

第一章 グローバル化と地域格差是正政策

1. 1. 地域格差の定義

1. 1. 1. 地域格差是正のための国家・国土政策についての研究

1. 1. 1. 1. 現在の状況

本論文は、地域格差是正のためのアジア諸国の国家・国土政策について検討するものである。その中で、本論文では特に産業活動の地方分散に注目し、世界の中で日本を含めたアジア諸国に焦点を絞り、また国家・国土という枠組みについて分析を進めるのであるが、それらの根拠や理由についてはそれぞれ別項で後述する。とりあえず一般的な国家・国土レベルの開発についての学問的な研究についての文献をみると、本稿で対象とするアジア地域全体で非常に限られたものとなっている。

日本において、全国総合開発計画を中心とした国土政策に関する議論は、政治・経済の実社会やジャーナリズムの中で常につけられているが、学問的研究になると他の計画行政制度についての研究に比べて乏しい状況にあると言わざるを得ない。このことは、北村¹、大西²、中村³、川上⁴、水鳥川⁵による国土計画関連の研究についての評論でも、常に指摘され続けてきている。

本論文でより詳細に検討するタイ・マレーシアにおいては、そもそも国土計画という国土レベルのフィジカルプランは存在せず、地域格差是正についての政策は、効率を求める経済計画も含めた国家計画が包括的に対応しているため、一部の問題として格差を指摘する研究者はいても、地域格差を主たる対象として論じているものは日本よりさらに限られる。タイでは、国家計画の所轄官庁である国家経済社会開発庁(NESDB)の高官ピシットや、国家政策論者の重鎮であるプラサートなどが代表的に本や論文を執筆しており、首都バンコクを中心とした大都市圏と貧困な農村との格差について、第四章に示すような形で論陣を張っているが、地域格差是正を念頭においた国家・国土政策自体のあり方については、散発的に意見を述べているに過ぎない。また第五章で論じるマレーシアは、主たる政策主体が民族間格差であることから、地域格差については手段として、あるいは二次的な目標としての捉え方しかなされず、また学問領域自体、

1 「地域計画論一般についての手がかりについても 1970 年代はじめまではほとんどなく、横山他『地域計画便覧』を挙げる位であった。」北村貞太郎(1982)より。

2 「国土・都市政策に関する論文は本学会の論文集に網羅的に収録されているわけではない。むしろ、政策論に影響を与えた論文は少ないというべきかもしれない。・・・必ずしも定量的な厳密性や小世界での完結性は持たないものの、優れた現状認識と論理性に富んだ政策論を積極的に評価していくことが望ましい。」大西隆(1994)より。

3 「用途地域制等を巡る研究が緻密に行われているのに比べて国土計画、広域計画、地域開発を巡る計画制度の研究の密度が低い点是否めない。日本のこうした計画の実効性が低く、複雑であることも研究者の興味を引かなかった理由であろう。しかし、現実にかなり多くの計画制度が存在し、計画担当者もその意義付けに悩みながら計画策定を行っている現実があり、研究の場でも計画制度に関して検討を進めることが必要である。」中村隆司(1995)より。

4 「いわゆるバブルの時代の施策をジャーナリズムとして評論・批判したものについては巷に散見されるが、この時代の国土政策・都市政策について冷静、客観的に分析した学術論文が都市計画学会などにあまりみられないことは残念である。」川上征雄(1997)より。

5 「・・・都市計画学会において、『国土政策・地域政策』に該当する研究論文は、極めて少ない。・・・また、国土政策・地域政策に関する出版物は、他の都市計画分野と比べれば遙かに多い。すなわち、論壇では、活発な議論が行われているが、学術研究領域では、活発な研究が行われているとはいえない。」水鳥川和夫(1999)より。

自由な雰囲気がないと言われており⁶、国家・国土政策について客観的な議論ができる状況にはないと考えられる。

1. 1. 1. 2. 国土政策研究の問題点

このように、国土政策における研究が各国において行われにくい理由としては、細かく分けると様々なものが挙げられるが、主要な理由をまとめると、次の3つに要約できると考えられる。

①例えば1つあるいは複数の国土計画を評価する場合であっても、その目的や手段が非常に多岐に渡り、各国や各期間によっても焦点を置く目標が異なっているため、計画全体としての評価が非常にしにくいものとなっている。特に学問的な論文の場合は、比較的短い原稿量による完結した研究としての提出を求められる一方で、明確な論旨と実証性も必要とされるため、国土政策全体の評価に行きにくく、評価出来たとしても国土政策・国土計画に基づく一部の施策についてでしかなくなってしまう場合が殆どである。

②国土計画の内容が一般に抽象的なため、その中の暗示的な部分が実際には非常に大きな影響力を及ぼすことが多いが、それを研究の形で明示的に示すことが難しい。また国土計画とそれに基づく地域格差是正のための産業立地政策の一部が全く別の意図で策定されている場合があり、その場合、計画・政策間の齟齬という形での指摘や評価はできるが、元々二面性とも呼べる性質を必然的に持つ国土計画自体を評価することを難しくしている。

③国土政策・国土計画自体の評価基準が一般に不明である。国土計画は概して格差是正を謳っているが、何についての格差がどの程度是正されれば成功なのかといった定義が存在せず、国土計画の中でも目標値を明示していない場合が多いので、厳密な評価が難しい。実際、これまでの国土計画でもその結果について同じデータを引用しているにも関わらず「成功」「失敗」という全く別の結論を出しているケースもある。これは評価する者が依ってたつ立場、政治的判断、世論や時代背景など、必ずしも客観的な評価ではない恣意的判断を必然的に招く結果となっている。

ここで、①については国土計画に関わる主体が協力して各施策を積み上げ式に評価しそれを蓄積・総合していけば、ある一定の評価が得られると考え、国土政策・国土計画の本質や存在意義に関わる②と③について、次項以降でもう少し詳しく考えてみることにしよう。

1. 1. 1. 3. 国家計画と国土計画

ただその前に、ここで「国家」計画と「国土」計画の違い、また地域格差是正との関連について、本論文の論旨にかなり大きく関連する重要な部分なので、少し詳しく述べておきたい。

国家計画を、中央政府が策定して国民全体の効用増大を目指す計画の総称であるとすれば、国土計画は

⁶ マレーシアにおける表現の自由については、林田（林田裕章(2001)、p.142）によれば、アカデミズムやジャーナリズムにおいてもかなり制限されている。例えばアカデミズムについて林田は、マハティール首相の政策を批判した国立マラヤ大学の教授が解雇されたことを報告している。

そのうち地理的な資源配分やインフラ整備を主に決定する計画を意味することが多い。そしてその目的は、矢田が「もともと、国土構造とよばれる国民経済の地域構造は、資本主義社会のもとでは、これを担う企業の自由な立地行動と個人の住居移動や通勤・買物など日々の移動といった経済主体の空間行動の総体として形成され、その意味では市場メカニズムにもとづいている。しかし、自由な立地行動や個人の空間行動は、移動のベースとなる道路・鉄道・港湾・空港・通信網など交通・通信手段の整備状況によって大きく制約される。こうした交通・通信インフラは、多くの場合政府が公共投資の一環として整備するものであり、日本では、こうした公共投資の地域的な配分計画の指針としての全国総合開発計画という国土政策が大きな役割を果たした。」⁷と述べているように、市場メカニズムを補完して国民全体の効用増大に寄与するというものであり、その点では広い意味で国家計画の一部分をなすものであるということができる。

しかし、国土計画の実際の捉えられ方は必ずしも市場メカニズムの補完に限られておらず、むしろ市場メカニズムを若干歪めてでも格差を縮小させるという働きを持つ、という意味で捉えられていることが多い。例えば日本の国土計画として全総の働きは、代表的には八十島が「（三全総までの解説をしてから）こうしてみると、いずれも国土の均衡ある発展、すなわち、現実はともかくとして38万平方メートルの国土がその特性は地域によって異なるとしても、同じように発展していくことを願っているのが全総計画であると読みとれるのである。今回の四全総についてもゴールはそこにあると理解できるのである。」⁸としているように、「同じように発展」することを目標とし地域格差是正が国土計画の主題であるとしている。

当然、こうした恣意的な平等化による地域格差是正に対する批判も多く存在し、例えば黒田が「均衡ある発展とは何を指すのか、一致した見解があるわけではない。地域間では不均衡発展が自然の姿である。自由経済体制を選択し、場所における違いが厳然と存在する以上、地域間に差の無いしかも同一成長率で成長する均等な発展などはない。地域に違いがあり、そして成長率に違いがあるのである。資源の効率的利用を考えれば、地域間の均衡成長はない。好意的に解釈すれば、地域格差が縮小しつつも各地域がそれぞれの状況に見合った発展を続けている状態を指すのであろう。時代とともに発展する場所は異なるのである。技術の水準、資源の存在、交換条件の良し悪しとその時代の地域の成長の決定要因であると考えられる。」⁹と述べるように、しばしば国家全体の効用増大と反する動きと捉えられているのである。

しかしながら地域格差是正という概念は、一方で国家という枠組みと不可分に結びついていもいる。田辺によれば、一定の土地に対する人口と産業の分配は、資本主義的な個人の手によっては決して実行できず、そこに国家が前面に出てくる必要がある¹⁰。御厨はこれを、「私的利潤の追求を事とする従来の自由主義経済体制を「止揚」し、国土計画に立脚する共同体的経済体制を確立するというコンテキストの中に位置づけられている。」¹¹としているが、「共同体的経済体制の確立」のために地域格差是正が指向され、それによって国民全体の意思を国家全体の経済成長という方向に高揚していく、という捉え方ができる。簡単にいえば「みんなで豊かになるためにみんなで協力しよう」ということであるが、特にアジア諸国等が工業化によって経済発展を行う際に用いられた、国家開発主義という論理は、こういった考え方から来ていると考えられる。この点については開発主義の項で詳しく後述するが、結果的に「国家」という枠組み

⁷ 矢田俊文(1999)、p.182

⁸ 八十島義之助(1987)

⁹ 黒田彰三(1996)、p.58

¹⁰ 御厨貴(1996)、p.215

¹¹ 御厨貴(1996)、p.215

の維持のために地域格差是正が（少なくともタテマ上）必要であったと言えよう。

その意味では、国土計画は、一般的には国家計画のうち地理的な配分が関連する一部を指しつつも、特に経済成長期のアジア諸国においては国土計画の役割の中でとりわけ特徴的な地域格差是正という概念が、逆に国家計画の中に取り込まれたということになる。さらに昨今、これまでの国土計画の役割が問い直されているのは、グローバル化に伴い国家の枠組みが以前ほど強固なものではなくなり、それに従って国家全体の繁栄を前提とした地域格差是正の意義、すなわち国土計画の意義が失われつつあるという捉え方ができる。

こうしたことから、本論文で主に取り上げる地域格差是正政策を考える場合、国家の計画の中で地域格差是正を担う計画についての一般概念としては「国土計画」が適当であると考え、以降、一般論として述べる場合には「国土計画」という用語を主に用いることにする。但し、タイの国家経済社会開発計画(NESDP)やマレーシアのマレーシアプランなど具体的な計画を指す場合にはその計画の性質を優先し、「国家計画」等と記すことにする。国家政策と国土政策の分け方についてもこれに準ずることにする。

また個々の具体的な国土計画（政策）については、必ずしも常に地域格差の是正を指向しているわけではないことにも留意する必要がある。国家の政策の一部として、まずフィジカルプラン（インフラ整備など）を中心としながら立地優遇措置などを含んで基幹産業の発展及び国民生活の向上という目的を持つ国土計画（政策）があり、その一つの選択肢として地域格差是正があるという解釈となる。

