

第三章 日本地域格差是正政策と 産業立地政策の変遷

3.1. 日本の国土政策・地域格差是正政策の歴史

本章は、アジア諸国の中で最も早く工業化と経済成長を達成した日本の地域格差、及びその是正政策を中心とする国土政策の内容と、グローバル化・情報化に伴うその変容を分析することを目的としている。日本の研究については、工業化を達成してからすでに時間が経過していることもあり、調査・分析やそれらを踏まえた論説が豊富にあることから、独自の調査は特に行わず、文献・分析のレビューを中心にしながら、本論文の争点である地域格差是正政策の内容とその変化という切り口から新しい見解をまとめるといったスタンスを取る。

まず本節では導入部として、日本の国土政策の基本的な特徴と、地域格差是正を指向した最初の国土政策である（第一次）全国総合開発計画の策定前までの状況について概説する。次節以降は、実際に策定された五次にわたる全総計画や、その元で策定された主要な地域格差是正政策および産業の地方分散政策について、採用された政策とその結果としての工業（製造業）の分散に分けて分析し、さらにそれを踏まえた論者の評価を新しい節に分けて分析している。前述したように、国土政策の評価はしばしば同じ事実やデータに基づいているにも関わらず評価が異なるなど曖昧な点が多いため、このように政策、実態、評価を分けて分析することが非常に重要と考えられる。また最後に、新しい基幹産業として2002年現在成長する可能性が最も高いと考えられる情報産業についても同様の分析を行う。

本章以降の、日本・タイ・マレーシアに関する具体的な調査分析における視点でもうひとつ重要なことは、グローバル化・情報化が進行した状況で、産業立地の分散を主眼とした地域格差是正政策のあるべき姿を具体的に描き出すために、基幹産業を担う企業の立地意図・動向についても分析を加えることである。既存の政策とその結果としての実態を比較するだけでは、政策の明確な評価やそれに基づく開発主義等の重要なバックグラウンドが証明できても、将来に至る建設的なリコメンデーションをすることはできない。企業の立地意図をヒヤリングやアンケート調査から明らかにすることによって、今後のあるべき、かつ可能性のある地域格差是正政策の提言をすることができると考え、本章～第五章まではそうした分析を念頭に議論を展開する。

3.1.1. 基本的な特徴

まずはじめに、日本の国土政策の大枠を知るために、何人かの論者による特徴のまとめをおさらいしておく。

大西¹によれば、日本の地域開発政策は二種類に大別でき、種々のハンディキャップを持った特定の地域の振興を図るものと、産業立地を通じて地域振興を図るものがある。前者には山村、離島、過疎、半島など大都市から離れ、交通不便のため衰退化傾向にある地域の振興策があり、後者には新産・工特制度をはじめ、テクノポリス法、頭脳立地法、リゾート法、地方拠点都市法などがある。

大西は、こうした地域振興、産業立地、地域計画の法制度を俯瞰し、次のような特徴を挙げている。

国主導の地域計画：国の関与が強い。

制度の長期化：特定地域総合開発計画は10年度で事実上うち切られたのであるが、・・・当初の目的を達成したり、すでに実状に合わなくなっていると指摘されても、長期的に継続される

¹ 大西隆(1998)

傾向にある。

優遇措置の弱体化、指定箇所の増加：優遇措置を見ると、直接的な財政援助などがなくなり、税制、金融など民間投資優遇策にシフトする傾向にある。

議員立法：地域開発法の多くは議員提案によって作られたことも特色である。

一方、やや批判的な目で見ている小杉毅²によれば、4つの特徴が示されている。

国際競争力の強化と企業合理性の追求を背景にして進められた、産業政策的性格の強い地域「開発」政策であった。

本来、地域「開発」政策にも開発だけでなく保全・抑制といった意味が含まれるのだが、日本の地域「開発」政策は開発中心の誘導措置や助成措置に重点が置かれ、規制措置の整備・人口は緩慢であった。

第三次産業の集積集中に対する配慮が欠けていた。第三次産業の三大都市圏、とくに東京圏への中枢管理機能を中心とする産業・人口の集積集中は、一方で都市圏の過密・過大、他方では地方圏との経済的地域格差を拡大しているが、これらを抑制する実効ある措置はほとんどない。地域開発のための基本法の理念・目的と現実との乖離が大きいことである。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ない。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。例えば、新産業都市・「工特」（旧全総）や巨大工業基地（新全総）の建設構想はその具体的事例であった。1970年代半ば以降の低成長記に指定されたモデル定住圏（三全総）やテクノポリス等の諸政策も産業・人口の地方分散（定着）や経済的地域格差の是正に寄与するものと期待されたが必ずしも実効性は高くない。

といった論評が見られる。

これらについて本論文の視点から検討してみると、このうち、「国主導」「産業政策的性格」「理念・目的と現実の乖離」については、前述のようにアジア諸国全般に見られる国家・地域政策である。また「第三次産業の集積集中に対する配慮の欠如」については、大西も別の文献³において、「イギリスのオフィス立地政策は2本立てで、1つは誘導策である。・・・他方、ロンドンではオフィスを作るには許可を得なければならない。・・・東京は規制がなく誘導策だけでうまくいくのか。・・・様々な規制の議論の中で、第一に、オフィス立地税という議論がある。・・・第二に、一定地域でオフィス立地を禁止したり、許可制のように直接オフィス立地の規制をする方法がある。第三に、都市計画の運用による方策がある。」と述べており、誘導的な手段に比べ規制的な手段が弱いという特徴を挙げており、これについては後述するが、他のアジア諸国でも同様に規制が実質上存在しない国が多い。

一方、大西が指摘する「（未開発地域の）優遇措置の弱体化」については、日本とアジア諸国の共通点

² 小杉毅(2000)

³ 大西隆(1992)

とも違いとも取れる。前述の末廣⁴によれば、「1950年代から60年代の日本の産業政策と、今回アジア諸国で構想されている産業構造調整事業の間には、決定的な違いがあることに注意しなければならない。というのも、50年代末以降の日本の場合は、「来るべき資本の自由化」時代にそなえて、産業構造の再編と産業組織の強化が不可欠の課題となったのに対し、現在のアジア諸国では「経済自由化」「グローバル化」がすでに所与の環境になってしまっているからである。このことは、かつての日本のように「閉鎖経済」のもとで、国内企業を業界団体に組織化し、政策金融のような政策手段をフルに使って特定産業を保護育成することがもはやできないことを意味する。」とされ、アジアでは日本以上に政策手段が限られてきていることを示している。しかし大西はこうしたグローバル化の影響が日本にもすでに及んでいる（いた）ことを指摘していると考えられることができるだろう。

⁴ 末廣昭(2000)、p.153

3.1.2. 戦前戦中の政策

3.1.2.1. 戦前の国土政策と地域格差是正

戦前の国土政策に関連する法律としては、当時から工業化に伴う都市化に対応するための1888(明治21)年の東京市区改正条例や、1919(大正8)年の都市計画法が挙げられるが、伊藤善市¹によればそれは戦後の国土政策とは事情が異なり、それは大都市の人口増大に対応して社会施設を整備補強しようというする対処療法的なものであって、人口流入を規制したり過大都市の再開発を図ろうとするものではなかった。また当時はまだ都市レベルよりも大きな広域政策(特に大都市から農村地域までを含めて大都市の膨張の抑制政策を包括的に抑制する政策)といった概念も一般には出てこず、その結果、大正末年から昭和初期の政党政治の時代に、内務省の都市計画課で都市計画の理論的検討を進めた結果、都市計画の上位概念として地方計画の必要を痛感するに至ったと、御厨は報告している²。

戦前の開発方式に詳しい佐藤竺³は、「明治期から第二次世界大戦終了後までの我が国の開発は、主として一点集中型であった」として、均衡ある発展は、開発の流れの背後に潜在的にはあったとしても、明確な形を取っては現れなかったという立場を示している。しかしながら、それとは別に後進地域への政府施策として、古くは1869年(明治二年)設置の北海道開拓使のもとで立案され2期にわたり1946年(昭和21年)まで延々と続いたのち同25年の北海道開拓法に発展した北海道拓殖計画、昭和に入って政府施策として取り上げられ、東北振興五カ年計画に結実していった東北振興計画を挙げることができる⁴。佐藤によれば、当時の北海道・東北地方は、後進地域の開発というよりも寒冷の無人地帯の開拓(拓殖)による他地域の農村過剰人口の受入地としての役割を担っていたとされているので、本論文で扱うような地域格差是正政策とは性質が異なるものとなっており、実際にこうした計画が打ち出されても他地域から特段の反発も見られなかったと佐藤は報告している。

戦前の地域格差是正政策に関連した政治の動きとしては、原田泰の記述⁵が面白い。原田は、工業化以降の地方農村の富農の心理状況として、これまで農民として徴税を避けるための政治的運動から、工業化による都市への富の偏りを「是正」し農村へ還流させるための地域格差是正(のための徴税)への運動という変化を、帝国議会が開設される1890年前後の動きとしてわかりやすく記述している⁶。こうした背景は、工業化による都市化、それに伴う人口と富の地理的集中が、政治力の残った農村からの地域格差是正の動きに繋がるという、経済成長過程にある国家にある程度共通の動きを示していると考えられる。

1 伊藤善市(1965)、p.61

2 御厨貴(1996)、p.207

3 佐藤竺(1987)

4 佐藤竺(1993)

5 原田泰(2001)、p.127-

6 「1890年に議会が開設されるとともに、憲政党(後の立憲政友会)の前身である自由党の運動は、明治維新に遅れてきた革命家である壮士上がりの人々の運動から、豪農、富農に指示された地方エスタブリッシュメントの運動となってゆく。これらの人々にとって、富が農業から生まれるものであれば、政府が自分たちの邪魔をしない、すなわち税金を取らないようにすることが運動の最大の目的であったろう。ところが、1870年代末からの急速な工業化は、富の特定地域への集中化をもたらした。農業の富は土地の広さに制約されるので、農業の生む富は必然的に地方分散的に形成される。ところが工業の生み出す富は土地の広さに制約されないため、富は少数の鉱業都市に偏在的に形成されることになる。このことは、地方の豪農、富農層に大きな不安を与えた。この不安を示すものとして、例えば明治以来の工業化がもたらした人口移動がある。(その後1880年、1900年、1920年・・・の表を示し、上位10県のシェアの拡大を示しながら)人口の不均一と工業都市への集中が生まれている。地方による格差が生まれることへの不安と、格差是正のために税を使って欲しいという要望がここから生まれてくる。」原田泰(2001)、p.127-より。

3.1.2.2. 戦中の国土政策と地域格差是正

我が国ではじめて国土全域に渡る均衡ある発展をめざす開発を打ち出したのは、戦中にナチスドイツに範を採った国土計画・地方計画⁷であるとされている。当面の課題は、当時すでに人口と産業の集中が激しかった東京の機能分散に重点が置かれ、国土の均衡ある発展といった概念はあくまでも首都防衛対策としてのものであった⁸。したがって、1936年(昭和11年)には工業の地方分散計画の構想がたてられ、1940年(昭和15年)には「国土計画設定要綱」が閣議決定されているが、これらは食糧や軍需資材の自給、防空、人口政策といった軍事的・物動計画的な色彩が強く、今日のような総合開発的構想を欠いていた⁹。

しかし専門家の間では事実上、この国土計画設定要綱が、我が国最初の国土計画と認知されている。その理由は戦時中とはいえ、日本全国の産業・人口の配置・国土の総合的な利用・開発・保全を目指すものであり、過大都市対策、四大工業地域の工業規制がかけられていて¹⁰、1939年9月に商工省地方工業化委員会が決議した「工業の地方分散計画」とともに、国土の均衡配置を目指したものである故と考えられる¹¹。その後、工業規制地域と工業建設候補地を具体的に掲げて1942年6月に閣議決定を見た「工業規制地域及工業建設地域二関スル暫定措置要綱」¹²や企画院が所管した国土計画の決定版として1943年(昭和18年)10月の「中央計画素案・同要綱案」¹³が出てきている。ここに「国土の均衡配置」という理念や「地方計画」「広域計画」という概念の萌芽がみられるのだが、地方計画法自体は、1940年前半にとん挫してしまうことになる¹⁴。

また戦中当時は、日本の植民地の拡大にともなって、日本、旧満州国、さらに中国を含めた壮大な国土計画も立案された。日中戦争の勃発と長期化は、戦争継続の理由づけと戦時体制へむけての国内体制の再編とを、何よりも必要とした。当時の日滿支にあたる地域全体での高度国防国家の実現とアウトルキー的な東亜新秩序の確立が最優先課題となり、そのために限られた人的かつ人的資源の有効利用という発想が急速に現実化してくる。その結果、これまでは「夢物語」としか思われていなかった日滿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作成が具体化していく¹⁵。先の1940年「国土計画設定要綱」では、国土計画は日滿支を大枠において総合的に把握する「日滿支計画」と、それと密接不可分の形で各国において具体的に展開される「中央計画」とに大別されている¹⁶。

また第二次世界大戦、太平洋戦争が日本民族のサバイバルをかけた戦いと認識されていた当時、当然それを正当化するイデオロギーを必要とし、それは言うまでもなく「大東亜共栄圏」の構想であった。そこで大東亜共栄圏を国土に密着させて展開する考え方が、国土計画の一環として企画院から直ちに提示されることになる。それが1941年12月の「大東亜共栄圏ノ経済建設二関スル国土計画的意見」であり、これを

⁷ 「戦前、国土政策というのは内務省の国土局が担当していた。この内務省の国土計画論はナチスドイツの流れを組む学者たちが相当指導した色彩があって、ドイツの地方計画をそのまま導入したように受け取られています。」下河辺淳(1994)、p.21より。

⁸ 佐藤竺(1987)

⁹ 伊藤善市(1965)、p.61

¹⁰ 奥平耕造(1979)、p.41

¹¹ 御厨貴(1996)、p.217

¹² 御厨貴(1996)、p.218

¹³ 奥平耕造(1979)、p.41

¹⁴ 御厨貴(1996)、p.217

¹⁵ 御厨貴(1996)、p.213

¹⁶ 御厨貴(1996)、p.213

より具体的な地域にわけて詳細に検討した1942年（昭和一七年）6月の「大東亜国土計画大綱素案」であった¹⁷。このようにして日本最初の国土計画は、戦争拡大に伴う実質的戦略的な面と、イデオロギー的な面を併せ持った形で策定されつつ、それは実現されずに敗戦を迎えることになる。

3.1.2.3. 戦後復興時の国土政策

戦後の国土の荒廃と混乱の中で内務省は、1945年9月にいち早く「国土計画基本方針」を、1946年9月にはその具体化案として「復興国土計画要綱」を発表して、戦後の国土再建に際しての国土計画の出発点のあり方を示した。この中で、食糧生産、民生産業の振興、戦災復興等、当面の急務の他に、地方都市の育成と過大都市化の抑制を図るため、国内を11の経済圏に区分し、各圏の中心に中心都市地区を設けることが提案されていることが、その後の国土計画の発展の萌芽として極めて注目に値する、と大園他は述べている¹⁸。

その後、1950年には国土総合開発法が制定されることになる。佐藤竺¹⁹によれば、その背景は、アメリカTVA型総合開発を奥只見ダム建設に適用しようとする動きに対して、解体された内務省の国土計画派から、このような一点集中型の開発は均衡ある国土の発展を阻害するとして猛反発が起こり、両者の妥協の産物として生まれたとされている。

確かに、国土総合開発法における「国土」の位置づけは明確ではないとする意見が現在にいたるまで存在する。山崎朗は「本来全国計画は、地方計画に先立って策定されるべきであるが、（著者注：国総法文中の）「策定された場合には、・・・基本とするものとする」という表現は、策定されないケースもあると読み、全国計画を必ず策定しなければならないと規定してはいない。」²⁰として全国計画の位置づけの曖昧さを指摘しているし、佐藤竺は、内務省の国土計画派が従来の地域計画の流れを汲む府県計画・地方計画を特定地域計画と並列させることに成功したため、全国開発計画も規定だけは置いておこうという流れとなり、4レベルの開発計画の体系が出来上がったと指摘している²¹。また黒田彰三²²は、国総法第一条に書かれている目的「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、あわせて社会的福祉の向上に資する」のうち、「適正」という用語に注目し、自由論争の下での企業の立地選択における「経済的合理性」に基づいた「適正」な意志決定と、中央計画当局が決定した人口と産業の地域間の均等分布を「適正」とする理想的な配置のどちらを意味しているのかが判然としていないと指摘している。このようにして、様々な概念が曖昧なまま策定された法律の下、いわば後付け的に作られた全国総合開発計画が、後述のように戦後五度に渡って策定され国土政策の中心となっていくのである。

国土総合開発法に規定された特定地域総合開発計画は、1951年に19の特別地域が指定され、その後1957年には3地域が追加された。しかし、特定地域総合開発計画は主に戦争直後の緊急事態を緩和するという目的がその中心であったため、開発の経済効果よりも増産という物理的效果が重視され、また特定地域や調査地域の拡大からも明らかなように、総花的な全域開発になってしまい²³、拠点開発のような考え方や

¹⁷ 御厨貴(1996)、p.223

¹⁸ 大園英夫・藤井隆・飯島貞一編著(1980)、p.230

¹⁹ 佐藤竺(1987)

²⁰ 山崎朗(1998)、p.171

²¹ 佐藤竺(1987)

²² 黒田彰三(1996)、p.34

²³ 伊藤善市(1965)、p.63

具体的な工業開発を組み込まない形²⁴となっている。特定地域総合開発計画は、1967年には電源開発、食糧増産、国土保全の開発目標をほぼ達成したとして全事業終了となった。

3.1.2.4. 全総策定の前提

戦後の復興の動きに伴う国土政策の流れは、朝鮮戦争による特需を梃子とした経済水準の急上昇によって大きく変化する。特定総合開発計画などが緊急的な施設・事業計画であり総合的な視点をもっていなかったことを踏まえ、国土総合開発法に規定された「全国総合開発計画」の策定をめざし、1954年（昭和29年）経済審議庁計画部から「総合開発の構想（案）」が発表された²⁵。

経済企画庁は、この総合開発の構想（案）をもって、「新しい経済学の理論を計画という場に適用し、あり得る十年後の日本経済の姿を描き出しさらにそれを開発と結びつけるという当時としては新しい手法を適用し、経済計画を含めて、それまでの我が国の計画の分野において、総合計画といいうる最初の計画であった」としている。内容として、基本的な経済指標の他、産業部門では、将来の需要の量的質的变化を取り上げこれに対応する生産構造を明らかにし、都市の部門では地方ブロックのセンターとなる大都市の形成や東京・大阪への集中を予測して周辺衛星都市の開発育成を提起する等、注目すべき点も多い。この構想は、計画達成に至るタイムスケジュールや地域別の構想について必ずしも十分明らかにしておらず、結果的に文字通り「案」で終わってしまったものの、以降の経済企画庁による全国総合開発計画策定の先鞭を付けるものになった。

一方、朝鮮戦争特需以降の国土構造は、1955年頃から1960年頃にかけて工業の設備投資が甚だしく、それらは京浜、中京、阪神、北九州の4大工業地帯の復活とその拡大となり、農村地域から多くの人口を吸収した。しかも、それらの工業化された地域と他の地域との間の所得格差は増すばかりであった。特定地域開発計画で資源が開発され、農業生産力は上昇し、その地域住民の民度の向上はあったが、その地域内の都市への工場の誘致は一向に進まず、所得格差は次第に増大する傾向にあったので、特定地域の指定による総合開発は失敗であったとの評が多く表れてきた²⁶。

田辺はこの状況に鑑み、「所得格差の拡大がおこなったのは、産業間の所得、生産性の差と工業の偏在した発展からで、その根本は特定地域総合開発計画の上にかぶる全国総合開発計画の策定が著しく遅れた結果である。」²⁷と述べているが、実際こうした状況を踏まえて全国総合開発計画が策定されるという流れとなった。

3.1.2.5. 戦後復興期の国土政策の評価

このような背景を元にして、全国総合開発計画が1962年に策定されるわけであるが、そこに至るまでの国土政策の評価としては、伊藤善市²⁸が当時の開発理念を類型化し、

²⁴ 特定地域総合開発計画に工業開発を組み込めなかった理由は、まず四大工業地帯の復興が優先されたこと、そして建設省主導の特定地域総合開発計画に通産省が反対したためだと言われている。山崎朗(1998)、p.170 より。

²⁵ 経済企画庁(1975)、p.76

²⁶ 田辺健一(1971)、p.312

²⁷ 田辺健一(1971)、p.312

²⁸ 伊藤善市(1965)、p.299

- (1)敗戦によって失った国土を増大する人口問題に対処するため、食糧増産、地下資源の開発、水力発電の建設を中心とする資源開発を行なって、人口を吸収すべきである。
- (2)国土の保全と利用を図り、産業立地の適正化と産業基盤とくに工業立地造成を中心とする工業基盤の造成を図るべきである。
- (3)高度成長によって特に問題化した過大都市の再開発と地域の格差の是正を図るべきである。すなわち、過密の是正と格差の是正を図るべきである。

という三点を挙げている。この中で地域格差是正に関係する内容としては、増大する人口の吸収力を未開発地域の工業化によって成し遂げるべきであるという論調が見られる。ただし伊藤善市の文面では、それが全国おしなべてということであるのか、それとも未開発地域の中に数ヶ所あるいは数十ヶ所の拠点を形成してそこを中心に新たな工業集積を進展させていくのか、といった議論については触れられていない。

一方、佐藤竺は、むしろ第二次大戦期にナチスの国土計画の発想から全国に均衡のとれた発展を図るという方向が定着していったことを懸念しつつ、これが戦後の民主化と相まって特定の地域だけに特別の施策を集中させることを許さなくなったとして、特定総合開発計画の指定が当初の1～2ヶ所から大幅に増えてしまったことを、当時の乏しい開発資源が集中的に用いられなかったことに照らして批判している²⁹。

本論文で対象とする地域格差是正政策との関連からまとめると、戦前は都市よりも大きな地方・広域計画といった概念がそもそも存在していなかったところから、工業化と都市化による農村地域の経済的な相対的下落によって地域格差の問題が顕在化しはじめ、その後、第二次世界大戦に突入するにあたり同盟国であったナチスドイツの国土計画を範として均衡ある発展という概念が登場し始め、また国土防衛という戦時の緊急的な要請により地理的な分散配置が実際に求められた。こうした流れは、敗戦を経て状況が変わった戦後も生き残って国土計画の主要概念として定着し、戦後5年を経て成立した国土総合開発法や、それに基づく特定地域総合開発計画の地域指定の際にも大きく影響してきていた。戦後の限られた資源・財源の中で、その有効活用という経済的な概念と、均衡ある発展という社会的な概念のせめぎ合いがすでに戦後すぐから見られ、その流れがそのまま後述する1962年の全国総合開発計画の策定時にも影響することになる。

²⁹ 佐藤竺(1993)

3.2. 日本の高度成長期の地域格差是正（新全総まで）

本章では、日本の国土政策、なかでも産業立地の地方分散を主眼とした地域開発政策についてレビューし、グローバル化や情報化の進行の中での役割の変化を示していくのであるが、本節ではまず、高度成長時代の地域格差是正政策とその実態について、詳細に検討してみることにする。

3.2.1. 日本高度成長期の地域格差是正政策

日本の高度成長期は、後に詳しくみるように、経済成長、それに沿って人口と産業活動の都市集中による弊害が見られた時期であった。そしてそれに対する政府の政策は、当時成長を担っていた産業活動である工業を、地方・未開発地域に移動することによって、都市への過密、農村・未開発地域の過疎を解消し、地域格差を是正するという方法であった。1970年代当時までは一般に、特定の地域に工業集積が進むと、関連産業も発達し、それらにつれて人口が増加し、これに対応して都市機能も整備され、さらにこの都市機能を求めて産業と人口が集積し、拡大された人口は人口生産力の高まりにより、さらに人口の拡大集積と産業の集積を加速する¹という見方が優勢であった。それは、工業開発による経済成長に伴う急激な都市化という「資本の論理」²が直接人口集積につながっているという考え方であり、現在のタイなどでも見られるが、当時の日本もその考え方に沿った形で工業の分散を試み、傾斜生産方式に代表される重点産業育成主義³をしばらくは採用し続けたのであった。

しかし結果的に、産業構造の転換、いわゆる第三次産業化が次第に進むにつれて、こうした「資本の論理」は当てはまらなくなっていく。すなわち、工業活動の分散に成功しても都市化が進行して人口は相変わらず過密地域に集中するという事態に陥ることになるのである。

3.2.1.1. 全国総合開発計画

3.2.1.1.1. その背景

第一次全国総合開発計画が策定された時代は、我が国の経済復興を支えた先進工業地帯、とりわけ京浜への人口と産業のそれ以上の集中を抑制し、全国各地への分散を意図したという点で、明らかに国土の均衡ある発展が目指されていた。この全総の元で策定される新産業都市の指定・建設なども、この過大化した大都市の防止のための工業分散を図る一つの有力な施策として期待されていた⁴。

一方、国土政策に関連する学問分野において1960年代は、重層的空間認識と理論、それにもとづく空間計画論が登場してくる段階でもあった。日本でもシビル・ミニマム論が登場し、第一次全国開発計画の拠点開発構想にヴードビルの『経済空間』が下敷にされる時代であった。世界的には「地域学会」が誕生し、

¹ 大藪英夫・藤井隆・飯島貞一編著(1980)、p.99

² 「資本には資本の論理がある。大規模有利の二つの原則、大量ほど経済である。大規模ほど全体としての技術進歩は速い。この2つの原則は、資本の集積が一方では資本の集中を進めるという資本集積の理論を生んだ。だが労働を伴わない資本の存在はあり得ないから、資本の集積は労働の集積、人口の集積となっていく。これが、工業化時代の大都市形成の理論である。・・・このようにして、日本の工業化経済発展と共に、都市の農村離れ、つまり都市は農村を過疎として取り残した。」大藪英夫・藤井隆・飯島貞一編著(1980)、p.87より。

³ 大藪英夫・藤井隆・飯島貞一編著(1980)、p.87

⁴ 佐藤竺(1987)

地域科学が大学の講座を獲得していく傾向が大きくみられた⁵。

政治的には、国土総合開発法が1950年に制定され、特定地域総合開発計画が策定され実施されたが、過密が進む大都市圏と過疎に悩む地方圏との地域的なバランスを保つために、より包括的な全国レベルでの政策が、同法上の最上位計画である全国総合開発計画によってなされるという意図が当然のように持ち上がった。しかし実際に全国総合開発計画が策定されたのは、国総法が策定された後12年も経ってからのことであり、作業が困難だったことを予想させる。それについて、歴代の全総計画に携わった下河辺は、全国計画を担当していた経済企画庁開発局と都道府県計画を所管（指導）する建設省との意図の食い違いがあったことを指摘⁶し、また「十年後、二十年後をいうことの難しさがあって、1950年以降の動きが激しいんです。・・・そこへもってきて統計が不備でした」⁷といった当時の悩みをうち明けている。

結果的に、1961年（昭和36年）7月5日に「全国総合開発計画政府原案」が経済企画庁から発表されるが、これは伊藤善市によれば、「戦後数十年におよぶ各種の開発経験から生みだされた反省の産物」⁸となっている。具体的には、最も深刻な地域的課題とは、四大工業地帯において隘路が表面化し、産業の過度集中が集積の利益以上に「密集の弊害」をもたらし、また既成工業地域と後進地域との間に地域格差をもたらしたことであり、これはもはや一つ一つの局地的な問題としてでなく、国民経済的な問題として緊急に処理されなければならない、そこで都市の過大化を防止し、地域格差を縮小させ、「均衡のとれた地域分担関係」を明らかにするために、全国計画案が策定されたということになる⁹。過大都市問題を引き起こす密集の弊害を除去し、高生産性地域と低生産性地域との間の生産性の開きに代表される地域格差を是正することが、地域的課題として求められた¹⁰。

