要な人口集積地、（国境の）越境箇所、港湾、空港、公共交通機関（鉄道駅、バスターミナル等）、その他のインターモーダル交通施設、または、主要な目的地への交通に供する」こと、「州間、地域間の移動および通商に供する」ことに加え、

国防的見地から「国内の防衛に関する必要条件を満たす」ことが規定されている。そして、NHSを構成する具体的なサブシステムには、「主要な都市圏、都市、産業拠点を直接連絡する道路。国防に供する道路。カナダとメキシコの重要道路と連絡する道路」である「インターステート・ハイウェイ」、「防衛戦略上、重要な機能をもつ幹線道路ネットワーク」である「非インターステイト STRAHNET Route」、あるいは「主要な軍事施設から STRAHNETへのアクセスを確保する道路」である「主要 STRAHNET連絡道路」等がある。

また上記の「インターステート・ハイウェイ」（IHS）に関して、元陸軍中佐のLee Lacy<sup>46</sup>は、その誕生の歴史を記述しているが、その中で、IHSの構造物は正式に「the Dwight D. Eisenhower National System of Interstate and Defense Highways」の名で知られ、1990年代初頭までに45000マイルが完成していること、一部のコンクリート舗装は軍用機の緊急着陸としても機能すること、及び多くの陸軍駐屯地の近隣に位置していることを指摘している。また、STRAHNET（Strategic Highway Network）はU.S. Department of Transportation Federal Highway Administration<sup>49</sup>あるいは連邦道路管理局長官のロドニー・E・スレーター<sup>49</sup>によると、国防省（DoD）の国内活動に不可欠なネットワークで、米軍の活動を支援するための物資の緊急動員や平時の移動に必要とされる62791マイルの道路システムである。このようにアメリカの道路政策では、国防的見地から軍事戦略・活動に資する道路ネットワークが整備されていることが明らかとなった。

また、土地利用政策に関して、鈴木（2018）によると、米国では軍事基地周辺の市街地化がもたらす軍の活動に悪影響を及ぼす事象を「エンクローチメント」と呼び、軍と州や自治体の共同でその対策が推進されている。国

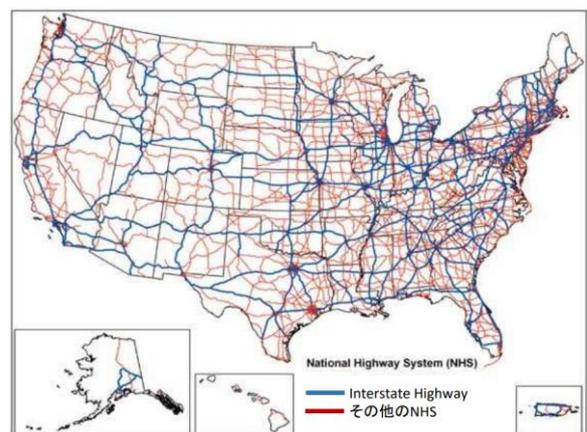


図-1 National Highway System(NHS)

出典：国土交通省、

諸外国における広域道路ネットワークの考え方

防省ではエンクローチメント対策として、航空基地周辺の土地利用を規制することで周辺の市街地化の進行を抑

制する「航空施設周辺適格利用計画」(AICUZ)が運用されており、AICUZに基づく土地利用規制の権限は自治体にゆだねられている。また、基地周辺の自治体による土地利用政策の策定を財政面及び技術面で支援することでAICUZの政策的限界を補完する「共同土地利用研究」(JLUS)、この他に、基地と自治体や各種団体等が共同で資金を負担し、基地周辺の土地をバッファゾーンとするプログラム「即応力及び環境保護統合計画」(REPI)が運用されている。そして鈴木は、これらのプログラムに関して「日米で基地を取り巻く事情に異なる点が少なくないことから、これらのプログラムを、在日米軍基地をめぐる政策課題にそのまま当てはめることはできないが、基地問題を考察する上で、米本国で実施されている事例として参照すること意義はあるだろう」(p.46)と指摘したが、上記のプログラムの意義は米軍基地周辺にとどまらず、自衛隊基地周辺の土地利用政策の検討に当たっても参照する意義があると考えられ、我が国の今後の防衛政策において国土計画的政策の検討が必要と考えられる。

また、イギリスの国土政策に関して、国土交通省国土政策局のウェブサイト『各国の国土政策の概要』で指摘されているように、イギリスの国土計画の性格は「国家計画政策方針」(National Planning Policy Framework)が規定している。その第8章「Promoting healthy and safe communities」では、その実効性については不明であるが、以下のように、公共の安全保障及び防衛を考慮することが要求されており、国土計画的政策において、公共空間の安全保障および防衛活動の重要性が認識されているものと考えられる。

95. Planning policies and decisions should promote public safety and take into account wider security and defence requirements by:  
 a) anticipating and addressing possible malicious threats and natural hazards, especially in locations where large numbers of people are expected to congregate. Policies for relevant areas (such as town centre and regeneration frameworks), and the layout and design of developments, should be informed by the most up-to-date information available from the police and other agencies about the nature of potential threats and their implications. This includes appropriate and proportionate steps that can be taken to reduce vulnerability, increase resilience and ensure public safety and security; and  
 b) recognising and supporting development required for operational defence and security purposes, and ensuring that operational sites are not affected adversely by the impact of other development proposed in the area.