さらに論ずると、これから検討する国土計画による地域格差是正は、専ら経済的な格差を問題の中心に据えているわけであるが、実際に地理的な格差が生じそれが問題化するのは、経済的な指標だけではなく、社会的指標や教育といったものも挙げられる。この点については、「1. 1. 3. 国土計画の評価基準」で後述する。

1. 1. 2. 地域格差是正という論点における国土政策研究の問題点

1. 1. 2. 1. 国土計画の二面性

さて、先に挙げた国土政策研究の問題点のうち、②の国土計画の明示性、あるいは国土計画が持つ二面性について検討してみよう。

国土計画も、基本的に国という行政機関が作る計画であるから、原則としては具体的な個々の行政作業の目標を明確に設定するために存在しているはずである¹。しかし国土計画についてみると、その総合性・包括性とその裏返しとなりがちな抽象性、また政治的影響も原因として、明示的な部分と暗示的な部分、あるいはタテマエとホンネといった二面性を有する考えられている。たいていの国家では、様々な格差が火種となって政治紛争が生じ最悪の場合内戦に発展することを恐れて、全ての国民を平等（あるいは公平）に扱うということが憲法等で明記され、国家の政治的リーダーも（少なくとも表向き）そうした主張をすることが殆どであるが、国家が同時に求めなければならない経済発展は、成長産業の最適な立地選択の裏返しとしての地理的不均衡を前提としている場合が多いので、表向きの国家目標となる国土計画と、実際の経済発展を担う産業政策の間には矛盾が出てくる場合が多い。これは大西が指摘するように国家による「タテマエ」と「ホンネ」の関係でもある²。たいていの場合、「バランスの取れた開発」を標榜する国土計画と、それを具現化するために存在する種々の産業立地政策や地域開発政策の間には矛盾が存在し、それが国土計画を作成する国家・政府のタテマエとホンネの二面性といった形でまとめられるのである。この点については、小杉毅も「地域政策の理念・目的にはたいていの場合、国土の均衡ある発展や国民福祉への寄与を掲げているが、それらは建前にすぎず、実施される内容は産業基盤の整備が中心であって、国民福祉事業や生活基盤整備、産業の地方分散などは後回しにされ、理念と現実とのギャップは大きい」³と指摘して、二面性を主張している。

この二面性について、山崎⁴のように「『国土の均衡ある発展』『地域間格差の是正』を標榜することは、各種の社会資本整備計画を統合する際の論理、デコレーション（装飾）の一つであり・・・社会の合意を得、政治的な統合を達成するためのイデオロギーであって、それが、現実の社会資本整備に時には影響を与えるかもしれないが、本質的には無関係である。」としてタテマエとしての国土計画の有用性を認めない論者もいる。同様に黒田⁵も、「これまでの経緯からすると「果たして計画の存在の意味があるのか」・・・（全総に関して）これまでの経験からする限り「キャッチフレーズ効果」しかなかったと断言できよう。法的な強制力を持たない計画で、通産省、建設省などと比較して政策手段をほとんど持たな

¹ 川上は「・・・行政計画とは、いかに定義されるのだろうか。西谷によれば、「行政機関が、積極的な行政活動を行うため、目標を設定し、その達成のための手段を総合することによって、具体的活動の基準を設定する行為である」としている。すなわち行政計画は戦後日本の「民主化」政治の中であって、「公共の福祉」という抽象的な概念を具体的な個々の行政作業の基準として用いるために、中間的に具体化するため、行政の目標を設定する場、すなわち計画という手段を必要としている・・・」のである。」（川上征雄(1997)）と述べている。

² 大西はオフィス立地政策に関連して「全国総合開発計画は、第一次以来大都市への集中抑制、地方分散を一貫して主張してきた。これはいわばタテマエで、ホンネ（実態）では大都市圏への集中、地方での過疎減少が続いてきたのは周知である。しかし、実態として集中が続いていたとはいえ、タテマエとして集中抑制、地方分散が全総に示されていたことが、公共投資をはじめとする公的資金の地域配分に当たっての地方重視の拠り所となってきたのは事実である。」と述べている。大西隆(1990)より。

³ 小杉毅(2000)

⁴ 山崎朗(1998)、p.59-

⁵ 黒田彰三(1996)、p.63-64

い国土庁の計画では無理がある。」とほぼ同様の見解を示している。一方、水島川⁶のように「そもそも、自由主義経済下では、産業を直接に計画的コントロール下に置くことはできない。インフラ整備を通じて間接的に産業立地に影響を及ぼすことだけである。しかし、国土計画の中の理念的、キャッチコピー的側面も、その効果はわずかであっても、心理的メカニズムを通じて、経済活動、社会活動にある影響を与えるのではないだろうか。このことは、実証的課題ではある。もし、何らかの効果があるとすれば、山崎氏の言うデコレーションも一つの手段としての効果を認めるべきであろう」と捉えて、国土計画の二面性を認める一方で、そのタテマエの部分についても一定の効果を見いだす論者もいる。

1. 1. 2. 2. 国土計画の重要性の低下と地域格差是正

山崎はまた、国土政策全体がこれまで、重要度において他の政策（特に経済政策）に比べて低く貶められてきたという認識を「・・・国土政策や、産業立地政策は、重要度において金融、財政、通商政策よりはるかに低い地位に置かれており、またその有効性という点においても他の諸政策に劣るし、その効果という面においては、むしろ逆効果をもたらしていると考えられるものも少ない。」⁷というふうに述べている。国土計画の主要な目標である地域格差是正に関しても、黒田が「個人間の不平等の是正ほどには、地域間の不平等の是正は取り上げられていない。国政選挙の争点になったこともないのである。ただし国政を問わず選挙勝利のための手段としては利用されてきてはいるのである。道路を造ったこと、空港建設したことなどが選挙民の生活の向上に役立ったことをしてきたとして利用されてきている。国民一人一人が国全体での地域間格差や地域開発のあり方を考えるということは無かったに等しい。五全総もこのような流れの中で策定されようとしているのである。」⁸として、強い関心を引いていないことを示している。

こうしてみると、国土計画は肯定的な意味で意義を見いだされたことがあまりないようにも感じられてしまうが、その一方で「空間分析を理論的・政策的に軽視しつづけてきたつけが今、地方の人口の自然減、高齢化による地域社会の崩壊、東京圏への人口の過剰集中による過密問題の激化、新幹線通勤、工場の東京外縁部への拡散といった無秩序な経済圏の膨張という形」⁹に現れてきている。こうした問題・課題の一つひとつに対しては様々な研究・調査、また論争などが行われて、一般的にも認識されてきている。しかしこうした問題を統合した形の「地域格差是正」という見方では、一般的にはもちろんのこと、前述の二面性にも示されるように専門家の間でもその意義や効果を見いだしにくくなっているといえることができる。

伊藤滋はこの点について、「これまで全総は4つ策定されている。が、最近の計画になるほど、その社会的存在価値は薄まってきているように思われる。・・・世の中の動きに敏感である新聞の扱い方からすると、国土計画は国民の強い関心を引かなくなったようにさえ思われる。」¹⁰と述べて、特に近年にかけて国土計画の関心が次第に失われていく様子を示している。その理由は様々であると考えられるが、近年の社会的情勢の変化との関係で考えると、「グローバル化」と呼ばれる現象、すなわち資本の流出入、多国籍企業の展開、国際的な労働者の移動、といった一連の動きによって国家という概念が様々な意味で薄れつつあることが一つ挙げられる。

⁶ 水島川和夫(1999)

⁷ 山崎朗(1994)、p.2

⁸ 黒田彰三(1996)、p.63-64

⁹ 山崎朗(1994)、p.2

¹⁰ 伊藤滋(1998)

例えば地域格差是正の主要な手段である産業立地政策においては、グローバル化以前は財の移動（貿易）が主たる国家間経済関係を代表しており、資本の移動は現在ほど顕著ではなかったので国土計画は国家の領土内という閉じた空間の中で考えることができた。その結果、工場等制限法等の規制的手段を用いて地方分散を促すことが出来たと考えることができる。しかしグローバル化以降は、国土が「開いた」状態でありその中の一部分である自国領土内の計画という地位に貶められた国土計画が、その手段の多く（特に規制的手段）を失ったために生じているものと思われる。これは、民活、規制緩和という現代の流れと平行な動きとなっており、その中で国土計画は意義を失いつつあるという論調である。この点については、第二章で改めて論ずることにする。

また地域格差是正が前述のように「共同体の経済体制の確立」によってもたらされる、すなわち国家というアイデンティティや国家に対する愛着のようなものと相まって強く指向されるものであるとするならば、現在世界的に進行している地方分権の動き¹¹は、これらのアイデンティティを根本から覆すものであると考えられる。地方分権は各地方それぞれのモチベーションを高揚させることで発展（必ずしも経済開発ではない）を促すものであるが、国家レベルでの地域格差については、むしろ格差の増大を強く意識させることで各地方を動かすといった意味で全く逆の政策になると考えることができるだろう。現在は日本でも地方分権の流れが主流であるが、地方毎に分割されたアイデンティティによって上記のように挙げた広域的な問題が解決されるという保証はない。

¹¹ アジア諸国の中でも、日本の他、韓国、フィリピン、タイ、インドネシアなどが具体的に地方への権限移譲の動きを見せている。マレーシアについては必ずしもそうとは言えず、むしろ例えば2001年に石油採掘による地方の権益を連邦政府が取り上げるなどの逆の動きも見せており、それに対して一部の地方（州）政府が対立しているといった図式が見られる。

1. 1. 3. 国土計画の評価基準

1. 1. 3. 1. 経済発展と地域格差是正の相克

次にここでは、③国土計画自体の評価基準が一般に不明である、という問題について論じてみよう。

高度成長を達成しようとする国にとって、「国民経済という概念には、伝統的には次の2つの意味内容が含まれており、また期待されてきたように思われる。第一は、国全体としての生産力を高め、ある程度の自給度を確保し、あるいはこれを向上させるということ、第二は、国民経済の不均衡発展を是正して、国民経済全体の安定的成長を図るということ、これである」¹と伊藤善市は述べている。そして国家が策定する計画のうち、経済計画が国家全体の経済発展を主眼としているのに対して、国土計画は国家領土全体という範囲を対象としているため、通常は経済（指標）の地域格差是正を主要な目標としている場合が多い。

地域格差の測定には、一般的に所得（県民所得・地域所得やその一人当たりの数字）を中心とする経済的格差の指標が用いられてきた。地域格差は一般に、経済指標だけではなく、居住・教育・文化・福祉・安全といった様々なカテゴリーが考えられるが、後に詳しく見るように、国土計画における地域格差とその是正に関する議論においては、経済指標が多く用いられてきた。

ただし、経済成長という至上命題を持つ国において、経済的指標を重視しがちと思われる状況にあっても、必ずしもその他の社会的指標などを捉える意志がなかったわけではない。