全国総合開発計画は、この原案を元にして翌年10月5日に閣議決定されるわけであるが、伊藤善市は改善案にあたるこの計画と前述の原案を比較しており、原案では工業開発にやや偏りすぎる嫌いがあったところ、改善案に当たる本案では第三次産業を再認識したとしている¹¹。しかしながら後述のように、結果的に工業分散に成功しながら産業（や就労者）の第三次産業化により地域格差の是正を達成できなかった点を踏まえると、当時は地域格差是正の手段として、現在想像する以上に工業立地による人口と経済活動の誘導が目指されていたことが推測される。全総における産業開発の記述は、総論を除く本文のおよそ3分の1を占めており、国土を有効に使う生産活動を展開し、これにより国土の均衡ある発展を図ろうとしていることが読みとれる¹²。具体的には、太平洋ベルト地帯以外の地域を対象とした新産業都市、太平洋ベルト地帯周辺部を対象とした工業整備特別地域の指定がそれで、国主導の地域開発方式の原型となった。それは、国が地域を指定し、国の直轄事業実施、補助金の補助率嵩上げ、地方債の特例（対象事業及

⁵ 上野登(1996)、p.242

⁶ 「国土総合開発法の全国計画と都道府県計画を考えたときに、事務的にいうと、全国計画は経済企画庁の開発局で扱う、しかし、都道府県計画の指導は建設省で扱うという風にわけたわけです。・・・一つの考え方は、経企庁が全国計画を作らないから調整する尺度がないという意見があって、経企庁が全国計画をつくらないことが責任として問われた時期があるわけです。だけど、一方では全国的な計画は都道府県計画をベースとしてつくるべきだという考えが当然あるわけですから、鶏と卵みたいな話を建設省と経企庁の間でキャッチボールしていたわけです。」下河辺淳(1994)、p.50より。

⁷ 下河辺淳(1994)、p.54

⁸ 伊藤善市(1965)、p.64

⁹ 伊藤善市(1965)、p.64

¹⁰ 伊藤善市(1965)、p.243

¹¹ 伊藤善市(1965)、p.247

¹² 栢原英郎(1985)、p.22-

び起債枠の拡大)、地方交付税の特例(地方税の特例に伴う地方税収減に対する地方交付税による補填)、税制上の特例(国税・地方税の軽減)、特別融資制度(政府系金融機関などによる政策的金融)、採択基準の緩和(国庫補助事業への採択基準の緩和)、規制緩和(土地利用規制などの緩和)等、事業、財政、税制、規制、金融における種々の優遇措置を講じて、地域振興を図ろうとするものである。このように、地域指定と優遇措置を組み合わせた政策は、イギリス、ドイツ、フランスなどの地域開発において実施されてきたもので、日本は特にイギリスの制度を参考に地域開発政策を立案したとされる¹³。

3.2.1.1.2. 所得倍増政策との関係

全総は一方で、その直前に提出された経済計画である所得倍増計画のもとで進められた産業振興が、太平洋ベルト地帯の開発に偏っていたのを補完する役割を持たされた¹⁴という指摘が多い。

所得倍増政策は、傾斜生産方式による重厚長大型で資源と結びついた産業の振興から、輸入資源の加工貿易を介した産業振興への転換の時期に立案され¹⁵、1960年(昭和三五年)に閣議決定された。この計画自体が目的としていたのは、「国民生活水準の大幅な向上と完全雇用の達成」であり、そのための施策として、(イ)農業近代化の推進、(ロ)中小企業の近代化、(ハ)後進地域の開発促進、(ニ)産業の適正配置の推進と公共投資の地域別配分の再検討、(ホ)世界経済の発展に対する積極的協力、の5つが掲げられている。そして当時の中心的課題としては、社会資本の充実、産業構造の高度化への誘導、貿易と国際協力の促進、社会資本の充実、二重構造の緩和と社会的安定の確保、の5つが掲げられている¹⁶。

この計画書に付録として掲載されている経済審議会の各委員会報告の中の「産業立地小委員会報告」には、産業立地を進めていく上で、(i)企業における経済合理性の尊重、()所得格差・地域格差の是正、()過大都市発生の防止、の重要性が示されている¹⁷。具体的には、(ii)、(iii)にあたる後進地域の開発促進と所得格差是正のために、国土総合開発計画をつくることが示された¹⁸。それは経済合理性を追求する所得倍増計画に対して、主として政治的側面¹⁹から、社会の安定や国土の均衡ある発展の計画が必要だと認識されたためであった。このようにして、所得倍増政策に対するいわば効率性や経済合理性に対するアンチテーゼの役割を担うものとして全国総合開発計画が策定されることになったのである。それは確かに政治的な側面も強かったが、経済が驚異的な高度成長を遂げた昭和30年代の後半には、高度成長に伴い一部の既成大都市や既成工業団地に人口と産業が過度に集中し、いわゆる過密の弊害が顕著化するとともにすでに1950年代後半から認識されていた国内における地域格差問題がいよいよクローズアップされてきた²⁰と

¹³ 大西隆(1998)

¹⁴ 大西隆(1998)

¹⁵ 下河辺淳(1994)、p.72

¹⁶ 黒田彰三(1996)、p.36

¹⁷ 黒田彰三(1996)、p.36

¹⁸ 檜横貢(1996)

¹⁹ 下河辺は当時の状況について、「所得倍増の閣議決定の時に、自民党からクレームが来たんです。それは、成長性の高い方向への開発というのが所得倍増のテーマですから、地域格差が拡大してしまって、産業は位置が太平洋ベルト地帯に偏ることについて、政治的なテーマが出てきて、所得倍増計画が但し書きみたいに格差に関して十分な配慮ということになったわけです。」(下河辺淳(1994)、p.57)、「財界の人とか学者の人は、どちらかという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ので、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。」(下河辺淳(1994)、p.69)と述べている。

²⁰ 華藤健(1975)、p.217

いう一般的な背景ももちろん存在する。

しかし山崎朗は、結果的にこの国民所得倍増計画が先に立案され、経済成長のための枠組みをある程度決定していたために、全総の中で述べられているような均衡ある発展という形での国土形成は、立地条件の比較的優れた拠点を中心として部分的な形でしか目指されなかった²¹という見解を示している。

3.2.1.1.3. 太平洋ベルト地帯構想との関係

国民所得倍増計画の一環として経済審議会の産業立地小委員会が1960年に打ち出した「太平洋ベルト地帯構想」は、工業開発の流れを明らかにした開発政策であると考えられる²²。倍増計画は、10年間で国民所得を2倍にするという前提の元に、このような成長のもとでの制約条件とこれに対する政策課題を明らかにしたのであるが、工業生産については、10力年で概ね3倍になることを前提として、これに対応する工業立地計画を「太平洋ベルト地帯構想」で明らかにしたのである。石井寛治は、日本における「産業革命」の終了時に当たる1909年には、京浜、中京、阪神、北九州の4大工業地帯の輪郭が表れたと指摘している²³が、同委員会によれば今後の工業立地のあり方としては、第一には、四大工業地帯を連ねるベルト上の太平洋沿岸地域を工業立地の中核とすることとし、ただ、このうち既成工業密集地域での工業集中は制限し、これら地域の間地域域に新しい工業地帯を形成するといういわゆる太平洋岸ベルト構想を打ち出した。第二に、北海道、東北、裏日本（引用文そのまま）等については、工業化の可能性は秘めているものの、当面の10力年では多くを期待しえず、計画期間後に重要な役割を課すものとして、計画の後期の立地条件の整備を行うものとした²⁴。

同構想はそれでも一応、(1)過大都市発生の防止、(2)所得格差・地域格差の是正、を挙げて地域問題に対応する提言もしているが、同時に(3)企業における経済的合理性の尊重を挙げて、「立地の有利な四大既成工業地帯へ重点的に社会資本を投下し工業の誘導を図る」という方針が優先された。特に、経済合理性が強調されていたことは、別の文献でも「太平洋ベルト地帯構想のいちばん中心にありましたものは、経済合理性を尊重するという考え方だった」²⁵、といった形で示されている。

この構想について小田は、学問的な見地から、拠点地域（都市）からの波及効果（工業等の地方分散）によって格差是正が達成できるとの考え方であり、不足する道路・港湾・工業用地・用水の確保に関わったの公共投資の地域配分政策としては、経済性と効率性を重視しての拠点地域投資を採用するという点から、「ハーシュマンの「拠点開発投資 = 不均衡成長論」の日本版」と名付けている²⁶。当時は、特定地域総合開発計画の実施からしばらくたっており、その間に、経済成長を担う産業は、同じ工業でも石油精製や石炭などの資源依存型産業から、輸入資源の加工貿易による製造業系の産業に代わりつつある時代であった。小田が指摘するような生産面からの要素に、さらに国内消費地に近いといった市場からの要素も加

²¹ 「全総は国民所得倍増計画に拘束されたために、立地条件の優れた地域の開発を優先せざるを得ず、「地域間の均衡ある発展」の意味するところは、東京、大阪の工業集積を制限し、その周辺に新しい工業基地を建設することであった。全総が整備地域として挙げたのは・・・関東、東海、近畿、北陸である。」山崎朗(1998)、p.176より。

²² 華藤健(1975)、p.217

²³ 石井弘治(1997)

²⁴ 経済企画庁(1975)、p.79-80

²⁵ 地域科学研究所(1978)、p.140

²⁶ 小田清(2000)、p.108

わって²⁷現実の構想に繋がっていくことになるのである。

しかし所得倍増政策同様、こうした既存集積優先の政策には当然のことながら後進地域から強い反発が起こった²⁸。同構想は、太平洋ベルト地帯という特定の地域の工業開発が強調され過ぎたため、それ以外の工業化に遅れた地域からの反発や批判が続出した。その結果、太平洋ベルト地帯以外の地域の工業開発や各種の優遇措置を含んだ「全国総合開発計画」を策定し、格差の是正を図ることになったのである²⁹。こうした流れについては、経済企画庁もその後の記録の中で、「主として後進地域から太平洋ベルト地域への重点的な施策のあり方を巡って批判が出され、所得倍増計画が発表される時に、「国民所得倍層計画の構想」という但し書きが付され、「後進性の強い地域（南九州、西九州、山陰、南四国等を含む）の開発優遇並びに所得格差是正のため、速やかに国土総合開発計画を策定し、その資源開発につとめる」必要性を強調したのであつた。」³⁰として認めている。

ただ小杉のように、全総も表面上の地域格差是正を目指しながら実のところは所得倍増計画や太平洋ベルト地帯構想に沿った政策が練られているといった指摘³¹があり、その点では、第一章で指摘した国土政策の「二面性」が、この（第一次）全国総合開発計画の中でも強く打ち出されているという結果になっている。

3.2.1.1.4. 拠点開発方式と新産・工特

こうして1962年に閣議決定された全国総合開発計画は、工業の地域的配置の基本的方向として、高度成長に伴う既存工業地帯の過密化、隘路の顕在化に対処し、長期的な視点に立って地域的均衡のとれた工業の誘導分散を効率的に図ろうとするものであった³²。そしてその中で取られた政策の中でも代表的なものが「拠点開発方式」という考え方を念頭に採用された、『新産・工特』と呼ばれる新産業都市と工業整備特別地域の指定である。前者は太平洋ベルト地帯から離れた地域での新たな拠点として、後者は太平洋ベルト地帯にあり過密地域の直接的な受け皿となる地域が主に指定され、上記のような様々な優遇措置を講じるに至った。これを踏まえて、新産業都市建設促進法が1962年に、工業整備特別地域整備促進法が1964年に、それぞれ全総を踏まえる形で制定された。図3-1を見ると、新産業都市は、太平洋ベルト地帯以外に、工業整備特別地域は太平洋ベルト地帯周辺あるいは中間点に設定されているが、いずれも東京圏・関西圏からはずれた地域を指定しており、地域格差の是正と均衡ある発展を狙ったものと考えられる。

拠点開発方式の定義

ここで用いられている「拠点開発方式」というのは、「既存の大集積と関連させつつ、それ以外の地域にいくつかの大規模な開発拠点を設定し、これらの開発拠点との接続関係及び周辺の農林漁業との相互関

²⁷ 「大都市の消費市場にも近いから、市場との繋がりもいいし、輸入資源の入り方もいいし、そこへ埋め立て地が出来て処理も出来るということで、すばらしい構想ということで考えられて、太平洋ベルト地帯構想を進めようということになっているわけです。」下河辺淳(1994)、p.72 より。

²⁸ 小杉毅(2000)、p.252

²⁹ 小田清(2000)、p.108

³⁰ 経済企画庁(1975)、p.79-80

³¹ 「（全国総合開発計画と新産業都市は）少なくとも表面上は、全国土を政策対象にした戦後最初の体系的な地域開発計画であった。・・・しかし同計画は、「工業の適正な配分は開発効果の高いものから順次に集中的になされなければならない」とし、企業誘致を事実上地方自治体に委ねたために、計画上の文言はともかく「太平洋ベルト地帯構想」を現実化するものとなった。」小杉毅(2000)、p.252 より。

³² 大園英夫・藤井隆・飯島貞一編著(1980)、p.237

係を考慮しつつ、工業等の生産機能、流通、文化、教育、観光等の機能に特化するか、あるいはこれら機能を併有する中規模、小規模開発拠点を配置し、すぐれた交通通信施設によってこれらをじゅう上に有機的に連結させ、相互に影響させると同時に、周辺の農林漁業にも好影響を及ぼしながら連鎖反应的に発展させる開発方式」³³と定義されている。



図3 - 1 新産業都市と工業整備特別地域の位置
出典：地域振興公団(1992)『地域統計要覧』

しかし、こうした定義では、焦点が本当に未開発の農村・過疎地域にあるのか、それとも比較的大都市に近く、あるいは関係が深くある程度効率性が追求できる（そのかわり地域格差是正という概念は薄い）地域にあるのかわかりづらい。下河辺は、拠点開発方式という手法が地域開発の中で出てきた背景について、拠点の波及効果論として、拠点ができればその周辺に染み込み効果が起こり、次第に地域全体が発展

³³ 経済企画庁(1962)

していくというイメージを持っていたと述懐している³⁴。

伊藤善市はこの方式について「既成工業地帯以外に開発効果の最も高い地帯を選び、その地帯を発展させることにより、それに随伴して当該地帯と依存関係の深い地帯ないしは地域の発展を促進させること」³⁵であるとして、結果的に大都市に依存した形での発展を促進させているという捉え方をしている。また黒田も「東京、大阪、名古屋とそれらの周辺部を除いた地域に対して、それぞれの特性に応じて区分をし、果たす役割に応じた大規模開発を行い、これらが東京、大阪、名古屋の既成大工業地帯と関連・接続して、じゅず状の新たな経済圏」³⁶を形成すると取り上げていることから、どちらかといえば効率性が追求されそれが未開発地域に波及することを「期待」している方式であると考えられるだろう。

こうした地域開発理論の展開は、小田清によれば、当時の欧米先進資本主義国内、特にアメリカ合衆国内で深化した低開発国の開発政策論を部分的に輸入し模倣したものが含まれているとしている³⁷。日本が敗戦直後に、特定地域総合開発計画においてアメリカのテネシー河域開発公社(TVA)の開発方式に範をとる多目的ダム建設を中心とする開発を推進した流れに沿って、この拠点開発方式についてもアメリカを中心とする低開発国開発理論＝新植民地主義論の進展があり、対外援助に対する政治的・経済的效果論を基本として様々な開発論が提起され、その中の幾つかの理論が我が国の地域開発政策に適用された³⁸としている。小田は明示的にミュルダールの開発理論等を同書で解説し、「高い投資効率を前提とした公共投資の拠点地域への大量投下とそれに先導された民間設備投資が展開された」³⁹としている。

伊藤善市はこの点について、前述の全国総合開発計画政府原案と閣議決定された全総本案とを比較し、「(原案では)拠点とは一つの経済圏の発展を増進する中心であり先進地域からの波及効果を拡大させると同時に、低開発地域からの逆流効果を防いで、その地帯に開発の集積を実現させることである、とされていた。・・・(しかし原案の)論理をおし進めていくと、アウタルキーの不経済をもたらすおそれがある。またこのような域外との交流関係を無視したり阻止したりすることは、必ずしも開放体系の経済開発モデルとしては適切とはいいがたい。また地域間の経済交流を阻止することは、現状から見て不可能である以上、これを阻止するのではなく、逆にこの効果を利用することによって、成長のテンポを早めることが重要である。・・・この点について第二案(本案)では相当改善されている。」⁴⁰として、原案当初の考え方から比較的短時間に大きな変化があったことを示しており、小田の指摘とは若干異なっている。

田辺編による認識⁴¹では、特定地域総合開発計画においては、地理学における等質地域(Homogeneous Region)の考え方に基づいて、一定地域を取り出して重点的に整備したものの、そうした特定地域間の相互

³⁴ 「一全総で拠点開発主義というのを経済学者が好んで使ったテーマで、拠点の波及効果論というのを議論していたんです。拠点と拠点でつながって、周りが過疎になるというイメージは誰ももってなくて、拠点が出来ると周辺に波及効果があって、全体がよくなるというので、拠点というのが戦略論になっていた。というのは、当時の経済学者の論文はフランス人(フランソワ・ペローの成長軸理論)だけではなくて、アメリカ人も多かった。日本でも、坂本二郎とか、伊藤善市さんは、拠点開発主義の理論家だったと思います。アメリカの地域経済学者のアイザードも日本に来て発言しています。」下河辺淳(1994)、p.117より。

³⁵ 伊藤善市(1965)、p.64

³⁶ 黒田彰三(1996)、p.38

³⁷ 小田清(2000)、p.26

³⁸ 小田清(2000)、p.53

³⁹ 小田清(2000)、p.53

⁴⁰ 伊藤善市(1965)、p.247

⁴¹ 田辺健一編(1971)、p.314

関係を図らなかつた点で国土全体の開発計画になり得なかつたのに対し、全総の拠点開発方式による考え方は、地理学における結節地域(Nodal Region)というもので、都市を地域の中心と考え施策によって周辺地域の波及的な開発を目指すというものであったとして、「地域認識の転換が見られる」としている。

当時時点では、前述のように効率性と均衡の間で様々な議論が交わされたことが予想され、それは効率性を求める所得倍増政策に対する均衡を保つ全総、という構図だけではなく、文言上で均衡を保つ全総本文に対して、実質上効率性にかなり妥協された形で用いられる拠点開発方式という図式も成り立つことになる。ただしこの拠点開発方式の中でも、特に均衡の保持、あるいは地域格差是正との関連で地理的な重点地域指定の方法についてどの理論を適用したものかについて詳しく言及された文献は管見の限りない。

下河辺は、当時の策定作業に携わった経験から、「東京が一番上にあつて、大阪、名古屋があつて、札幌、仙台、広島、福岡などがあつて、各県庁都市があつて、三千三百の市町村があるという立体的なツリーのシステムを完成するというのが一全総の、国土プランナーが一番やりたかつたこと」⁴²としているが、これは開発構想の文言中「じゅず状の」開発といった言葉と合わせると、第二章でも解説したペルーの成長軸戦略に非常に近いものである。下河辺はこうした「ツリーシステム」が国土全体で完成すれば、「産業もひとりでに誘導されるだろうと見ていた」⁴³と述懐している。

新産・工特

さて、拠点開発方式の下で行われた新産・工特⁴⁴の政策は、具体的には1965年（昭和四〇年）、「新産業都市建設および工業整備特別地域整備のための国の財政上の特別措置に関する法律」により具体化され、道路・港湾・住宅などの特定施設整備のための地方債のかさ上げ及び利子補給（同法第二条）、特定施設整備のための市町村に対する国の補助金のかさ上げ（同法第三条）、さらに進出企業の生産設備の新増設または土地の取得に対する不動産取得税および固定資産の減免に対する地方公共団体への地方交付税による補填（新産業都市建設促進法第二二条、工特地域整備法第一一条）等の措置が行われた⁴⁵。

新産・工特の地域指定は、新産業都市が未開発地域優先だつたのに対して、工業特別整備地域が太平洋ベルト地帯（京浜・中京・阪神・北九州の四大既存工業地帯を結ぶ地帯）に位置し効率性をある程度求めたものであつた。こうした違いがあるものの、一般的に新産・工特はセットで考えられ、経緯はともかくとして過密化した大都市からの分散という点で目的がある程度一致した政策であつたという認識が一般的である⁴⁶。そしてのちに、新産・工特は高度成長を担った主要政策と見なされ、また後述するように実際に指定地域での工業の発展をもたらしたことから、地方分散を促した強力な政策としての捉え方がなされている。特に新産業都市は、そのほとんどが大都市圏や太平洋ベルト地帯から外れた地方圏に設定されているが、こうした政策を打ち出すことができ、また後述のようにそれが成功して工業集積をある程度国

⁴² 下河辺淳(1994)、p.98

⁴³ 下河辺淳(1994)、p.98

⁴⁴ 新産・工特の整備は、拠点開発方式のもとで進められたとする見方が一般的であるが、一方で下河辺は「産業側の方から陳情が激しくなつたので新産業都市が受けるようになって、一全総というのは拠点が産業都市のようにいわれてしまつたけれども、拠点開発方式といつたときの拠点は、中枢管理機能都市のことをいつてははず」（下河辺淳(1994)、p.98）と述懐して、当初の考え方が若干違つていたことを示している。

⁴⁵ 大園英夫・藤井隆・飯島貞一編著(1980)、p.238

⁴⁶ ただし小野五郎が「両者の開発哲学は全く逆さまである」というように、この違いを正面から批判している論者も確かに存在する。

内の地方圏に誘導することができたのは、グローバル化以前の「閉じた」国土空間だからこそできたと考えられるだろう。

新産・工特等の考え方を代表とする全総⁴⁷に特徴的な圏域概念、あるいは地域開発の目的については、今野修平⁴⁸が、後述の新全総以降の計画との対比で、生活圈など他の概念が入っていない、一重に工業開発を目的とした計画とその圏域設定、という見方をしている。

さらに、新産・工特は全総計画の中心的施策として挙げられることから中央政府による政策という認識が一般的に強いが、下河辺は、(新産法について)「(知事が申請するのが基本で)地方が自ら申請して動くという行政」であることを踏まえた上で、「国が指定して国が計画するという直轄型の開発行政ではなくて、地元中心型のもの」であり、但し「国の財政に依存する点で、国の承認を得るという構造」にしてあるという点で中央政府が間接的に関わっているという見方を示している⁴⁹。下河辺の認識では、特定地域総合開発計画における国直轄型の事業から、国は枠組みだけを設定し、それに対して地方が国に陳情して行うという「地元中心型」に切り替わった最初がこの新産業都市の時であるとし⁵⁰、それがその後の首都圏、近畿圏での都市開発区域やモデル定住圏といった構想に同じような形で継承されている⁵¹としている。

こうした「陳情」の方法は、地域格差是正との関係で考えると、当時まだ農村に大きな政治力が担保されていた時代において、明らかに是正を促し、逆に効率性という点では減ぜられざるを得なかったという解釈ができる。一方、地方(地元)中心主義とはいえ、開発の枠組みや財源、また許認可等の権限は多くの場合中央政府が保持、決定していたことから、地域指定以外の部分では多くが中央政府のイニシアチブで決められていたと考えることができる。それは全総では工業であり、後述の三全総ではテクノポリスにおけるハイテク産業であったりするのである。

3.2.1.1.5. 低開発地域工業開発促進法

新産・工特に次いで全総の地方分散政策を支えたのは、新産・工特関連法に先んじて後進地域の開発促進に関する立法措置として1961年(昭和三十六年)に制定された、低開発地域工業開発促進法である。この法律は「低開発地域における工業の開発を促進することにより、雇用の増大に寄与し、地域間における経済的格差の縮小を図り、もって国民経済の均衡ある発展に資する」ことを目的に制定され⁵²、同法で指定される「低開発地域」においては、開発地域における企業の新規投資に対する特別償却(同法第四条)、

進出企業に対する事業税、不動産取得税、固定資産税の減免に対する地方交付税による補填措置(同法第五条)が規定されている⁵³。また「低開発地域」のうち比較的開発効果の高い地区として「工業開発地区」が知事の申請に基づいて政府(首相)によって指定され⁵⁴、数次にわたるその地区指定(1962年の第

⁴⁷ 今野はその中でも大規模工業開発地区、中規模工業開発地区、小規模工業開発地区といった全総による分類を示して述べている。新産・工特自体に関しては直接の言及がないものの、かなり類似した考え方とあってよい。

⁴⁸ 今野修平(1985)

⁴⁹ 下河辺淳(1994)、p.86

⁵⁰ 下河辺淳(1994)、p.90

⁵¹ 下河辺淳(1994)、p.168

⁵² 小杉毅(2000)、p.254

⁵³ 大藪英夫・藤井隆・飯島貞一編著(1980)、p.238

⁵⁴ 大藪英夫・藤井隆・飯島貞一編著(1980)、p.269

一次指定は71地区・全国土面積の約20%を網羅、1980年には91地区)と租税の減免措置などによって継続的に地方への工業誘致が進められていた。その指定要件⁵⁵は、

- a 産業の開発程度が低く、経済発展の停滞的な地域であって、工業開発が可能である地域。
- b 指定都市以外の市の全国平均と比べて、第一次産業の就業者比率で上回るか、第二次産業の就業者比率で下回ること。
- c 財政力指数が0.72未満であること。

といった形で、工業の地方分散を促す形となっている。

3.2.1.1.6.(一)全総の評価

全総に対する評価については、まず下河辺は、所得倍増計画のもとで地域格差是正論をとったことについて「成功しすぎ」と表現している⁵⁶。工業の再配置に加え、(新産・工特等による)地方への財政の交付が大きく効き、同時に人口が東京へ移動したので一人当たり所得が地方で上昇したため、世界的に類例を見ないほど地域格差が減少した⁵⁷としている。そしてその大きな要因として、「日本の場合には、その流動性が一千万人くらいであって、それを軽く受け入れるだけの経済力があつた」⁵⁸ことを挙げている。こうした下河辺の述懐には、地域格差の是正が、人口移動を大きな前提として政策を立て、それを為すだけの経済力(あるいは経済の成長)があつて初めて完成するという認識が見られる。これは第一章で定義した格差の定義に鑑みれば、もちろん過密都市対策としての絶対的格差是正の考え方もあつたが、それに加え相対的格差是正の一人当たり配分の不平等(地域間不公平)の是正が目指され、それがある程度達成されたことを示している。これはしかし、逆にみれば大都市(人口移動)をある程度は容認しているという立場ということになる。

こうした後者の考え方に基づいて、全総が失敗であつたという見方も多数存在する。華藤健は、「工業開発を中心として高度成長を続け、しかもその集積は、既成大工業地帯を中心として外縁的に拡大してしまい、九州、東北などの地位の低下が著しく、かつ、想像以上の速さと規模で都市化が進行し、特に大都市地域への集中は著しいものとなつた」⁵⁹という、全総での工業開発を中心とした地方分散政策に否定的な見解を示している。本間義人も同様に「日本列島の過密過疎の解消が未だ出来ていないわけであるから、これは全総計画の誤算といつていいだろう。」⁶⁰「現に日本列島の過密過疎は解消しなかつたという結果を見れば、この第一次全総計画は当初の目論み通りにはいかなかつたと評価すべきであろう。」⁶¹といった形で否定し、下河辺氏とは全く逆の見方をしているのである。

新産業都市、工業整備特別地域に対する、地域格差是正への効果に関しては否定的意見も多い。例えば、宮本憲一は、「1965年の国勢調査で、その失敗は早くも明らかになつた。東京・大阪・名古屋の三大都市