ところで、中国のいわゆる「一帯一路」構想に関して、中華人民共和国駐日本国大使館が中華人民共和国国務院の権限を受けて、2015年3月30日に公開した「シルクロード経済ベルトと21世紀海上シルクロードの共同建設推進のビジョンと行動」では、構想の目的について「古きシルクロードに新たな生気を吹き込み、新たな形

式でアジア・欧州・アフリカ各国の連携をさらに緊密にし、相互に利益のある協力を新たな歴史の高みに持ち上げる」こととし、原則として、「国連憲章の主旨と原則をしっかりと守る。平和五原則、即ち「領土・主権の相互尊重」「相互不可侵」「相互内政不干渉」「平和共存」「平等互惠」を遵守する。」あるいは「相互利益とウィンウィン」を堅持する。」等の平和的な目的あるいは原則を掲げ、地政学的戦略は表明されていない。また構想の具体的内容に関して、「政策疎通」「施設の連結」「貿易円滑化」「資金融通」「人々の相互理解」が主な内容となり、以下の面での協力の強化が重点となる。」と各項目についての詳細を示しているが、その中でも特に「施設の連結」について「インフラの相互連結は「1ベルト、1ロード」建設の優先分野である。」と重要視している。その上で、交通インフラの整備における沿岸国の協力の必要性が説かれている。

上記のように、中国は平和的友好的な多国間交通政策を表明する一方で、中野(2016)や小谷(2017)が指摘しているように、「一帯一路」構想は地政学的見地に基づいた政策であると考えられる。例えば、中野は「一帯一路」構想について

これは、アジアから、ヨーロッパ、アフリカにまたがる地域の開発を、陸路と海路の双方から攻めるという壮大な計画であった。...この「一帯一路」構想が、マッキンダー的な地政学的ヴィジョンに基づいていることは明らかであろう。

(pp.39-40)

と指摘し、小谷は

ハルフォード・マッキンダーがユーラシア大陸の中心部を「ハートランド」と呼び、その地政学上の重要性を指摘したのに対し、スパイクマンは同大陸の沿海地帯を「リムランド」と名づけ、「リムランドをコントロールしたものがユーラシアを制し、ユーラシアを制したものが世界の運命をコントロールする」という理論を打ち出した。...「一帯一路」構想は、このリムランドを「シルクロード経済ベルト」と「二一世紀海上のシルクロード」で南北から挟み込むものだ。

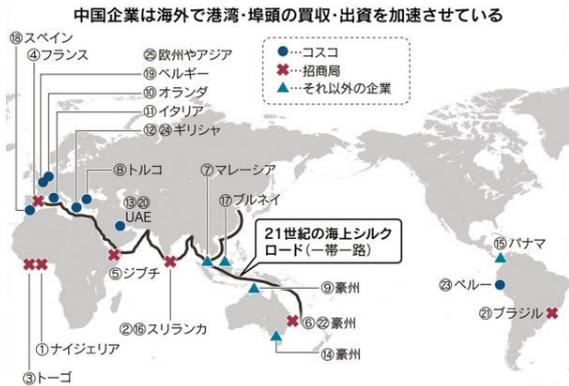
(pp.33-34)

と指摘している。

また同構想の現実について、2018年1月18日の産経新聞「スリランカ・ハンバントタ港 中国に運営権「植民地同然」 中国が融資→多額の債務→99年間貸与」では、同構想が生み出す摩擦に関して、スリランカのハンバントタ港が中国の多額の債務に追い込まれ、運営権の99年間貸与に至った経緯を植民地化同然であると報道している。その他に、2019年5月13日の東京読売新聞「[社説]中国の一帯一路「借金漬け」批判を拭えるか」では、同構想は現地のニーズを無視し、中国企業の利益を優先した事業が多いこと、同構想には中国の影響力拡

大のために新興国を借金漬けにする「債務のわな」の側面があること、および重要港湾が軍事転用される懸念が根強いことを指摘している。そして、2019年12月26日の日本経済新聞「中国、海外港湾に1.2兆円投資 国有2社、一帯一路先導」では、中国による同構想を軸とした海外で港湾の買収・出資状況を調査し(図-2)、出資が着実に進んでいることを指摘したが、今後、出資を通じて、同構想に位置付けられる北海道の土地に対する中国の影響力が強化される可能性が懸念される。

このように中国は地政学的戦略に基づき国土計画的



買収・出資時期	中国企業	出資先の国・地域	投資額(億円)
① 2010年	招商局(香港)	ナイジェリア(ラゴス・ティンカン港)	170
② 11年	招商局	スリランカ(コロンボ港)	620
③ 12年	招商局	トーゴ(ロメ港)	180
④ 13年	招商局	フランス(港湾運営会社ターミナルリンク)	480
⑤	招商局	ジブチ(ジブチ港)	200
⑥ 14年	招商局	豪州(ニューカッスル港)	1,300
⑦	北部湾港(広西チワン族自治区)	マレーシア(クアantan港)	不明
⑧ 15年	中遠海運(コスコ、上海)、招商局など	トルコ(クムポート港)	1,000
⑨	嵐橋集団(山東省)	豪州(ダーウィン港)	370
⑩	コスコ	オランダ(ロッテルダム港)	150
⑪	コスコ、青島港	イタリア(バド港)	10
⑫	コスコ	ギリシャ(ピレウス港)	340
⑬ 16年	コスコ	アラブ首長国連邦(アブダビ・ハリファ港)	810
⑭	中投滙通(北京)	豪州(メルボルン港)	1,500
⑮	嵐橋	パナマ(マルガリータ島港)	不明
⑯	招商局	スリランカ(ハンバントタ港)	1,100
⑰	北部湾港	ブルネイ(ムアラ港)	不明
⑱ 17年	コスコ	スペイン(港湾運営会社ノアトゥム)	240
⑲	コスコ	ベルギー(ゼーブルージュ港)	40
⑳	漢能控股(北京)など	アラブ首長国連邦(アブダビ・ハリファ港)	330
㉑ 18年	招商局	ブラジル(パラナグア港)	1,000
㉒	招商局	豪州(ニューカッスル港)	450
㉓ 19年5月	コスコ	ペルー(チャンカイ港)	250
㉔	コスコ	ギリシャ(ピレウス港)	720
㉕ 11月	招商局	アジアや欧州	1,050