例えば日本では、地域の生活の状況を示す指標体系の開発が1970年より国民生活審議会を中心に行われ、1974年から「社会指標(SI: Social Indicators)」、1986年からは「国民生活指標(NSI: New Social Indicators)」として、また1992年からは「新国民生活指標(PLI: People's Life Indicator)」²、いわゆる「豊かさ指標」が毎年発表され、都道府県別の順位までが発表された²。豊かさ指標は、国民生活の多面的な側面を把握するとともに地域社会の生活実態や特色をとらえ、国民生活の質の向上に寄与することを目的としており、139の個別指標を標準化し、「住む」「費やす」「働く」「育てる」「癒す」「遊ぶ」「学ぶ」「交わる」というグループ（活動領域）別に標準化指数の単純平均を算出し、総合的に評価するものだが、その結果は大抵、北陸地域の県（例えば福井県等）が上位を占め、大都市圏の郊外に位置する県（例えば埼玉県等）が下位を占めるといった状況となっていた。

しかし、高度成長が達成され、経済よりも他の生活関連指標に国民の関心がより傾いていたと考えられる1990年代の日本にあっても、こうした指標をもってこの格差（地方圏がおしなべて大都市圏を上回っているという状況）を「是正」しようという議論は見られなかった。豊かさ指標自体、算出方法や結果と実感の違い等から大きな問題があるとされ、大きな批判を受けた指標であったが、居住や自然環境といった、明らかに地方圏が優れていると思われるカテゴリーが、実際に国土政策や地域格差是正の議論の俎上に上がることは殆どなかったといっていよう。

経済の地域格差については、日本の場合、全総計画の策定に携わった下河辺が「三全総までは所得の格差を主に議論したわけですが、最終的に平等になればいいとは思っていないわけです。やはり経済の機能に応じて違う。ただ格差があまり広がることはまずいという認識はあるのです。しかし所得格差論というのは、国土計画にとっては永遠のテーマであったといってもいい。世界で日本くらい地域所得の格差が少ない国はないですから、自慢話でもあるわけです。・・・格差に年中こだわっていくということは、当然、

¹ 伊藤善市(1965)、p.228

² 豊かさ指標の公表は、当時の経済企画庁長官（堺屋太一氏）によって1999年に中止された。

国土計画のテーマでしょう。」³と指摘しており、格差是正が国土計画の重要なテーマで有り続けていることがわかる。さらに今後も「最近になると、農業保護をやめようとか、臨調などで規制緩和等がいわれているでしょう。だから、また格差が拡大しつつあるわけです。それをどう思うかというのが、これからの国土政策のテーマになりますけれども。」⁴とあるように、高度成長時代だけでなく低成長時代の日本においても、国土計画（がもし存在し続けなければならないという限定つきかもしれないが）のテーマとして引き続き格差是正が重要であることを示している。

こうした重要性が存在し続ける理由としては、近代化と経済成長により都市市民が相対的に豊かになり、それに対し「同じ国民として平等に扱われるはずの」農村市民の不満が大きくなることが一つとして挙げられるが、同時に、独立・民主化された後の経済成長と農村から都市への人口移動の過程の中で、相対的に農村における政治的な発言力が大きくなったことも挙げられるだろう。日本の場合が最も典型的で、「日本の政治は地方の政治家が支配しているといわれている。・・・地方選出の政治家が東京を利用して、地方にいろんな利益を還元するというのが、日本の政治システムである。したがってこういうシステムの上で作る国土計画は、地方のことを重要視せざるを得ない。・・・地方の主張はどうしても今の国土計画に入れざるを得ない状況」⁵であるし、一票の格差も未だに大きく、さらに国民の中でもそれをある程度容認する雰囲気があった⁶と考えられる。日本以外の国も含めた一般的な傾向として、格差問題は、しばしば選挙区などを通じてより大きな力を持つ地方・未開発地域の政治家の間でその解決が重んじられ、効率性を重視する財界人や（経済）学者と対立するという構図であった⁷。

1. 1. 3. 2. 地域格差の評価基準

こうした状況の中で実際の国土計画は、御厨がいうように「地域間格差是正という政治的イデオロギーから出発しているものの、経済合理性を無視し得ない開発官僚達によって、地域間格差と経済合理性のぎりぎりの接点を求めて、「可能な限り客観的水準を設けることによって地方利益に枠をはめ、いわば政治的社会的合理性を先手を打って官僚の立場から論理的に提示していく」⁸ものであるとされる。

³ 下河辺淳(1994)、p.210

⁴ 下河辺淳(1994)、p.92

⁵ 伊藤滋(1998)

⁶ 蒲生郁夫は「戦後日本は経済成長・経済的平等・政治参加の拡大・政治的安定の4つを同時に達成したまれなケースだ。もし放っておけば経済成長の果実は、生産性の高い都市部の住民が多くを得、農村部の住民への分配はわずかで、差が出てくる。ところが、農民の高い政治参加が、都市から農村への政治的な所得の再分配をもたらした、平等な経済成長を達成した。それをもたらしたのは、選挙制度のアンバランスである。高度成長に伴い農村から都市にどんどん人口が流出しても定数配分は手つかずのままに据え置かれた。衆院で三倍にものぼる「一票の格差」が、農村部では都市部より少ない人口で一人の国会議員を生んだ。五十五年体制が確立すると、当選回数主義が定着した。政治的に大きな影響力を持つには当選を重ねることが必要になった。それには競争の激しい都市部より、地盤がしっかりしている農村部の方が有利となる。自民党の有力政治家はほとんど農村部出身である。都市から農村への所得再分配による経済的平等を押し進めた政治的要因はここにもある。有権者の側にも都市から農村への所得再分配を許す気分があった。公共事業を通じて都市の富を地方に分散することは、ふるさとへの「仕送り」のようなものだったからだ。」と指摘している。芹沢洋一(2000)より。

⁷ 例えば下河辺は、国総法制定(1950年)から第一次の全総(1962年)が完成するまで長くかかった理由として「財界の人とか学者の人は、どちらかというと経済合理性に向いて発言するし、農村基盤の自民党はもっぱら社会的な安定性、国土の均衡ある発展論の方を協調するということで、なかなか調整がつかず62年までいってしまったという実態なのです。」と述べている。下河辺淳(1994)、p.69より。

⁸ 山崎朗(1998)、p.178

しかし実際にはその客観性が担保されない場合が多く、その原因には政治的影響が多分に含まれているものの、学問的な見地から捉えた場合でも、地域格差をどのような評価基準で捉えるのが適切なのかについて、これまで様々な学者や識者が検討しているものの共通の回答が得られているわけではなく、個人がばらばらに行っているという状況が見られる。例えば古くは、伊藤善市が「いったい地域較差とはいかなる意味内容を持つのであろうか。較差問題がやかましく論ぜられているにもかかわらず、その定義や測定方法について立ち入った議論の少ないのは、まことに奇妙というほかはない」⁹と指摘しており、地域格差の評価基準が定まっていない状況を問題としている。

実際に、国土計画の計画期間の中途あるいは期間後に、結果として出てくる格差是正の度合いを評価するのは、実は非常に難しいことである。国土計画が格差是正や過疎過密問題の解消を主要な目的の一つとして用いられてきた点では、前述のように一般に共通の認識があり、もちろん各種統計によって格差に関する様々な指標が提示されるのであるが、それらを総合しての評価となると論者によって大きく分かれているのが現状である。日本の全総計画の評価については、代表的に下河辺と本間の評価の違いが挙げられる。下河辺は「一言でいうと、日本の高度成長期ぐらい地域格差が縮小したことは世界に類例がないです。だから、私はそこでは大威張りして、「想像以上に格差が縮んだ」といっているわけです。・・・総合的な政策の下で、地域格差が世界で例を見ないほど縮んだという結果が出たわけです。」¹⁰として、格差縮小が達成されたといっているが、本間は同じ計画について「全総計画は第一次以来一貫して日本列島の過密過疎の解消を最大のモチーフにしてきたはずである。第一次全総計画がスタートしてから既に30年がたつが、その過密過疎の解消が実現されるどころか、逆に過密の象徴たる東京への一極集中と地方の過疎化は進行するばかりである。全総計画とはいったい何であったかという疑問である。」¹¹として第五次まで策定されている全総計画について常に批判的な立場をとっている。

結局は、城所¹²も指摘するように、社会的・個人的立場や政治的判断を原因とする違いとなって表れ、真に客観的な判断というものは、存在しないかのように見える。

⁹ 伊藤善市(1965)、p.13

¹⁰ 下河辺淳(1994)、p.92

¹¹ 本間義人(1992)、p.228-

¹² 「地域開発の目標を、伝統的に、「地域間の経済格差およびそのことによってもたらされる生活水準格差の是正」としてとらえるならばそのことは、国際的には、民族間の紛争の調整、あるいは経済紛争の調整といったようなきわめて高度な政治的目標を内包する。」城所哲夫・大西隆(1999)より。

1. 2. 地域格差の分類

1. 2. 1. これまでの地域格差の概念

しかしもう少し深く考えてみると、格差是正の評価が客観的になされないことの真の理由として、格差（是正）の定義が国土計画の文面の中においても、また国土計画を評価する側においても曖昧であることが挙げられる。例えば前述の下河辺と本間の議論の中でも、下河辺は全総計画の目的は格差是正でありそれが予想以上に縮小したと主張し、一方で本間は全総計画の目的を過密過疎の解消としてそれが実現していないことを指摘しているが、格差是正と過疎過密解消は同じではない。また全く同じ事象を捉えても、田村が端的に指摘するように¹、肯定的に捉えるか否定的に捉えるかで見方が変わってしまうことが多分に生じているのが現状である。恐らくは、社会的・個人的立場や政治的判断等を背景に様々な論者がそれぞれの議論を展開する一方で、前述のような学問的な研究の乏しさも手伝って、国土計画による格差是正について客観的な評価をしたかどうか以前に、そもそも同じものを評価しない、またそうしたことが許される土壌が出来上がってしまっていると考えることができる。

具体的にどのような指標を地域格差の指標として用いるかについては、後述の第三章で述べるとして、ここでは「格差」とは何かというより根本的な議論について、数人の論者の説を少し詳しく紹介してさらに検討してみよう。

○黒田(1996)の「差」と「格差」についての議論

黒田彰三は、経済地理学的な視点から、地域差と地域格差について次のように述べている。少し長いがここで引用してみよう。

「地域差」とは、人間の力を超えて存在する自然的条件の違い、たとえば気候、地形、天然資源の埋蔵などの差によって生じているものである。その「差」を活用する、あるいは人間生活にとって都合のよいように変えていった結果、それぞれの地域が違った歴史と機能をもつ現実が存在するのである。それを社会的条件の「地域差」と呼んでも良いであろう。

「地域格差」とは、上の「地域差」を利用あるいは活用する結果、本来なら同一であるべき条件において「差」が生じ、解決を必要とされている、あるいは解消が期待されている「差」が存在していることを指す。例えば購買力を示す「所得」において地域間に大きな違いがあれば、一方で物質的に豊かな生活を営んでいる人が存在するが、他方で貧困な生活をしている人が存在することを示しているのである。更に、「生活環境」において「格差」があるという時には、快適な生活、安全な生活、便利な生活が実現できている地域とそれが実現できていない地域があるということを意味する。このような「格差」は解消しなければならない。「地域差」があるために同一の基準を定めてそれに従わせることは困難あるいは不可能であろう。地域差に応じた適切な対策によって、所得差などに関わる個人的な生活と生活環境に関わる社会的な生活において他地域、特に近隣周辺地域との格差を是正していくことが望まれるのである。

「地域差」は不可抗力的であり、「地域格差」は人為的な結果であるともいえる。地域には、当然に「差」が存在する。それをなくすることはできない。しかし「格差」は不平等の原因であり解消しなければなら