⁵⁵ 小野五朗(1999)、p.59

⁵⁶ 下河辺淳(1994)、p.60

⁵⁷ 下河辺淳(1994)、p.92

⁵⁸ 下河辺淳(1994)、p.93

⁵⁹ 華藤健(1975)、p.218

⁶⁰ 本間義人(1992)、p.5

⁶¹ 本間義人(1992)、p.34

圏にわずか5年間で550万人の人口が増え、東海道ベルト地帯（関東、東海、近畿）以外の地域では、人口が増えたのがわずかに北海道・宮城・石川・広島のみであり、殆どの地方都市・農村の人口が減少した」と批判した⁶²。しかし山崎朗はこれに関して、「1962年に開始された政策を1965年の国勢調査を元に批判することには無理があり、新産業都市、工業整備特別地域の第一の目的が太平洋ベルト地帯の形成、高度経済成長にあったとすれば、これらの目的に対しては、成果を上げたと言わざるをえないのではないか」⁶³としている。但し、山崎は太平洋ベルト地帯以外の未開発地域について述べておらず、新産・工特を全総の目的である地域格差是正の中に位置づけるとすれば、必ずしも成功しているという意見とはならない。地域格差是正の効果について「新産都市、工特地区など特定地域に対する公共事業のカサ上げや最近では工業再配置政策による補助金、融資、税制等の助成措置が心理的、物理的に企業ビヘビアに働きかけた効果は無視できない」⁶⁴という見方も確かに存在する。一方、下河辺が述べた地域格差是正の大きな要因である地方財政への交付についても否定的な意見があり、川端⁶⁵のように「60年代の新産業都市などの巨大開発による工場誘致は殆どの地域で失敗し、ハード基盤に投資した自治体はかえって財政的な窮地に追い込まれる結果となった。」とするものがある。

また、全総及びそれに関連して地方分散を促す法律は、これまで紹介してきたように一定の繋がりをもって制定・策定されてきているわけだが、成田頼明⁶⁶は「開発目標の変化に対応して、1965年（昭和30年）以降、個別地域を対象とした多くの地域開発立法が、基本法である国総法を無視して次々と制定され、これらに基づいてそれぞれ地域開発計画が策定されてまいりました。そのために、国総法の基本法的性質は失われ、計画全体の体系がめちゃくちゃになってしまった」として、地域開発の方針がその時々法律に委ねられ、体系的な政策づくりがなされていないという批判をしている。確かに、これまで全総の流れの中で紹介してきた新産業都市建設促進法、工業整備特別地域整備促進法、低開発地域工業開発促進法や、あるいは所得倍増計画、太平洋ベルト地帯構想、そして全国総合開発計画は、それぞれの焦点だけでなく方向性も微妙に、あるいは大きく異なるものとなっている。この点で、全総が国土政策を最も包括的に方向付けたものとして一応認めることはできても、その総合性が十分であるとは言い難い。本論文でテーマに挙げている地域格差是正、あるいは産業の地方分散を一つ挙げても、法律毎にその方向付けは違うと考えられる。

ただ大まかに見れば、政策を担う法律の中でも、後述の工業（場）等制限法その他、首都圏整備法などが都市基盤を整備し都心の工場立地を排除する法律として過密問題（絶対的地域格差）の是正を目指し、これに対し低開発地域工業開発促進法や新産業都市建設促進法等は、地方での経済振興を目指し当時の基幹産業である工業の立地を目指したものであり、さらに辺地法や山村振興法等は特定の条件から開発が遅れがちな地域を指定して振興を促すものであって、これらは相対的地域格差、中でも人口移動を伴わずに地域での発展を目指す地域的配分の不平等（地域間不平等）の是正を目指したものの、という解釈ができる。一方、全総はその本文において、労働力の流動化による格差是正、すなわち一人当たり配分の不平等（地域間不公平）の是正を同時に目指すとしていたが、これに対応した政策は地域格差是正政策という点ではそれほど明示的ではなく、主に都市での良質な住宅供給について日本住宅公団等が担当していた。結果的

⁶² 山崎朗(1998)、p.175

⁶³ 山崎朗(1998)、p.175

⁶⁴ 地域科学研究所(1978)、p.128-129

⁶⁵ 川端基夫(2000)、p.46

⁶⁶ 成田頼明(1989)、p.47

には後述のように、大都市圏に人口が流入することによって一人当たり配分の不平等（地域間不公平）が解消される一方、過密による弊害（絶対的地域格差）は石油危機による不況までさらに深刻化し、地域的配分の不平等（地域間不平等）は新産業都市等に指定された一部の地域以外では解消されなかった。

3.2.1.2. 新全総

新全国総合開発計画は、全総が閣議決定されてからたった7年で再び1969年（昭和四四年）に策定されるのであるが、こうした状況背景については華藤健に詳しい⁶⁷。まず全総を中心とした工業開発を中心として高度成長を続けるが、一方でその集積が太平洋ベルト地帯など既成の大工業地帯を中心として外縁的に拡大してしまい、九州、東北などの地位の低下は相変わらず著しく、かつ想像以上の速さと規模で都市化が進行し、特に大都市地域への集中は著しいものとなって、計画で想定した値と現実の値の乖離がはなはだしくなってきた。また、一方では、地域開発の基本理念として、経済開発優先か住民福祉優先かという問題が議論されてきていたが、新産・工特等これまでの地域開発政策がとかく工業開発中心になりがちであったという批判があり、国民福祉の問題を開発計画の中心課題に取り上げる以降が強まってきた。この他、地域格差の是正、過大都市問題という地域課題について、具体的問題の把握の仕方や政策効果に対する認識の甘さなどが指摘されるとともに、開発方式についても、拠点形成のメカニズム、拠点開発の規模の相互関連性等をより明らかにし、さらには、工業開発中心から地域の特性に応ずる多面的開発方式を検討する必要があるとの意見が強かったとしている。

しかし急激な経済成長の中で、都市化、産業構造の変化、生活の重視、公害・環境問題といった新たな課題が多く生じてくる中で、地域格差是正への取り組みは新全総において変化してくる。佐藤竺は「（新全総）当時としては、もはや東京圏への集中を止める手だてではなく、したがって集中是認とそのため的一点集中型整備を行う方がより現実的とされた」⁶⁸とまで表現して、格差是正への注目自体が弱まったとしている。これはやや極端な意見であるが、工業開発を中心としてその最適な配置を考案し、それに従って大都市圏以外への整備を進めた全総の時代とは、地域格差是正政策のスタンスが大きく異なっている。

3.2.1.2.1. 新全総の概要

新全総の基本的目標は、次の4つの課題を調和せしめつつ、高福祉社会を目指して、人間のための豊かな環境を創造することとしている⁶⁹。

- ア) 長期に渡る人間と自然との調和、自然の恒久的保護保存
- イ) 開発基礎条件の整備による開発可能性の全国土にわたる均衡化
- ウ) 各地域の独自の開発整備による国土利用の再編効率化
- エ) 都市、農村を通じる安全、快適で文化的な環境条件の整備保全

この中には「全国土にわたる均衡化」という意味で地方分散に関係する語句が出てきているが、その対象は「開発可能性」であり、そのために「開発基礎条件を整備」というスタンスとなっている。これ

⁶⁷ 華藤健(1975)、p.218

⁶⁸ 佐藤竺(1987)

⁶⁹ 経済企画庁(1969)

だけでは地域格差是正を志向しているといっても、どのような形で考えているのかはわかりづらい。

この点について栢原英郎⁷⁰は「(新全総は)工業のみでなく農林水産業から観光レクリエーションまで、多様な産業開発プロジェクトを遠隔地に展開しようとしている」として地方分散の対象が工業(企業・インフラ)だけでなく、様々な産業やインフラを含めた分散による均衡を目指していたと述べており、同様の指摘は地域科学研究所⁷¹によってもなされている⁷²。このことは人口移動を前提としない、地域的配分の不平等(地域間不平等)の解消を強く求め同質化を狙ったと考えられる動きである。

地域計画研究所による見解は、さらに地方分散に関する(現在からみれば)楽観的な見通し⁷³を示しており、地方分散が経済合理性に元々かなっているのを、それを促すような施策を立てればよいという結論となっている。大園他も、新全総策定以降の状況を踏まえて「1973年(昭和48年)の石油危機以降の景気の大幅な後退と長期的停滞に伴い、今日では企業の設備投資活動が減退し、工業の分散傾向も停滞している。・・・(しかし)長期的には、工業の過密地域から地方圏への移転立地と地方圏における新規の工業基地建設等に伴う工業立地の進展を反映し、また地方都市の整備ならびに三大都市圏等における工業及び人口の集中抑制等により、工業及び人口の地方分散が進み、国土の均衡ある開発発展の方向へ進むものと考えられる。」として地方分散には楽観的な見解を示している⁷⁴。

こうした楽観的な考え方が当時の主流を占めていたかどうかは定かではないが、新全総の主要な政策である地方での「大規模開発プロジェクト」についても、地方分散に対するこうした思想のもとに作られたと考えられても矛盾がない。このことについて、次に検討してみよう。

3.2.1.2.2. 大規模開発プロジェクト

新全総で採用された「大規模開発プロジェクト方式」は、全総の拠点開発方式とはかなり性質が異なるものの、「大規模プロジェクトが行われた地域が飛躍的に発展し、漸次その効果が全国土に及び、全国土の利用が均衡のとれたものになるという方式とされている」⁷⁵点で、地方分散と地域格差是正、とりわけ地域的配分の不平等(地域間不平等)の是正を念頭においた方式であると考えることができる。それは当時、既存工業地帯における工場分散をはかるとともに全国的ネットワークの整備に支えられた遠隔地における大規模工業団地の建設等が主要な課題になっていた⁷⁶という背景の下で策定された。

この点を、経済企画庁の文献⁷⁷からあたると、「全総で採られた拠点開発方式の内容をさらに充実させた」ネットワークプラス大規模開発プロジェクト方式により、中枢管理機能の集積と物的流通の機構とを

⁷⁰ 栢原英郎(1985)

⁷¹ 地域科学研究所(1978)、p.142-143

⁷² 「旧全総の開発戦略は工業が中心であって、むしろ工業が唯一の開発ツールであるというような感じがあったわけですが、四四年五月の新全総になりますと、それが少し修正されてまいるわけですが。」地域科学研究所(1978)より

⁷³ 「・・・過度集中の不利益・・・労働力の大都市への流入も、そろそろ限界があるんじゃないかという感じが出てまいっております、地方分散がかなり進みそうな見通しであった。この結果新全総が生まれません仮定では、旧全総の時ほど地方分散の必要性は強調されないで、むしろ地方分散が経済合理性に合っているんだ、効率的なんだという考え方が非常に強く出ていたように思うのでございます。」地域科学研究所(1978)より

⁷⁴ 大園英夫・藤井隆・飯島貞一編著(1980)、p.99

⁷⁵ 栢原英郎(1985)

⁷⁶ 大園英夫・藤井隆・飯島貞一編著(1980)、p.245

⁷⁷ 経済企画庁(1975)、p.53

体系化するための全国的なネットワークを整備し、この新ネットワークに関連させながら各地域の特性を活かした自主的、効率的な産業開発、環境保全に関する大規模開発プロジェクトを計画し、これを実施することが、上記のような全国土の均衡に繋がると考えられていた。

大規模開発プロジェクトの具体的な構想は、華藤⁷⁸によれば、3つのタイプに分類されている。第一のタイプは、一次圏内のサブネットワークを介して、日本列島の全域にその効果が及ぶ新ネットワークを形成する全国的な通信網・航空網・高速幹線鉄道網・高速道路網・港湾などの建設・整備に関するもの、第二のタイプは、産業規模の拡大、技術の集大成、大量生産方式を伴い、新ネットワークの形成と関連しながら展開する大規模な産業開発プロジェクト、第三のタイプは、環境保全の観点から推進するプロジェクトである。

しかし周知のように、新全総策定当時予想されていた大規模工業基地の建設計画は再検討を余儀なくされてきた。特に上記のうち第二・第三のタイプはおしなべて失敗したと考えられている。ここではその詳細には触れないが、それをもたらした事情として、大園他⁷⁹は次のようにまとめている。

新全総当時想定されていた経済基調が昭和40年代後半、なかでも石油危機以降大きく低成長へとシフト（年率9%程度の成長率から約6%へ）し、大規模工業基地が予定している石油・石油関連産業などの装置産業の設備投資、新規立地の見通し等を不確実なものにしていること

大規模工業開発の中心業種である基礎資源型の装置工業は同時に公害の発生源産業であることから、大規模工業基地の策定に当たる地元地方公共団体は、当初の基幹資源型工業中心の開発計画を修正あるいは縮小して地元住民の意向を反映した地域開発計画を推進しようとしたこと

確かに、⁸⁰の影響は非常に大きい、さらに挙げるとすれば、基礎資源型の装置工業自体が産業構造の変革によって成長の中心産業になり得なかったという事実が挙げられる。それに関連して、新全総策定当初はネットワークの形成により「経済合理性のもとで」産業や人口が地方に移転するという考え方が主流となっていたが、1970年代後半以降は「軽薄短小の時代」と言われる産業構造の変化の中で、電機電子産業などいわゆるフットルースな産業が自動車産業等と肩を並べて成長の中心となった。

3.2.1.2.3. 新全総の評価

新全総、とりわけ新ネットワークの構築は、その後の日本の国土構造と地域格差是正に大きな影響を与えるのであるが、地域格差是正と結びつけてなされた論評は、全総や後述の四全総に比べると少なくなっている。

山崎朗は地方分散の面から新全総に肯定的な評価を与えている。山崎は「問題点はあるにしる、国土計画の役割を明確に示したのは、戦後4回の全国総合開発計画の中では、やはり新全総であったように思われる」⁸⁰として、大規模プロジェクトなど一部の結果はどうあれ国土計画の意義から役割を明確に示したことを評価し、また「90年代の工場の地方分散は、民間企業の自立的な地方分散傾向を反映した結果であろう。・・・新全総の提唱した新ネットワークの整備が、約30年後に新全総の想定とはやや形を変えて効果を発揮し始めた」⁸¹として地域格差是正にもよい評価を与えている。

⁷⁸ 華藤健(1975)、p.224

⁷⁹ 大園英夫・藤井隆・飯島貞一編著(1980)、p.253

⁸⁰ 山崎朗(1998)、p.203

⁸¹ 山崎朗(1998)、p.199-

一方、本間義人⁸²は全総の目的の中でも「国土の均衡化」がとりわけ重視された目標であったことは認めつつも、実際は、所得倍層計画以来の経済成長路線から変化がなかったとして批判している⁸³。華藤も、新全総が地方分散に為した変化については、人口・産業の大都市集中がその集中のテンポを鈍化させてはいるものの依然として続いたとして地方分散の効果にはやや否定的であり、結果として大都市での過密問題が深刻化していることを指摘している⁸⁴。

3.2.1.3. 高度成長期のその他の政策

ここまで高度成長期の政策を、全総及び新全総との関連から紹介してきたが、それ以外に地方分散、地域格差是正と関連する政策をここでレビューする。

3.2.1.3.1. 首都圏整備法、北海道・沖縄開発法、開発促進法

全総が策定される以前の1950年代から、各地方圏域においてそれぞれの問題に対応した整備法を策定しようという動きが出てきた。過密化が問題になり始めた大都市圏においては、1956年に首都圏における大都市再開発の推進と人口抑制を掲げた首都圏整備法が制定され、首都圏を既成市街地、近郊整備地帯、都市開発区域（既成市街地、近郊整備地帯以外の地域）に区分して、基本計画、整備計画、事業計画が作成されることになった。一方インフラ不備と過疎化の問題が深刻化していた地方圏においては、1957年には後進地域開発としての工業開発の意義と必要性、格差是正の重要性を強調した一連の地域ブロック法の先駆けとなる東北（新潟県を含む）開発促進法が制定され、以降各地域⁸⁵でこうした開発促進法が策定され⁸⁶、各地方の開発促進計画⁸⁷が1958年の東北地方以降、各地域で閣議決定をみている。北海道の開発は、北海道開発法に基づいて北海道開発庁が各省庁の計画をとりまとめる形で行われた⁸⁸。

計画の推進に際しての財政上の優遇措置については、東北開発促進法および九州、四国地方開発促進法において重要指定公共事業の実施促進のため、国の高率負担制度が取られていたが、1961年（昭和三六年）には「後進地域の開発に関する公共事業に係る国の負担割合の特例に関する法律」が制定され、統一的な財政援助が行われることになった⁸⁹。しかし小田によれば、これらの地域開発立法は強力な実行計画と規

⁸² 本間義人(1992)、p.43-

⁸³ 「（新全総の「計画の目標」の4つに触れた後で）その中でも重視されたのは（口）（著者注：国土の利用が一部の地域に過度に偏して、効率を低下せしめることのないよう、全国土を有効に活用するため、開発の基礎条件を整備して、開発可能性を全国土に拡大し、均衡化すること）であって、日本列島をさらにくまなく開発することであり、しかも、それに沿った計画のフレームは「所得倍層計画」以来の経済成長路線でしかなかったのである。」

⁸⁴ 「新全総においては、過密現象が顕著化している大都市について、中枢管理機能を強化し、大都市に立地することが適当でない工場などを分散するとともに、防災・公害防止などの観点から大都市の改造を行う計画であった。しかしながら、現実には、人口・産業の大都市集中は、その集中のテンポを鈍化させてはいるものの依然として続き、昭和48年の夏期に発生した水不足・電力不足など大都市に賦存する国土資源はその限界に達しつつあるといえよう。」

⁸⁵ 九州地方開発促進法が1959年に、1960年には四国地方開発促進法、中国地方開発促進法、北陸地方開発促進法がそれぞれ制定をみた。

⁸⁶ 小田清(2000)、p.108

⁸⁷ 1959年九州、1960年四国、1964年中国、北陸。

⁸⁸ しかし小田（小田清(2000)、p.107）は、北海道開発庁は企画立案官庁としての存在で実質的な開発事業予算がないため、事実上の発言権は各省庁（旧農水・運輸・建設）にあったとしている。

⁸⁹ 大園英夫・藤井隆・飯島貞一編著(1980)、p.234-235

制手段を持ち合わせていなかったため、さらに大都市へ人口と産業を集中させ、地域間格差をますます拡大していったとされる⁹⁰。

3.2.1.3.2.工業等制限法・工場等制限法

これまでみた、またこれからみる国土政策の具体的内容のほとんどは、工場の地方分散を図る法律であり首都圏の産業立地を制限するものではなかった⁹¹。この役割を担ったのが、1959年の「首都圏の既成市街地における工業等の制限に関する法律」（いわゆる「工業等制限法」）と、1964年の「近畿圏の規制都市区域における工場等の制限に関する法律」（いわゆる「工場等制限法」）である。

この二法では、すでに集中が進んでいた東京圏・関西圏の都心部への産業立地を直接規制するため、都心の既成市街地⁹²の区域内での一定面積以上での工場・大学の新增設が原則として禁止されたのである。基本的にはどのような業種も対象とされ、この制限から特例的に除外された工業は、「市民生活に密着していて保存のきかない製品」を製造する業種、例えば、牛乳、発酵乳、アイスクリーム類、生パン、生菓子、豆腐、生コンクリートなどの製造業、食品冷凍業、新聞業など、「輸送時間指向型」工業といえる特性を持ち、大市場から離れた立地は極めて不利となる業種のみとなっている。

これらの法律は、産業構造の転換が生じる前後にかけて極めて強力であったという指摘が多い。当時、すでに太平洋ベルト地帯への工業の集中が過密問題（絶対的地域格差）を深刻化させていたため、（当時）臨海部を制限区域に含んだこの法律はそれに対して大変強い効力を持っていた。これらの法律は既存工場の操業まで禁止するものではないが、既存工場の規模拡大が既存の場所においてはできないので、設備の更新時期などを契機として転出する企業がかなり多く、実際、首都圏の既成市街地においてはこの法律が制定されてから、大規模工場の制限区域外への転出が多く見られた⁹³。工業等制限法が施行されてから20年近くたった1978年に国土庁によって行われた調査⁹⁴によれば、1960年から1975年までの15年間で、工業等制限法の規制区域に覆われている東京23区では規制の対象となっている大事業所（工場）の減少⁹⁵が著しく、事業所数は都市型産業の増加を反映して上昇しても、従業員数は75%程度に減少し、全国に対するシェアは事業所数、従業者数とも減少し、工業等制限法の直接的な影響が存在していることを示している。また富田⁹⁶も、川崎市における1969年から1984年に市外へ転出した面積2000平米以上の工場数が90に及ぶ（合計面積は200万平米）というデータを紹介して、この法律による規制の強力さを指摘している。

こうした既存集積の立地地域における強力な規制が可能であった理由として、グローバル化がまだ進展せず、直接の規制による排除が国外への流出を招く心配がそれほど大きくなかったことが挙げられる。深刻化していた過密問題、及び公害・環境問題に対する国民の意識の高まりを背景に、高度の経済成長が求められていた時期であっても、過密問題（絶対的地域格差）を是正する手段として大都市圏での立地規制

⁹⁰ 小田清(2000)、p.108

⁹¹ 富田和暁(1991)、p.110

⁹² 制定当初は東京都区部・武蔵野市・三鷹市で制限基準面積が床面積1000平米以上、その後区域が拡大され、横浜市・川崎市等の規制市街地も制限区域となり、また工場の制限基準面積が500平米に引き下げられた。1999年現在では、工場は一部を除き500平米以上、大学・高等専門学校で1500平米以上、専修学校及び各種学校は800平米以上のものが制限される（神代博史(1999)）。関西では、大阪市全域、尼崎市・京都市・神戸市・東大阪市等の一部であり、制限基準面積は1000平米。

⁹³ 富田和暁(1991)、p.110-111

⁹⁴ 国土庁(1978)

⁹⁵ 延べ建築面積などを含む。

⁹⁶ 富田和暁(1991)、p.110-111

を実施することが可能であった。

もちろんこの法律に対して、首都圏の制限区域内の地方自治体側からは、こうした強力な規制に反対する要望が多く出されてきた。特に産業構造が転換し、都市化の原因が第三次産業雇用であると言われ出した80年代後半から90年代になると、大都市の過密の主因が工場ではなくオフィス雇用になってきたこと、大規模工場の転出に伴う影響で関連工場の転出も生じて地域産業の衰退をもたらすようになったこと、さらに工業の質が変化し工場環境対策も整って過密による弊害も軽減されてきたことから、制限区域内の地方自治体は法律の改廃を要望していた。

しかし政府はそうした状況をもってしても政策変更を長らく行わなかった。90年代に入り、工業集積による過密問題（絶対的地域格差）が軽減され、同時に規制緩和の流れが本格的になり、一方でグローバル化の進展により産業の空洞化が危惧されていた時期にあってもなお、この両法による規制を長らく外さなかったのは、規制の緩和や撤廃に対する地方圏の自治体の反発があったからであると考えられ⁹⁷、その方向性は過密問題（絶対的地域格差）の是正から、相対的地域格差の中の地域的配分の不平等（地域間不平等）の是正へと変化していったと考えられる。

⁹⁷ 1998年当時、柳沢伯夫国土庁長官（当時）は、都市部への工場立地を規制する工業（工場）等制限法の見直しについて「正面切って撤廃というと、国政全般の方向転換と受け取られる。修正の方向が現実的で、全廃は難しい」との考えを示している。（日本経済新聞 1998年10月13日2面より）

3.2.2. 製造業の立地状況の把握

ここでは、前項のような政策に対応して、製造業の立地状況が短期的にどう変化したかを中心に、文献レビューを通じてデータを収集し、本論文のテーマから解釈を加えることにする。基本的にこの項で扱うのは製造業企業の活動（立地数、工業出荷高等）であり、地域格差を最終的に示す指標については後の節に回すが、製造業活動との比較として取り上げる場合に一部重複する場合がある。

3.2.2.1. 基本的な指標の変化

まず、通産省の『工業統計表』を用いた4人以上の工場数の推移を、山崎朗の文献から引用すると、1955年から1969年の約15年間の間に大都市圏での工場数の立地シェアは増加し、新産業都市、工業整備特別地域などの指定にも関わらず立地の集中傾向があることが窺える。特に西日本の相対的シェアの低下は著しい。

| | 1955 | | 1969 | | |
|----------|---------|--------|---------|--------|---|
| 北海道 | 4,922 | 2.6% | 10,363 | 2.6% | = |
| 北東北 | 3,606 | 1.9% | 7,676 | 1.9% | = |
| 南東北 | 11,694 | 6.3% | 23,711 | 5.9% | |
| 関東内陸 | 14,656 | 7.8% | 34,152 | 8.5% | |
| 関東臨海 | 40,240 | 21.5% | 97,923 | 24.3% | |
| 東海 | 31,555 | 16.9% | 66,959 | 16.6% | = |
| 北陸 | 7,402 | 4.0% | 16,978 | 4.2% | = |
| 近畿内陸 | 8,665 | 4.6% | 19,912 | 5.0% | |
| 近畿臨海 | 28,714 | 15.3% | 62,895 | 15.6% | = |
| 山陰 | 2,312 | 1.2% | 3,661 | 0.9% | |
| 山陽 | 9,784 | 5.2% | 18,835 | 4.7% | |
| 四国 | 7,430 | 4.0% | 12,890 | 3.2% | |
| 北九州 | 10,037 | 5.4% | 16,829 | 4.2% | |
| 南九州 | 6,085 | 3.3% | 9,392 | 2.3% | |
| 京浜工業地帯 | 32,397 | 17.3% | 75,792 | 18.8% | |
| 阪神工業地帯 | 26,652 | 14.2% | 81,942 | 20.4% | |
| 大都市圏 | 123,832 | 66.2% | 281,841 | 70.1% | |
| 東京300km圏 | 106,909 | 57.1% | 243,409 | 60.5% | |
| 太平洋ベルト地帯 | 130,883 | 70.0% | 289,674 | 72.0% | |
| 全国 | 187,101 | 100.0% | 402,176 | 100.0% | = |

注：単位：従業員4人以上の工場数。シェア(%)は全国に対するもの。：0.3%以上のシェア上昇、：0.3%以上のシェア低下。

出所：通産省『工業統計表』

表3 - 1 地域別工場数の推移
出典：山崎(1999)より筆者編集

その他の基本的な指標として、戦後すぐから高度成長期までの人口、工業従業員数、工業出荷高の地域別シェアを算出した大園他¹によれば（表3 - 2）、三大都市圏では、戦後復興期において人口、工業従業員数、工業出荷高いずれもでシェアの大きな拡大を示しており、その後の高度成長期においても人口シェアは上昇、工業出荷額、従業員数はそのシェアをわずかに減少したものの依然として高い状態となっており、それらのシェアは人口シェアを大きく上回っている。三大都市圏周辺地域においては、戦後復興期のシェアの停滞から高度成長期には上昇に転じ、その他の地方圏も工業従業員数、工場出荷高においては戦後復興期のシェア減少を高度成長期で一部回復する形となっている。しかし人口は高度成長期において

¹ 大園英夫・藤井隆・飯島貞一編著(1980)、p.92-93

もその他の地方圏で一貫してシェアが減少し続けている。

高度成長期とともに行われる工業の地方分散政策の時期に、工業従業員数・工業出荷高が、三大都市圏からその周辺地域及びその他の地方圏に分散していることから、工業の地方分散政策の効果がある程度あったことを示している。しかし人口については、高度成長期においても三大都市圏への集中が続いていた。