(注) 1元=約15円、1香港ドル=約14円、1ドル=約110円、1ポンド=約120円、1豪ドル=74円で換算

図-2 中国の海外港湾出資

出典：日本経済新聞，中国，海外港湾に 1.2 兆円投資 国有2社，一帯一路先導

<https://www.nikkei.com/article/DGXMZ053846620W9A221C1FFJ000/>

政策である「一帯一路」構想を計画・実施していることは明らかであると考えられるが、我が国の国土が同構想の対象となっている可能性と、その危険性を認識し、必要となる対策を国土計画分野で検討しておく必要があると考えられる。

このように4.では現代の国土計画的政策においても、国防的あるいは地政学的見地を含める国家は存在していることが明らかとなった。そして中国の地政学的戦略に基づく「一帯一路」構想に対応するための国土計画的政策の必要性が明らかとなった。

## 5. 現代国土計画における地政学の政策的意義

本章では、地政学的見地に基づく国土計画策定・研究のために、地政学の政策的意義、すなわち、地政学はどのようにして役立つのかを検討する。

坂井ら(2021)の指摘を踏まえると、戦前戦中の国土計画で活用された、政治における土地の意味を検討し、それを理論や実践に生かす地政学という学問が国土計画上の課題の存在と性質を明らかにする点で有用であると考えられる。また、そのような地政学的手法に基づき、戦前戦中の国土計画で議論された論点、地政学分野で論じられてきたハートランド理論等の諸理論、及び指摘されてきた地政学的諸問題・リスクが、現代国土計画の課題検討において役立つと考えられる。

以降では、まず戦前戦中の国土計画及び国土計画論で指摘されてきた地政学的要素を現代国土計画に活用することを試み、続けて、地政学理論及び地政学的諸問題を調査し、それを踏まえた現代国土計画について検討し、今後の政策と研究を提案する。

### (1) 戦前戦中の国土計画を踏まえた現代国土計画

坂井ら(2021)では戦前戦中の国土計画史を概観し、当時策定された国土計画及び当時の国土計画論では、アウタルキー(自給自足)、あるいは国防が重視され、それらに基づき土地の意味・機能を検討し、考察を実践に生かすという地政学的手法が活用されたことが明らかにされた。また、当時は、現在とは異なり、都市計画あるいは交通計画の研究者あるいは計画者が、軍事的要素を多分に含む研究を行っていたことも明らかにされている。そこで、このような手法及び見地を現代国土計画で生かす場合、以下のような事柄の検討が今後必要と考えられる。

- 国土計画の目的の一つに、国防を加えること。
- 交通整備及び交通技術の進歩が土地の意味を変え、そしてそれは国家の戦略にも影響を与えるという

重要性を認識すること。戦前戦中の当時は、自動車の本格的な登場や航空機の発展により、交通技術が大きく変化する時代であったが、現代では宇宙への移動手段あるいは通信技術の発展が生じている。

- 大都市の分散が重要であること。
- アウトルキー（自給自足）という視点を持つこと。
- 国防に資する国土計画の前提として必要となる、何に対して、どのような攻撃が為されるのか、その被害はどの程度となるか、及びどのような対策が可能であるかを検討すること。なお、ここで想定する攻撃としては、他国からの軍事的攻撃や各種組織によるテロのみならず、国難級の被害をもたらす巨大大自然災害も含む広い概念として総合的に捉え、それら一つ一つを個別独立に捉えるのではなく全てを同時に捉えながら国土計画を考えること。
- 将来の軍事的国際関係における我が国の地位を考慮すること。
- 平時・戦時を通じて自衛隊の活動、及び軍事品の輸送に支障を無くし円滑化するための交通インフラの整備及び運用を、民間輸送を含めて検討すること。
- 有事の際の交通杜絶と、それによる各地方の孤立を考慮すること。
- 地政学見地に基づく交通インフラ整備・運用における費用負担の取り扱いを検討すること。

## (2) 地政学的理論及び諸問題を踏まえた現代国土計画

地政学リスクについて言及する既往研究<sup>13) 37) 38)</sup>あるいは報道<sup>12) 30)</sup>によると、近年の我が国では地政学的な国土計画上の課題として、海域の帰属、海上交通、海底資源、核兵器等の軍事技術、人工衛星等の通信技術、あるいはシー・パワーと密接に関係のある国境離島を巡る問題、社会基盤への攻撃のリスク、有事・テロのリスク、防衛施設周辺の土地買収問題、及び気候変動によるリスクが存在しているが、本項では、それらに対応するための国土計画的政策を検討・提案する。

### a) 国境離島問題に関する国土計画的政策

国境離島は、その島の領有は周辺海域の領有に関わり、海上交通の安全保障においても重要であるため、その戦略的価値は極めて高い。従って、国境離島を安定的に領有することが求められるが、我が国では現在、北方領土、竹島、及び尖閣諸島で領土紛争を抱えている。その他の国境離島に関して、現在では領土紛争が顕在化してはいないものの、その地政学的価値を原因として、将来的に