¹ 「もし、全国がすべて平均化されて均一なら、「地域」という概念は必要ない。「地域」は、国土全体を平均的に捉えることができず、全国とは異なる相違であるからである。それを遅れからとみると「地域格差」になり、独自性からみれば「地域個性」である。」田村明(1997)より。

ない。個人間の不平等はむろんのこと、地域間の不平等も解消していかなければならない。その解消は社会的問題解消との意味あいからも政治的色彩が色濃い。世界全体や国際的な視点よりは「国民経済」体系内での問題と意識しているものである。かつては格差問題は国際的な観点からは「南北問題」として1960年代に議論されたものであるが、これは冷戦を背後にもった発展途上国問題といった内容を持つものであった。」²

黒田の指摘は、経済地理学的な視点らしく、自然環境など所与の条件としての「差」と、何らかの影響が働くことによる「格差」とを概念として明確に区別しており、抽象的な概念としては非常にわかりやすい分類を行っている。

ただし、どこまでを改善不可能な所与条件としての「差」と捉え、どこからを改善の対象とする「格差」と捉えるかについては、具体的な場面になればなるほど実は明確ではなくなる。黒田自身、前にも引用したように「均衡ある発展とは何を指すのか、一致した見解があるわけではない。地域間では不均衡発展が自然の姿である。自由経済体制を選択し、場所における違いが厳然と存在する以上、地域間に差の無いしかも同一成長率で成長する均等な発展などはありません。地域に違いがあり、そして成長率に違いがあるのである。資源の効率的利用を考えれば、地域間の均衡成長はない。好意的に解釈すれば、地域格差が縮小しつつも各地域がそれぞれの状況に見合った発展を続けている状態を指すのであろう。時代とともに発展する場所は異なるのである。技術の水準、資源の存在、交換条件の良し悪しはその時代の地域の成長の決定要因であると考えられる。」³と述べて、格差自体が相対的で曖昧な概念であることを示している。地域格差是正政策は、実はここをクリアにするために議論しなければならないということになるだろう。

○山崎(1992)による集積と集中の概念

山崎朗は、実際の工場・研究所立地についての検討の前提として、地域格差の中でもとりわけその動的な現象である集中・分散という概念を注視し、川島哲朗の文献に沿って集積と集中の区別を次のように紹介している。

「経済学上の語法にしたがえば、工業の「地域集積」から区別される、本来の「地域集中」とは、すでに形成されている工業の地域集積、つまり「すでに存在して機能しつつある」工業の、地域的「配分の変更のみを前提」とするかぎりでの地域集積を、意味するものと考えべきである。したがって工業の社会的増加に伴伴する集積が、本来の地域集積であるのにたいし、本来の地域集中とは、たとえば工業の厳密な意味での再立地relocationないしは立地移動がもたらすような集積現象を意味している。集中とは、相対的な空間的配分の歪みの進展であり、分散とは、相対的な空間的歪みの是正であると理解されるべきであろう。」⁴

つまり集積とは、他との比較がなく絶対的に集まっている状況を指し、他方、集中とは他からの移動などによる相対的な配分を必然的に前提としている概念ということになる。さらに山崎は、集中の反対語を指す分散について、概念上は相対的な配置の変更（移動）を指しているにも関わらず、実際の工場・事務所立地においてその移転は少なく、多くは新工場・新事務所の設立による相対的なシェアの変化であると

² 黒田彰三(1996)、p.23-24

³ 黒田彰三(1996)、p.58

⁴ 山崎朗(1994)、p.15

指摘している⁵。

○伊藤善市(1965)の格差の測定方法についての議論

一方、戦後の国土計画に関する学問的議論の第一人者であった伊藤善市は、高度成長期が始まり全国総合開発計画が策定される以前から、格差の議論が抱える本質的な問題に注目していた。

伊藤善市は、当時の一人当たり分配所得を前提とした格差の測定方法について、その問題点を、

- ①分配所得には法人所得が含まれているから、工場が地方にあって本店が東京にあるような場合には、それだけ東京の分配所得が増大することになる。
- ②較差を測定する方式が所得のみに限定されるべきではない。
- ③いわゆる1人当たり平均方式がよいか、全体としての相対的シェアを問題にする合計方式が良いかという問題がある。

と3つに分類して述べている⁶。このうち①は分配所得が真に発生した現地で計上されないといった統計上の限界の問題となっている。②は格差を所得といった金銭的なものに限定してよいかどうかということを問うており、所得では示され得ない「見えない」格差、例えば交通利便性や住み易さなどの指標をどう組み込むかといったことになり、価値観が入り込む部分が多分にあるものの、究極的にはやはり統計上の限界の問題であると考えられる。これらに対して③は、地域格差の捉え方についてより本質的な疑問を呈している。③のうち前者の一人当たり平均ということは、人間（人口）をベースとして平等性を担保している。ここでは分配所得となっているが、統計が許せばどのような指標でも同じ議論となる。一方後者の相対的シェアにおいては、人口ではなく、設定された所与の地域単位での配分の平等性が問われている。

1. 2. 2. 本論文での地域格差概念の再定義

こうした議論を踏まえて、国土政策の主要課題である地域格差是正について、まず修正すべき格差とは何を指すのかをしっかりと定義付けする必要があるだろう。本論では、黒田や伊藤善市の議論を踏まえつつ、以下のように分類できると仮定している。

まず、人口・財・資本の集中または分散に伴って直接的・物理的な問題が生じるかどうかで分類することができる。過密による交通渋滞や都市環境悪化、過疎による森林・農地荒廃や農村システムの崩壊等、過度の集中・分散自体が直接的に悪影響を及ぼすような場合を、ここで「絶対的格差問題」と定義しよう。日本でも実際にかつては公害問題が大都市で猛威を振るったし、現在は過疎化による森林保全が問題となっており、そうした過疎・過密に伴う具体的問題が格差によって生じた場合に、絶対的格差問題が生じると仮定する。

こうした問題は一見、格差問題とは捉えにくい、大抵の場合、経済活動や人口配置の地理的な偏在が直接的または間接的な原因となって生ずることから、事実上、格差問題の一つと捉えることができるだろう。こうした問題の解決は市民にも比較的分かり易い目標であり、実際に具体的な悪影響が生じているかどうかという意味で評価も行いやすい。

⁵ 山崎朗(1994)、p.13

⁶ 伊藤善市(1965)、p.21

しかし実際に、国土計画はこのような過密過疎問題（絶対的地域格差）に対処するためだけに策定されているのではなく、各地域間の公平性あるいは平等性を達成するために「バランスの取れた」開発という言葉を用いる場合があり、むしろそちらに重きが置かれている政策も多い。特に高度成長下における開発主義等を踏まえた国土計画は、一方において後進国のナショナリズムの要求、および国際経済の拡大均衡の要求という潮流があり、他方において同一国内における経済水準の地域差の発生にもとづく格差意識の高まり、すなわち社会的緊張の増大に対して、これを是正しようとする要求がある⁷。過密過疎問題（絶対的地域格差）は経済成長の過程で様々な形で顕在化しているが、そうした問題を生じさせる工業化・都市化が進む前から各国で国土計画は策定されてきており、特に旧植民地の国々での独立直後の国土計画の目的は、農村の貧困や不平等の解消を通じた国家の統合であった。国土計画は「国全体」の計画であるがために、国土の全地域の国民が支持する国家として統合された形を保つために、より貧しく格差をつけられている地域からの要請に応じて均衡ある発展を目指したのであった。しかし格差に伴う物理的な問題が生じているわけではないのであるから、計画の根拠は、表向きな理由としては様々な問題が示されたとしても、現実としては政治的なものになりやすい。こうした地域間の不平等自体を問題としたものを前述の絶対的格差問題に対して、「相対的格差問題」と呼ぶことにしよう。

格差の分類とその性質				代表的な指標	代表的な対策
過密過疎問題 (絶対的地域格差)	過密による交通渋滞や都市環境悪化、過疎による森林・農地荒廃や農村システムの崩壊等、過度の集中・分散自体が直接的物理的に悪影響を及ぼすような格差。広義には、絶対的貧困も絶対的地域格差に含まれる。			人口密度、各種環境指標 (BOD量、NOx含有量等)、道路・鉄道キャパシティ指標 (混雑率等)、絶対貧困率	都市でのインフラ整備事業、農村振興、各種環境対策、環境保全事業、移民政策、福祉政策
相対的地域格差問題	ある領域 (多くの場合国内) の別の地域との相対的な格差を問題視するものであり、格差そのものがその地域に害を及ぼしているわけではない場合。しかし政治的軋轢などを引き起こすために、実際には地域や国家に悪影響を及ぼす恐れがある。	地域的配分の不平等 (地域間不平等)	地域間の財・資本等の配分のアンバランス自体を問題視し、その是正を図るため地域間での配分の平等を問うもの。	域内総生産、域内工業出荷高、インフラ (空港、港湾等) の有無、都市施設 (アメニティ施設等) の有無、人口密度	地方への各種産業立地誘導・雇用促進、インフラ整備、地方における公共事業
		一人当たり配分の不平等 (地域間不公平)	地域に住む住民一人当たりの配分のアンバランスを問題視するもの。	一人当たり域内総生産、専門家 (医師等) 一人当たり人口、平均所得、各種都市施設一つ当たり人数	都市での産業振興・雇用増進、各種都市化政策 (住宅整備等)、農村振興、移民政策

表1-1 本論文における地域格差概念の分類

相対的格差問題は、さらにその問題意識と是正手段から2つに分類することができる。1つは、地域ごとの財・資本等の配分が出来ていない自体を問題視し、その是正を図るため地域間の富の分配の平等を問うものである。これを「地域的配分の不平等（地域間不平等）」と呼ぶことにしよう。これは地域間でのGRP・工業出荷高等の絶対値・伸び率の差や、基幹施設の有無を問題視することが基本となる。他方、地域に住む人間一人当たりの配分が出来ていないことを問題視し、その是正手段として人口移動による是正をよしとする格差がある。これを「一人当たり配分の不平等（地域間不公平）」と呼ぶことにしよう。こ

⁷ 伊藤善市(1965)、p.43

これはGRP等の絶対値ではなく一人あたりGRP等、人口当たりの数字によって図るので、人口移動が行われればその問題は解決することになる。これについては伊藤善市も、「較差解消の方法として、形式的には二つの手段が考えられる。その一つは地域の所得総額を増大させることであり、いま一つは労働の社会移動を高めて、各地域の成長率に対応した労働力の再配置をはかることである。」⁸として、その違いを示している。

海外のケースから端的な例を挙げるならば、ドイツの国土整備に援用されてきたクリスタラーの中心地理論に基づいた手法は、基本的に地域的配分の不平等（地域間不平等）の是正政策に分類されることになり⁹、一方でマレーシアがブミプトラ政策の中で採ってきたマレー人の都市化政策は一人当たり配分の不平等（地域間不公平）に分類されるだろう。平戸は後述のマレーシアの例において、「『第四次マレーシア計画』の段階までは、各州への開発計画の貼り付けと実施を重視したいわゆる『地域繁栄戦略（Place-Prosperity Strategy）』がとられていた。『第三次』及び『第四次マレーシア計画』では、一人当たりGDPについては、最下位のクランタンが90年に全国平均の三分の二を声、旧スランゴールとの格差も二分の一以内になるという目標が示されていた。しかし『第五次マレーシア計画』では、この目標値は放棄された。『第五次マレーシア計画』では、従来の『地域繁栄戦略』から後進地域から先進地域への人口移動によって、一人当たりGDPの格差、つまり地域格差が縮小するという、いわゆる『人間繁栄戦略（People-Prosperity Strategy）』への転換が図られた。」¹⁰としている。