当時は、「一般に特定の地域に工業集積が進むと、関連産業も発達し、それらにつれて人口が増加し、これに対応して都市機能も整備され、さらにこの都市機能を求めて産業と人口が集積し、拡大された人口は人口生産力の高まりにより、さらに人口の拡大集積と産業の集積を加速する。」²と大園他が述べるように、一般的に工業集積と人口との関連は非常に密接であり、また工業集積が関連産業を含めた新たな集積を呼ぶといった考え方が一般的であった。しかし高度成長に伴う産業構造の変化などによって、工業と人口の地理的關係性が実際には低下してきたことがこの表より示されている。

| | 地域 | 1950年 | | 1955年 | | 1960年 | | 1965年 | | 1970年 | | 1974年 | |
|--------|-----------|--------|--------|--------|--------|---------|--------|---------|--------|---------|--------|---------|--------|
| | | 千人 | シェア | 千人 | シェア | 千人 | シェア | 千人 | シェア | 千人 | シェア | 千人 | シェア |
| 人口 | 全国 | 83,199 | 100.0% | 89,837 | 100.0% | 95,055 | 100.0% | 99,483 | 100.0% | 103,521 | 100.0% | 109,574 | 100.0% |
| | 三大都市圏 | 30,068 | 36.1% | 34,198 | 38.1% | 37,810 | 39.8% | 43,278 | 43.5% | 48,135 | 46.5% | 52,258 | 47.7% |
| | 三大都市圏周辺地域 | 16,805 | 20.2% | 17,241 | 19.2% | 17,559 | 18.5% | 17,533 | 17.6% | 17,910 | 17.3% | 18,810 | 17.2% |
| | その他の地方圏 | 36,326 | 43.7% | 38,398 | 42.7% | 39,686 | 41.8% | 38,668 | 38.9% | 37,476 | 36.2% | 38,506 | 35.1% |
| 工業従業員数 | 全国 | 3,860 | 100.0% | 5,511 | 100.0% | 8,169 | 100.0% | 9,921 | 100.0% | 11,680 | 100.0% | 11,502 | 100.0% |
| | 三大都市圏 | 2,067 | 53.5% | 3,111 | 56.5% | 4,897 | 59.9% | 5,903 | 59.5% | 6,721 | 57.5% | 6,288 | 54.7% |
| | 三大都市圏周辺地域 | 680 | 17.6% | 940 | 17.1% | 1,371 | 16.8% | 1,761 | 17.8% | 2,217 | 19.0% | 2,261 | 19.7% |
| | その他の地方圏 | 1,113 | 28.8% | 1,460 | 26.5% | 1,901 | 23.3% | 2,257 | 22.7% | 2,742 | 23.5% | 2,953 | 25.7% |
| 工業出荷額 | 全国 | 22,943 | 100.0% | 67,694 | 100.0% | 155,786 | 100.0% | 294,971 | 100.0% | 690,347 | 100.0% | ##### | 100.0% |
| | 三大都市圏 | 13,457 | 58.7% | 42,491 | 62.8% | 103,986 | 66.7% | 196,252 | 66.5% | 450,895 | 65.3% | 781,036 | 61.2% |
| | 三大都市圏周辺地域 | 3,391 | 14.8% | 9,442 | 13.9% | 22,013 | 14.1% | 45,379 | 15.4% | 120,122 | 17.4% | 245,638 | 19.3% |
| | その他の地方圏 | 6,095 | 26.6% | 15,761 | 23.3% | 29,787 | 19.1% | 53,340 | 18.1% | 119,330 | 17.3% | 249,068 | 19.5% |

注：「三大都市圏」：東京、神奈川、埼玉、千葉、愛知、岐阜、三重、静岡、大阪、兵庫、和歌山
 「三大都市圏周辺地域」：茨城、栃木、群馬、山梨、長野、滋賀、京都、奈良、岡山、広島、山口
 出所：人口は自治省『住宅基本台帳に基づく人口、世帯数表』

表3 - 2 地域別の人口、工業（従業員数、出荷額）の推移
 出典：大園他(1980)p.93、筆者編集

大園他はこの分析から、「人口については、まだ顕著な分散傾向は見られず、依然として三大都市圏のシェアは高く微増している。」³としながらも、その原因は石油危機に端を発する景気後退による短期的なものであり、「長期的には、工業の過密地域から地方圏への移転立地と地方圏における新規の工業基地建設等に伴う工業立地の進展を反映し、また地方都市の整備並びに三大都市圏等における工業及び人口の集中抑制等により、工業及び人口の地方分散が進み、国土の均衡ある開発発展の方向へ進む」⁴と結論づけている。

板倉勝高は、工業従業者の分析を同じような視点で行っており（表3 - 3）、「常識的には高度成長期の前半大都市集中、後半地方分散といわれているが、・・・1960年から大都市域の比率は低下し始めている。」⁵としており、さらに工業従業者の労働生産性（工業従業者一人当たりの付加価値生産額）を示して、1955年～77年の間に日本の労働生産性は12.7倍になっているものの、この水準を上回っているのは南関東、東海、近畿の三大都市圏と、その周辺部分の北関東、北陸、東山、山陽、四国だけで、これらが工業既集積地であるとしている。ただし、それぞれの年の地域別指数を比較してみると、北海道、北東北、南東北、山陰、南九州といった地域で高度成長期以前は労働生産性は相対的に伸び悩んでいたのが、高度

² 大園英夫・藤井隆・飯島貞一編著(1980)、p.93

³ 大園英夫・藤井隆・飯島貞一編著(1980)、p.97-98

⁴ 大園英夫・藤井隆・飯島貞一編著(1980)、p.98

⁵ 板倉勝高(1988)、p.12-15

成長期を経るに従って次第に他の地域に比べても労働生産性が伸びるようになってきている。逆に太平洋ベルト地帯においても、近畿、山陽といった地域においては生産性の伸びが低下していることがわかる。このことは、工業に限って言えば、地方でもより高付加価値な産業が浸透しつつあり、また時期的に高度成長期での変化が大きいことから、地方分散政策もある程度の影響を持っていたと解釈することができる。

| | 1955 | 1960 | | 1973 | | 1977 | |
|------|------|------|--------|-------|--------|-------|--------|
| | 万円 | 万円 | 1955=1 | 万円 | 1955=1 | 万円 | 1955=1 |
| 日本全国 | 42.5 | 65.9 | 1.55 | 342.3 | 8.05 | 538.6 | 12.67 |
| 北海道 | 49.7 | 70.4 | 1.42 | 298.3 | 6.00 | 474.6 | 9.55 |
| 東北 | 33.6 | 44.8 | 1.33 | 210.2 | 6.26 | 347.4 | 10.34 |
| 北関東 | 30.9 | 42.9 | 1.39 | 305.7 | 9.89 | 514.7 | 16.66 |
| 南関東 | 48.6 | 74.4 | 1.53 | 395.8 | 8.14 | 629.7 | 12.96 |
| 北陸 | 32.3 | 50.6 | 1.57 | 268.5 | 8.31 | 412.1 | 12.76 |
| 東山 | 25.1 | 40.3 | 1.61 | 241.4 | 9.62 | 408.2 | 16.26 |
| 東海 | 39.6 | 64.4 | 1.63 | 358.0 | 9.04 | 558.8 | 14.11 |
| 近畿 | 45.8 | 71.5 | 1.56 | 387.3 | 8.46 | 591.8 | 12.92 |
| 山陰 | 31.4 | 43.5 | 1.39 | 199.2 | 6.34 | 303.0 | 9.65 |
| 山陽 | 42.2 | 73.8 | 1.75 | 375.3 | 8.89 | 570.2 | 13.51 |
| 四国 | 32.6 | 51.1 | 1.57 | 290.8 | 8.92 | 485.4 | 14.89 |
| 北九州 | 48.6 | 74.9 | 1.54 | 282.9 | 5.82 | 491.9 | 10.12 |
| 南九州 | 33.9 | 50.1 | 1.48 | 219.2 | 6.47 | 347.3 | 10.24 |
| 沖縄 | - | - | - | 323.6 | - | 420.0 | - |
| | 指数 | 指数 | 増減 | 指数 | 増減 | 指数 | 増減 |
| 日本全国 | 100 | 100 | = | 100 | = | 100 | = |
| 北海道 | 117 | 107 | | 87 | | 88 | = |
| 東北 | 79 | 68 | | 61 | | 65 | |
| 北関東 | 73 | 65 | | 89 | | 96 | |
| 南関東 | 114 | 113 | = | 116 | = | 117 | = |
| 北陸 | 76 | 77 | = | 78 | = | 77 | = |
| 東山 | 59 | 61 | = | 71 | | 76 | |
| 東海 | 93 | 98 | | 105 | | 104 | = |
| 近畿 | 108 | 108 | = | 113 | | 110 | |
| 山陰 | 74 | 66 | | 58 | | 56 | = |
| 山陽 | 99 | 112 | | 110 | = | 106 | |
| 四国 | 77 | 78 | = | 85 | | 90 | |
| 北九州 | 114 | 114 | = | 83 | | 91 | |
| 南九州 | 80 | 76 | | 64 | | 64 | = |
| 沖縄 | - | - | - | 95 | - | 78 | |

注)「指数」は全国を100とした時の数値、「増減」は指標が+3以上なら、-3以下なら、それ以外は=で示した。

表3 - 3 高度成長期の労働生産性の変化
出典:板倉(1988)p.15より著者編集

地域科学研による分析⁶はそのことをよく捉えていて、上記と類似の分析を下に、工業立地の「にじみ出しの拡散」の反映として三大都市圏から周辺地域を経て地方圏に工業立地が分散していると捉え、「昭和30年代後半から始まった工業の地方分散の効果が次第に現れ始めた」と結論づけている。

富田和暁⁷のように、多額の公共投資が地方の指定地域に投じられたにも関わらずその成果は十分ではなく、いぜんとして太平洋ベルト地帯への(工業の)集積が進行しているとする意見もあるが、そのデータの根拠は判然としない。

⁶ 地域科学研究所(1978)、p.116-119

⁷ 富田和暁(1991)、p.93-94

総じて、前項で紹介した高度成長期の工業の地方分散政策は、総じて工業の分散に成功したと考えることができるだろう。もちろんこれと、全総などが述べるような「均衡の取れた開発」とは全くイコールなわけではなく、それには地域格差の検討をしなければならない。これについては後述する。

3.2.2.2. 個別政策の総合的評価

高度成長期の個別の工業立地分散政策については、個別には様々な文献が様々な方法で評価し、その代表的なものは、前項の評価のところでも述べたが、こうした政策の総合的評価については、国土審議会調査部会産業専門委員会⁸が行っている。表3-4より指定地域における工業出荷額のシェアを見ると、新産業都市、工業整備特別地域、低開発地域ともに、1965年から1975年までの10年間でそれぞれ全国シェアを1%以上(新産:1.3%、工特:1.7%、低開発:1.6%)伸ばしている。それぞれ1%以上2%未満であり、この数字が大きいかどうかについては議論が分かれるところかもしれないが、地方分散を目指した新産・工特地域について、1975年を目標とする第一次基本計画でいずれも94%と高い達成率であったことや、本表などからシェアをみて基本的に工業が分散傾向にあることなども踏まえると、それぞれの政策が分散に寄与したと考えられる。

| 単位:% | 1965年 | 1970年 | 1975年 | 1978年 |
|----------------|-------|-------|-------|-------|
| 低開発地域(1961) | 4.9 | 5.2 | 6.2 | 6.5 |
| 新産業都市(1962) | 8.1 | 8.3 | 9.8 | 9.7 |
| 工業整備特別地域(1964) | 6.0 | 6.6 | 7.6 | 7.1 |

注)「低開発地域」は低開発地域工業開発促進法に基づく指定地域。

表3-4 工業の地方分散を担う特別法による指定地域の工業出荷額全国シェア
出典:国土審議会調査部会産業専門委員会(1982)より筆者編集

また長期的な成長率については、石油危機までの高度経済成長期において、新産・工特地域での成長が工業出荷額だけでなく人口においてもめざましかった。しかし石油危機以降は全国と同水準となり、1980年代になると工業出荷額で全国平均を下回っている。このことは短期的に、また特定産業に対する新産・工特政策の効果は見られたものの、産業構造の変化などによってそれは限られたものとなったという見方が出来る。

| 単位:% | | 1967-75 | 1975-80 | 1980-85 | 1985-89 |
|-------|-------|---------|---------|---------|---------|
| 工業出荷額 | 新産・工特 | 909.4 | 68.9 | 15.8 | 10.2 |
| | 全国 | 718.0 | 68.5 | 19.4 | 12.7 |
| 人口 | 新産・工特 | 31.4 | 5.9 | 3.7 | 1.5 |
| | 全国 | 18.7 | 4.6 | 3.4 | 2.2 |

出所:国土庁地方産業振興室提供資料より引用の著者作成

表3-5 新産・工特の長期的な成長率傾向
出典:山崎(1992)より筆者編集

また工業等制限法については国土庁が1978年に調査⁹しており、それによれば、1960年からの15年間で、工業等制限法の規制区域に覆われている東京23区では規制の対象となっている大事業所(工場)の減少¹⁰が著しく、事業所数は都市型産業の増加を反映して上昇しても、従業員数は75%程度に減少し、全国に対す

⁸ 国土審議会調査部会産業専門委員会(1982)

⁹ 国土庁(1978)

¹⁰ 延べ建築面積などを含む。

るシェアは事業所数、従業者数とも減少し、同法の直接的な影響が存在していることを示しており、同法の影響が非常に大きかったといえる。

3.2.2.3. 産業構造の転換

さらにここでは業種別の動向についても見ておきたい。藤本義治¹¹は戦後すぐからの全国レベルでの工場出荷額構成比の変遷を工業統計表から作成している(表3 - 6)。それによれば、繊維系を中心として、食品系、化学系、金属系といった資源立地型工業が、機械系(一般機械、電気機械、輸送機械、精密機械)とともに大きなシェアを持っていたが、高度成長と工業の地方分散が行われる1960年代では機械系が飛躍的に伸び、繊維系、食品系、化学系といった分野は軒並みシェアを低下させている¹²。

| 単位: % | 1950 | 1955 | 1960 | 1965 | 1970 | 1975 |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 食品系 | 13.4 | 17.9 | 12.4 | 12.5 | 10.4 | 11.9 |
| 繊維系 | 23.2 | 17.5 | 12.4 | 10.3 | 7.8 | 6.8 |
| 木材系 | 8.1 | 9.2 | 8.4 | 8.8 | 8.0 | 7.6 |
| 化学系 | 14.3 | 12.9 | 11.8 | 12.3 | 10.6 | 14.1 |
| 金属系 | 16.0 | 17.0 | 18.8 | 17.7 | 19.3 | 17.1 |
| 機械系 | 13.9 | 14.8 | 25.7 | 26.6 | 32.2 | 29.8 |
| その他系 | 11.1 | 10.5 | 10.5 | 11.8 | 11.7 | 12.7 |
| 計 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

注) : 1%以上のシェア増加、 : 1%以上のシェア減少

表3 - 6 高度成長期の業種別工業出荷額構成比から見た産業構造の変化
出典: 藤本義治(1994)から筆者編集

この状況を大園他¹³は次のように説明している。

「昭和30年代の高度成長期は臨海重化学工業のコンビナートが主要業種としての役割を果たしてきた。これらの業種はその性格上、輸入資源への依存度が高く、スケールメリットと結合利益を追求し、巨大化と一貫化を指向する。すなわち、集中し、巨大な集積を形成することにメリットがあった。したがって当然の帰結として大工業地帯が開発され、関連加工業もその近傍に集中した。

また我が国の場合、需要市場や関連諸機能の集積の関係で、コンビナート基地が都市近郊、ないし外縁地域の臨海部に立地する例が多く、都市と工業とが混在し、産業公害、環境汚染、交通混雑、騒音、生活環境の破壊などの弊害を発生する例も少なくなかった。

これに対し昭和40年代の主導業種は機械系の組立工業に代わってきている。公害、環境問題の多発による重化学工業の立地難とコンピュータをはじめとする電子工学技術のめざましい進歩による変化であり、高付加価値、省資源、省エネルギー、知識集約化の方向への構造的転換である。

機械系の組立工業は概して労働装備率が高く、製品単位当たりの運賃負担力も大きく、立地選択の自由度が高い性格を持っている。しかも新しい技術を研究開発することにより、新生産システムを構成し、新製品を創り出すことができる。そして技術が確立すれば工程分離、専門工場への分化などが可能となり、このことがこの種の工業を地方に分散、展開させることを容易にし、新しい立地動向や地域構造の変化を生み出したといえよう。」

たしかに重化学工業系のコンビナートは経済成長をもたらす反面、日本の国土の地理的要因も手伝って

¹¹ 藤本義治(1994)、p.55-56

¹² 但し、1970年から1975年にかけては逆の動きが見られる。これは短期的な不況の影響であると考えられ、1980年には再び同様の傾向を取り戻す。

¹³ 大園英夫・藤井隆・飯島貞一編著(1980)、p.92

都市内や都市周辺に立地し、様々な都市問題や公害を引き起こした。前項で説明した地方分散政策はそのような問題（過密問題）を緩和するという目的を一つの大きな柱として採用されたものであり、マクロ的にみて分散することに成功した。しかし、産業構造の変化によって新たに出てきた機械系の諸工業について、それがより「立地選択の自由度が高い」かどうかは定かではない。こうした産業、特にとりわけ電気電子産業はその単位重量当たりの付加価値や価格が大きいことから「フットルースな」産業と呼ばれるが、そうした産業がより多く地方に立地するかどうかはまた別の問題であると考えられる。これについての検討は、機械系工業が主流を占める安定成長期で行うことにするが、高度成長期が石油危機によって終わりを迎えながらも、その後の安定成長への見通しが立ち始めたこのころまでは、これまで見てきたように、多くの論者の中で地方分散について非常に楽観的な見方が強かったといえることができるだろう。

3.2.2.4. 企業の立地意図

高度成長期当時の企業の立地意図を知るための資料は少ないが、日本商工会議所¹⁴は、高度成長期の当時、工業分散政策に対応する企業の実態について、北海道道央、秋田、宮城、山梨、富山、滋賀、島根、高知、佐賀、宮崎の計10地域内の製造業事業所（30人または50人以上）に、立地条件などについて聞いたアンケートの結果を報告している。

それによれば、事業所設立時の立地選定理由は、原材料が近くで得られる、労働力が豊富に得られる、地下が安い（または買収が容易）などとなっており、また逆に現在の立地条件のデメリットとしては、大消費地から距離がある、大企業（親会社）・部品工場・機械（設備）修理工場などの関連企業が近くにない、鉄道引き込みが難しい、道路の整備状況が悪い、港湾の整備状況（外国貿易港、内国貿易港への近接生、専用岸壁の利用）が悪い、用地買収・補償転用が容易でないなどの理由が挙げられているとしている。

利点のある事項としては、道央を除き各地域とも労働力の入手条件を挙げた事業所が目立って多く、それに次いで、原材料、用地、工業用水の取得条件などが挙げられているが、労働力については、県外就職者の増加による若年労働者の不足、賃金上昇などが各地域、各業種に共通してみられるとしている。

| | 回収数 | 労働力 | 原材料 | 用地 | 消費地 | 工業用水 | 気候 | 道路 | 電力 | その他 | 燃料 | 地方公共団体 | 鉄道 | 関連企業 | 公害 | 港湾 |
|-------|------|-----|-----|----|-----|------|----|----|----|-----|----|--------|----|------|----|----|
| 北海道道央 | 301 | 7 | 18 | 10 | 27 | 7 | 6 | 6 | 3 | 3 | 5 | 3 | 4 | 2 | 5 | 4 |
| 秋田県 | 152 | 32 | 6 | 6 | 9 | 8 | 3 | | 3 | 4 | 4 | 3 | | 6 | 2 | |
| 宮城県 | 249 | 27 | 7 | 7 | 8 | 5 | | 1 | 4 | 11 | 1 | | | 1 | 2 | 1 |
| 山梨県 | 155 | 65 | 16 | 8 | 1 | 3 | 10 | 4 | 5 | 6 | 3 | 5 | | 7 | 1 | |
| 滋賀県 | 256 | 25 | 4 | 10 | 8 | 8 | 9 | 11 | 4 | 3 | | 5 | 5 | 3 | 3 | |
| 島根県 | 123 | 18 | | 10 | | 1 | 2 | | 1 | 3 | 1 | 1 | | | 2 | |
| 高知県 | 166 | 16 | 12 | 1 | 5 | 6 | 2 | 1 | 1 | | | | | | | |
| 佐賀県 | 125 | 42 | 19 | 16 | 8 | 21 | 10 | 18 | 10 | | 18 | 10 | 17 | 6 | 10 | |
| 宮崎県 | 94 | 18 | 5 | | | | | | 3 | 3 | | | | | | |
| 計 | 1621 | 250 | 87 | 68 | 66 | 59 | 42 | 41 | 34 | 33 | 32 | 27 | 26 | 25 | 25 | 5 |

表3-7 低開発地域に立地しているための利点のある事項別事業所数
出典：日本商工会議所(1962)より筆者編集

一方、不便な事項として挙げられているのは道路、鉄道、原材料、関連企業、消費地などの項目であり、とりわけ輸送インフラの不備を指摘している。別の立地条件の改善策についての回答でも道路、鉄道に関

¹⁴ 日本商工会議所(1962)

する要望が多いことから、ネットワークの不備が大きな問題になっていることがわかる。

| | 回収数 | 道路 | 鉄道 | 原材料 | 関連企業 | 消費地 | 労働力 | 通信 | 気候 | 港湾 | その他 | 用地 | 工業用水 | 公害 | 地方公共団体 | 電力 | 金融機関 | 燃料 |
|-------|------|-----|-----|-----|------|-----|-----|----|----|----|-----|----|------|----|--------|----|------|----|
| 北海道道央 | 301 | 31 | 23 | 44 | 42 | 22 | 31 | 10 | 30 | 5 | 6 | 10 | 9 | 7 | 12 | 6 | | 2 |
| 秋田県 | 152 | 29 | 72 | 25 | 24 | 36 | 17 | 2 | 26 | 8 | 2 | 1 | 2 | 1 | 3 | 3 | 5 | |
| 宮城県 | 249 | 51 | 32 | 22 | 17 | 24 | 16 | 5 | 4 | 12 | 9 | 18 | 12 | 15 | 4 | 6 | 2 | 2 |
| 山梨県 | 155 | 24 | 18 | 14 | 25 | 9 | 41 | 12 | | | 13 | 7 | 8 | 1 | 4 | | 2 | |
| 滋賀県 | 256 | 33 | 24 | 21 | 12 | 9 | 26 | 23 | 5 | 3 | 11 | 7 | 4 | 10 | 4 | | 5 | 2 |
| 島根県 | 123 | 23 | 12 | 15 | 16 | 17 | 7 | 4 | 2 | 13 | 8 | 1 | 4 | | 1 | 2 | 1 | 4 |
| 高知県 | 166 | 34 | 29 | 18 | 12 | 24 | 10 | 12 | | 7 | | 4 | 5 | | | | | 2 |
| 佐賀県 | 125 | 6 | 4 | 13 | 17 | 13 | 12 | | | 6 | | 3 | 3 | 2 | 1 | 4 | | |
| 宮崎県 | 94 | | 15 | 3 | 9 | 12 | | | | 7 | 4 | | | | | | | 4 |
| 計 | 1621 | 231 | 229 | 175 | 174 | 166 | 160 | 68 | 67 | 61 | 53 | 51 | 47 | 36 | 29 | 21 | 19 | 12 |

表3 - 8 低開発地域に立地しているための不便な事項別事業者数
出典：日本商工会議所(1962)より筆者編集

3.2.2.5. 取引企業の立地関係

高度成長期当時の製造業企業の、取引企業との立地関係についても、日本商工会議所¹⁵が調査している。それによれば、対象となった地域の企業の多くが、東日本は東京、西日本は関西を中心として、例外的に富山県は中部地方、佐賀県は福岡県を中心として、他地域の企業と密接な取引関係があることがわかる。

| | サンプル数 | 北海道 | 東北 | 関東 | うち東京 | 中部 | 関西 | うち大阪 | 中国 | 四国 | 九州 | 不明 |
|-------|----------|------------|---------|-----------|-----------|--------------|-----------|-----------|--------------|-----------|----------|-----------|
| 北海道道央 | 回答 比率 | 37 100% | | 3 8% | 21 57% | 8 22% | 15 41% | 15 41% | | | | 15 41% |
| 秋田県 | 回答 比率 | 28 100% | 1 4% | 9 32% | 25 89% | 21 75% | 10 36% | 4 14% | | | | |
| 宮城県 | 回答 比率 | 44 100% | 1 2% | 19 43% | 36 82% | n.a. n.a. | 5 11% | 4 9% | n.a. n.a. | 2 5% | | |
| 山梨県 | 回答 比率 | 44 100% | | 3 7% | 43 98% | 35 80% | 9 20% | 1 2% | | | | |
| 富山県 | 回答 比率 | 78 100% | | | 16 21% | 16 21% | 38 49% | 29 37% | | | | |
| 滋賀県 | 回答 比率 | 84 100% | | | | | 24 29% | 83 99% | | | | 41 49% |
| 島根県 | 回答 比率 | 27 100% | | | 3 11% | 3 11% | 3 11% | 19 70% | 15 56% | 15 56% | | 1 4% |
| 高知県 | 回答 比率 | 17 100% | | | 4 24% | 2 12% | 4 24% | 15 88% | 9 53% | 5 29% | 7 41% | 1 6% |
| 佐賀県 | 回答 比率 | 35 100% | | | 3 9% | 1 3% | 3 9% | 4 11% | 4 11% | | | 23 66% |
| 宮崎県 | 回答 比率 | 12 100% | | 1 8% | 3 25% | 3 25% | 1 8% | 6 50% | 6 50% | | 3 25% | 9 75% |

注)「比率」はサンプルに対する比率、東北には群馬が、関西には三重が含まれる。

表3 - 9 地元以外の下請企業・外注の主な所在地別事業所数
出典：日本商工会議所(1962)より筆者編集

これと前述の利点・欠点を考えあわせると、確かに未開発地域と呼ばれている道県に立地している企業

¹⁵ 日本商工会議所(1962)

は大都市圏との取引関係が非常に重要であると考えられるが、その対象となる大都市圏は必ずしも首都東京だけではなく、関西圏（それも大阪以外の場合も多い）、中部圏、九州圏といった形で分かれており、それぞれ最寄りの大都市圏との関係が非常に強くなっている。1960年代前半においては、まだ輸送インフラが未整備だったことも踏まえて、原材料や完成品の移動性がまだ高くなかったことが窺われる。

3.3. 日本の安定成長期の地域格差是正（三全総以降）

本節では、主に1970年代後半から現在までの日本経済の安定成長期における地域格差是正の状況について既存文献を元に詳説する。安定成長期における地域格差是正は、その政策面と実態面の両方について、第三次産業やまた工業でも軽薄短小、フットルースといった性質を持つ電気電子産業や、さらに情報関連産業への移行といった、産業構造の変化による影響が非常に大きい。また所得水準が一定の高さに達したことから、生活環境や自然環境への関心が国民全体として高まり、地域格差是正も政策面で大きな影響を受けるが、この点では実態において東京への一極集中が進み、特に生活環境が著しく改善されたとはいえない状況となっている。本節ではまず、安定成長時代の地域格差是正政策とその実態について詳細に検討してみることにする。

3.3.1. 日本安定成長期の地域格差是正政策

安定成長期は、後に詳しくみるように、石油危機による人口集中の一時的な緩和、その後の東京一極集中といった形で新たな様相を見せるに至っている。それに対する政府の施策としては、全総当時の工業分散を主眼とした政策から、第三次全国総合開発計画（三全総）のように生活の改善に重点を置いた政策に移行しているかに見える。但しテクノポリス政策にもみられるように、産業の立地分散によって人口集中を抑えて地方を振興し、地域格差是正を図ろうという発想は実際には健在な一方、第三次産業の集中に対応したオフィス立地抑制政策を打ち出すことができず、結果的に過剰供給された都心のオフィスはバブル経済の引き金の一つとも言われ、当時広範な議論を経て策定された第四次全国総合開発計画（四全総）によっても東京一極集中を免れることもできなかった。その後も、リゾート法や首都機能移転事業の検討等、様々な方法で地方振興や集中緩和を打ち出すことになるが、地域格差是正という観点から見ても、これらの政策が成功だったという見解は現在のところ見いだせない。

3.3.1.1. 三全総

3.3.1.1.1. 背景と特徴

石油危機を経て安定成長期に入った日本において、国土政策の分野でもパラダイムの大きな転換が見られたことは、様々な論者が指摘するところである。1978年に策定された第三次全国総合開発計画（三全総）当時における政策の変化について、一貫して国土政策を担当した下河辺¹は、「地域の特性論への移行」「生態系の重視」といった形で生活環境と地域社会の重視を変化に挙げているし、檜楨貢²も「計画の考え方に桁違いの差異がある」として、これまでの工業化・生産性志向から脱工業化・生活静志向へ、また将来の発展軸をそれまでの交通主義から水系主義に改めたことなどを指摘している。