紛争の対象となる可能性が想定されるため、それを認識したうえで、前もった対策の検討が必要と考えられる。

そこで、領土問題にかかわる国際法について言及した深町（1994）、許（2013）、坂元（2012）、安保（2013）、野沢（2013）、及び塚本（2007）らを踏まえると、現在でも住民が住んでいる対馬等の国境離島に関しては、我が国による実効的な支配を維持・強化のため、あるいは地域社会・産業を維持・発展させるために、島内及び島間交通インフラ整備、あるいは地域産業を振興する政策が必要となると考えられる。加えて、国境防衛の為の軍事的施設の整備および防衛活動を円滑化する交通インフラ整備を行う政策も必要であると考えられる。また、現時点で紛争の対象とはなっていないものの、将来的に紛争の対象となる可能性が懸念される無人島に関しては、その実効的な支配の維持・強化のために、土地所有者に対する課税、あるいは何らかの農業・産業等の生産活動を行い、その生産物及び資産に対して課税する政策等が考えられ、また必要であるならば軍事的施設の整備も政策として考えられる。そして領有紛争を抱える尖閣諸島、竹島、及び北方領土に関しては、その島が有人無人に関わらず、先述のような国土計画的政策によって直接的に交通インフラ等の整備を行うことは現状では困難であると考えられる。その一方で、紛争相手国による現状変更を阻止する必要があること、及び我が国の実効的な支配の維持・強化が必要であることを考慮すると、何らかの対策が必須であると考えられる。そこで、その対策として対象となる国境離島周辺地域に対する国土計画的政策により、シー・パワーを強化することで紛争地域周辺における地政学的優位性を高めるという戦略を次項では検討する。加えて、相手国の領有権主張に対しては黙認と受け取られぬよう、少なくとも抗議すべき状況においては抗議を行うことが必須であると考えられる。

### b) シー・パワー強化のための国土計画

本項では、先述したシー・パワーの強化に資する国土計画的政策を検討する。もともと、マハンが論じたシー・パワーは曾村（2017）によると、平時、戦時を通じて海上交通を維持し、また保護する機能、海上の軍事力、および基地や寄港地を整備し維持できる物理的並びに外交的な能力の存在のことであり、シー・パワーに及ぼす主要な諸条件は、①地理的位置、②自然的構造（それに関連して天然の産物及び気候を含む）、③領土の範囲、④人口、⑤国民性及び、⑥政府の性格とされている。

一方で、現代的シー・パワーについては北村が指摘しているように、漁船隊、海洋開発能力、海洋調査能力をも含める必要があると考えられる。また、現代では、核兵器、原子力潜水艦、航空機、ミサイル、軍事用人工衛

星、指揮・通信・情報等の電子装備等の技術発達もシー・パワーの議論に含める必要があると考えられる。従って、上記を踏まえると、現代国土計画においては、

- 島嶼間の連絡船の整備等、及び海上交通網の発達を促す政策。
- 港湾、背後地及び港湾への交通ネットワークの整備。
- 島内交通の整備。
- 海洋資源開発・利用を促す諸制度と諸施設の整備。
- 漁業を支援するための諸制度と諸施設の整備。
- 民用あるいは軍用の通信施設の整備。
- 上記の施設及びシーレーンを防衛するための、原子力潜水艦、航空機等の軍事的施設の配備と、そのために必要とされる基地・港湾・空港・道路の整備。

のようなシー・パワー強化政策の検討が必要であると考えられる。

#### c) 社会基盤防衛、及び有事・テロ対策の国土計画

1.では国土計画の目的及び具体的な対象を示したが、我が国の戦後国土計画では、自然災害による被害については考慮してきたものの、武力攻撃による被害を想定することはしてこなかった。しかしながら、交通インフラ、及び電力等の社会基盤が攻撃の対象になるという可能性を踏まえると、今後の国土計画では、武力攻撃により被害が発生するという前提に立って、国土計画の目的に国防という要素を加える検討が必要と考えられる。また、国防に資する国土計画という見地に立つ場合、その計画策定において明らかにする必要がある問題は、

- 攻撃対象として何が考えられるのか。
- どのような攻撃手段をもって為されるのか。
- その被害はどのようなものとなるのか。

であると考えられる。そして攻撃対象のうち、特に交通インフラ等の国土計画の対象については、上記のような攻撃形態及びその被害の想定に基づき、攻撃される可能を考慮した交通インフラの整備・運用が必要と考えられる。また、それらの防衛の為に米国の州間道路を例とするような防衛活動に資するインフラ整備の検討も必要と考えられる。従って、今後の国土計画研究においては、上述に加え、

- 防衛に資する交通インフラとは、どのようなものがあるか。また、どの程度の防衛効果が見込めるのか。
- 実際に、防衛に資する交通インフラを整備・運用していく場合、費用負担はどのようにするのか。また、複数の代替案から一つの防衛に資する計画を選定するとき、どのような基準に基づき、優劣

を比較するのか。  
の検討が必要であると考えられる。

#### d) 外国資本土地買収問題に対する国土計画

我が国では国境離島の外国資本土地買収、一帯一路構想に組み込まれた北海道の大規模土地買収、軍事基地周辺の外国資本土地買収、気候変動による水資源不足を見越した外国資本水源地買収が問題視されている。現在ではこれらに対し、土地利用実態把握等のための法整備が進められているが、今後、それに加えて以下のような土地利用政策についての検討が必要と考えられる。

- 地政学的見地あるいは国防的見地に基づく安全保障上重要な土地とは、具体的にどのような土地か、の要件。
- 安全保障上重要な土地の利用形態が、安全保障に与える影響の検討。
- 既に、外国資本に買収・利用されており、今後その弊害が懸念される土地に関して、国有化あるいは利用制限等の政策は法的に可能であるか。また、他の対策は何が考えられるか。
- 外国資本による買収・利用が今後懸念される土地の買収・利用制限は可能であるか。また、他の対策は何が考えられるか。

また、ここで、現在の法制化の準備として設置された2020年の有識者会議「国土利用の実態把握等に関する有識者会議」の提言「国土利用の実態把握等のための新たな法制度の在り方について提言」における海外の事例に関する資料を参考に、我が国の政策への示唆を得ることを試みる。下記にその記述を示す。

米国：2020年2月に、「外国投資リスク審査現代化法（FIRRMA）」の審査対象に、軍事施設近傍の不動産の購入等が追加され、大統領に取引停止権限が付与された。

豪州：「国防法」に基づき指定されるエリア内において、建造物の撤去等が可能とされているほか、「外資による資産取得及び企業買収法」により、外国人が一定額以上の土地の権利を取得する場合には、事前許可制の対象とされている。また、国家安全保障の観点から重要とされる土地を含む、センシティブな事業への投資の事前承認制度を強化する法改正が検討されている。