このような分類によって、地域格差是正というやや曖昧な概念を政策方針として持つ各々の国土政策や、それに付随する各種の産業立地政策等の手段が、実際にどのような指向を持っているのかが明確に表されると考えられる。

⁸ 伊藤善市(1965)、p.35

⁹ もちろん中心地が人口の多寡によって指定の影響がある。実際のドイツの国土計画は全体としては前者に分類されるとは必ずしもいえない。

¹⁰ 平戸幹夫(1991)、p.331-

1. 3. グローバル化の下での地域格差是正政策・国土政策の意義

1. 3. 1. 大競争の時代と均衡ある発展の重要性

ところで近年、特にグローバル化が喧伝される90年代後半以降では、高度な通信手段を用いての国境を越えた瞬時の取引が飛躍的に増大し、それに伴い国境や国家の意味が問われると同時に、国という枠組みの中での均衡ある発展、あるいはそれを最大の目的としてきた国土計画の重要性が薄れてきていると言われている。特に地域格差是正の視点から考えると、グローバル化による資本の流出入、多国籍企業の展開、国際的に移動する労働者によって、国土という概念が薄れつつあることが挙げられる。グローバル化以前は、財の移動（貿易）が主たる国家間経済関係を代表しており、資本の移動は現在ほど顕著ではなかったもので、国土計画は国家の領土内という閉じた空間の中で考えることができたため、規制的な手段を用いれば閉め出された事業所の行き場は同じ国の地方圏となり、地方分散を促すことになった。しかしグローバル化以降は、国土が「開いた」状態になり、その中の一部分である自国領土内の計画という地位に貶められつつある国土計画が、その手段の多くを失ったために生じているものと考えられる。特に規制的手段は、地方分散を意味せずに企業活動の国外逃避を意味することになったのである。こうした状況が、1980年代以来のトレンドとなっている民活、規制緩和の流れとパラレルとなっており、さらに国境貿易による成長地帯の形成や、世界的な地方分権化の流れと期を一にしていると考えられる。

後進地域の開発問題が、現代的課題として登場するに至った背景は、相対的地域格差の是正に関連して既に示したが、グローバル化への即時的な対応が高度成長に不可欠だと考えられている現代では、その象徴的存在である巨大都市の存在＝地域格差が、国全体の経済発展のためにはある程度容認されうるものであるという認識のもと、地域格差是正政策はその意義を次第に弱めていったと考えられる。

グローバル化が進行している日本で地域格差の是正における最近の議論は、近年の原田の意見¹に代表されるように、一般的に否定的な意見が多くなっている。国土政策や地域格差是正が興味を引かなくなっていることも既に示した。

地域格差是正の意義が失われる状況は、成長が相対的に遅れ、また世界経済の情勢に左右されやすく不安定なアジア諸国ではより強い形で表れている。例えばタイでは、高度成長が始まる1980年代後半にはすでに「バンコクでの首都圏の開発は望ましい」²として集中容認の方向性を示している。ただし、こうしたアジア諸国では、地域格差是正の意義が早期に失われつつあったとしても、国土計画は国家政策の一環として厳然と存在し続け、建前上は地域格差是正を謳い続けている。これは国家開発主義に基づく国民のナショナリズムの維持のための必要条件であり、最終的には国民全体が幸福になることを前提としているのである。

グローバル化が国土政策に及ぼす具体的な影響は、様々な論者が持論を展開しているが、ここでは日本での議論として、情報化をベースとした月尾の議論と、所得再分配の観点から神野の議論を紹介する。

¹ 「都市においては、選ばれるプロセスが限られている。美しい都市が生まれるためには、都市は商品と同じように、住民に選ばれなければならないはずである。ところが都市は画一化され、選ばれるための真剣な競争は存在しない。法政大学の小池和男教授は、「日本国内における地方間格差を拡大しろという政策をとるべきではないか」といっている。総合研究開発機構の星野進保顧問も「地元には権限を与えらるるに、責任は地元が持つようにすべきだ」と主張している。元通産大臣の与謝野馨氏は、「国土の均衡ある発展という言葉をもう一度考え直してみる時期が来たのではないか」と述べている。」原田泰(2001)、p.180-より。

² Phisit Pakkasem et al (1987)

○月尾嘉男(1999)の情報化を踏まえた議論

月尾³は、情報の本質に触れながら、画一的な空間計画に否定的な考えを次のように述べている。「情報に関係する手段の技術革新と経済革新が進行してきた結果、距離・位置・時間・面積・容積などの単位が重要な意味を保有していた地理空間の役割が縮小し、それらが殆ど意味を為さない情報空間に生産活動や流通活動の相当部分が展開するようになり、地理空間を前提として構想されてきた国土から地区までの計画構想が根本から再考される必要があることを提示している。（全総の拠点指定の多くが失敗したことを受けて）全国一斉に同一時期に類似構想を推進していくことの問題が露呈されたということになる。情報の本質は差異にある。最初は絶大な価値があるが、第二にはほとんど価値がないのが情報の性質である。したがって、これからの生活や生産の主要な部隊になる情報空間での構想は他所とは相違する独自の内容を立案することが必須条件である。（中略）画一から多様、規模から速度、官営から民営、集中から分散、独占から共有など、手段のもたらす変化に対応した空間計画の変革が要請されている。」

月尾は、情報化が場所の概念の低下を促すとしており、地域格差という観点からみると国土政策のような政策自体の存在意義が、情報化が進んだ世の中ではナンセンスであるとしている。これはグローバル化を技術革新という側面から捉えて国土政策的な観点を否定する代表的な論調である。

○神野直彦(1999)の所得再配分に関連した議論

一方、神野⁴は、所得再配分との関係で次のように論じている。「所得再配分は境界を管理している中央政府にしかできない。境界を管理しない入退自由なオープンシステムの政府である地方政府が、現金給付による所得再配分を実施しようとするれば追跡効果（流出する富者を貧者が追跡する）が生じてしまうからである。（中略）前世紀末からこうした中央政府にしか実行不可能な現金給付による社会的セーフティネットが張られはじめると、所得再配分に適合した多収性に富む所得税や法人税が国税に集中していき、中央集権の体制が形成されたのである。ところが、1980年代になると、現金給付による社会的セーフティネットがほころびてしまう。というのも、重工業を基軸とする産業構造が行き詰まり、情報産業を基軸とする産業構造に移行しはじめたからである。（中略）1970年代には租税負担率と経済成長率との間に相関関係はない。ところが・・・、1980年代になると明確な逆相関が明らかになる。それは経済のボーダーレス化・グローバル化が進み、資本が税負担の高い国から低い国に一瞬のうちにフライトしてしまうようになったからである。そうすると、自由に動き回る資本所得の課税が困難になる。（中略）資本所得という高額所得への課税が困難になると、中央政府が現金給付による社会的セーフティネットを張ることが困難となる。だが、情報産業を基軸とする産業構造を形成するには、新産業創出のためにアクロバットが演じられるように社会的セーフティネットを張り替える必要がある。」

ここでの神野の意見は個人レベルでのセーフティネットを論じたものであり、必ずしもこれまでいわばより経済的に劣っていた地域の「セーフティネット」として働いてきた国土計画を擁護しているものではない。ただし、実際の効果は地理的な問題としてもかなり大きく働くと考えられ、少なくとも現状として地域格差の是正を主眼とする国土計画、及びそれに基づく実際の政策の効力が効きにくくなっていることがわかる。

³ 月尾嘉男(1999)

⁴ 神野直彦(1999)

1. 3. 2. 都市の時代と相対的格差問題の意義の薄れ

さらに、グローバル化が進行している中で地域格差是正の重要性が下がっていることは、大都市を重視する姿勢の裏返しと捉えることもできる。シンガポールや香港のような都市国家の興隆が象徴的だろう。都市国家の発展については、山崎が指摘するように「土地が狭いという空間制約があるがゆえに実現した。土地が狭いことが空間克服においては逆に有利な点となり、自己完結できない経済構造が世界との交流ネットワークを必要とし、そのためのハード、ソフトの整備が行われる」⁵ことだけが理由なのではなく、周辺地域とネットワークを通じて接続していながら、一方で通常の状態のように地域格差是正（都市から周辺地域への調整的な流れ）について顧みる必要がないことも挙げられるだろう。

こうした海外の事例も相まって、都市国家ではなく地域格差是正が必要な「後背地」を抱える日本においても、伊藤滋のように「私は、率直に言って、大都市肯定派です。・・・東京が持っている想像力は、みんなの批判を受ける不経済な要素とか無駄な要素が肥やしになってできているのではないか。・・・私は、東京、あるいは関東地方への人口集中をそう否定的にみなくてもいいのではないかという感じもします。」⁶といった見解が、グローバル化の進行に伴って次第に優勢になってきているのである。こうした視点も、一般的な国土計画無用論や国土政策の中での地域格差是正への取り組みの後退に繋がっていていると考えることができるだろう。

しかし、前述のように再定義された地域格差概念に従って述べるならば、現在否定されている、あるいは後退しつつある地域格差是正は、前述に挙げた分類のうち、相対的地域格差の是正についての観点になると思われる。特に都市の時代という観点で考えると、地域格差是正政策がそれほど否定されていなかった時代にくらべ、人・モノ・カネ・情報の動きがより流動的となっているグローバル化した現在では、相対的地域格差の是正が、競争力ある経済活動と国全体の経済発展を妨げ（現代の産業は都市への集積の効果が大きい）あり、かつ実際にそうした政策を施しても意味がない（流動性が大きすぎてバランスが取れない）、さらに都市化という現象自体が、労働人口の移動が容易であり地理的な経済的平等を目指す意義を否定していると考えられる。一方で「絶対的地域格差（過密過疎問題）の是正」については、一般的に公害・環境問題はグローバル化の進みつつあった1980年代から現在にかけてもその重要度は減ぜられるどころかむしろ高まっており、その対象も地球環境問題や原油流出、水銀汚染といった局所的な問題から、廃棄物問題に代表されるように各地域がそれぞれ持つ固有の問題が多くを占めるようになってきており、こうした視点から見れば、人間活動が過度に集中する巨大都市は簡単には肯定できないはずである。

議論を相対的地域格差の是正に絞ってみると、様々な論者が否定的な意見を寄せている。例えば大西は「筆者は、財政力の公平化を図るような、いわゆるナショナルミニマムとして地域政策は国の政策として必要であると考えますが、しかし、同時に全ての地域が同じ様な産業発展や人口集積を目指すことは不可能であり、むしろマイナスであることも指摘したい。」⁷と述べており、これは相対的地域格差の是正の中でも、地域的配分の不平等（地域間不平等）の是正に対する否定的意見である。一方、鶴田はそもそもそうした相対的地域格差の是正が非常に難しい問題であることを「地域間の成長率格差を縮小しようという

⁵ 山崎朗(1998)、p.29

⁶ 伊藤滋(1985-a)

⁷ 大西隆(1998)

視点に立てば、受益と負担のアンバランスを比較的長期に渡って認めて行かざるを得ないであろう。・・・地域間の成長率格差縮小という政策課題と都市市民の経済的厚生を高めるという政策課題とは、財政の支出配分に関する限りトレード・オフの関係にあり、2つの問題を全く同時に解決することは極めて困難である。」⁸と述べている。