地域格差是正政策においても、これまで少なからず見られていた経済合理性の追求とその代償行為としての弱者救済・ナショナルミニマムの補填という考え方³から、ミニマム概念を卒業して居住環境の整備に重点を移し、整備拡充が人口増加や産業の集中に追いつけていなかった生活関連インフラ、すなわち平

¹ 下河辺淳(1994)、p.172

² 檜楨貢(1996)

³ 下河辺淳(1994)、p.172

常の生活を快適で安全に送るための施設⁴を地方主導で整備しようという考え方が出てきている。そこには、これまでのように工業誘致それ自体や工業誘致をネットワークに関連させて地方分散を図るという全総・新全総における思想からの大きな転換が見て取れる。

ただ工業立地の誘導という点に絞ってみると、新全総とそれほど変わらないという意味で「二・五全総」という批判も見られ⁵、これは、特に同時期に策定された工業再配置計画について述べられたものと思われる。地域科学研究所⁶は「新全総までは工業を積極的に大都市から地方へ分散させるという考え方が強かったといえるが、三全総ではむしろ地方に人口定住のために、雇用の場、生活の場としての産業・都市を整備し、その結果として工業（企業）が誘致される」という見方を示しており、定住構想と合わせて、地方自治、生活の重視という点で一貫している。しかし当時としては、国民が「定住」するためにはやはり雇用としての工業の立地が必要であり、そのためには依然として大都市に偏在する工業の分散が不可欠であるという認識が主流であり、結果として定住構想と合わせ後述の工業再配置計画をもって「大都市圏の過密の進行を防止すると同時に地方の開発を進め、国土、資源の均衡した利用を実現し、国土全域にわたって、国民の生活水準の向上を図る」⁷ことになる。そこには、「工業を定住圏と組み合わせた考え方を導入したい」という理想と、「（すべての地域が）金太郎アメのように同じような工業団地を持ち、同じような工業を持つということは不可能」という現状とのジレンマが見られる⁸。

以下に、三全総の主要な地域格差是正施策と見なされる「定住構想」と「工業再配置」について詳述する。なお白井和徳⁹によれば、行政投資配分¹⁰が、1970年代後半移行、大都市圏と地方圏で見た場合に地方圏での比率が徐々に上昇していることを示しており（図3 - 2）、公共投資の面ではむしろこの時期以降、地方での比重を増していることがわかる。

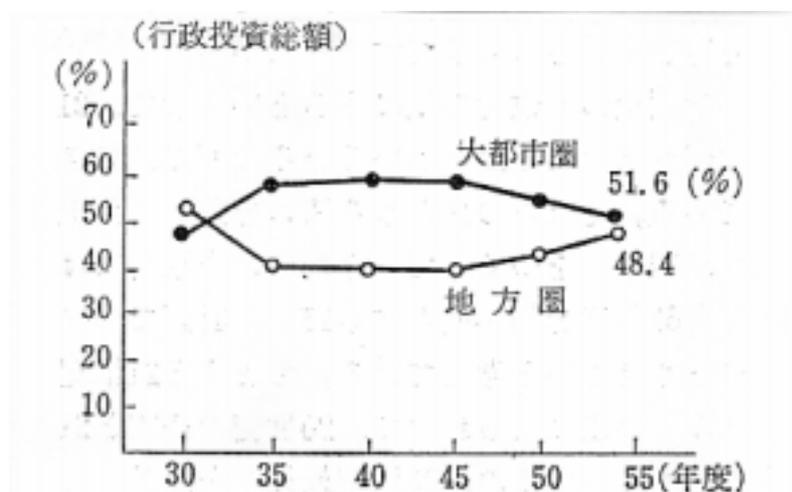


図3 - 3 大都市圏と地方圏の行政投資総額の推移
出典：白井和徳(1982)

⁴ 黒田彰三(1996)、p.49

⁵ 地域科学研究所(1978)、p.144-145

⁶ 地域科学研究所(1978)、p.144-145

⁷ 地域科学研究所(1978)、p.164

⁸ 地域科学研究所(1978)、p.166

⁹ 白井和徳(1982)、p.45-66

¹⁰ 白井和徳の文献は自治省『都道府県別行政投資実績報告書』等を元に、公共投資の地域別配分率の推移を示している。

3.3.1.1.2. 定住構想と地域格差是正

上記のような背景を踏まえて、三全総における定住構想は一般的に、大都市問題解決の受け皿としての地方都市に不足している若者を惹き付ける魅力、すなわち就業の場の他に、レジャー施設・生活インフラなどを整備することにより、自然環境・生活環境・生産環境の調和のとれた人間居住の総合的環境の形成を図り、それによって大都市への人口と産業活動の集中を抑制し、一方で地方を振興し、過密過疎に対処しながら新しい生活圏を確立することであるという認識がある。しかしながら、三全総本文¹¹において、定住構想は「大都市への人口と産業の集中を抑制し、一方、地方を振興し、過密過疎問題に対処しながら、全国土の利用の均衡を図りつつ、人間居住の総合的環境の形成を図るという方式」であると定義され、「人間居住の総合的環境の形成」と「大都市集中の抑制・地方振興・過密過疎への対処」は本文においてもあまりつながりのない、併記としての表現がめだつ。山崎朗¹²は、三全総のもう一つの柱であり実際に産業分散を担う政策である後述の工業再配置について「地方への工場移転を目的としており、各定住圏のプロジェクトとして機能しうる性格の政策ではなかった」として、定住構想との関係を否定している。

確かに、これまでの全総・新全総のような国家主導による産業中心あるいは経済効率性の重視から、地方自治重視・生活重視の視点にかわったことは理念として評価されるものの、地域格差是正政策の実態としてみた場合、特に変化がないという批判がある。全総を中心とした日本の国土政策に常に批判的な目を向ける本間義人¹³は、三全総の定住構想の下で行われた「モデル定住圏」の事例を紹介しながら、「両磐モデル定住圏における三つの特別事業のうちもっとも重点が置かれたのは、就労の場の拡大特別事業と治水対策特別事業であり、具体的には工場の誘致と遊水池建設事業である。そのための工業団地整備や土木工事が行われたのである。これは従来の地域開発手法とまったく変わらない。」として、定住構想についても否定的な見方をしている。地方自治という点に関して、佐藤竺¹⁴が「もっとキメ細かく各自治体が真剣に取り組んできたものであり、その限りでよけいなおせっかいであった」としており、本間義人が「モデル定住圏は国からの補助金がつく事業をねらい打ちして国に対してその事業化を要望」するという「従来の地域開発の手法から脱することができない」¹⁵という批判と合わせて、実態面においてはあまり評価されないでいる。

3.3.1.1.3. 工業再配置促進法

三全総の中で産業の地方分散を担うのは、工業再配置という考え方であった。この元になる工業再配置促進法（工配法）はすでに1972年に策定されているが、この法律に基づいて工業再配置計画が策定されたのはその5年後で三全総と同じ1977年である。三全総当時、「製造業は工場立地規制等により分散化の兆しを示している」ものの、中枢管理機能を中心として巨大都市における諸機能の集中は顕著であるとして、東京圏、大阪圏における工業開発を抑制し、北海道、東北、九州などの地域における工業開発を促進する¹⁶というのが政府の認識であった。これに対し工配法は、工業の過集積地域から低集積地域への移転と受入地域の環境整備による新增設推進を規定した法律で、工業の再配置を全国規模で地域指定して誘導する

¹¹ 国土庁(1977)

¹² 山崎朗(1998)、p.191

¹³ 本間義人(1992)、p.131-133

¹⁴ 佐藤竺(1987)

¹⁵ 本間義人(1992)、p.131-133

¹⁶ 国土庁(1977)

政策であり、工業立地政策史上でも重要な位置を占める¹⁷とされている。但し山崎朗¹⁸のように、工業再配置計画は工業の地方分散を主眼に置いた計画ではなく、地方経済の発展のためというよりも、大都市圏の公害、交通渋滞、水問題を解消するための施策という性格が強いという指摘もある。

通産省の調査¹⁹によれば、工業再配置促進法以前の政策、即ち工業等制限法、工場等制限法、新産・工特といった目的の異なる政策の中で個別の地域を点として捉えているのに対して、工業再配置法では性格の異なる移転促進地域と誘導地域を一つの政策の中で面的に捉えているのが特徴的であるとされており、地域指定の手法として従来の拠点方式からゾーニング方式への転換という捉え方が為されている。

工配法第3条第1項に基づく工業再配置計画は、全国を移転促進地域（京浜、中京、阪神の都心部）、白地地域（無指定地域）、誘導地域（工業の集積が低く工業の誘導が必要な地域）に三区分して、移転促進地域には立地規制をかけて移転優遇措置を、誘導地域には工業誘致の優遇措置を講じる。そのために工業再配置促進業務を行う国の機関として地域振興整備公団に基づく公団（工配部門）が、中核的工業団地の造成、工場移転促進のための融資事業を担当することになった²⁰。また誘導地域での中核的工業団地整備の事業主体として先の産炭地域振興事業団が工業再配置・産炭地域整備事業団に改組され、全国の100ha以上の規模の内陸中核工業団地建設を始めていった²¹。通産省は工業再配置計画に基づいて工業再配置のための指導、助言をおこなうとともに、加速償却、固定資産税の減免補填等のため工場移転計画の認定を行うことを規定している。このほか、計画の中には財政、金融上の措置、工業用地の造成等に関する努力規定など工業再配置対策の骨格も定められている²²。

工配法及びそれに基づく工業再配置計画は通産省の所管であるが、その考え方は三全総の思想と極めて同質²³であるという指摘が多い。実際に三全総本文の中にも「工業再配置と基盤整備」という形で項目が設けられ、工業再配置の目標として、製造業就業者数と工業出荷額の目標値が示されている²⁴ほか、地域科学研究所²⁵によれば、三全総の工業再配置の部分には、同年に策定された工業再配置計画が全面的に取り入れられており、工業団地の売れ残りが特に顕著な北海道、北東北、南九州などいわゆる遠隔地方での立地の減少をくい止めるための対策を意図しているという。山崎朗²⁶も、工業再配置計画が1985年には移転促進地域の工場敷地面積を1974年比で30%減少させるという計画であったのに対し、三全総の工業配置の目標はこの工業再配置計画を2000年まで延長したものと考えられると指摘している²⁷。しかし一方で、

17 小杉毅(2000)、p.255

18 山崎朗(1994)、p.104

19 日本立地センター(1996)、p.65

20 大園英夫・藤井隆・飯島貞一編著(1980)、p.268-269

21 藤本義治(1994)、p.72

22 大園英夫・藤井隆・飯島貞一編著(1980)、p.268-269

23 地域科学研究所(1978)、p.169

24 国土庁(1977)

25 地域科学研究所(1978)、p.113-114

26 山崎朗(1998)、p.191

27 地域科学研究所は、工業再配置計画と三全総の違いを次のように指摘している。「極めてわずかですが三全総は工配計画の見通しより地方圏において小さくて、大都市圏において大きいというような差が出てきております。・・・工配計画で出しておりますのは、あくまで対全国シェアであって絶対値ではありません。例えば関東臨海は、昭和四十九年の27%から六十年には20%に減ってしまうわけですが、この間に全国の出荷額はほぼ倍になると想定いたしておりますので、絶対額ではやはり相当の増加になるわけです。他方、北海道については、昭和四十九年の2.4%が六十年に3.3%になるので、絶対値では3倍くらいの規模になるのだというようにご理解願いたいと思います。」地域科学研究所(1978)、p.176-177より。

中島茂は工業再配置法による指定地域とその他の産業立地誘導政策が連携していないことを、工業団地の立地の分析から明らかにしている²⁸。

実際の製造業の立地動向の検討は次項に回すが、この工業再配置計画の効果については、「この時期、工業の地方分散は著しく進んだ²⁹とする見方と、「第一次オイルショック以降の民間企業の投資意欲が影響し、工業団地への工場誘致は期待したほど進んでいない」³⁰という見方が併存している。山崎朗³¹は、「工業生産を全国的に分散することには成功していないものの、関東臨海、近畿臨海から向上を外部へ一定程度追い出すことには成功したといえるかもしれない。しかし別の見方をすると、工場という低次機能の外部への排出は都心部への高次機能の集中を促進したといえる。工場分散によって都心部のキャパシティは増加したのである。都心部からの工場追いだしは、高次機能の東京圏への集中を促進することにつながっている。しかも、工場は主として関東内陸の白地地区や南東北の誘導地域を目指したものであり、その結果、都心3区を中心点とする階層的な東京広域経済圏が形成されてきた。」として、工業再配置計画に一定の効果を認めるものの、産業構造の変化、高次機能が国土構造に与える影響の増大につれて、東京圏への集中が顕著になってきていると指摘している。こうした指摘は、次の四全総において現実の主要課題となり大きな議論を巻き起こすことになる。

グローバル化の視点からこの工配法を見ると、移転促進地域では工業(場)等制限法ほど強力ではないものの立地規制がかけられていることから、立地誘導の前提としては未だに「閉じた」国土空間を前提にしていると考えられる。しかも国土を面的に捉え、拠点指定ではなく国土の全てを3区分することによる(移転促進地域から誘導地域への)工場移転の促進という政策スタイルには、(新たな)工業集積の形成といった概念は全く見いだせず、地域的配分の不平等(地域間不平等)の是正、等質化を狙うものであったと考えることができる。

3.3.1.1.4. 三全総の評価

三全総にもとづく政策のうち、工業再配置計画はのちに再編されて行われるが、定住構想は影を潜めることになり、また三全総自体も、計画期間は策定から20年以上先の2000年であったが途中でうち切られて、1987年に後述の四全総が策定されることになる。

この原因について本間義人³²は、定住構想に基づいた生活基盤の整備と地方の自主性に任せた開発という三全総の方針によっても大都市の工業の地方分散が進まず、政府がこのことを地方に委ねた地域開発の効率が悪いと判断したためであるとしている。本間³³によれば、従来国土政策の元で拠出される地域開発補助金は国の経済成長政策に地方自治体を追従させるのに機能し、またその分配システムを通じて公共事業に依存する地方の政権党への傾斜を強化してきたが、1970年代後半に入るとこの補助金を通じて地域開発を進める方式は暗礁に乗り上げ、全総計画が地域開発の「地方分権化」を促しつつあるのに地方の側は

²⁸ 「このように、少なくとも工配法指定地域でみる限り、「白地地域」に相当する市町村や、指定内容に関わらず、大都市圏周辺部に位置する市町村に工業団地が集中する傾向にあることがわかる。つまり、工業分散化政策の柱をなす法的地域指定と、実際の工場誘致手段として造成されている工業団地との間には明瞭な政策的連携が存在しないか、あっても非常に弱いことは明らかである。」中島茂(1992)より。

²⁹ 藤本義治(1994)、p.72

³⁰ 小杉毅(2000)、p.255

³¹ 山崎朗(1994)、p.102-103

³² 本間義人(1992)、p.138-

³³ 本間義人(1992)、p.156

相変わらず補助金に頼った地域開発を志向していたとしている。国土政策や地域格差是正の視点からいえば、産業・社会構造の変化に応じて定住構想という枠組みを作りつつも、具体的な政策を地方自治体に任せれば国土レベルからの目標である産業の地方分散や地域格差是正が達成できるという見込みが外れたということを示している。結果的には、前述のように定住構想と工業の再配置は別々に行われる形になり、受け皿となりうべき地方は、事業が工業用地の造成や道路建設といった型どおりのモノづくり、ウツワづくりを行わざるを得なかった³⁴という事情がある。

3.3.1.2. テクノポリスと地域格差是正

3.3.1.2.1. 特徴

1970年代後半から1980年代にかけて顕著になる産業構造の変化に対応し、新しいタイプの地域開発を目指しつつ、国土政策として一貫して目標に上げられていた地域格差是正を目指したのが、テクノポリス政策である。全総・新全総における地域格差是正政策を経ても、地域格差是正は目標通りに進まなかったが、それは最終生産工場のような末端の機能を階層的に外部へ移転させる従来の政策では、工業地帯は大都市外縁部へ拡散するのみで逆に地方遠隔地との地域間格差の拡大をもたらしかねず、むしろ分散させるべき対象を、市場メカニズムに委ねておいては分散することのない高次な機能でなければならないという認識が出てきた³⁵。

そうした背景を踏まえて行われたテクノポリス政策とは、1983年の「高度技術工業集積地域開発促進法」の制定とそれによる「テクノポリス」の建設を指し、先端技術産業(生産機能・研究開発機能)の地方への分散を促進させて外来産業型開発による地方都市の新興、既存大都市の過密の解消の手段とするとしている。その地域指定のための条件は、(1)過度工業集積地域以外の地域であること、(2)母都市が存在すること(おおむね人口15万人以上)、(3)自然科学系の大学が存在すること、(4)高度技術開発企業等、相応の企業集積があること、(5)高速輸送機関の利用が容易であること、の5つである³⁶。産業構造の変化を想定しながらも、国土政策の長年の過大である地域格差是正と過密の防止を念頭においたものとなっている。

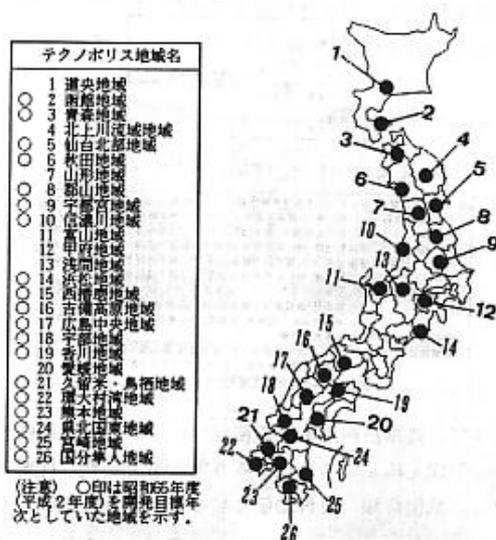


図3-2 テクノポリスに指定された地域
出典：宮崎義一(1992)

³⁴ 本間義人(1992)、p.156

³⁵ 山崎朗(1994)、p.104

³⁶ 黒田彰三(1996)、p.53

しかし国土政策・地域格差是正との観点で考えると、山崎朗³⁷は、テクノポリス政策は当初から三全総の定住構想の中核プロジェクトとして考えられていたわけではないとしている。山崎の報告によれば、テクノポリス政策についての初めての報告書『テクノポリス'90建設構想について』では、「国家的なシンボル事業として、全国に1か所のテクノポリスの計画を提案する」と記されており、アメリカのシリコンバレー、リサーチ・トライアングル・パークをモデルとして想定し、国家的シンボル事業として全国に1か所建設するという構想であり、「人口20～30万人の地方都市を母都市としてこれに近接して立地する」という表現と合わせて、地域開発政策また条件不利地域を中心とした地域格差是正政策としての認識は必ずしも強くなかったとしている。しかし、その後公表された2回目の報告書『テクノポリス'90建設の方向について』（1981年）では、「テクノポリス構想は、田園都市国家構想や定住構想をその背景とし、工業の地方分散及び人口の地方定住促進による国土の均衡ある発展を目指すもの」と位置づけられ、また「その地域の特性に応じ、その地域の創意と工夫で、その地域のテクノポリス構想の展開が期待される」として、独立した国家プロジェクトからの方向転換と、地方重視を示した三全総を前提とした当時の国土政策の方向性に追従する形となったとしている。結果的に、テクノポリスは定住構想実現のための切り札的存在となりつつも、逆に当時の国土政策の方針に沿って国家の主導性が薄れることになる。

国家の主導性が、テクノポリスにおいて薄れたことは、山崎の他、小田清³⁸が国家財政の危機を背景とした財政支援措置の規模の小ささを踏まえて、佐々木雅幸³⁹が新産業都市との補助金の比較を通じて指摘している。こうしたことも、元々1ヶ所の指定を想定していた国家プロジェクトが、国土政策・地域格差是正政策に組み入れられることによって国の関与が薄くなり逆に指定が26ヶ所と大幅に増えて、結果的には、本来目指していた地域格差是正とは全く別の方向に進んでしまったという解釈ができる。国家財政が危機にあったことから、国の関与の低下（＝補助金抛出の減少）と指定の増大は関連が深いといえるし、同時に「地方の自主性にに基づいた」事業であることから国家の責任を問われることもなくなる。

山崎はこうした状況を、「テクノポリス計画を国家プロジェクトから地方自治体主導のローカルテクノポリスへと変質させたことは、国家の果たすべき役割を放棄し、本来国が行うべき産業立地政策の責任を他方に押しつけたことと同じである。」⁴⁰として強く批判している。地域格差是正との兼ね合いでも、「本来国が行うべき産業立地政策を地方自治体に委ねた結果、立地条件がもともと有利でかつ財政的に余裕のある首都圏に研究所の集中・集積が振興し、いわゆる東京一極集中を加速させることになった……。逆にいえば、研究機能の首都圏への集中を暗黙のうちに認めていた……。 」として、後に問題となる東京一極集中の下地となったとまで言い切っている。

3.3.1.2.2. 評価と問題点

すでに山崎の見解を中心に紹介したが、テクノポリス政策は、代々の国土政策の中でも最も否定的に見られている政策の一つである。26ヶ所の指定地域のうち、その一部を成功例として挙げる文献はあっても政策全体として「成功」としたものはほとんどない。本論文に関連する地域格差是正や産業立地誘導との関連でも、テクノポリス全体を評価したものは、わずかに黒田が「地味な「定住構想」と比較して、テクノポリスの中心となる「先端産業」は活発に事業を拡大し、立地も九州南部や首都近郊の各地に進んだ。」

³⁷ 山崎朗(1994)、p.110-111

³⁸ 小田清(2000)、p.120

³⁹ 佐々木雅幸(1991)、p.227-240

⁴⁰ 山崎朗(1994)、p.110-111

⁴¹と述べているに過ぎない。

非常に多く見られる批判的な意見の中には、「当初予定されていた程の効果は上げていない。」⁴²とする比較的マイルドなものから、「テクノポリス26カ所で、研究開発機能が集積されて成功した例は1カ所もない。」⁴³とする全否定的な論者まで、様々なスタンスがある。こうした批判について、その根拠、また原因としている主なものは、「元々ハイテクは大都市に有利だった」といった対象の問題と、「指定地域が多すぎた」といった方法的な問題に大別することができる。

まず、先端産業が地方分散に向かないとする意見は、代表的には佐々木雅幸⁴⁴が、「大都市周辺の民活プロジェクトはインテリジェントビルやサイエンスパークなどのハイテク・情報産業の集積地づくりを狙っている。このため、地方圏におけるテクノポリスによるハイテク企業誘致より、大都市圏の方がはるかに強力な磁力を発揮することができる……。財源面で自助努力を求められた地方のテクノポリス（周辺テクノポリスと呼ぶ）は、東京周辺の民活型ハイテクシティ（中枢テクノポリス）の前に苦況に立たされている。」として、ハイテク・情報産業における大都市の優位性を端的に述べて、結局「ハイテク企業、とりわけその頭脳部分（研究開発・試作工程）はフェイストゥフェイスの情報が溢れる大都市に立地する」としている。さらに佐々木は、当時から議論されていた企業のグローバル化とそれに伴う日本国内の空洞化に関連して、「（ハイテク産業の）手足ともいべき量産型大規模工場は1985年プラザ合意以降の円高の中で海外立地を基本戦略にしているために、地方圏、とりわけ九州などの周辺部ではハイテク企業立地の環境が厳しい……。さらに、最新のIC工場ほど資本集約的政策を強めており、雇用効果に限界がある。」として、たとえ地方に「ハイテク産業」が立地したとしても、その雇用効果は低いと主張している。小田清⁴⁵も「テクノポリス構想による遠隔地への先端産業の分散や地方都市への技術集積は思うように進まず、改めて大都市での中枢機能の集積と経済のソフト化、サービス化を前提とした経済効率の高さが見直されるようになってきた。」として、この頃に生じた産業構造の転換が、主に大都市に有利になるような立地性向を持ち始めたことを指摘している。

次に、最終的に26ヶ所というテクノポリス指定地域の数が多すぎたという批判がある。結果的に多くなった背景については前述したが、これについて代表的には本間義人⁴⁶が、「広大な米国でさえ先端技術産業の基地といえるのはシリコンバレーの他数カ所ではないのに、狭い日本列島の各地で同じ様な産業方向を競うことが可能なかどうか、その見通しは極めて楽観的すぎと言わなければならない。」として批判している。山崎朗⁴⁷は、指定地域が増加した背景として、成果を水増しするために追加指定を重ねたことと、地方財政を産業政策資金、特に技術先端型の成長産業への立地補助金として活用しようと試みたことを指摘している。この両者は関連して通産省の政治的な意図となっていると山崎は指摘しているが、それは通産省がテクノポリス政策を強引に推進するために、まず政策を大きく宣伝して地域間競争を煽り、そして国からの財政出動がそれほど要求されない政策として地域を水増ししながら地域への負担を強い、政策を成功させようとしたと解釈できる。山崎はこのことを、通産省をはじめとした国が、テクノポ

⁴¹ 黒田彰三(1996)、p.52

⁴² 川端基夫(2000)、p.46

⁴³ 清成忠男(1992)

⁴⁴ 佐々木雅幸(1991)

⁴⁵ 小田清(2000)、p.120

⁴⁶ 本間義人(1992)、p.37

⁴⁷ 山崎朗(1994)、p.145

リスを地域格差是正の手段に利用しようとしたと見せかけながら、実際は地方自治体間の競争を煽るだけで国家的施策として是正政策は殆ど行わなかったため、アンバランスな国土構造が促進された⁴⁸（結果として東京一極集中が問題化した）として、本来は「政治家の圧力、省益を離れた真に効果的地点を厳選して、国家資金を重点的に投下し、強力な外部経済を生み出し、一方で「工場、研究所、本社の立地を総合的に地方分散させる必要がある」⁴⁹だったとしている。

グローバル化との関連でこのテクノポリス政策の変遷や評価を見るのは興味深い。前述のように、シリコンバレー等をモデルにもともと国内で1ヶ所のみを指定しようとしていたのは、テクノポリス政策の本来の意図が地域格差是正にはなかったことを意味しており、むしろ産業構造の転換に対応し、グローバル化に対応して国際競争力を高めるための戦略であったと考えることができる。にも関わらずテクノポリスは結果的に26ヶ所、それもハイテク産業の本来の性質に適応しているとは考えにくい地方圏で多く指定され、結果的には地域格差（地域的配分の不平等（地域間不平等））是正政策を強く担うことになるのである。ここにグローバル化と地域格差是正政策の相克を見いだすことができるだろう。

結局、テクノポリス政策は1998年に、その使命を終えたとして、新事業創出促進法に引き継がれる形で廃止される。ハイテク産業はその後、日本の中心産業に成長し80年代後半の好況を支える形となるが、産業活動の地方分散という意味ではむしろ後退して東京一極集中を招き、地域格差が拡大するとともに地価高騰、生活環境の悪化など過密の弊害が深刻化することになった。

3.3.1.3. 四全総

第四次全国総合開発計画が閣議決定された1980年代後半は、一全総と並んで地域格差是正という観点において大きな議論が巻き起こった。当時、産業構造の変化、国際化といった状況の変化は一般的に認められており、地域振興の手段としてそれまでの全総計画の政策の反省から、国土全体で適切な機能分担を図るという形で均衡の対象とする「機能」が重要であるという認識が生まれた。しかしそういった認識を踏まえた国土政策の目標については、従来の「国土の均衡ある発展」を中心に据える向きと、そういった思想を捨てて新たな産業を中心に国全体の経済力を高める方向に進むという方向性が対立することになった。四全総の柱となる「多極分散型国土の形成」「交流ネットワーク構想」といった目標概念も、こういった対立のもと、正確に分散政策と考えられるのかどうか分からない点がある。四全総では、そういったことを時代背景や当時の議論とともに追う形で、国土政策における地域格差是正の捉えられ方がどのように変化していたかを検証する。