英国：対内直接投資の事前申告の対象に不動産を含めるべく、法改正が進められている。

韓国：「軍事基地及び軍事施設保護法」に基づき、指定区域内における建物の設置等は事前許可制の対象となるほか、「不動産取引申告等に関する法律」に基づき、外国人による軍事基地及び国防目的で制限する区域の土地取得は、事前許可制の対象とされている。

仏：「都市計画法典」及び「国防法典」に基づき、自国人・外国人の区別なく、国防施設周辺地の建築物の建造禁止・収用等が可能とされているほか、非居住者による

一定額以上の不動産の取得は、届出制の対象とされている。

(p.25)

上記を踏まえると、我が国においても、現在、法制化が進められている土地利用の実態調査、及び土地購入時の審査等の法制化に加えて、安全保障上重要な土地の指定、国防的見地からの土地買収・利用への介入、あるいは土地利用制限の設定の検討が必要と考えられる。

**(3) 防衛政策における交通インフラ整備・運用の視点**

上記までに、攻撃に備え交通インフラを防衛する必要性と防衛活動の円滑化に資する交通インフラ整備・運用の必要性を指摘したが、本項では、防衛政策において上記の視点がどのように検討されているのかを分析し、現状を把握する。

まず我が国の防衛政策に関して、防衛省<sup>6)</sup>によると、我が国の防衛政策の基礎は、2013年までは、1957年に閣議決定された「国防の基本方針」、2013年以降は、同年に閣議決定された「国家安全保障戦略」が担ってきた。また、この「戦略」は、我が国の国益を長期的視点から見定めた上で、外交政策及び防衛政策を中心とした国家安全保障に関する基本方針を定めたものとされている。そして、「防衛計画の大綱」(防衛大綱)は、我が国の防衛の基本方針、防衛力の意義や役割、さらには、これらに基づく、自衛隊の具体的な体制、主要装備の整備目標の水準といった今後の防衛力の基本的指針を示すものであり、1976年に初めて「昭和52年度以降に係る防衛計画の大綱」が閣議決定された。以降、情勢の変化に適応した防衛大綱が現在まで6回にわたって策定され(表-6)、また、防衛大綱に基づき5年間の経費の総額と主要装備の整備数量を示す「中期防衛力整備計画」(中期防)が策定されてきた。

本項では、表-6の「防衛計画の大綱」とその基礎となってきた「国防の基本方針」及び「国家安全保障戦略」における国土計画的見地を、語句の使用状況の分析によ

表-6 我が国の防衛力整備計画の推移

国防の 基本方針 (1957)	防衛計画の大綱 以前	一次防, 二次防, 三次防, 四次防
	昭和 52 年度以 降に係る防衛 計画の大綱 (51 大綱)	53 中業, 56 中業 59 中業, 61 中期防 03 中期防
	平成 8 年度以 降に係る防衛計 画の大綱 (07 大綱)	08 中期防, 13 中期防
	平成 17 年度以 降に係る防衛 計画の大綱 (16 大綱)	17 中期防
	平成 23 年度以 降に係る防衛 計画の大綱 (22 大綱)	23 中期防
国家安全 保障戦略 (2013)	平成 26 年度以 降に係る防衛 計画の大綱 (25 大綱)	26 中期防
	平成 31 年度以 降に係る防衛 計画の大綱 (30 大綱)	31 中期防

通「インフラ」「輸送」「道路」「鉄道」「港」とし、下記の表-7における数値は文脈とは関係なく、単純に使用頻度を表している。

以下では、語句の詳細な使用状況について検討していく。まず「51 大綱」における「輸送」は、以下のように交通インフラ整備の必要を示すものではない。また、「港」は「重要港湾」を守るという文脈で使用され、防衛活動に資する交通インフラ整備という文脈ではない。また、「07 大綱」の「輸送」「港」も上記のように国土計画的見地に基づく記述ではない。

迅速かつ有効適切な行動を実施するため、指揮通信、輸送、救難、補給、保守整備等の各分野において必要な機

表-7 防衛計画における国土計画的見地

	国防の基 本方針	51 大綱	07 大綱	16 大綱	22 大綱	国家安全 保障戦略	25 大綱	30 大綱
国土計画	0	0	0	0	0	0	0	0
土地利用	0	0	0	0	0	1	0	0
交通	0	0	0	2	4	1	4	3
インフラ	0	0	0	0	0	1	0	3
輸送	0	3	3	4	10	1	17	18
道路	0	0	0	0	0	0	0	0
鉄道	0	0	0	0	0	0	0	0
港	0	1	1	0	0	0	2	3

ってそれぞれ調査した。その結果を表-7に示す。なお、国土計画的語句として、「国土計画」「土地利用」「交

能を發揮し得ること。  
必要とする場合に、着上陸侵攻阻止及び対地支援、航空

偵察、低空侵入に対する早期警戒監視並びに航空輸送の任務にそれぞれ当たり得る部隊を有していること。

表中の「航空輸送部隊：3 個飛行隊」

また、その他の「16 大綱」「22 大綱」でも「51 大綱」「07 大綱」と同様に、防衛活動に必要な交通インフラの整備という文脈で語句は用いられてはいない。

「国家安全保障戦略」では初めて「土地利用」という語句が以下のように用いられ、安全保障上重要な土地の土地利用の在り方の検討を明示している。この記述は国土計画的見地を含むものと考えられる。

さらに、国境離島の保全、管理及び振興に積極的に取り組むとともに、国家安全保障の観点から国境離島、防衛施設周辺等における土地所有の状況把握に努め、土地利用等の在り方について検討する。