こうした意見は、グローバル化が進行してきた1980年代中～後半から見られてきたものであり、それはアジア新興工業国であっても同じような動きとなっている。タイでは、ピシット・パッカセムの論述が、後述の第四章でみるように、1980年代前半までと後半以降でがらりと変わっており、「経済構造、社会サービス、人口や雇用の分析から、バンコクは引き続き社会・経済・行政の大きなセンターとして非常に重要な地位を占めることには変わりはないと思われる。それは、もし第二都市への分散政策や東部臨海での新経済地域の政策が行われていたとしてもだ。したがって、将来的には、バンコクの成長をフィジカルプランや土地利用規制によってとめる(stop)のではなく、BMRの秩序だった効率的な成長のため「効率的な都市管理計画(an effective urban management plan)」を進めるべきである。」⁹として、首都バンコクを中心とした経済構造を積極的に容認する発言をしている。

したがって、これまで見てきたようにグローバル化に伴って国を枠組みとする計画や政策の意義が失われつつあるという指摘が多かったが、それは（国内の地域同士での）相対的地域格差の是正についての意義の後退や喪失ということであると解釈することができる。しかし逆にいえば、現在の状況は必ずしも国の枠組みでの計画自体が否定されたわけではなく、過密過疎問題（絶対的地域格差）については厳然と存在し、むしろその意義は高まってさえいると考えることができるのである。

⁸ 鶴田俊正(1985)

⁹ Phisit Pakkasem et al (1987)

1. 4. アジア諸国を取り上げることの意義

さらにアジア諸国に特徴的な国土政策、国土計画の特徴をここで挙げてみよう。本論文ではのちの章で日本、タイ、マレーシアについて分析するわけであるが、国土政策は見かけ上、欧米諸国を含めて世界各国の殆どで行われてきた。しかしながら欧米、特に欧州のそれらと、日本を含むアジア諸国のそれらには、経済的・社会的背景を原因として非常に大きな違いがある。ここでは、そうした違い、また日本とアジア諸国との違いについてこれまでの論者の指摘をまとめ、本論文での検討事項を明確に示すことにする。

1. 4. 1. 欧米の地域格差是正政策について

地域格差是正を主眼とした地域開発政策の始まりは、多くの著書で19世紀から自由放任主義のもとで周期的に訪れる経済恐慌の反省、特に1929年の世界大恐慌が契機であるとされている。それまでの「国土」計画はひとえに国家規模の巨大プロジェクト（古くは万里の長城など威信プロジェクト、典型的には運河建設など）そのものを指したが、奥平耕造¹によれば、世界経済がその危機を乗り切るために新しい段階に移行するとき、国土計画はその装いを新たにし、資源の有効な利用と保全、産業発展の地域的不均衡の是正等多くの目的を持ち、景気の回復、経済の発展という国民的要望を背景にしながら、技術革新の成果を取り入れ地域の総合開発方式として登場することになったとされている。

実際に、地域格差是正を指向する地域開発政策が始められたのは、イギリスであると上野登は述べている。当時のイギリスの人口の4分の1がセントラル・ロンドンからその周辺20～30マイル内に集中しており、そのことは国家的利益とならないとされた。それに対し、イギリスのそれぞれの地域にわたってできるかぎり産業および産業人口を均等に配置し、そのような地域で産業の適切な多角化を図るという政策が、国土の資源を最も有効に国家のために利用することになると解釈され、さらにそれが産業の多角化と雇用の多様化を通じて各地区ないしは地域を救済すると考えられた。こうした長期的視野にたって、特定地域法では「合理的に均衡のとれた産業開発を促進すること」が提案されていた²。

そうした工業と人口の国内における適正な再配置といった発想については、奥平³によれば、大方の植民地を手放してしまった後に、国内政策として本格的に行われ始めているとされ、実際に工業の分散が計画され、大都市の過密化に対する規制も行われ、さらに「新都市法」(1946)によってロンドン、バーミンガム、グラスゴーなどの大都市周辺にニュータウンの建設を積極的に行っている。生田は、「(イギリスを含めた欧州諸国の国土政策は) 個別の都市の都市システムの整備政策が打ち出されただけでなく、国レベルでの都市群システムの再編が追求され、イギリスではロンドンの過密を緩和するための大都市対策が打ち出された」としている⁴。

生田は、他の国でも、例えばフランスでは「成長の極理論」に依拠した近郊都市計画が、旧西ドイツではクリスタラーの「中心地理論」を元にした都市群システムの整備が行われ、同じ様な理念で国土政策が進められたとしており、これらの政策は、国内にある多様な都市を体系的に整備することによって、地域間格差と都市・農村間の格差を是正しようとしたものであったと特徴づけている⁵。

¹ 奥平耕造(1979)、p.25-

² 上野登(1996)、p.234

³ 奥平耕造(1979)、p.31-

⁴ 生田真人(2000-a)

⁵ 生田真人(2000-a)

しかし辻⁶によれば、石油危機によって転機が訪れる。戦後の長期経済拡大期は1973年の第一次石油危機の勃発とともに終幕し、欧米諸国は一つの新しい時代を迎えた。豊富で安価な資源の確保、欧米諸国による経済力の独占的支配といった長期拡大要因が消滅したのである。これによって、完全雇用政策・社会保障政策など戦後の福祉国家体制下の諸政策が大幅に見直されるようになった。福祉国家体制の激しい動揺、「小さな国家」への方向転換は、経済の低成長化・成熟化、工業の衰退、産業構造の変化なども相まって、地域政策にも大きな変化をもたらしてきた。端的に言って、地域格差是正を目指す地域政策の国家の諸政策全体における相対的重要度が低下し、地域問題よりもまず、国民経済全体に関わる諸問題の改善がより重要となったのである。

そして辻は、地域政策からの国家の後退に伴う変化を次の四点としてまとめている。

- ①産業再配置政策の役割の低下である。戦後の地域政策の中心は産業立地政策、つまり、衰退地域から低開発地域への外部からの工業の導入策であった。ところが、工業の全面的衰退の深まりとともに、工業の立地移動が低調となり、それゆえ工業再配置政策はかつてほど有効に働かなくなった。
- ②内発的開発、サプライサイドの地域力の整備強化が、以前よりも重視されるようになったことである。これが第一の変化の裏返しであることはいうまでもない。
- ③都市への集中が顕著な第三次産業への注意が高まったことである。
- ④地域政策の主体に関して、地域政策からの国家の後退は、問題地域をはじめとして当該地域・当該都市の経済開発における自治体・経済団体など地元経済主体の役割を否定なく大きくした。

一方北米について述べると、アメリカ合衆国は連邦制で多くの権限が州政府に移譲されており、そもそも地域格差是正政策といったものが馴染まないというのが一般的な認識であるが、後述するように日本の地域開発政策のモデルケースとなったテネシー河谷開発公社(TVA)設立が設立された当時は、世界大恐慌後のニューディール政策のもと、自由放任主義が否定され、国家が経済建て直しのために積極的に介入した⁷。しかし当時としても、地域格差の是正という発想があった事実は認められず、TVAも包括的な政策という意味合いより、国内での雇用創出を兼ねた大規模プロジェクトという性質の方がはるかに大きいと考えられる。事実、アメリカではその後もTVAの評価は揺らいでおり、1960年代にケネディ率いる民主党政権期にはこうした国家介入による地域政策が評価される傾向にあった⁸が、必ずしも常に評価されているわけではない。むしろTVAは占領期のニューディーラー達によって日本で大きく肯定的評価を受けることになり、日本の国土総合開発法の前提理念となったと上野⁹は総括している。

1. 4. 2. アジアと欧米の違い

一方、辻は、欧州と日本の国土計画の違いについて、欧州の国土計画が急激な経済成長の過程における策定ではないことを踏まえて、「欧米諸国の地域政策は、特に高度経済成長期に典型的に示された我が国の成長政策的な地域開発政策とは、その理念・思想において、根本的に異なる。このことは、いくら強調

⁶ 辻悟一(2000-b)、p.219

⁷ 奥平耕造(1979)、p.25-

⁸ 上野登(1996)、p.234

⁹ 上野登(1996)、p.235

してもしすぎることはない。というのも、我が国に於いては、日本で行われてきた地域開発政策を、あたかも欧米の資本主義諸国にも当てはまる一般的な地域政策であるかのように見る見解が意外に強いからである。・・・（欧米の地域政策は）『企業の立地決定への国家介入策の一環である産業立地政策は、個別企業の合理的な立地を実現するための政策を指す』と、我が国でままだ理解されてきた政策とはその本質を異にするのである。すなわち欧米の地域政策は、我が国で取られてきた成長政策的、産業政策的な地域開発政策とは似て非なるものであり、それは、本質的には福祉政策的であって、資本主義・市場経済のメカニズム自体から形成される産業・人口の立地パターンに社会的修正を加えようとする政策なのである。それゆえにこそ、欧米にあっては、地域政策の是非が、国民経済の成長・効率の観点から、常に問われてきたのである。（EU加盟諸国の場合）地域政策の問題は基本的に人の問題なのであって、我が国でしばしば観察されたような産業それ自体の問題ではない。もちろん、人に関する地域問題の是正には、産業の立地パターンの変革が不可欠であるが、それとて、産業の空間構造の是正自体が地域政策の究極の目的ではなく、それは人々の経済的福祉、経済的公平における地域格差の是正というより大きな目的のための一手段であることに十分注意する必要がある。」¹⁰と述べている。

日本の事例は第三章で詳しくみていくが、（一）全総における新産業都市の配置や新全総の大規模開発プロジェクトが典型的であったように、産業の分散自体に焦点が置かれていたきらいがある。国土の均衡を測る指標についても、人の指標である所得水準などとともに、工業生産高や工場立地数などが重要な指標としてブロック別に比較されるなど、辻がいうように産業それ自体の問題という捉え方ができる。またこういった考え方に基けば、辻の指摘は本論文で定義した「地域的配分の不平等（地域間不平等）」と「一人当たり配分の不平等（地域間不公平）」の違いが、そのまま日本と欧州の国土計画の違いとなって表れたと考えることもできる。地域ごとの絶対的な指標を元にするか、あるいは「人」を基準に一人当たりの指標を使うかによって、その性質が大きく異なってくるのである。

しかし一方で、（一）全総策定当時の日本のように、国家が経済成長の手段として国全体の計画を考える場合、通常ならば比較優位のある場所に集中してインフラ整備等を行い、そこで生じた利益を国民全体に還元するのが、規模の経済の原理や集積の効果に照らしてみても理想的に思える。急激な経済成長の過程という意味では、日本に続いて経済成長を達成したアジア諸国も日本と同列にあてはまり、経済成長と密接に関連した国土・地域開発政策にも多くの共通点が見いだせるのではないかと思われるが、経済成長志向という考え方は地域格差是正、また均衡開発という概念とは相矛盾するのではないかという考え方がある。このことをどう解釈すればよいのだろうか？。

その矛盾を解決する主要な要素として、アジア諸国の経済成長の過程で為政者によってしばしば用いられた「開発主義」の条件についてここで説明してみる。

開発主義について、末廣昭によれば、「途上国の指導者が『開発』という言葉を用いて、特定の国家目標に向けて国民を動員していくための基本スローガンを据えたという意味で、開発は一つの政治イデオロギーである。そして、このスローガンをてこにして、個人や家族あるいは地域社会ではなく、国家や民族の利害を最優先させ、国の特定目標、具体的には工業化を通じた経済成長による国力の強化を実現するために、物的・人的資源の集中的動員と管理を行う方法をここでは仮に『開発主義(Developmentalism)』と呼ぶ¹¹としており、また「権力の集中を伴う開発主義の導入を正当化しているのは、・・・経済成長を国家と国民