3.3.1.3.1. その背景と概要

1987年に閣議決定された四全総の基本方針は、三全総の「定住構想」や1983年の「テクノポリス構想」を基本にしており、四全総の「多極分散型国土の形成」における極も、経済活動あるいは行政活動だけが中心となるものではなく、「技術、文化、教育、観光等特色ある機能に応じて他の世界と関係を持つもの」⁵⁰であるとされている。しかし、四全総が策定されるまでの策定過程では、そうした計画論ではない別の議論が行われていたとする文献が多い。

⁴⁸ 山崎朗(1994)、p.135

⁴⁹ 山崎朗(1994)、p.145

⁵⁰ 黒田彰三(1996)、p.56

三全総の改定作業が開始される1980年代前半までは、三全総の定住構想に基づいて人口、産業等の大都市への集中の抑制、地方への分散を推進していくことを基本とする方針が確認されていた⁵¹が、全総の中間とりまとめにあたる『日本21世紀への展望～国土空間の新しい未来像を求めて』（国土庁・調整局編）が作られた1984年あたりから風向きが変化する。この時点で「東京圏への一極集中と域内過密・過疎に対処しつつ、地域の自立性を前提とする分散型の新しい共生関係をこの国土空間に形成していくことが可能となるであろう。」ととりまとめが述べるように、四全総の基本的目標となった「多極分散型国土の形成」とその主要な開発方式である「交流ネットワーク構想」への国土庁試案が打ち出されている⁵²。四全総本文の中心的な計画内容となる「多極分散型社会」の内容は、佐々木雅幸によれば、「現実には「東京重視」「一極集中是認」の思想を覆い隠すものであり、「地方軽視」「地域のリスク負担による地域経営」を迫るもの」⁵³とされている。川上征雄も、1985年に策定された『首都改造計画』（本案）において、「人口、産業等の大都市への集中の抑制、地方への分散」といった部分が明らかに意識的に削除された⁵⁴と指摘している。小田清⁵⁵は、こうした流れを踏まえて、当時の政権担当者である中曽根首相が「商品貿易や国際金融の一層の拡大、人的な面での国際交流の活発化など国際化が急速に進展するという、この当時の経済社会状況の動きに併せて、東京圏を世界の中核都市として様々なプロジェクトを組み込み整備するという方針を明確にしていた」として、「これまでの策定作業の中心に位置していた、国土の均衡ある発展のための多極分散型の国土づくりのイメージや具体策の提示の大きな後退」を指摘している。

中曽根首相は、当時問題が深刻化していた東京の過密問題を踏まえて、今後の国土計画の基本は大都市圏問題の解決にかかっており、特に、当時グローバル化を踏まえて出てきた前述の世界都市論を一つの根拠⁵⁶に、国際都市東京の地位と機能を明確化することが計画の課題であるとの指示を行ったとされている⁵⁷。当時の中曽根首相の意図については、上記のような実際の背景の他、当時対米貿易不均衡是正を約束した「前川レポート」に示され日米構造協議によって実行を迫られる格好となった農産物輸入自由化と内需拡大の推進という課題に対し、東京改造を頂点とした都市再開発とゴルフ場・スキー場を中心とするリゾート開発を行うことによって解決するという策をとり、それが四全総の内容に強く影響していると、佐々木雅幸⁵⁸は主張している。こうした主張に対して、伊藤滋のように「東京の機能分散を必要以上にはかり過ぎることは、かえって問題を生じることになる。東京を日本の母都市として、大阪、名古屋はこれを補完する都市となるイメージを持つ必要がある。」⁵⁹として賛同する動きが少なからずあった。

一方、中曽根首相が東京の国際化と民活の2つをもって四全総の中心的な方向を示したことは、地方自治体には「四全総はとうとう一極集中構造を是認する計画になると総理がいった」と受け止められ⁶⁰、経済や財政運営の影響を強く受けていた地方から猛反発が起こり、国土庁は方針の再転換を余儀なくされる

⁵¹ 1983年の『首都改造構想素案』による。川上征雄(1994)より。

⁵² 小田清(2000)、p.121

⁵³ 佐々木雅幸(1991)

⁵⁴ 川上征雄(1994)

⁵⁵ 小田清(2000)、p.121

⁵⁶ 下河辺淳(1994)、p.210

⁵⁷ 本間義人(1992)、p.217-

⁵⁸ 佐々木雅幸(1991)

⁵⁹ 伊藤滋(1985)

⁶⁰ 下河辺淳(1994)、p.188

ということになったのである⁶¹。その反発は「太平洋ベルト地帯構想を含意したかつての国民所得倍増計画（所得倍増計画）の策定時に匹敵するほどの強烈さ」⁶²といわれ、国土庁が四全総に対する地方の意見を聞くために各地で開催した地方振興懇談会においては、「東京への機能集中の追認」として反対の声が噴出した⁶³。その大多数の意見は、四全総の策定作業においては、三全総の計画方式である「定住構想」がもっていた「大都市抑制、地方振興」の思想を否定し、地方を軽視、切り捨てる政策意図を有するのではないかという強い疑念と批判であった⁶⁴。こうして1986年12月の審議経過報告の公表を機にピークに達した地方からの反発は、翌1987年3月の国土政策懇談会の報告書が公表され、今後とも国土政策は「国土の均衡ある発展」を堅持していくことを再確認する形で収束していった⁶⁵。こうした政府と自治体の大きな対立を、高橋潤二郎氏は「天の声」「地の声」と表現している⁶⁶。

3.3.1.3.2. 東京一極集中と四全総

地域格差に関連して、ここでは特に「東京一極集中」との関連について述べてみよう。

東京一極集中という言葉が極めて当たり前に使われ始めたのは1980年代後半から⁶⁷といわれているが、その要因は、70年代末からのオイルショック以降のハイテク化・ソフト化・サービス化というキーワードに示された産業構造の急激な転換、日本経済のグローバル化の進展、この間に政府が採用した新自由主義に基づく市場開放＝規制緩和政策の3つであると、佐々木雅幸は指摘している⁶⁸。そしてこうした要因はすべて東京一極集中を促すという認識が、地方の側からもすでに危惧されている状況であった⁶⁹。「天の声」「地の声」の議論の激化はこうした状況の下で生まれ、四全総策定における中心的な議論となった。

しかし、結果として1987年に閣議決定された四全総について、「天の声」「地の声」すなわち国と地方の意向を折衷した形で妥結したという捉え方の他に、「天の声」を意識して東京一極集中を容認、言い換えれば地域格差是正を特に意識しない政策が行われたとする見方もかなりある。

まず前者のような折衷案としての捉え方は、代表的に本間義人⁷⁰が述べるように、結局四全総は地方の「地の声」を反映させ、東京一極集中を「追認」するのではなく「多極分散型国土」を形成するのを目標にまとめられ、予定より大幅に遅れてスタートすることになったとしている。このほか、北川隆吉は、「東京以外の地方からの反対・反発が強まったことから、多極分散型国土開発をすすめることで決着を見ることになった。曲折を経ながらも、四全総は基本的には当初に目標とされた内容で推進されていったとみてよいであろう。」⁷¹として、多極分散型国土開発について、折衷案としての捉え方を示している。成田頼

61 小田清(2000)、p.121

62 川上征雄(1994)

63 当時熊本県知事であった細川護熙氏らがマスコミ等を通じて激しい反対意見を表明した。本間義人(1992)、p.217-より。

64 川上征雄(1994)

65 川上征雄(1994)

66 高橋潤二郎編(1988)

67 矢田俊文(1996)、p.3

68 佐々木雅幸(1991)

69 代表的には、当時島根県知事であった恒松制治が「これから21世紀にかけて、日本の社会の国際化、情報化、高齢化は避けることができないでしょう。ところが、この3つの条件はいずれにとっても、東京集中への要因であると私は受け止めています。」と指摘している。恒松制治(1987)より。

70 本間義人(1992)、p.217-

71 北川隆吉(1993)、p.2

明⁷²は、四全総の策定の過程で中曽根総理筋からの横やりで、国総法に基づく国土審議会とは別に「国土政策懇談会」なるものが1986年9月に設けられ、一時は東京圏の整備が強調される事態になりそうだったが、最終的にはその懇談会が出した報告書は国土庁の素案と変わらないものになった（ので四全総本文の内容にもそれほど影響は見られなかった）と報告している⁷³。

一方で、策定された四全総自体も「集中を容認するもの」とした捉え方も数多く存在する。大西隆⁷⁴は、四全総の策定過程においてすでに「四全総中間報告は東京を世界都市と呼び、そこへの「世界都市機能」の集積を積極的に評価したという意味で、こうした一全総以来の流れの転換を示すものであった。しかも、世界都市機能には大企業本社などをはじめとして、これまでの東京の過密化を牽引してきた諸機能も含まれるから、全体として東京への都市機能集中を容認することに繋がっていったのは否定できない。実際四全総の本計画(1987年6月)では、地方側の反発から、地方分散色を強調することになったとはいえ世界都市東京論は残った。」として、集中がある程度容認されたことを述べている。この他、小田清⁷⁵も「東京圏は地域開発の圏域としては別格の世界都市としての役割が果たせるように整備することを明記している」としているし、北川隆吉⁷⁶も「四全総は、社会構造の土台ともいえる産業・工業構造の変化の趨勢をふまえ、それにのっとり、さらにそれを促進する方向で立案され、策定されていったものといえる。」としている。こうした見方は概して、産業構造の変化の趨勢やグローバル化といった状況を踏まえて集中が致し方ないものと考え、国土政策においても所得格差などの是正政策が後退して、日本全体として一つの役割を果たせるような国土利用のあり方にも目を向け始めた⁷⁷最初の動きと捉えることができる。小田清⁷⁸も、「計画の背後には、国土の均衡ある発展と地域経済の活性化に名を借りた、国際的な経済競争にうち勝つためのより質の高い地域経済環境の整備による、国際都市東京を中心とした「経済成長」の追求が隠されている」として国土政策の変容を指摘している。

こうした背景の下では、一全総策定前後に用いられた工業（場）等制限法による、過密地域での工場立地の直接規制のような手段はとりえるはずもなかった。川上征雄によれば、1987年3月の国土政策懇談会の報告書の中では、多極分散型国家の形成が四全総の基本方向であることを表明し、東京の事務所規制が必要であるとして都心の企業の特別事業所税を課税するとの方向を併せて打ち出したが、財界からの猛反発のため、最終的に四全総に盛り込むことは出来なかった。国土審議会会長から内閣総理大臣への四全総調査審議の報告書には、計画の実施にあたっての留意事項として「・・・いたずらに東京からの事務所の追い出しを狙いとすることなく、・・・」という文書が添えられていた⁷⁹として、地域格差是正政策として規制手段を用いることに対する抵抗の強さを報告している。

ただ一方で、四全総の本文では一極集中を是正すべきとする文言が多く見られ、地域格差是正に対するスタンスが全総計画のこれまでと大きく変化したとは言えない。四全総が特徴的なのは、産業・職業構造を中心とした多くの指標を地域別、また大都市圏と地方圏とで比較している点であり、東京からの主要機能分散や多極分散化を目指す本文とあわせて、地域的配分の不平等（地域間不平等）の是正を最も強く意

72 成田頼明(1989)、p.65

73 成田頼明(1989)、p.65

74 大西隆(1990)

75 小田清(2000)、p.121

76 北川隆吉(1993)、p.5

77 黒田彰三(1996)、p.58

78 小田清(2000)、p.121

79 川上征雄(1994)

識し、地域の同質化を目指した時期であると捉えることができる。交流ネットワーク構想は新全総の、高等教育機会や若年労働者配置の均等化は三全総の思想を受け継いでいると考えることができ、逆に地域によって産業を重点化・多様化するような意図は限られたものとなっている。

このことは端的に、全総計画と実際の産業立地政策がこの四全総の時期をもって決定的に乖離してきたと考えることができる。この時期の法律は、上述した他にも頭脳立地法、多極法、地方拠点都市法などがあり、また首都機能移転を図る国会等移転法も挙げられる。いずれも高次機能の一部を地方圏に移転するためのものであるが、多極法のように結果的に地方圏の振興拠点地域より大都市圏内の業務核都市の整備が主眼となり、一極集中の弊害を緩和しながら大都市圏への集中には寄与したと考えられるものもあり、また国会等移転法は地方分散より東京への過密防止や災害対策としての意味合いが強い。こうしたことは、具体的政策が見かけ上、四全総に沿った形で策定されつつ、実態は大きく異なるものとなっていたと解釈できる。

3.3.1.3.3 四全総への評価

四全総の評価については、様々な意見がある。従来のような地方分散・地域格差是正政策としての評価としては、代表的には本間義人⁸⁰が「第四次全総計画及び同計画に基づいた施策が功を奏して、東京への一極集中に何らかの歯止めがかかった形跡はない」としており、これは一全総以来の従来国土政策の目標からみた評価となっている。清成忠男⁸¹は、世界都市東京といった概念や、業務核都市構想⁸²といった具体的な首都圏政策は、産業構造上元々集積が形成されるゆえ不要であるという言い方をし、むしろ都市型産業は東京では規制すべきだとしている。

しかし四全総については、前述のような背景を踏まえて「集中をよしとした国土政策としての評価」を行っている論者もいる。福土昌寿は「四全総の計画論上の失敗は、情報化社会の進展と世界都市東京の重要性についての認識が不十分な点にあった。従来工業社会を中心とする国土政策の観点から、東京一極集中の是正と多極分散型国土の形成を計画目標においた。そこには世界都市東京への政策が欠如していた。そして東京の空洞化と大都市への多極集中が進行したのである。」⁸³と述べて、地方（主要都市）への分散が進んだという逆の認識をし、それをもって「失敗」であるとしている。実際に地方分散や地域格差の是正が進んだかどうかについては、これまでも論者によって解釈が様々であったが「分散＝失敗」という認識は四全総の時代で初めて現れる。山崎朗は、一全総から四全総までを並べて比較し「やや抽象的ではあったが、望ましい国土の構造、縮小されるべき地域間格差についての理念は、四全総に見るべき点が多い。」⁸⁴として高い評価を与えているが、地域格差是正の理念という観点からみると、四全総が「天の声」によって最も弱められたものになっておりそれを山崎が評価しているということは、国土政策に対する評

⁸⁰ 本間義人(1992)、p.220

⁸¹ 清成忠男(1991)

⁸² 業務核都市に関する清成の主張は以下の通り。「なぜ業務核都市構想が問題かという、これには2つの意味があるとおもいます。一つは、業務核都市構想が仮に可能だとすれば、これは東京圏一極集中を加速化するだけだからやめた方がいい。もう一つは、これは可能性がないかもしれないので、あまり言わない方がいいという、2つの意味があります。・・・分割は、これだけ都心の地価が上がっていけば、当然進んでいるはずなのに本当の中核的な機能は周りに分散していないのですから、これは現実的に不可能ではないかという議論が成り立つわけです。」(清成忠男(1988)、p.63)

⁸³ 福土昌寿(1994)

⁸⁴ 山崎朗(1998)、p.203

価軸が変わりつつあることを示していると考えられるのである。

3.3.2. 製造業の立地状況の把握

3.3.2.1. 基本的な指標の変化

ここでは、安定成長期の製造業の地域別立地状況について、既存データ、文献による分析を元に、国土政策の観点に立ってより長期的な視点から見てみる。

まず基本的な指標として、『工業統計表』による地域別の工場数の推移を見てみると(表3 - 10)、1960年代までは新産・工特等の政策にも関わらず、関東、近畿などの地域でその数が伸びており地方でのシェアがむしろ減少しているのが分かる。しかし1970年代に入ると、一転してこうした京浜・阪神工業地帯でのシェアは一貫して低下するようになり、地方圏でのシェアが相対的に上昇することになる。しかし、1970年代、80年代でシェアを急激に上昇させているのは、関東内陸、南東北といった地域であり、その他ではそれほど大きなシェアの獲得が見られない。このことは、山崎が定義する東京300km圏内での立地のシェアがそれほど減少していないことから窺え、東京一極集中の現象を半ば裏打ちするような形となっている。

一方で、既存の集積であった京浜・阪神工業地帯、中でも東京を含んだ関東臨海や大阪を含んだ近畿臨海のシェアは次第に減少しつつある。このことは、単に地方分散が進み地方圏での立地が進んだということではなく、大都市、とりわけ東京を中心とした大都市圏が拡大していることを示すものである。

| | 1955 | | 1969 | | 1977 | | 1990 | | 1997 | |
|----------|---------|--------|---------|--------|---------|--------|---------|--------|---------|--------|
| 北海道 | 4,922 | 2.6% | 10,363 | 2.6% | 10,773 | 2.6% | 9,940 | 2.3% | 9,045 | 2.5% |
| 北東北 | 3,606 | 1.9% | 7,676 | 1.9% | 8,892 | 2.1% | 10,474 | 2.4% | 9,485 | 2.6% |
| 南東北 | 11,694 | 6.3% | 23,711 | 5.9% | 26,539 | 6.4% | 29,248 | 6.7% | 25,550 | 7.1% |
| 関東内陸 | 14,656 | 7.8% | 34,152 | 8.5% | 38,007 | 9.2% | 43,115 | 9.9% | 36,520 | 10.2% |
| 関東臨海 | 40,240 | 21.5% | 97,923 | 24.3% | 95,190 | 22.9% | 95,611 | 21.9% | 72,322 | 20.2% |
| 東海 | 31,555 | 16.9% | 66,959 | 16.6% | 68,773 | 16.6% | 75,753 | 17.4% | 63,044 | 17.6% |
| 北陸 | 7,402 | 4.0% | 16,978 | 4.2% | 16,207 | 3.9% | 16,278 | 3.7% | 14,349 | 4.0% |
| 近畿内陸 | 8,665 | 4.6% | 19,912 | 5.0% | 19,843 | 4.8% | 19,586 | 4.5% | 15,921 | 4.4% |
| 近畿臨海 | 28,714 | 15.3% | 62,895 | 15.6% | 64,807 | 15.6% | 67,308 | 15.4% | 53,073 | 14.8% |
| 山陰 | 2,312 | 1.2% | 3,661 | 0.9% | 4,131 | 1.0% | 4,634 | 1.1% | 3,765 | 1.1% |
| 山陽 | 9,784 | 5.2% | 18,835 | 4.7% | 19,465 | 4.7% | 20,159 | 4.6% | 16,659 | 4.7% |
| 四国 | 7,430 | 4.0% | 12,890 | 3.2% | 13,922 | 3.4% | 14,487 | 3.3% | 11,848 | 3.3% |
| 北九州 | 10,037 | 5.4% | 16,829 | 4.2% | 17,550 | 4.2% | 18,027 | 4.1% | 16,627 | 4.6% |
| 南九州 | 6,085 | 3.3% | 9,392 | 2.3% | 10,915 | 2.6% | 11,377 | 2.6% | 10,048 | 2.8% |
| 京浜工業地帯 | 32,397 | 17.3% | 75,792 | 18.8% | 68,188 | 16.4% | 60,626 | 13.9% | 44,634 | 12.5% |
| 阪神工業地帯 | 26,652 | 14.2% | 81,942 | 20.4% | 60,613 | 14.6% | 63,221 | 14.5% | 49,871 | 13.9% |
| 大都市圏 | 123,832 | 66.2% | 281,841 | 70.1% | 286,620 | 69.1% | 301,373 | 69.1% | 240,880 | 67.2% |
| 東京300km圏 | 106,909 | 57.1% | 243,409 | 60.5% | 248,979 | 60.0% | 264,646 | 60.7% | 215,834 | 60.2% |
| 太平洋ベルト地帯 | 130,883 | 70.0% | 289,674 | 72.0% | 289,726 | 69.8% | 300,726 | 69.0% | 240,249 | 67.1% |
| 全国 | 187,101 | 100.0% | 402,176 | 100.0% | 415,014 | 100.0% | 435,997 | 100.0% | 358,246 | 100.0% |

注：単位：従業員4人以上の工場数。シェア(%)は全国に対するもの。：0.3%以上のシェア上昇、：0.3%以上のシェア低下。
出所：通産省『工業統計表』

表3 - 10 地域別工場数の推移
出典：山崎(1999)より筆者編集

工場の立地数¹について、黒田の分析を見てみると(表3 - 11)、やはり同様の結果が見て取れる。関東臨海、近畿臨海といったところでシェアが一貫して低下しているのに対し、地方圏、中でも東北地方と北関東でのシェアが伸びている。西日本については、伸びはそれほどでもなく、安定成長期に至っても減少している地域もある。

¹ 立地数は、その期間中に立地した件数のことであり、その地域にその時点に存在する数の場合は本章では「工場数」として区別している。

| 地域別 | 1967-73 | | 1974-83 | | 1984-93 | | からの 成長率 | からの 成長率 | 全期間成長率 | | |
|-------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------|---------------|---------------|------------|---------------|--------------|---------------|
| 全国 | 31,880 | 100.0% | 17,946 | 100.0% | = | 29,050 | 100.0% | = | -43.71 | 61.87 | -8.88 |
| 北海道 | 1,052 | 3.3% | 1,108 | 6.2% | | 1,650 | 5.7% | = | 5.32 | 48.92 | 56.84 |
| 北東北 | 1,226 | 3.8% | 966 | 5.4% | | 1,956 | 6.7% | | -21.21 | 102.48 | 59.54 |
| 南東北 | 3,526 | 11.1% | 2,178 | 12.1% | | 4,343 | 15.0% | | -38.23 | 99.40 | 23.17 |
| 関東内陸 | 3,391 | 10.6% | 2,517 | 14.0% | | 4,479 | 15.4% | | -25.77 | 77.95 | 32.08 |
| 関東臨海 | 3,845 | 12.1% | 1,745 | 9.7% | | 1,644 | 5.7% | | -54.62 | -5.79 | -57.24 |
| 東海 | 5,667 | 17.8% | 2,089 | 11.6% | | 3,337 | 11.5% | = | -63.14 | 59.74 | -41.12 |
| 北陸 | 2,165 | 6.8% | 893 | 5.0% | | 1,709 | 5.9% | = | -58.75 | 91.38 | -21.06 |
| 近畿臨海 | 1,812 | 5.7% | 605 | 3.4% | | 898 | 3.1% | = | -66.61 | 48.43 | -50.44 |
| 近畿内陸 | 1,730 | 5.4% | 1,177 | 6.6% | | 1,562 | 5.4% | | -31.97 | 32.71 | -9.71 |
| 山陰 | 625 | 2.0% | 344 | 1.9% | = | 451 | 1.6% | = | -44.96 | 31.10 | -27.84 |
| 山陽 | 2,261 | 7.1% | 1,081 | 6.0% | | 1,684 | 5.8% | = | -52.19 | 55.78 | -25.52 |
| 四国 | 989 | 3.1% | 871 | 4.9% | | 1,332 | 4.6% | = | -11.93 | 52.93 | 34.68 |
| 北九州 | 2,276 | 7.1% | 1,379 | 7.7% | = | 2,254 | 7.8% | = | -39.41 | 63.45 | -0.97 |
| 南九州 | 1,426 | 4.5% | 887 | 4.9% | = | 1,582 | 5.4% | = | -28.81 | 78.35 | 26.97 |
| 沖縄 | 69 | 0.2% | 106 | 0.6% | = | 169 | 0.6% | = | 53.62 | 59.43 | 144.93 |
| 東京圏 | 3,845 | 12.1% | 1,745 | 9.7% | | 1,644 | 5.7% | | -54.62 | -5.79 | -57.24 |
| 関西圏 | 2,541 | 8.0% | 1,390 | 7.7% | = | 1,801 | 6.2% | | -45.30 | 29.57 | -29.12 |
| 名古屋圏 | 3,993 | 12.5% | 1,448 | 8.1% | | 2,543 | 8.8% | = | -63.74 | 75.62 | -36.31 |

注：：前の期間より全国シェアが1%以上増加、：前の期間より全国シェアが1%以上下落
地域割は以下の通り。

| | | | |
|------|----------------|------|--------------|
| 北東北 | 青森、岩手、秋田 | 山陰 | 鳥取、島根 |
| 南東北 | 宮城、山形、福島、新潟 | 山陽 | 岡山、広島、山口 |
| 関東内陸 | 茨城、栃木、群馬、山梨、長野 | 四国 | 香川、徳島、愛媛、高知 |
| 関東臨海 | 埼玉、千葉、東京、神奈川 | 北九州 | 福岡、佐賀、長崎、大分 |
| 東海 | 岐阜、静岡、愛知、三重 | 南九州 | 熊本、宮崎、鹿児島 |
| 北陸 | 富山、石川、福井 | 東京圏 | 埼玉、千葉、東京、神奈川 |
| 近畿内陸 | 滋賀、京都、奈良 | 関西圏 | 大阪、京都、兵庫、奈良 |
| 近畿臨海 | 大阪、兵庫、和歌山 | 名古屋圏 | 岐阜、愛知、三重 |

表3-11 期間別地域別立地件数表
出典：黒田(1996)より筆者編集

一方、他の指標として工場出荷額を安定成長期について地域別に比較してみると、上記のような傾向が、工場数シェアや立地数シェアよりもむしろ強い形で出ているのが分かる。また総じて東京から大阪までの太平洋ベルト地帯から北関東、南東北に至る地域、すなわち既存の大都市圏を取り囲む地域での伸びが著しく、一方で大阪以西の地域では軒並みシェアが低下している。

| 単位：% | 1975 | 1985 | 1990 |
|----------|--------|----------|----------|
| 北海道 | 2.51 | 1.98 | 1.84 = |
| 北東北 | 1.31 | 1.36 = | 1.48 = |
| 南東北 | 4.17 | 4.60 | 4.90 |
| 関東内陸 | 7.79 | 10.49 | 11.13 |
| 関東臨海 | 26.94 | 25.60 | 24.77 |
| 東海 | 16.81 | 19.05 | 20.43 |
| 北陸 | 2.40 | 2.35 = | 2.53 = |
| 近畿内陸 | 3.66 | 4.28 | 4.57 |
| 近畿臨海 | 16.92 | 14.18 | 13.14 |
| 山陰 | 0.53 | 0.58 = | 0.61 = |
| 山陽 | 7.82 | 6.92 | 6.39 |
| 四国 | 2.93 | 2.61 = | 2.40 |
| 北九州 | 4.55 | 4.14 | 4.04 = |
| 南九州 | 1.66 | 1.87 = | 1.77 = |
| 全国 | 100.00 | 100.00 = | 100.00 = |
| 東京300km圏 | 59.31 | 63.72 | 65.61 |

注：：5年で0.2%、10年で0.4%以上のシェア上昇、
：5年で0.2%、10年で0.4%以上のシェア低下。
出所：通産省『工業統計表』及び『工業統計速報』

表3-12 工業出荷額の地理的分布
出典：山崎(1992)より筆者編集

以上のことから、工業の集中抑制、地方分散は1970年代に徐々に進んでおり、この時期地方圏のシェアが上昇している。しかし地方分散の対象となった地域は、北関東、南東北など東京に隣接する地域を中心としていずれも大都市圏を形成するような地域において顕著であって、地方全体への分散とはいえない状況であったことがわかる。

国土審議会調査部会産業専門委員会は、このことを三全総想定と比較して、「伸びの期待された北海道、東北、四国、九州、沖縄の各地域は、想定通りの伸びが見られず、出荷額構成比においては想定を大きく下回っている」²とし、本来の目標があまり達成されていないと指摘している。東京を主な中心とした大都市圏、いわゆる東京300km圏への工場集中について、山崎は、東京300km圏への工業集中傾向は80年代に入って突如生じた現象ではなく、すでに1960年代から（現金給与総額などの推移による）徐々に進行しており、70年代は、全ての地方圏でシェアが上昇していたために、その動きが目立たなかつただけである³としている。