また「25 大綱」では「輸送」に関して下記のように、部隊の展開・移動のために、平素から民間輸送力と連携を図ることが記され、

迅速かつ大規模な輸送・展開能力を確保し、所要の部隊を機動的に展開・移動させるため、平素から民間輸送力との連携を図りつつ、海上輸送力及び航空輸送力を含め、統合輸送能力を強化する。その際、多様な輸送手段の特性に応じ、役割分担を明確にし、機能の重複の回避を図る。

「港」に関しても同様に、民間輸送力に関して、

民間空港及び港湾についても事態に応じて早期に自衛隊等の運用基盤として使用し得るよう、平素からの体制の在り方を含め、必要な検討を行う。

と記述されており、防衛活動に必要な交通インフラの運用を検討するという文脈で国土計画的語句が用いられている。また、「30 大綱」での「輸送」の使用状況も「25 大綱」の使用状況と同様である。

このように「国家安全保障戦略」以前の防衛計画では、有事を想定し交通インフラを防衛するという文脈、あるいは輸送能力を高めるために防衛組織を整備するという文脈で、国土計画的語句が用いられてきた。つまり、「国家安全保障戦略」以前は、防衛活動に資する交通インフラの「整備」あるいは「運用」という見地は含まれては来なかったと考えられる。しかしながら、「国家安全保障戦略」以降の防衛計画では、防衛活動に必要な交通インフラの「運用」という文脈、あるいは土地利用の在り方の検討という文脈で用いる例が現れてきた。つまり、「国家安全保障戦略」以降では、防衛活動に資する交通インフラの「運用」という見地が含まれてきてはいるものの、防衛活動に資する交通インフラの「整備」という見地は含まれていないことが明らかとなった。しかしながら、大石<sup>6)</sup>が指摘するように我が国の交通ネットワークの整備水準は、地方高速道路の暫定二車線ある

いは大都市圏環状道路の未完成のように現状で十分であると言えず、このような交通ネットワーク上での有事における交通渋滞及び交通杜絶が自衛隊輸送活動の障害になる可能性が懸念される。従って、このような事象に輸送活動が影響を受けないように今後の防衛政策においては、交通インフラの「運用」に留まらず、代替輸送路等の「整備」という方向性も検討していく必要があると考えられる。

## 6. 結論

本研究では、地政学を含めた総合的見地からの国土計画策定に資するため、行政資料、国会議事録、及び文献調査を行い、戦後国土計画における地政学的見地の実証的分析、海外の地政学的要素を含む国土計画的政策の調査、現代国土計画における地政学の政策的意義の検討を行った。

その結果、戦後国土計画は、国土計画基本方針において、ポツダム宣言に基づき、戦前戦中の国土計画で重要視された「国防」「アウトルキー」という目標を放棄し、経済発展等を主な目的とする計画へと方針転換をしたことが明らかとなった。そして実際に、復興国土計画要綱あるいは、全総から第二次国土形成計画では、国防、安全保障、といった地政学的見地に基づく記述は極めて少なく、また、逆に国土上から軍事的要素を排除することが明記されてきた。しかしながら、近年の第二次国土形成計画では、それまでには使用されてこなかった「安全保障」が 6 回にわたって使用され、軍事的リスクを踏まえたものではないが、一部地政学的考察に基づく記述がなされていることが明らかとなった。また、国会においては、国土計画には国防的な視点が必要であるとの発言が極めて少ないものの存在していること、及びそれらの指摘は国土計画で十分に反映されてこなかったことが明らかとなった。

また、海外の国土計画に関して、ドイツ、アメリカ及びイギリスの国土計画的政策では、国防あるいは地政学の検討の必要性が明記されていることが明らかとなった。その中でもアメリカでは、国防に資する交通インフラとした NHS の整備が行われていることも明らかとなった。また、中国の推進するいわゆる「一帯一路」構想に関して、それが地政学に基づく多国間インフラ整備的側面のある計画であることを指摘し、我が国の国土がその計画に位置付けられている可能性とその危険性を認識し、今後必要となる対策を国土計画分野で検討しておく必要性を論じた。

そして、国土計画における地政学の政策的意義の検討では、地政学は、政治における土地の意味を明らかにし、

国土計画上の課題の存在と性質を明らかにする点において有用であることを指摘し、戦前戦中の国土計画で検討された論点、地政学理論あるいは地政学リスクが今後の国土計画の検討において役立つことを指摘し、それらに基づく政策及び研究が今後必要であることを指摘し、具体的な提案を行った。

今後、我が国を取り巻く地政学環境は、我が国の人口減少、中国の東アジアにおける覇権政策の進展、長期的なアメリカの国力の低下と太平洋でのプレゼンスの低下等さらに深刻化することが懸念されるため、それに事前に備えるためには、国土計画と地政学の相互影響に基づく政策が、国土政策・防衛政策のそれぞれにおいて展開・発展していくことが必要となると考えられる。例えば、海外の空間政策を参考として、現在の国土計画の法的根拠となる「国土形成計画法」の目的を示す第一章第一条「経済、社会、文化等に関する世策の総合的見地」に「国防」あるいは「安全保障」を追記し、さらに計画の具体的手段を示す第二条に、「社会基盤施設防衛に関する事項」あるいは「国土並びに国民の防衛に資する施設の整備及び運用に関する事項」を付け加えることで、国土計画分野で国防上の要請を考慮し、必要となる計画及び政策を実施していくことを規定する。その一方、防衛計画の分野においては、社会基盤施設防衛における課題あるいは防衛活動上の輸送における課題等の国土計画的課題について検討し、その防除及び軽減に必要となる対応を国土計画分野と協議・調整、そして具体化するための諸制度の整備が考えられる。

そして、そのような地政学的見地に基づく国土計画の立案にあたっては、海外の地政学的要素を含む国土計画的政策・制度の個別の事例研究、そして、長期的視点から気候変動、世界経済、宇宙技術、軍事兵器、通信技術、あるいは交通技術等の地政学的要素を包括的に検討し、それらを踏まえた具体的な国土計画の検討・学術分野での研究が必要であると考えられる。