¹⁰ 辻悟一(2000-b)

¹¹ 末廣昭(1998-b)、p.18

が共に第一義の目標に設定するという、『成長イデオロギーの国民的共有』である¹²とされる。開発主義が国民全体に共有されるためには、国民全体の発展を所与とした政策が求められるだろう。国民全体の平行な発展は、経済活動の配置を迫るような大々的な人口移動を前提としない限り、地理的な均衡を伴う開発を必要とするだろう。そこに国家による開発主義における「バランスの取れた開発」、ひいては地域格差是正政策の必要性が生じてくるのであり、同時に国土政策に対するアジア諸国に共通の背景が見えてくる。国家、またそれを構成する国民全体としての発展が期待される中で、国家が作成するフィジカルプランである国土計画に対する期待は大きかったと考えられるだろう。

生田¹³も、アジアと欧州の国土計画（空間政策）の違いについてより具体的に整理している。「（第一の特徴について）雇用創出のために経済成長を実現するだけでなく、国内諸地域の政治経済的統一や再編が重要な政策課題となった。・・・アジア各国の空間政策に対する中央政府の姿勢は、西欧よりもむしろ日本に近くて、経済開発の補完的性格を持った。・・・第二の特徴は、ヨーロッパではすでに消滅した資本主義対社会主義という体制の相違がまだ大きくよこたわっていることである。・・・第三には、経済活動のボーダーレス化の影響が大きい。・・・先進国内での企業間競争を通じて成長してきた企業が、交通・通信技術の革新と国際関係の再編により多国籍企業となって、アジアの空間政策にも大きな影響を与えている。・・・（第四に）明示的な空間政策と暗示的な空間政策（があること）である。明示的な空間政策とは、立法措置を伴って実施される具体的な施策体系を指す。それは国内の空間再編をもたらすための具体的な施策の体系である。例えば、日本の工業再配置促進法を参考にした韓国の工業再配置政策や、マレーシアの工業立地を地方に誘導するための税制優遇などがあるだろう。これに対して暗示的な空間政策とは、より緩やかなあるべき希望の体系としての総合的な計画、つまり間接的な空間政策であり、ここでは国の開発計画において地域間の不均衡を是正する計画が打ち出されたことなどを指す。・・・開発志向の国家はともに2種類の異なるレベルの空間政策を持つと言えよう。」

こうした生田の指摘には本論文で前述したものが部分的に含まれており、第一と第二の現象は政治とより深く繋がりがあり開発主義の特徴が国土政策に反映されていることを、第三の現象はグローバル化が経済成長期のアジア諸国でより強い影響を及ぼしそれに対し国土政策の側でもよく反応したことを、第四の現象は「国土計画の二面性」が日本のみならずアジア諸国全般において特に顕著であることを示している。

この点は、本論文の論旨の中でも重要な部分の一つとなるので、第二章でより詳しく検討する。

1.4.3. 日本と他のアジア諸国の違い

一方、日本とアジア諸国の国土政策の相違については、産業立地的な政策に限らないとすれば、すでに開発経済学の中で広く論じられているが、このうち本論文の主旨であるグローバル化、国土計画や地理的な差別化を含む産業立地政策との兼ね合いでいえば、例えば『開発経済学：諸国民の貧困と富』を著した速水佑司郎が、開発主義を「経済の発展とくに途上国にとって先進国にキャッチアップするための発展には、それがもたらす物質的満足を越えた価値（例えば民族的自尊心の満足）を認めるべきとの考えである」と定義した上で、(1)19世紀後半のドイツや日本のように、国内産業の保護とナショナリズムの高揚に特徴づけられた一連の政策体系を「開発主義的市場経済」と名付け、一方で(2)1980年代以降のアジアNIES（60年代以降の日本を含む）のように輸出産業の振興と成長至上主義のイデオロギーに特徴づけられる政策体

¹² 末廣昭(1998-b)、p.15

¹³ 生田真人(2000-c)

系を、「新開発主義的市場経済」と名付け、後者の政策体系を前者のそれから明確に区分している¹⁴。しかし高度成長期の日本と政策の違いがあるかどうかについては、違いがないとは言えないにしても、その違いが質の差なのか程度の差なのかについての議論は特になされていない。

一方、伊藤善市は、まず先進国と開発途上国の開発方式の違いとして「先進地域の再開発方式と後進地域の開発方式との間には、その重点や手順において、ニュアンスを異にするが、それにもかかわらず、この両者に共通な視点は、地域開発計画の国民経済的意義を問うということではなければならない。」¹⁵とした上で、「長期経済計画と開発計画の両者は、つねに密接不離の関係に立ち、国民経済の計画化の基礎にならなければならない。すなわち経済計画が国民経済の諸問題を産業別にとらえるのにたいし、開発計画は地域別の形で問題をとらえようとするものである。自由企業体制化においては、計画は誘導を主内容とするが、当然そこには規制を伴ない、場合によっては、制度そのものの改善を要求する。」¹⁶としている。ここで注意したいのは、こうした国民経済的意義を問う開発方式としての両輪である長期経済計画と開発計画が、日本の場合は所得倍增計画と（第一次）全国総合開発計画が典型的に示すように、常に2つに分かれており、一方アジアの多くの国ではタイの国家経済社会開発計画やマレーシアのマレーシアプランが示すように一つに集約されていることである。つまり、日本の開発政策の体系の中では空間計画が明確に分けられて地域格差の是正を指向しているのに対し、タイやマレーシアでは純粋なフィジカルプランは国土レベルでは存在せず、国家計画の枠組みの中で国家の目的に資するような国土構造の形成を目指すという構造になっている。このことは、生田が日本と他のアジア諸国の国土政策の違いを、「日本の空間政策では、地域間の経済格差の是正が重視されたけれども、他のアジア諸国では政治的、及び社会的・文化的な要素が日本の場合よりも強く作用した。」¹⁷と述べていることとも関連して、他のアジア諸国において国家主義が国土政策により強く影響していたことを示すと考えられる。

以上の議論をまとめると、日本と他のアジア諸国の国土政策については、高度成長期の国土政策という意味で欧州のそれと違った多くの共通点を有して、相対的地域格差是正、それも地域的配分の不平等（地域間不平等）と一人当たり配分の不平等（地域間不公平）の両方を、少なくとも見かけ上、強く指向している。一方で、日本以外のアジア地域、とりわけ本論文で検討するタイやマレーシアなど新興工業国と呼ばれている国々は、植民地支配を脱し国家主義を標榜して急激な経済発展を目指しているという背景や、グローバル化が進んだ1980年代後半以降に輸出代替型経済発展に基づく開発政策を繰り出しているといった展開が、ナショナリズム的観点があり見られずまたグローバル化が進展したところにはすでに高度成長を終えていた日本との国土政策の違いを生みだしている。もちろんアジア諸国の間でも個別でみれば、これからタイとマレーシアの例を見るように、また台湾と韓国の違い¹⁸などでも示されるように、それぞれの計画は異なる性質を有している。しかし、質的な観点から見れば、まず欧米とアジア諸国で大きく違い、次にアジア諸国の中で上述のような違いが見られるという解釈で大きな間違いはないと考えられる。

¹⁴ 末廣昭(2000)、p.111

¹⁵ 伊藤善市(1965)、p.46

¹⁶ 伊藤善市(1965)、p.69

¹⁷ 生田真人(2000-c)

¹⁸ 「台湾の開発体制は、韓国とは大きく異なる。政府の民間経済への介入の程度は韓国と異なって、小さかった。台北にも開発を急ぐ中央政府と人口と産業の集中・集積があることには違いない。しかし、その産業化政策は韓国に比べるとより自由主義的で、自国産業の育成を重視する程度は韓国よりも小さかった。」生田真人(2000-c)より。

1. 5. 本論文の目的

以上の論点を踏まえて本論文の目的を示すと、端的にはグローバル化という世界の新たな潮流、また経済成長に伴って地理的に大きく流動する経済活動の下で、アジア諸国の国土政策の根幹であった地域格差是正政策がどのような変容を遂げているのか、また今後、どのような役割を担うべきかを論じるということである。

このことを論じるにあたって、まず本章(第一章)ではこれまでの地域格差是正に関する研究において、「格差」の概念が曖昧にされたまま進められてきたことを踏まえて、新たに地域格差をその問題の捉え方によって「絶対的地域格差(過疎過密問題)」「相対的地域格差」に分類し、さらに後者をその指標の見方により「地域的配分の不平等(地域間不平等)」と「一人当たり配分の不平等(地域間不公平)」の2つに分類し、その違いを明確に表した。さらに世界各国で地域格差是正、あるいは均衡ある発展ということがどのように捉えられてきたかをそれらの分類を用いながら示し、欧米、日本、アジア諸国の国土政策の概念的な共通点と相違点、またそれがアジア諸国に特徴的な国家主義とグローバル化に密接に関連していることを端的に述べた。しかしここでは、それをいくつかの文献レビューによって仮説のような形で示したに過ぎず、具体的な検証は以降の章によってなされる。

第二章では、地域格差是正政策に関連する理論研究について、アジア諸国の国土政策に特に関係するものを抽出し、合目的な形でレビューしている。

第一に、地域格差とその是正に関する主要な既存理論(成長の極理論など)をレビューすることで、第一章の地域格差に関する概念が、既存理論では実質的にどのような形で扱われてきたかについて示すとともに、第三章以降の具体的な適用事例の検討のための前提知識を提供している。

第二に、アジア等の新興工業国の高度成長期の中で地域格差是正が国家政策の中に組み入れられた理由に関して、政治経済学的な分析を行っている。アジア諸国の高度成長の前提となった政体である「開発主義」は、強権政治の前提として国民の合意を得ることが必要だったため、国民全体への最終的な利益還元を宣言する意味で地域格差是正の標榜が国土政策において不可欠だった。しかし一方で開発主義の至上命題である経済成長を達成するためには、大都市圏やFTZ等への集積の形成による開発が不可避だったため、国土政策における地域格差是正政策と実際の産業政策との間に乖離が生じた。

第三に、グローバル化・情報化といった近年の動きについて、地域格差(是正政策)と関連する部分をレビューしている。グローバル化論の典型でもあり日本の四全総での議論にもなった世界都市論(仮説)、グローバル化や産業構造の変化を前提とした新しい地域振興理論としてポーターのクラスター論を主に取り上げ、既存理論(成長の極理論など)との対比からグローバル化時代の変化を描いている。また情報産業の立地(政策)についての既存文献をまとめ、一般的に述べられている性質をレビューしている。それぞれが第三章～第五章の日本・タイ・マレーシアにおける具体的な地域格差およびその是正政策の検証の該当部分と対応する形となっている。

第三章～第五章では、アジア諸国の国土政策の具体例として、日本、タイ、マレーシアのケーススタディを行っている。

高度成長期の日本と現在のアジア諸国では、前述のような共通点と相違点がある。一方で開発主義に基づくバランスの取れた成長という十字架を背負い、他方でグローバル化の進展によって政策の選択肢を奪

われつつある現在のアジア諸国の政府がどのような計画を策定し、政策を実施してきたか、またその過程でどのような矛盾を抱えていったかについて明らかにしていくためには、同じような高度成長期を経験しながらその時期や時代背景が違う国をいくつか選択する必要がある。