また工場労働者の賃金水準の全国比についても、東京300km圏の動向に類似した動きが見られる。1970年代前半までは、関東内陸から南の太平洋ベルト地帯を中心に賃金が上昇していたが、1970年代後半以降は、主に東京を中心とする地域（南東北、関東内陸、東海）や大都市外縁部（北陸、近畿内陸）で上昇が見られる。

| | 1962 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 北海道 | 100.7 | 88.9 | 90.3 | 88.7 | 82.7 |
| 北東北 | 80.3 | 64.8 | 66.5 | 64.0 | 63.1 |
| 南東北 | 74.9 | 73.2 | 74.3 | 74.3 | 77.0 |
| 関東内陸 | 75.5 | 87.6 | 90.8 | 94.6 | 97.0 |
| 関東臨海 | 115.9 | 116.4 | 117.8 | 117.3 | 118.4 |
| 東海 | 91.2 | 99.3 | 100.5 | 102.7 | 105.6 |
| 北陸 | 77.7 | 84.2 | 84.9 | 87.0 | 89.1 |
| 近畿内陸 | 96.1 | 99.6 | 99.8 | 102.5 | 102.8 |
| 近畿臨海 | 112.8 | 114.6 | 112.2 | 110.7 | 108.5 |
| 山陰 | 65.7 | 71.8 | 69.8 | 71.0 | 70.1 |
| 山陽 | 100.1 | 105.3 | 103.1 | 102.0 | 101.3 |
| 四国 | 75.8 | 80.8 | 78.8 | 78.7 | 78.2 |
| 北九州 | 109.6 | 97.5 | 95.7 | 93.4 | 88.9 |
| 南九州 | 68.3 | 69.7 | 71.1 | 71.4 | 67.5 |

注：いずれも全国平均を100とした時の値。 は前期からの上昇、 は下落。

表3 - 13 工場労働者の賃金水準
出典：山崎(1992)より筆者編集

こうした一連の分析を踏まえて、工業地理学者の竹内淳彦⁴は、「この傾向について政府や多数の経済学者、経済地理学者は、工業分散政策は成果を収めていると評価している。・・・しかし、政策の目的、すなわち、全国システムにおける分散という視点から考えると、この評価は正しくない。この評価の誤りが、真の意味での、機能まで含めた工業の地方分散を遅らせている」と指摘している。確かに東京地域、すなわち上記の分析での「関東臨海」でみれば確かに工場がつぎつぎに分散しつつあり、その点からみれば分散は成功したといえるが、工業地域の実態は全国レベルでの分散ではなく関東臨海からその周辺地域、すなわち関東内陸、東海、さらには南東北に至る部分への移動という形であり、東京圏の拡大、竹内の言

² 国土審議会調査部会産業専門委員会(1982)

³ 山崎朗(1999)、p.153

⁴ 竹内淳彦(1996)、p.108

葉でいう「東京の大都市工業地域（関東）の新しい器での拡散」という見方となる。

こうした見かけ上の地方分散と実質的な大都市圏の拡大といった状況は、後述のバンコク（タイ）、クアラルンプール（マレーシア）の例でも見られ、グローバル化の下での産業立地の実態を性質づけるものとなっている。地方分散に関する分析において地域割が大都市圏よりも小さい場合は特に注意が必要であり、大都市圏の中心部（例えば関東臨海）など比較的小さな地域の全国シェアが低下していることをもって「地方分散が進んでいる」とする分析もあるが、グローバル化における立地状況を検討する場合、実際にはその郊外の周辺地域を含めて考えなければならない。

3.3.2.2. 個別政策の総合的評価

個別政策の総合的評価については、まず工業再配置法について見てみると、まず指定地域（移転促進地域、誘導地域、白地地域）別の立地動向を平均立地件数と敷地面積で見ると、移転促進地域での立地は殆ど抑えられ、誘導地域での立地が進んでいる。しかしその状況は1970年代の後半になるとやや抑えられ、立地の件数や敷地面積の全国シェアでも大都市がやや盛り返す展開となっている。とはいうものの、誘導地域でのシェアが大部分を占めている状況がわかる。

一方、工業出荷額の全国シェアで見ると、移転促進地域では次第に、しかし確実に減少傾向にあるのに対し、誘導地域ではやや上昇しているものの、伸び率はそれほどでない。日本の産業配置の特質とされ、過度集積として工業再配置促進法の移転促進地域に指定された京浜、阪神地区への集中・集積は過去のものになった⁵という指摘が裏付けられる一方で、均衡した形での分散にはなっていないというのが現状である。このことについて、国土審議会調査部会産業専門委員会は、制度発足時（である1970年代前半）には立地活動が活発で、これら誘導地域に新設や移転が促進されたのに対し、その後（1970年代後半）は、全国的な立地停滞の影響をこれら地域が強く受けたためと見られる、としている⁶。

| | 平均立地件数(件/年) | | | | 敷地面積(千m ² /年) | | | |
|--------|-------------|--------|----------|--------|--------------------------|--------|----------|--------|
| | 1973-75年 | | 1976-80年 | | 1971-75年 | | 1976-80年 | |
| 移転促進地域 | 9 | 0.3% | 13 | 0.8% | 67 | 0.2% | 1217 | 5.8% |
| 誘導地域 | 2251 | 70.2% | 1085 | 66.0% | 27954 | 70.6% | 12448 | 59.8% |
| 白地地域 | 716 | 22.3% | 542 | 33.0% | 10785 | 27.2% | 7154 | 34.3% |
| 区分不明 | 229 | 7.1% | 3 | 0.2% | 813 | 2.1% | 13 | 0.1% |
| 全国 | 3205 | 100.0% | 1643 | 100.0% | 39619 | 100.0% | 20832 | 100.0% |

注：↑：シェア増加、↓：シェア下落。

出所：工場立地動向調査

表3-14 工配法の指定地域別立地動向
出典：国土審議会調査部会産業専門委員会(1982)より筆者編集

| 単位：% | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 |
|--------|------|------|------|------|------|------|
| 移転促進地域 | 20.3 | 19.8 | 19.1 | 18.7 | 18.5 | 18.0 |
| 誘導地域 | 21.4 | 21.9 | 22.2 | 22.5 | 22.1 | 22.2 |

注：移転促進地域は東京23区、川崎、横浜、名古屋、大阪、神戸で近似している。

誘導地域は遠隔27道県

表3-15 工配法の指定地域別工業出荷額全国シェア
出典：国土審議会調査部会産業専門委員会(1982)より筆者編集

一方、産業立地政策の一つとして工業団地の造成が挙げられ、日本では地域振興整備公団を中心として

⁵ 山崎朗(1999)、p.138-

⁶ 国土審議会調査部会産業専門委員会(1982)

整備が進められてきた。工場の工業団地内立地率は、安定成長期を通じて件数、面積とも徐々に上昇しており（表3 - 16）、その意味では、工業団地の造成が産業立地に与える影響は大きいといえる。ただし、地方分散政策に寄与するかどうかは、また別の問題であり、地域別に見て、関東、東海、近畿の分譲率が概ね80%以上であるのに対し、北海道、東北、北陸では概ね50%以下に留まっている⁷という報告がある。したがって、地方分散政策に与える影響は限られたものであると言わざるを得ない。

| 単位：% | 1975 | 1980 | 1985 | 1989 |
|------|------|------|------|------|
| 件数 | 32.6 | 46.2 | 38.6 | 45.9 |
| 面積 | 46.7 | 57.4 | 51.6 | 60.8 |

出所：『地域統計要覧1991年版』

表3 - 16 工業団地内立地率の推移
出典：中嶋(1993)より筆者編集

テクノポリスを地域格差是正政策としてみた場合の成長率を比較した山崎の文献によれば、テクノポリスが設定された1980年前半から1980年後半にかけて、工業出荷額、工業従業者数、人口、工業付加価値額などの概ねすべての指標で、テクノポリス地域の成長率の平均は全国平均を下回っている。

| | 単位：% | 1980-85 | 1985-89 |
|---------|------------|---------|---------|
| 工業出荷額 | テクノポリス20地域 | 18.5 | 21.3 |
| | 全国 | 24.9 | 21.4 |
| 工業従業者数 | テクノポリス21地域 | 3.7 | 0.5 |
| | 全国 | 5.6 | 0.7 |
| 人口 | テクノポリス22地域 | 3.8 | 1.8 |
| | 全国 | 3.3 | 2.3 |
| 工業付加価値額 | テクノポリス23地域 | 16.5 | 14.6 |
| | 全国 | 19.1 | 15.3 |

注：20地域とは、仙台北部、宇都宮、宮崎、熊本、浜松、吉備高原、郡山、国分隼人、富山、久留米、鳥栖、秋田、宇部、香川、広島中央、信濃川、西播磨、環大村湾、青森、函館、県北国東

表3 - 17 テクノポリス20地域全体の成長率
出典：山崎(1992)より筆者編集

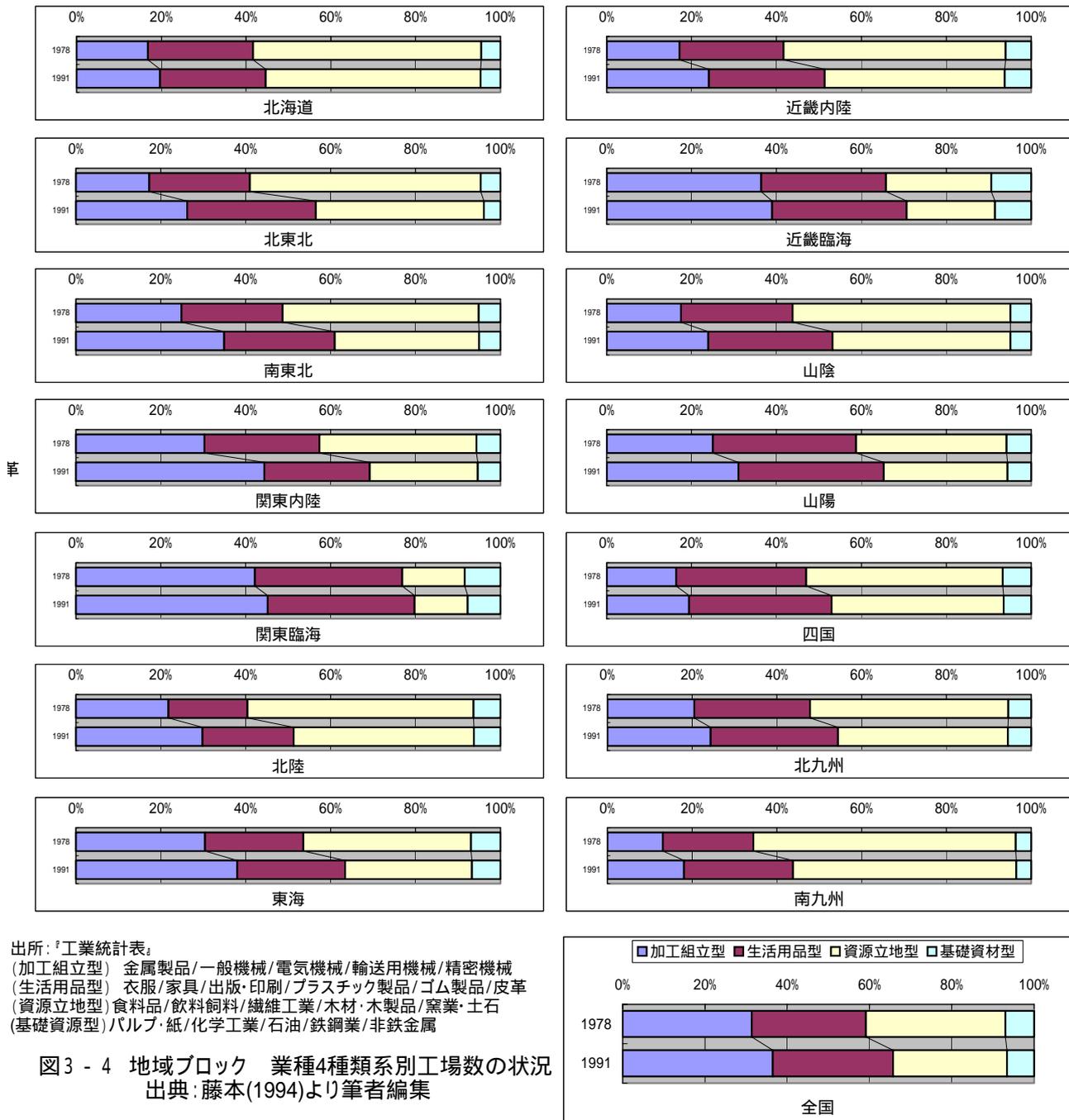
3.3.2.3. 産業構造の転換

山崎⁸は、戦後日本の産業は、設備投資額の大きな鉄鋼、石油化学などの基礎素材型産業を別とすれば、基本的には大都市圏への集中度を高めた金属製品・一般機械・出版・印刷と、相対的に地方立地展開の多かった電気機械・衣服の相対立する立地動向によって規定されてきたと言えるとしている。しかし安定成長期だけで見ると、1978年から1991年の間に、加工組立、生活用品資源立地、基礎資材のいずれの産業についても工場数の動向は類似したものとなり、関東臨海で減少する一方、関東内陸や東海などで上昇しているという動きが見られ、業種別にそれほど大きな動きの違いはない（図3 - 4）。

もちろん、本来の地域構造の違いは非常に大きく表れており、元々関東臨海や近畿臨海のように加工組立型の比率の大きなところと、地方圏のように資源立地型が多いところに大別されるのであるが、1978年から1991年での動きをみると、産業構造の転換に従って、各地域が一様に構造転換、特に資源立地型から加工組立型への転換の動きを見せているということができる。

⁷ 国土審議会調査部会産業専門委員会(1982)

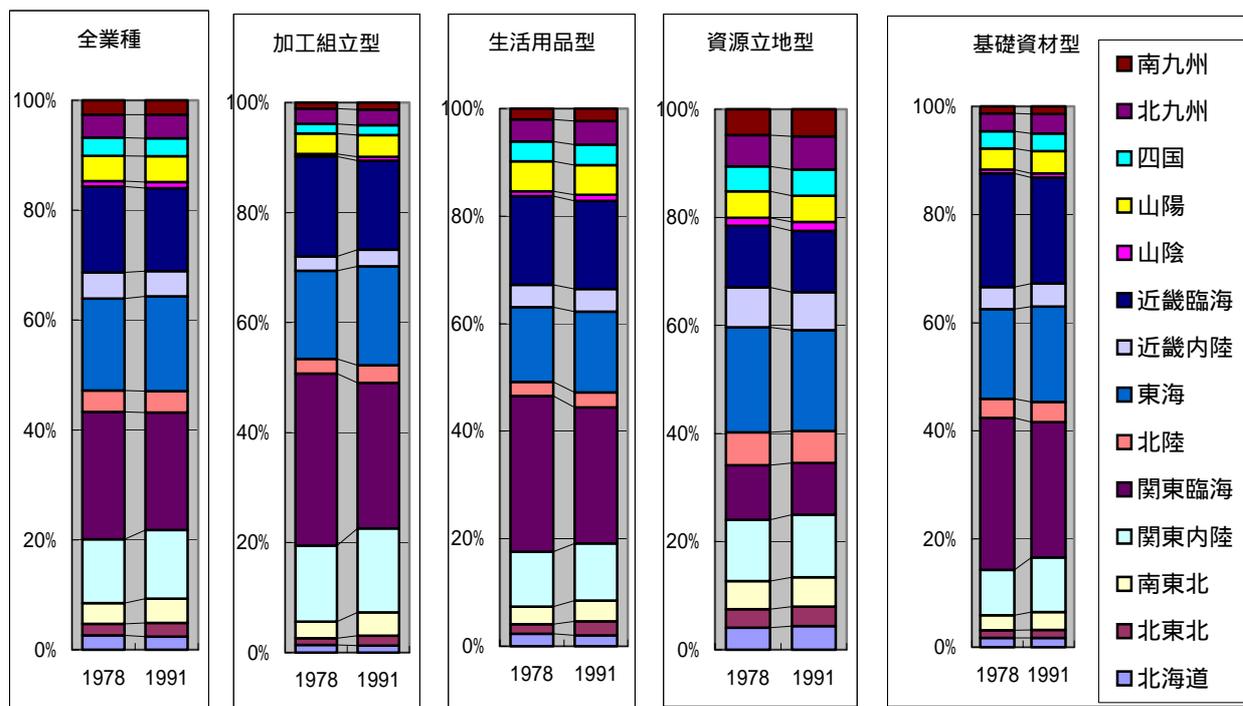
⁸ 山崎朗(1999)、p.138-



一方、サービス産業の立地動向は、もともと地域分布の偏りが少ない産業であるとされ、1980年の都道府県間の就業人口特化変動係数が0.08と全産業中最も小さく、それは1970年の0.11よりさらに低下し、平準化が進んでいるとされていた⁹。しかし、サービス産業を業種別に見ると、近年進展している企業サービスニーズの外部化や生活様式の都市化、多様化に対応する情報サービス業や広告業、物品賃貸業などは、大都市圏、中でも東京に一極集中していると、国土審議会調査部会産業専門委員会¹⁰は報告している。企業の研究開発機関も、依然として大多数が大都市に立地しており、とりわけ民間企業の研究開発機関の立

⁹ 国土審議会調査部会産業専門委員会(1982)
¹⁰ 国土審議会調査部会産業専門委員会(1982)

地は、関東に5割近くが集中している(表3-18)。特に東京圏での立地が著しいとされ、佐々木雅幸¹¹によれば、ハイテク製造業就業者の34.5%が東京圏に集積し、関東全域では50.2%に達している。さらに、ハイテク産業の頭脳たる民間企業の研究所の46.2%、研究者の49.0%、ハイテク製造業就業者の34.5%が東京圏に集中し、関東全域ではそれぞれ53.0%、60.0%、50.2%に達していると報告している。



出所: 『工業統計表』

図3-5 地域ブロック - 業種4種類系別工場数の状況
出典: 藤本(1994)より筆者編集

¹¹ 佐々木雅幸(1991)

| 地域別 | 民間企業 | | うち、組織的に独立したもの | | うち、本社・工場に付設したもの | | 公設機関 | | 県立機関 | |
|-----------|--------------|---------------|---------------|---------------|-----------------|---------------|------------|---------------|------------|---------------|
| | 立地数 | シェア | 立地数 | シェア | 立地数 | シェア | 立地数 | シェア | 立地数 | シェア |
| 全国 | 2,620 | 100.0% | 697 | 100.0% | 1,923 | 100.0% | 176 | 100.0% | 146 | 100.0% |
| 北海道 | 13 | 0.5% | 3 | 0.4% | 10 | 0.5% | 6 | 3.4% | 1 | 0.7% |
| 北東北 | 6 | 0.2% | 1 | 0.1% | 5 | 0.3% | 8 | 4.5% | 7 | 4.8% |
| 南東北 | 60 | 2.3% | 13 | 1.9% | 47 | 2.4% | 15 | 8.5% | 15 | 10.3% |
| 関東内陸 | 131 | 5.0% | 37 | 5.3% | 94 | 4.9% | 23 | 13.1% | 24 | 16.4% |
| 関東臨海 | 1,246 | 47.6% | 344 | 49.4% | 902 | 46.9% | 18 | 10.2% | 16 | 11.0% |
| 東海 | 252 | 9.6% | 56 | 8.0% | 196 | 10.2% | 28 | 15.9% | 21 | 14.4% |
| 北陸 | 39 | 1.5% | 4 | 0.6% | 35 | 1.8% | 13 | 7.4% | 8 | 5.5% |
| 近畿内陸 | 118 | 4.5% | 40 | 5.7% | 78 | 4.1% | 10 | 5.7% | 5 | 3.4% |
| 近畿臨海 | 544 | 20.8% | 146 | 20.9% | 398 | 20.7% | 10 | 5.7% | 9 | 6.2% |
| 山陰 | 3 | 0.1% | 1 | 0.1% | 2 | 0.1% | 3 | 1.7% | 3 | 2.1% |
| 山陽 | 110 | 4.2% | 32 | 4.6% | 78 | 4.1% | 7 | 4.0% | 5 | 3.4% |
| 四国 | 27 | 1.0% | 7 | 1.0% | 20 | 1.0% | 12 | 6.8% | 11 | 7.5% |
| 北九州 | 57 | 2.2% | 10 | 1.4% | 47 | 2.4% | 15 | 8.5% | 13 | 8.9% |
| 南九州 | 14 | 0.5% | 3 | 0.4% | 11 | 0.6% | 8 | 4.5% | 8 | 5.5% |

出所：民間企業は『全国試験研究機関名鑑』、公設機関は『昭和54年度降雪試験研究機関現況』、県立機関は『地域発展のための科学技術の振興に関する調査研究』より。

表3 - 18 製造業(工業)関係研究機関の地域分布
出典：国土審議会調査部会産業専門委員会(1982)より筆者編集

3.3.2.4. 企業の立地意図

上記まで見てきたように、安定成長期に入って東京を中心とした大都市圏への拡大が顕著になってきた。清成忠男は端的に「当面日本企業の戦略は、研究所立地が東京30キロ圏から50キロ圏に、マニファクチャリング機能が300キロ圏の広域東京圏の中にあるのが当然の選択」¹²として、生産機能ですら東京「圏」一極集中との大きな関わりを持っていること、また東京を中心とする「リンケージングストーリー」が形成されていることを述べている。

個別の企業の意図については、業種その他、経営陣などの方針によってまちまちであるが、まず一般的な工場の立地条件として、藤本は表3 - 19のような要素を挙げている。そこには、直接にまた間接に政府が政策によって制御できる部分から、自然条件のように制御が難しい条件まで様々なものが挙げられている。

(財)産業研究所¹³は、1980年代後半の工業立地動向にみる立地因子の変化を観察しているが、特に当時、新しい高付加価値な基盤産業として発達した加工組立型の業種はおしなべて「労働力の確保」「地元である」といったところに立地の因子を置いているが、自動車産業を中心とする業種(金属加工機械製造業、自動車・同付属品製造業)はその他に「市場への輸送の便」「取引企業への近接性」といった他の要素との(時間)距離を因子を挙げているのに対し、電気電子産業を中心とする業種(発電用・送電用・配電用・産業用電気機械製造業、通信機械器具・同関連機械器具製造業、電子計算機・同付属装置生産業、電子機器用・通信機器用部分品製造業、精密機械製造業)は「県・市・町・村の助成協力」という政策的な要素を主な因子に挙げている。このことは、電気電子産業がフットルースであるとされる所以であると同時に、立地分散の政策に強く反応する業種であるということがいえると考えられる。

¹² 清成忠男(1988)、p.63

¹³ 産業研究所(1989)

| | | | | | | |
|------------------|------------------------|--------------------|------------------------|----------------|---------------------------------|----------|
| 立地因子の重点 | 1.高速道路インターチェンジへの至近性 | 立地場所の最大許容しうる時間 | 1.下請関連企業への時間/距離 | 力地耐工業用水排水 | 1.下請関連企業への時間/距離 | |
| | 2.空港へ至近性 | | 2.本社への時間/距離 | | 2.本社への時間/距離 | |
| | 3.新幹線駅への至近性 | | 3.本社研究所への時間/距離 | | 3.本社研究所への時間/距離 | |
| | 4.現在量の供給先への至近性 | | 4.高速I.Cへの時間/距離 | | 4.高速I.Cへの時間/距離 | 物流面 |
| | 5.国内の製品市場への至近性 | | 5.空港への時間/距離 | | 5.空港への時間/距離 | 人的交流面 |
| | 6.地元労働力の確保 | | 6.新幹線駅への時間/距離 | | 6.新幹線駅への時間/距離 | 物流面 |
| | 7.下請関連企業の集積 | | 7.都市への距離 | | 7.都市への距離 | 人的交流面 |
| | 8.大学の存在 | 製品販売価格に占める輸送費の許容範囲 | 県庁所在地等の中堅都市 (人口50万人程度) | 力地耐 | 1.望ましい価格 (円/m ²) | |
| | 9.公的試験場の存在 | | 地方中核都市 (人口30万人程度) | | 2.最大許容しうる価格 (円/m ²) | |
| | 10.情報提供機関の存在(データバンクなど) | | 地方都市 (人口10万人程度) | | 3.工業用水の価格 | 望ましい価格 |
| | 11.計算センター等の情報処理機関の存在 | 専用排水路の整備 | 排水 | 工業用水 | 最大許容しうる価格 | |
| | 12.ソフトウェア産業の存在 | | | | 輸送施設の利用 | 1.物流面 |
| | 13.システムハウス産業の存在 | 製品の需要先の重点 | 立地地域を避けたい | 社会的因子および環境因子 | 2.人的交流面 | 高速I.C |
| | 14.流通機能の存在 | | | | 2.人的交流面 | 空港 |
| | 15.県庁所在地都市の存在 | | | | 2.人的交流面 | 港湾 |
| | 16.上記以外の都市の存在 | | | | 2.人的交流面 | 一般道路 |
| | 17.公園・スポーツ施設の存在 | | | | 2.人的交流面 | 高速I.C |
| | 18.ショッピング施設の存在 | | | | 2.人的交流面 | 新幹線駅 |
| | 19.銀行施設の存在 | | | | 2.人的交流面 | 空港 |
| | 20.教育施設の存在 | | | | 2.人的交流面 | 台地 |
| | 21.医療施設の存在 | 先製品の主要な時間距離 | 1.地形・地勢 | 高台 | | |
| | 22.居住施設の存在 | | 2.気象 | 高温多湿地帯 | | |
| | 23.その他 | 製品の市販圏 | 社会的因子および環境因子 | 社会的因子および環境因子 | 寒冷地帯 | |
| 1.一般消費者 | 豪雪地帯 | | | | | |
| 2.工場群 | 台風常襲地帯 | | | | | |
| 3.特定の関連工場 | 臨海地帯 | | | | | |
| 4.問屋・商社 | 地震多発地帯 | | | | | |
| 5.全国的散在需要(1~4除く) | 重視する労働力 | | | | 1.全国 | 1.家庭内職者 |
| 6.大都市需要(1~5除く) | | | | | 2.全国のほぼ1/2の地域 | 2.臨時・パート |
| 7.海外市場(輸出港) | | | | | 3.通商産業省管内の地域 | 3.男子高卒者 |
| 8.その他 | | 4.都道府県程度の地域 | 4.女子高卒者 | | | |
| 1.一般消費者 | 重視する労働力 | 社会的因子および環境因子 | 社会的因子および環境因子 | 5.男子大卒者(短大卒含む) | | |
| 2.工場群 | | | | 6.女子大卒者(短大卒含む) | | |
| 3.特定の関連工場 | | | | 7.Uターン者 | | |
| 4.問屋・商社 | | | | 8.その他 | | |
| 5.全国的散在需要(1~4除く) | | | | | | |
| 6.大都市需要(1~5除く) | | | | | | |
| 7.海外市場(輸出港) | | | | | | |
| 8.その他 | | | | | | |

表3 - 19 一般的な工場の立地条件
出典:藤本(1994)