## 参考文献

- 坂井琳太郎, 川端祐一郎, 藤井聡: 国土計画と地政学の相互影響に関する歴史的研究, 投稿中, 2021.
- 産経新聞大阪朝刊: 外資の土地買収 不適切利用に中止命令 有識者提言案, 2020.12.18.
- 産経新聞東京朝刊: 【異聞 北の大地】第 5 部④中国資本, 苦小牧にも触手, 2017.6.20.
- REUTERS: 北海道の開発含む 中国「氷上のシルクロード」東京ですでに説明会, [https://jp.reuters.com/article/idJP00093300\\_20180216\\_00820180216](https://jp.reuters.com/article/idJP00093300_20180216_00820180216), 2018.2.16 (2020.12.31 閲覧) .
- 夕刊フジ: 「外資の土地取得を監視」菅政権が新法検討 安全保障上重要な国境離島や自衛隊関連施設, 原発など 佐々木類氏「これまでほぼ野放し…最優先の取り組みを」, 2020.10.12.
- 夕刊フジ: 【日本復喝!】北海道に中国の「一带一路」拠点許すな! 外国資本による土地買い漁り, 菅政権はどう対峙するか もし野放図に許せば取り返しのつかないことに, 2020.9.20.
- 産経新聞東京朝刊: 【異聞 北の大地】第 3 部④小樽見下ろす中国系の「要塞、高台の元国有地, 米軍重要港 丸見え, 2016.10.6.
- 産経新聞東京朝刊: 【異聞 北の大地】第 4 部(上) 中国, 釧路を北のシンガポールに 強い関心 拠点化へ買収攻勢, 2017.2.24.
- 産経新聞東京朝刊: 【異聞 防人の島・対馬】④家も土地も…「もはや韓国領」 「有事の避難用か」, 2017.10.29.
- 産経新聞: 《独自》中国資本買収が 80 カ所 安保上重要な施設・離島 政府調査, <https://www.sankei.com/politics/news/201107/pli2011070013-n1.html>, 2020.11.7 (2020.12.31 閲覧) .
- 産経新聞: 自衛隊レーダー基地の喉元に迫る中国資本 北海道・稚内ルポ, <https://special.sankei.com/a/politics/article/20201128/0002.html>, 2020.11.28 (2020.12.31 閲覧) .
- 東京読売新聞朝刊: [社説] 外資土地取得 安全保障踏まえ現況明らかに, 2020.10.18.
- 日本再建イニシアティブ: 現代日本の地政学: 13 のリスクと地経学の時代, 中央公論新社, 2017.
- 中野剛志: 富国と強兵: 地政経済学序説, 東洋経済新報社, 2016.
- 東洋経済オンライン: 鉄道各社は「ミサイル発射」にどう対応したか 東北新幹線などストップ, 走り続けた路線も, <https://toyokeizai.net/articles-/186721>, 2017.9.1 (2020.12.31 閲覧) .
- 藤井聡: 改訂版 土木計画学: 公共選択の社会科学, 学芸出版社, 2018.
- ルドルフ・チェレーン (阿部市五郎訳): 生活形態としての国家, 叢文閣, 1936.
- N.Imoto: The Facts of the Racial Conflict: A Geopolitical Study, *Geographical Review of Japan*, Vol.1, No.9, pp.852-873, 1925.
- 川上征雄: 国土計画における地政学的要素(特集 国内外の国土計画的課題の再整理), *人と国土* 21, Vol.40, No.4, pp.32-35, 2014.
- コリン・S.グレイ (小島康男訳): 核時代の地政学, 紀尾井書房, 1982.
- コーリン・フリント (高木彰彦編訳, 山崎孝史[ほか]翻訳): 現代地政学: グローバル時代の新しいアプローチ, 原書房, 2014.