第二次世界大戦後、アジアの他、ヨーロッパ、中南米諸国などを中心に著しい経済発展を遂げた国がそれぞれいくつかあるが、その時期は必ずしも同じではない。本論文の主題の一つであるグローバル化の影響の検証には、グローバル化以前と以降の政策及び実態の違いを浮き彫りにすることが必要と考えられる。よって本論文では、アジア諸国の中で最も早く、グローバル化が本格化する前の1960年代に工業化による高度成長を達成した日本と、それよりやや遅れ、グローバル化が進展した1980年代後半から1990年代に高度成長を達成したタイ・マレーシアを比較することで、グローバル化の影響を検証することができると考え、実証研究としてこの3国を取り上げることとする。タイとマレーシアは、開発主義に基づいて同時期に外資を中心としたほぼ同様の経済発展を遂げながら、政体・経済構造・開発政策の全ての面で著しい違いを持っているため、この両国の検証に基づく共通点及び相違点を指摘することで、グローバル化の持つ意味をより鮮明に描き出すことができると考えられる。

一人当たりGDP(ドル)	1960	1970	1980	1985	1990	1995
米国	2,803	5,050	12,224	17,530	22,983	27,563
日本	477	1,967	9,146	11,282	24,273	41,045
韓国	155	272	1,643	2,311	5,917	10,037
台湾		386	2,325	3,223	7,870	12,213
マレーシア	275	382	1,785	1,994	2,415	4,337
タイ	97	194	693	755	1,527	2,750
インドネシア		77	491	531	590	1,039
フィリピン	253	195	675	562	714	1,055
成長率(ドルベース)		1960-70	1970-80	1980-85	1985-90	1990-95
米国		6.1%	9.2%	7.5%	5.6%	3.7%
日本		15.2%	16.6%	4.3%	16.6%	11.1%
韓国		5.8%	19.7%	7.1%	20.7%	11.1%
台湾			19.7%	6.7%	19.5%	9.2%
マレーシア		3.3%	16.7%	2.2%	3.9%	12.4%
タイ		7.2%	13.6%	1.7%	15.1%	12.5%
インドネシア			20.4%	1.6%	2.1%	12.0%
フィリピン		-2.6%	13.2%	-3.6%	4.9%	8.1%

表1-2 アジア諸国等における一人当たりGDP・成長率の年代別推移
出典 世界銀行『世界開発報告』(各年次) 他より筆者編集

第三章では、グローバル化以前の1950～60年代に高度経済成長を達成した日本の地域格差是正政策と産業立地政策、及びその結果としての産業立地について、文献レビューを中心に検証している。まず第一に、製造業を中心とする高度成長を達成した60年代の政策を取り上げ、経済成長を担った所得倍増計画と、そのアンチテーゼとして地域格差是正を担った(第一次)全国総合開発計画、及びその関連施策をレビューし、その効果を地方分散という見地から検証している。第二に、石油危機やプラザ合意による円高以降に求められる高付加価値化とそれに続く情報化、さらにはグローバル化の反作用としての空洞化等を前提とした状況の中で見られた地域格差是正政策の変容を、三全総、工業再配置計画、テクノポリス、四全総、さらにそれに続く情報産業政策においてレビューする。

第四章では、グローバル化が進行した1980年代の後半から高度経済成長を達成したタイの地域格差是正政策(国家経済社会開発計画などを中心とする)と産業(製造業)立地政策、及びその結果としての立地動向、さらにはそのパターンを誘発する原因について、文献レビューと、実際の収集データを用いた独自の分析、及び特定の企業へのインタビュー・アンケート調査によって検証し、地方分散の可能性と限界に

についても検証を行っている。

第五章では、グローバル化が進行した1980年代の後半から高度経済成長を達成したマレーシアの地域格差是正政策と、産業立地政策及びその結果としての立地動向、さらにはそのパターンを誘発する原因について、タイと同じスタンスで臨んでいる。但しマレーシアの場合は、1990年代後半から情報産業を中心とした高付加価値化を目指して各種の政策及び大型事業が進行しているため、タイとの類似性が認められる製造業立地については文献レビューと収集データの検討にとどめ、一方新しい基盤産業としての期待が大きい情報産業について、詳細な立地動向の他、インタビュー、アンケート調査により産業立地の意図について細かく検討している。

こうした検討の結果として、第六章で本論文の各章の内容をまとめた形でいくつかの論点に関する結論が導き出される。具体的にはまず第一に、これまでのアジア諸国の国土政策の中心を担ってきた地域格差是正政策が、経済成長の理念・制度的基盤であった開発主義に基づくものでありながら、同時に矛盾を抱えていたために、結果として、国土計画や国家計画が具体的な産業立地政策や実際の立地傾向とかけ離れた形で策定されたことを端的に示す。さらにその矛盾はグローバル化とともに拡大し、タテマエとしての国土政策が、ホンネとしての産業立地政策及び実際の産業立地から乖離し、またごく最近状況としてはまた擦り寄る傾向にあることを示す。第二の点として、主に第三章～第五章の実証研究から示された事実から、地域格差是正の主要な手段としてグローバル化の下における産業立地の地方分散政策の可能性について論じ、必要な手段として「地方分散が可能な『非立地依存型業態』」に焦点を絞った産業立地誘導を提案する。産業は製造業に限らず情報産業でもよく、むしろ従来のような業種毎の輪切りによる地方分散政策ではなく、業態に注目した分散政策によって産業を分散させていくことが有効であることを示す。さらに第三の点として、より広い視野でグローバル化の下でのあるべき国土政策の姿について考察し、第一章で示した地域格差概念の再定義での分類を用いて、過密過疎問題（絶対的地域格差）の是正政策という概念をより具体的な形で打ち出すことが、国土レベルの政策の単純な縮小による様々な弊害を防ぐことになると主張する。しかし第三章から第五章までの実証研究によりグローバル化の下では一国による是正政策が難しいことから、「国際協調による地域格差是正政策」を提案する。

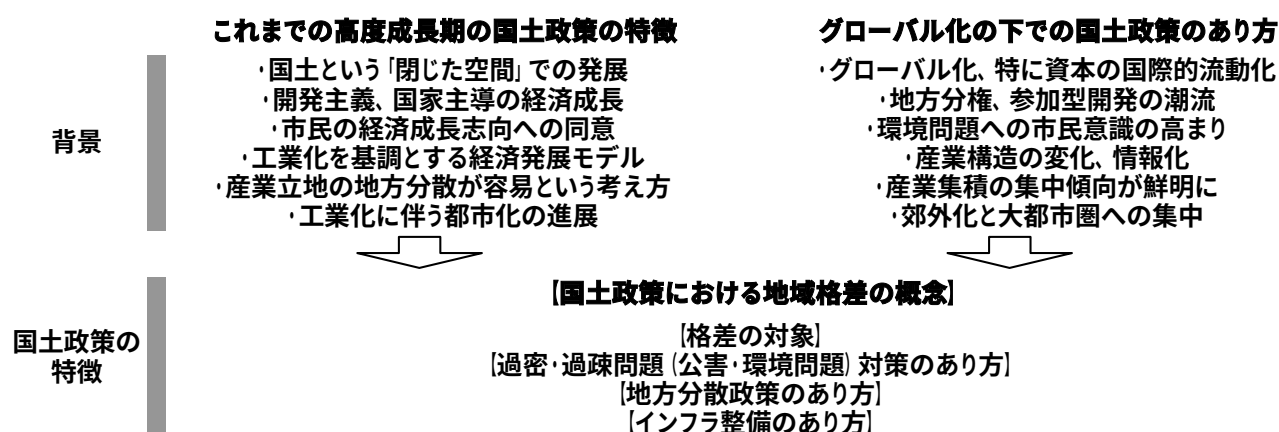


図1-1 本論文における国土政策の議論の枠組み

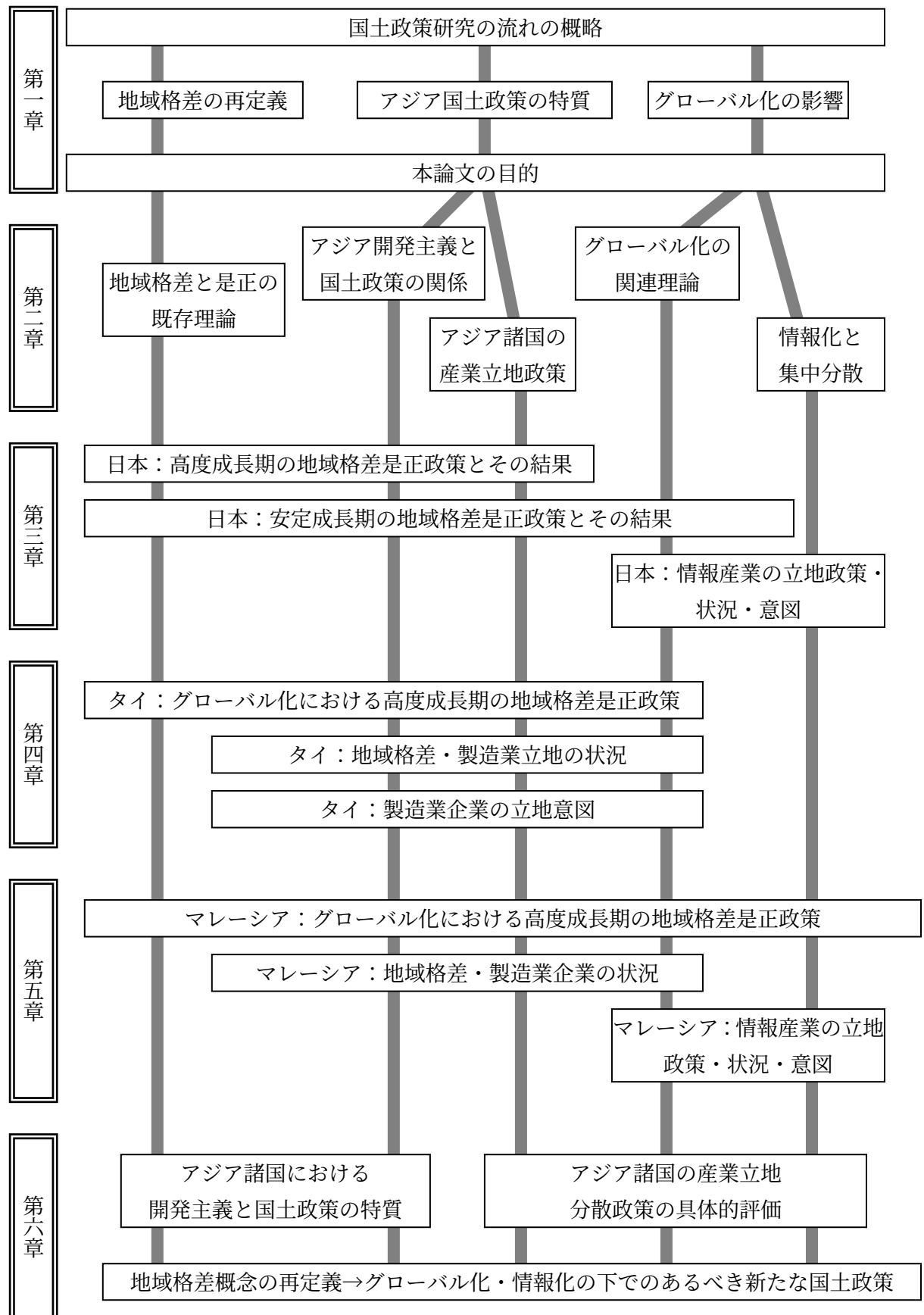


図 1－2 論文の枠組み