- 22) 柴田陽一：帝国日本と地政学：アジア・太平洋戦争期における地理学者の思想と実践，清文堂出版，2016。
- 23) ハウスホーファー，マウル他著（玉城肇訳）：地政治学の基礎理論，科学主義工業社，1941。
- 24) ハウスホーファー著（太平洋協会編訳，佐藤荘一郎訳）：太平洋地政学，岩波書店，1942。
- 25) 山室信一責任編集：空間形成と世界認識，岩波書店，2006。
- 26) 木下富夫：地政学の視点からみた日本と国際経済，武蔵大学論，Vol.63，No.1，pp.1-19，2015。
- 27) 高木彰彦：戦時下日本における国土計画と地政学，史淵，Vol.156，pp.49-82，2019。
- 28) 川上征雄：国土計画の変遷：効率と衡平の計画思想，鹿島出版会，2008。
- 29) 三輪公忠編：日本の一九三〇年代：国の内と外から，創流社，1980。
- 30) 御厨貴：政策の総合と権力：日本政治の戦前と戦後，東京大学出版会，1996。
- 31) 山崎朗：日本の国土計画と地域開発，東洋経済新報社，1998。
- 32) 矢田俊文：戦後国土計画策定の構図：下河辺証言から読み解く，経済地理学年報，Vol.60，No.2，pp.112-129，2014。
- 33) 佐野浩祥，十代田朗：過去 20 年間におけるわが国の国土計画に関する言説の変遷：国会議事録と雑誌記事を対象として，都市計画．別冊．都市計画論文集，Vol.38，No.3，pp.187-192，2013。
- 34) 西水孜郎：資料・国土計画，大明堂，1975。
- 35) 石川栄耀：国土計画の実際化，誠文堂新光社，1942。
- 36) 曾村保信：地政学入門：外交戦略の政治学，中央公論新社，2017。
- 37) アルフレッド・セイヤー・マハン（北村謙一訳，戸高一成解説）：マハン海上権力史論，原書房，2008。
- 38) ニコラス・スパイクマン（渡邊公太訳）：スパイクマン地政学：『世界政治と米国の戦略』，芙蓉書房出版，2017。
- 39) 吉田英一：国土計画における地球規模的視点の推移と展開：対露経済協力の位置付けに関する検討の必要性，Urban study，Vol.63，pp.45-53，2016。
- 40) 日本開発構想研究所：諸外国の国土政策・都市政策，2008。
- 41) 橋本拓哉：国土計画の 4 つの系譜—アジア，ヨーロッパ諸国の国土計画，2008。
- 42) 国土交通省国土政策局：各国の国土政策の概要，<https://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/index.html> (2021.1.27 閲覧)。
- 43) 国土交通省：諸外国における広域道路ネットワークの考え方，[https://www.mlit.go.jp/road/ir/ir-council/road\\_network/pdf02/08.pdf](https://www.mlit.go.jp/road/ir/ir-council/road_network/pdf02/08.pdf) (2021.1.27 閲覧)。
- 44) Federal Highway Administration：Strategic Highway Network (STRAHNET)，<https://www.fhwa.dot.gov/policy/2004cpr/chap18.cfm> (2021.2.6 閲覧)。
- 45) Federal Highway Administration：The National Highway System: A Commitment to America's Future by Rodney E. Slater <https://www.fhwa.dot.gov/publications/publicroads/96spring/p96sp2.cfm> (2021.2.6 閲覧)。
- 46) Lee Lacy：Dwight D. Eisenhower and the birth of the Interstate Highway System，[https://www.army.mil/article/198095/dwight\\_d\\_eisenhower\\_and\\_the\\_birth\\_of\\_the\\_interstate\\_highway\\_system](https://www.army.mil/article/198095/dwight_d_eisenhower_and_the_birth_of_the_interstate_highway_system) (2021.2.6 閲覧)。
- 47) 鈴木滋：米軍の活動と軍事基地周辺の土地利用管理：環境上の視点から，レファレンス，Vol.68，No.7，pp.45-68，2018。
- 48) 中華人民共和国国家発展改革委員会外交部商務部：シルクロード経済ベルトと 21 世紀海上シルクロードの共同建設推進のビジョンと行動，<http://www.china-embassy.or.jp/jpn/zgyw/t1250235.htm>，2015.3.30 (2021.1.27 閲覧)。
- 49) 産経新聞：スリランカ・ハンバントタ港 中国に運営権「植民地地同然」 中国が融資→多額の債務→9 9 年間貸与，2018.1.18。
- 50) 日経ビジネス，レポート—地政学リスクへの備え 安全はタダではない，2013。
- 51) 東京読売新聞：[社説] 中国の「借金漬け」批判を拭えるか，2019.5.13。
- 52) 日本経済新聞：中国、海外港湾に 1.2 兆円投資 国有 2 社、一帯一路先導，<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO53846620W9A221C1FFJ000/>，2019.12.26 (2021.2.6 閲覧)。
- 53) 深町朋子：現代国際法における領域権原についての一考察，法政研究，Vol.61，No.1，pp.67-105，1994。
- 54) 許淑娟：領土帰属法理の構造：権原と effectivites をめぐる誤解も含めて (国際法と領土問題)，国際問題，Vol.624，pp.20-34。
- 55) 日本記者クラブ：研究会「領土問題」⑤ 領土問題と国際法 坂元茂樹 神戸大学大学院法学研究科教授，<https://s3-us-west-2.amazonaws.com/jnpc-prd-public-oregon/files/2012/12/e2cdc4e821cb6a9c3d85d4b8adaf29c8.pdf>，2014 (2021.1.27 閲覧)。
- 56) 安保公人：国際法からみた尖閣諸島問題，[https://www.takushoku-u.ac.jp/summary/files/376\\_political\\_economy\\_131019peri\\_resume.pdf](https://www.takushoku-u.ac.jp/summary/files/376_political_economy_131019peri_resume.pdf)，2013 (2021.1.27 閲覧)。
- 57) 野澤基恭：尖閣諸島問題を考える国際法上の視点 (シンポジウム アジア地域における平和への模索)，法政論叢，Vol.50，No.1，pp.135-145，2013。
- 58) 塚本孝：竹島領有権紛争の焦点—国際法の見地から，<https://www.pref.shimane.lg.jp/admin/pref/takeshima/web->

- takeshima/takeshima04/takeshima04-1/index.data/tsukamoto071017.pdf?site=sp, 2007 (2021.1.27 閲覧) .
- 59) 国土利用の実態把握等に関する有識者会議：国土利用の実態把握等のための新たな法制度の在り方について提言, [https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kokudoriyou\\_jittai/pdf/021224teigen.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kokudoriyou_jittai/pdf/021224teigen.pdf) (2021.1.27 閲覧) .
- 60) 防衛省：防衛省の政策, <https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/index.html> (2021.1.27 閲覧) .
- 61) 大石久和, 藤井聡：国土学：国民国家の現象学, 北樹出版, 2016. (2009. 7. 1 受付)

## A Study on the Policy Implication of Geopolitics in Modern National Planning

Rintaro Sakai, Yuichiro Kawabata and Satoshi Fujii

In order to provide knowledge that contributes to the making of national planning based on a comprehensive perspective that includes geopolitics, this study examined the current status of consideration of geopolitical factors in national planning in postwar Japan and overseas and examined the policy implications of geopolitics in modern national planning by researching administrative documents, Diet proceedings and literature. As a result, it was found that the geopolitical perspective in postwar national planning has been weakened compared to the prewar period, and that geopolitical factors are taken into account to some degree in Germany, the United States, the United Kingdom, and China. In addition, it is suggested that geopolitics, which aims to understand the meaning and function of land in international politics and to apply it to policy practice, may be useful in considering and dealing with the nature of today's issues in national planning. And we discuss and propose policies and studies that may be necessary in the future to deal with these issues.