一方黒田は、1980年と1990年時点における、工業立地選定で最も重視した要因を表3 - 20と表3 - 21のように比較している。それぞれ回答の選択肢が違う部分があるので一概にはいえないが、双方とも「地元である」「市場への輸送の便」「取引企業への近接性」「県市町の協力」「労働力の確保」が上位に挙げられている。1980年時点では、まだ地元操業が多かったと見えて、「地元である」が27%、次に「市場への輸送の便」(19%)、「取引企業への近接性」(14%)が挙げられているが、この輸送の便や近接性は、大都市や既存集積に立地していること、またそうでない場合はネットワークが重要であることを示している。一方、1990年時点では、それよりも「労働力の確保」(22%)が最も多いがこれは時代背景から相対的に海外よりも労働力が割高になったことや、第三次産業への労働力の流出を反映しているものである。

| 業種 | 合計 | 地元である | 市場への輸送の便 | 取引企業への近接性 | 県市町の協力 | 労働力の確保 | 原材料の入手の便 | 経営者の個人繋がり | 他企業と共同立地 | 臨海型業種である | 工業用水の確保 |
|----------|-----|-------|----------|-----------|--------|--------|----------|-----------|----------|----------|---------|
| 業種計 | 100 | 27.16 | 18.75 | 13.84 | 11.15 | 10.98 | 8.12 | 5.20 | 3.09 | 0.91 | 0.80 |
| 食料品 | 100 | 33.65 | 18.01 | 3.32 | 9.00 | 3.32 | 19.43 | 5.69 | 3.32 | 0.00 | 4.27 |
| 繊維 | 100 | 41.46 | 7.32 | 9.76 | 7.32 | 9.76 | 0.00 | 14.63 | 4.88 | 0.00 | 4.88 |
| 衣服他 | 100 | 22.92 | 4.17 | 4.17 | 12.50 | 33.33 | 6.25 | 16.67 | 0.00 | 0.00 | 0.00 |
| 木材・木製品 | 100 | 36.13 | 8.40 | 5.04 | 15.13 | 3.36 | 18.49 | 5.04 | 5.04 | 3.36 | 0.00 |
| 家具・装備品 | 100 | 27.91 | 16.28 | 9.30 | 16.28 | 9.30 | 19.44 | 9.30 | 2.33 | 0.00 | 0.00 |
| パルプ・紙 | 100 | 16.67 | 22.22 | 16.67 | 8.33 | 11.11 | 19.44 | 5.56 | 0.00 | 0.00 | 0.00 |
| 出版・印刷 | 100 | 16.67 | 22.22 | 16.67 | 8.33 | 11.11 | 19.44 | 5.56 | 0.00 | 0.00 | 0.00 |
| 化学 | 100 | 12.50 | 36.25 | 15.00 | 17.50 | 8.75 | 6.25 | 2.50 | 1.25 | 0.00 | 0.00 |
| 石油・石炭 | 100 | 30.00 | 35.00 | 5.00 | 0.00 | 0.00 | 10.00 | 0.00 | 20.00 | 0.00 | 0.00 |
| ゴム製品 | 100 | 18.75 | 6.25 | 31.25 | 12.50 | 18.75 | 0.00 | 0.00 | 6.25 | 0.00 | 6.25 |
| なめし皮・同製品 | 100 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 100.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 |
| 窯業・土石 | 100 | 27.33 | 26.00 | 12.67 | 8.00 | 3.33 | 16.00 | 4.67 | 1.33 | 0.67 | 0.00 |
| 鉄鋼 | 100 | 23.08 | 19.23 | 19.23 | 9.62 | 7.69 | 11.54 | 0.00 | 5.77 | 1.92 | 1.92 |
| 非金属 | 100 | 17.14 | 14.29 | 25.71 | 11.43 | 8.57 | 8.57 | 5.71 | 8.57 | 0.00 | 0.00 |
| 金属製品 | 100 | 29.71 | 20.92 | 16.74 | 10.04 | 10.88 | 3.77 | 5.02 | 2.09 | 0.84 | 0.00 |
| 一般機械 | 100 | 28.65 | 14.05 | 16.76 | 12.97 | 16.22 | 3.24 | 3.78 | 3.78 | 0.54 | 0.00 |
| 電気機器 | 100 | 20.42 | 13.09 | 16.75 | 14.66 | 25.13 | 0.52 | 5.76 | 3.66 | 0.00 | 0.00 |
| 輸送機械 | 100 | 32.94 | 18.82 | 23.53 | 7.06 | 5.88 | 4.71 | 0.00 | 2.35 | 4.71 | 0.00 |
| 精密機械 | 100 | 33.33 | 19.44 | 13.89 | 13.89 | 16.67 | 0.00 | 2.78 | 0.00 | 0.00 | 0.00 |

出所：通産省「工業立地動向調査結果集計表」昭和55年版より作成

表3 - 20 工場立地選定で1980年時点で最も重視した要因

出典：黒田(1996)より筆者編集

| 業種 | 合計 | 労働力の確保 | 県市町の協力 | 地元である | 市場への輸送の便 | 取引企業への近接性 | 本社への近接性 | 原材料の入手の便 | 経営者の個人繋がり | その他 | 他企業と共同立地 | 下請け関連企業集積・技術力の高さ | 工業用水の確保 | 高次都市機能の享受 | 学術研究期間の集積 |
|----------|-----|--------|--------|-------|----------|-----------|---------|----------|-----------|-------|----------|------------------|---------|-----------|-----------|
| 業種計 | 100 | 21.90 | 15.23 | 15.20 | 12.94 | 10.38 | 8.02 | 4.55 | 4.45 | 3.30 | 2.22 | 0.54 | 0.54 | 0.37 | 0.37 |
| 食料品 | 100 | 11.11 | 12.90 | 17.56 | 15.77 | 5.73 | 10.39 | 15.05 | 3.23 | 3.94 | 1.43 | 0.00 | 2.51 | 0.00 | 0.36 |
| 飲料飼料煙 | 100 | 1.96 | 11.76 | 25.49 | 21.57 | 3.92 | 11.76 | 11.76 | 3.92 | 1.96 | 1.96 | 0.00 | 3.92 | 0.00 | 0.00 |
| 繊維 | 100 | 38.33 | 18.33 | 13.33 | 3.33 | 3.33 | 8.33 | 1.67 | 5.00 | 3.33 | 1.67 | 3.33 | 0.00 | 0.00 | 0.00 |
| 衣服他 | 100 | 42.07 | 19.51 | 17.68 | 3.66 | 1.22 | 6.71 | 0.61 | 6.10 | 2.44 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 |
| 木材・木製品 | 100 | 10.62 | 15.04 | 17.70 | 18.58 | 5.31 | 11.50 | 14.16 | 4.42 | 0.88 | 0.00 | 0.88 | 0.00 | 0.88 | 0.00 |
| 家具・装備品 | 100 | 25.61 | 12.20 | 23.17 | 8.54 | 4.88 | 8.54 | 6.10 | 6.10 | 2.44 | 2.44 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 |
| パルプ・紙 | 100 | 14.46 | 10.84 | 13.25 | 20.48 | 15.66 | 8.43 | 8.43 | 3.61 | 1.20 | 1.20 | 1.20 | 1.20 | 0.00 | 0.00 |
| 出版・印刷 | 100 | 13.25 | 14.46 | 18.07 | 16.87 | 14.46 | 4.82 | 1.20 | 1.20 | 3.61 | 10.84 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 1.20 |
| 化学 | 100 | 22.37 | 17.11 | 2.63 | 17.11 | 11.84 | 3.95 | 7.89 | 7.89 | 5.26 | 1.32 | 0.00 | 1.32 | 0.00 | 1.32 |
| 石油・石炭 | 100 | 0.00 | 21.43 | 21.43 | 42.86 | 7.14 | 0.00 | 7.14 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 |
| プラスチック | 100 | 14.81 | 16.93 | 9.52 | 17.46 | 15.34 | 9.52 | 1.59 | 6.35 | 5.29 | 1.06 | 1.06 | 0.00 | 1.06 | 0.00 |
| ゴム製品 | 100 | 20.00 | 22.86 | 8.57 | 8.57 | 11.43 | 8.57 | 5.71 | 5.71 | 2.86 | 5.71 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 |
| なめし皮・同製品 | 100 | 55.56 | 11.11 | 5.56 | 5.56 | 0.00 | 11.11 | 0.00 | 5.56 | 0.00 | 5.56 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 |
| 窯業・土石 | 100 | 11.26 | 13.25 | 8.61 | 29.14 | 7.28 | 7.95 | 10.60 | 3.97 | 4.64 | 0.66 | 0.66 | 1.32 | 0.66 | 0.00 |
| 鉄鋼 | 100 | 19.32 | 13.64 | 7.95 | 19.32 | 23.86 | 3.41 | 3.41 | 2.27 | 1.14 | 4.55 | 0.00 | 1.14 | 0.00 | 0.00 |
| 非金属 | 100 | 20.93 | 11.63 | 20.93 | 4.56 | 11.63 | 11.63 | 0.00 | 9.36 | 6.98 | 2.33 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 |
| 金属製品 | 100 | 16.77 | 13.55 | 20.00 | 13.12 | 15.05 | 8.39 | 2.37 | 4.73 | 3.23 | 2.58 | 0.22 | 0.00 | 0.00 | 0.00 |
| 一般機械 | 100 | 26.96 | 16.23 | 17.02 | 7.07 | 9.42 | 8.12 | 2.09 | 2.88 | 1.83 | 4.45 | 1.31 | 0.00 | 1.05 | 1.57 |
| 電気機器 | 100 | 34.53 | 15.92 | 12.61 | 9.01 | 9.91 | 5.71 | 0.30 | 3.90 | 3.60 | 1.80 | 0.90 | 0.60 | 0.90 | 0.30 |
| 輸送機械 | 100 | 26.92 | 21.79 | 8.97 | 7.05 | 16.67 | 8.33 | 1.28 | 5.14 | 3.21 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.64 |
| 精密機械 | 100 | 28.89 | 13.33 | 17.78 | 2.22 | 11.11 | 4.44 | 2.22 | 6.67 | 11.11 | 2.22 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 |

通産省「工業立地動向調査結果集計表」平成2年版より作成

表3 - 21 工場立地選定で1990年時点で最も重視した要因

出典：黒田(1996)より筆者編集

研究所については、1980年代に立地した研究所が立地に際して重視した要因について国土庁が調査しており（表3 - 22）、それによれば、本社や工場など自社関連の施設との近接性が最も重視されていることがわかる。このことは、研究所を独立した立地政策として対象とすることに意味がなく、工場の立地や本社であるオフィスの立地と併行して政策を実施することが重要である（あった）ことを示していると考えられる。

| | 回答者の割合 (%) |
|------------|------------|
| 自社の本社との距離 | 46.2 |
| 自社の工場との距離 | 38.5 |
| 従業員の通勤 | 18.5 |
| 大学・研究所の集積 | 17.7 |
| 周辺の自然環境 | 15.4 |
| 関連産業の集積 | 10.0 |
| 周辺の都市環境 | 9.2 |
| 質の高い労働力の確保 | 8.5 |
| 官公庁との接触 | 8.5 |
| 水・電力等資源の確保 | 6.2 |
| 需要先企業の集積 | 2.3 |
| 従業員の住宅の確保 | 2.3 |

出所：国土庁大都市圏整備局「大都市の高等教育・研究機関の動向と課題」大蔵省印刷局、1988年、pp.98-99より引用の著者作成

表3 - 22 1981年以降立地の研究所が立地に当たって重視した要因
出典：山崎(1992)より筆者編集

この表に鑑み、特にテクノポリス政策に関して言及すると、テクノポリスが目指していた先端技術産業（生産機能・研究開発機能）の誘導は、本格的な地方分散を促すためには、企業のその他の機能である工場や本社の立地とペアで考えなければならなかった。工場の立地については、先端産業を代表する「電気機械」の業種が（表3 - 20、3 - 21）特に重要視している「労働力の確保」といった側面と、本社への近接性、あるいはそれを補完するようなネットワークが存在するといった側面を兼ね備えている必要があった。労働力について表3 - 20、3 - 21を見ても、どのような労働力を求めているのかは不明である。通常は労働力といえば安価であることが重要視されるが、先端産業の場合はむしろ一定の質を保った労働力を十分に得られるような環境が重要であることがある。そういったことはこの表3 - 20、3 - 21では読みとることができない。一方、ネットワークについては、新全総から整備が進められてきており、その影響を受けて、浜松や宇都宮といった地域はテクノポリスとして比較的成功を収めたと考えられる。しかしこのネットワークもたいていの場合東京にある本社との関係を示すのであれば、地方分散政策という意味では成功しなかったという言い方もできるだろう。

3.3.2.5. 本社・研究所や取引企業の立地関係

工業の分散を主な政策対象として地域格差是正政策が行われてきても、実際の立地はその生産の舞台になる工場だけではなく、本社や研究所などにも影響されることになり、また産業構造の転換は、こうした本社・研究所の立地動向により左右されながら工業立地が決定されるようになったという指摘が多い。一方、これまで主に用いてきた工業統計表における事業所とは、いわゆる工場のことであって、工場と空間的に分離された本社、研究所は含まれていない¹⁴。特に一極集中を招いたとされたオフィスの立地は、サービス産業だけでなく、製造業の本社・研究所の機能にも関連することから、ここでは本社・研究所、ま

¹⁴ 山崎朗(1994)、p.19

た取引企業などとの立地関係についても分析を加えてみる。

ウェーバーを主体とする古典的な工業立地論では、過集積は地代（地価）の上昇を招いて立地を分散させる働きを持つとしている。しかし山崎¹⁵は、「地代・地価の地位間格差の拡大を単純に分散要因に結びつけてはならない。地代の上昇は、企業組織の地域間付加価値配分を地代の高い本社、支社へより多く分配させる要因でもある。地代の上昇は、本社、支社立地点での地代支払いを相対的に増加させ、それが所得の地域間分布を歪めていく。ウェーバーが地代上昇を分散要因としたのは、彼が工業を工場として捉えていたからにはほかならない。」として、本社機能や研究機能などには工業立地論による地代の論理は当てはまらないと指摘している。

三全総から四全総にいたる1980年代を通じて東京一極集中が顕在化したが、それは産業構造の転換が行われ、オフィス機能や本社機能、あるいは研究調査機能が東京に多く立地したためであるという指摘が多かった。関東通商産業局¹⁶は、ヒアリング調査を通じて、東京一極集中によって企業が被る弊害や、それにも関わらず東京への立地が不可欠である理由を次のようにまとめている。まず、東京一極集中については、まず企業活動の面から、 オフィスコストの増大（地価高騰等によるオフィス賃貸料の増大、社宅や寮の確保難・維持コストの増大、遠距離通勤者の増加に伴う経費負担の増大）、 オフィススペースの狭隘化（オフィススペースの確保難、駐車場の確保難）、 オフィスの散在と交通混雑による業務効率の低下（本社業務機能の散在に伴う業務効率の低下、交通渋滞に伴う業務時間コストの増大）、 技術系をはじめとする人材（システムエンジニアなど）の確保難、 国際的なオフィス水準からの乖離、といった弊害が見られる。それ以外に、企業に勤める従業員から見た場合として、 住宅の取得難、 通勤事情の悪化、 オフィスの狭隘化による就業環境の悪化、といったことが弊害として挙げられ、こうしたことへの対応策として、本社業務機能の全面・一部移転や別法人化による分社法人の移転、その他の対策を採る企業があると報告している。

関東通商産業局¹⁷はまた、それでも東京に本社を立地する企業が、東京で行うことが望ましい業務として、 営業渉外関係業務、 人材採用業務、 国際関係業務の3つを挙げている。特に 営業渉外関係業務は、商品・デザイン開発業務、業界（団体）関係業務、官公庁関係業務、営業企画業務、広報・宣伝業務、財務業務など多岐に渡っており、このそれぞれに関連して関係機関や活動が東京に集中していることから東京への立地がやむを得ないものになっているとしている。特にこの中で、 営業渉外関係業務の中の官公庁等関係業務や広報・宣伝業務、また 人材採用業務は、本社を地方に移転した、または移転を検討している企業でさえ、引き続き東京で行う方が望ましい業務としている。

実際に80年代前半の本社と工場の地域関係を見ると、本社から離れた「足の長い立地」が極めて少なく、55年の本社所在県内への立地率は65.3%、ブロック内立地率は74.5%に達している¹⁸ことから、本社立地が東京に多ければ工場の立地もまた東京圏中心にならざるを得ない状況が窺える。また北川博史は、東証一部上場企業の電機メーカー113社の中の80社の事業所（本所、支所、研究所、工場）の所在地と設立年を独自に調査し、電機産業の地理的配置を考察して、本所（本社）は首都圏に集中し、支所は国家的規模での展開とともに大都市圏とその周辺部への展開が見られ、研究所は本所所在地周辺部への立地が中心となっていると結論づけている。また、工場は首都圏を中心とした東日本へ集中し、国土縁辺部への立地は少

¹⁵ 山崎朗(1994)、p.19

¹⁶ 関東通商産業局(1992)、p.1-4

¹⁷ 関東通商産業局(1992)、p.1-4

¹⁸ 国土審議会調査部会産業専門委員会(1982)

数であり、大企業による工場の展開は地方への分散傾向ではなく、むしろ大都市圏とその周辺部への集中を示している¹⁹。

一方、取引先との位置関係については、(財)産業研究所の調査²⁰によれば、1980年代後半の主要取引先別の工業立地特性は、全業種で見ると全般的に域内企業との取引が多くなっている。他地域では、全国的に関東との取引が多く(28.1%)、北東北(41.4%)、南東北(37.0%)は関東、北陸(17.7%)から山陽(28.5%)・山陰(13.5%)は近畿、残りは主に地元企業との取引という形で棲み分けが出来ている。さらにこれを加工組立型、雑貨型、地方資源型、基礎素材型の4業種に分けて分析すると、加工組立型と雑貨型において関東への集中度が高いが、特に加工組立型は関東での集中が高いことがわかる。

| 単位:% | 全業種 | 加工組立型 | 雑貨型 | 地方資源型 | 基礎素材型 |
|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 大都市圏 | 52.0 | 54.2 | 58.6 | 44.7 | 50.7 |
| 関東 | 28.1 | 31.4 | 32.0 | 22.5 | 23.0 |
| 東海 | 10.8 | 12.2 | 10.4 | 8.3 | 11.8 |
| 近畿 | 13.1 | 10.6 | 16.2 | 13.9 | 15.9 |
| 地方圏 | 48.0 | 45.8 | 41.4 | 55.3 | 49.3 |

表3 - 23 1980年代後半の業種別の主要取引先企業の大都市圏集中度
出典:(財)産業研究所(1989)より筆者編集

この分析は、前述の企業立地の意図についての分析と併せて考察すると非常に興味深い。加工組立型産業は一般のフットルースな産業と呼ばれているだけに、市場や顧客との近接性が相対的に重要でなくなり、むしろ(調査の場合は地方)政府の助成が大きな影響力を及ぼすことになり、政策による操作が比較的容易と考えられることになる。ただし、市場や顧客との近接性が重要視されなくなることで、逆に取引企業はより集積の大きな関東地域に集中する傾向がある。このことは、もし他の要因で関東地域に集積する産業が多くなる場合は、逆に集中や大都市圏化を促す要因になると考えることもできるだろう。

¹⁹ 鈴木洋太郎(1999)、p.32

²⁰ 産業研究所(1989)

3.3.3. 近年の低成長下の地域格差是正政策

1990年代、とりわけその後半以降の低成長時代は、長引く不況による全国的な経済の停滞傾向とそれに伴う東京一極集中傾向の緩和、少子化による将来人口の減少予測などを背景に、地域格差是正の必要性も重要視されなくなる傾向になっている。むしろ中央・地方政府の財政難や環境問題への市民意識の高まりを反映して、特に地方での公共事業に対する批判が高まり、地域格差是正のためのフィジカルプランとしての役割も果たしてきた全総計画についても不要論が高まってきている。こうした背景の下で策定された五全総¹やそれに伴う最近の動きについて政策面でのレビューを行い、近年の国土政策の急激な変化について論ずる。

四全総策定後は、バブル経済の崩壊等で経済は低成長を続け、東京一極集中も沈静化する一方、政府も財政難で従来のような優遇措置をしにくい状況になってきた。そうした中で1998年に策定された『21世紀の国土のグランドデザイン』²は、格差への認識についてタテマエの部分でも大きな転換が見られるものとなった。計画に地域別予測値が示されなくなったことは、地域格差是正に対する意識が低下していると読みとれる。「国土の均衡ある発展」の実現を基本方向としているものの、地方での機会の均等化については例えば「文化施設相互の連携をもって進める」といった形で新たな対応が求められ、特に産業振興については「国土の均衡ある発展を図るという視点に加え、国際的な立地競争力を確保するという観点にも配慮」³するとして、格差是正よりもまず国全体の経済浮揚といったホンネの部分が表れ始めている。全総計画の中で「グローバル」という言葉が初めて出てきたのは五全総が初めてであり、国際空港を中心とした国際的な交流拠点としての「グローバルゲート」の整備の他、経済のグローバル化にともなう国境を越えた地域間競争への対応を強く訴えている。また中心市街地の再生を念頭に置く「大都市のリノベーション」といった新たな理念は、これまでのような都市部(=中心)から地方農村部(=周辺)への人口や経済活動の移動といった既存の国土政策と異なる³ものとなっている。

地方での公共事業に対する批判が高まる一方で、地域格差是正政策についても多くの批判⁴が出るが、一方で水鳥川和夫⁵は「五全総は、「国土の均衡ある発展」と「地域間格差の是正」を計画の明示的な目的から排除した。しかし、全総策定当事者においても、地域格差がなくなったとは考えていないであろう。ただ、それが、公共投資の目的とすべき価値ではなくなったということであり、その背景には、公共投資が地域格差是正の手段としては効果がないという認識が存在する可能性がある。国土政策の目的として地

¹ 国土庁(現国土交通省)では、この五番目の全国総合開発計画について、「第五次」とするのではなく、これまでの全総と違う「新しい」国土計画としての認識を示すため、五全総という略称は使わずに『21世紀の国土のグランドデザイン』という名前を一貫して使っている。本論文ではこうした論理が適切かどうか議論しないが、便宜上、この計画を「五全総」と表現する。

² 国土庁(1998)

³ 伊藤滋は、「(五全総の目玉の一つである「大都市のリノベーション」に触れて)国土計画において、大都市を基本的に重要な国家資源として考えるという姿勢を全面に出したのは、今回が初めてである。第四次の時に東京問題を入れようとしたら、地方の代議士や知事につぶされて失敗した。四全総も三全総も全部地方のことしか書いていない。第五次でようやく都市が入ったことの意味は大きい」(伊藤滋(1998))と述べてこれまでの全総計画と五全総の違いを端的に示している。

⁴ 原田泰(原田泰(2001)、p.180-)は、法政大学の小池和男教授の「日本国内における地方間格差を拡大するという政策をとるべきではないか」という意見、総合研究開発機構の星野進保顧問の「地元へ権限を与えたとともに、責任は地元が持つようにすべきだ」という主張、元通産大臣の与謝野馨氏の「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」の陳述などを紹介して、地域格差是正が一般的に受け入れられなくなっている傾向にあることを示している。

⁵ 水鳥川和夫(1999)

域格差の是正はもはや意味を失ったのかどうかについて十分議論しなければいけないであろう。」として、公共事業への批判が必ずしも国土計画（あるいは国土政策全体）への批判に繋がるものではなく、一方で修正すべき地域格差是正は依然として存在していることを強調し、その上で新しい時代の国土政策の必要性を論じなければならないとしている。

一方、実際の地域格差是正政策、あるいはこれまでの全総計画でそれを担うとされた産業立地政策の多くは、この時期に来てその多くが縮小・廃止に追い込まれている。まず三全総時代にハイテク産業の振興を謳いながら地域格差是正政策の一環として運用されたテクノポリス政策は1998年に廃止され、主要内容は「新事業創出促進法」に移されている。また高度成長期に地方分散を促す具体的手段となった新産・工特や工業等制限法も見直され、一部廃止されるに至っている。

新産・工特については、国土庁で1999年3月、新産業都市・工業整備特別地域（新産・工特）制度の廃止を打ち出した報告書を発表した⁶が、その中では、同制度でこれまで国庫補助のかさ上げなどで地方の工業拠点整備を支援してきたが、産業構造の転換、遊休地の増加に対応できず、「歴史的な役割は終わった」と位置づけられており、反対している指定地区自治体に対しては代替措置で応じる態度を示した。結局2001年3月28日に、工業開発拠点づくりを国が支援する新産業都市・工業整備特別地域（新産・工特）制度を年度限りで廃止する法が可決、成立した⁷。工業（場）等制限法は、前述のように本来は有害工場の都心立地防止という、過密過疎問題（絶対的地域格差）の是正のために策定されたが、その後は各公害法の制定・充実や基幹産業の変化に伴って、むしろ都心型産業を地方圏に誘導する、地域的配分の不平等（地域間不平等）の是正の役割を担うようになってきていた。そのため廃止の望む動きが関東⁸・関西⁹においても強く主張される一方、誘導先の地方では規制の存続を求める運動も起こっている。国は、1999年3月に神奈川県臨海地区での制限を取り除き、また中小製造業や大学院設立に配慮し床面積の一部制限緩和を行い¹⁰、さらに2002年3月現在では、国土審議会が廃止を答申し、同年通常国会での廃止の議決が見込まれている¹¹。

このように、国土政策において大都市を含めた都市部の再生が目的として加えられ、またこれまでの地域格差是正政策の主要施策となってきた一連の制度が縮小・廃止されるといった動きは、国土政策のパラダイムの転換と呼ぶことができると考えられるだろう。その原因としてこれまでの国土政策の流れからまとめると、国が取り組む課題として地域格差是正への志向が薄れたためにこれまでそうした目的を担ってきた政策が廃止された、とする見方がまずあるが、他方、水島川や大西¹²が指摘するように、地域格差の是正自体は地方圏を中心としてまだ必要性が高いとする指摘も多い。

国の側ではその後、21世紀の国土政策のあり方について国土審議会政策部会の中で議論された。2001年11月には中間報告が¹³出され、多様性の進展や重点化・指針性の強化といった方向性が盛り込まれている。地域格差是正に関連した変化は、まず五全総以来の広域的な連携・協力がさらに押し進められることにな

⁶ 日本経済新聞 1999年3月31日朝刊5面

⁷ 朝日新聞 2001年3月28日付夕刊2面

⁸ 日本経済新聞 1999年2月5日朝刊、日本経済新聞 1998年9月18日朝刊等

⁹ 大阪商工会議所のホームページ。http://www.infomart.or.jp/27/30-3.html、アドレスは2000年現在。

¹⁰ 日本経済新聞 1999年3月20日

¹¹ 日本経済新聞 2002年1月12日

¹² 「地域間に産業活動、所得の格差が存在することは事実であり、財政や金融資金を地方に優遇的に割り当てる政策は必要であると考えている。」大西隆(1999)より。

¹³ 国土審議会基本政策部会(2001)

り、「自治体単位でのフルセット主義の排除」と合わせ、地域を同質化から多様化の方向に促すという意味で、地域的配分の不平等（地域間不平等）の是正から、一人当たり配分の不平等（地域間不公平）の是正への転換と考えることができる。広域的な連携を促すことは、地域格差是正の観点からみれば、今までのように各地域に施設や活動が存在するといった考え方から、より広い地域を単位に人口当たりでそういった施設や活動があり、その一部分同士では機能を分担するという考え方であり、自治体等を単位に全ての施設を備えるフルセット主義とは異なるものとなっている。一方、地域的な重点化について触れた部分はなく、多様性は主に地方分権によって自治体主導の下で進められることになっている。

このようにして考えると、地域格差是正政策は、次第に過密過疎問題（絶対的地域格差）の是正による地域固有の問題の解決、広域での連携関係の強化による一人当たり配分の不平等（地域間不公平）の是正に向かい、一方グローバル化に伴う国際的な地域間競争に対応するため主に大都市圏での産業集積もある程度容認し、経済効率性の点で問題の多い地域的配分の不平等（地域間不平等）の是正政策を取りやめるといった考え方に変化していると捉えられる。

3.4. 日本の地域開発政策全体に対する評価

3.4.1. 日本の地域格差の変遷

3.4.1.1. 人口と地域所得の格差

本節では、これまでレビューしてきた地域格差是正政策に従って、日本の地域格差が実際にどのように変遷しているのかについて、実際のデータを元に論じてみる。地域格差に関連する代表的指標として、まず、人口の推移を見てみよう。前述のように、人口規模と地域格差是正（政策）との関係は複雑である。

人口自体を地域格差として捉えるのであれば、人口（あるいは人口密度）の平準化が地域格差是正に繋がる。これは相対的地域格差是正のうち、地域的配分の不平等（地域間不平等）の解消に当たる。一方、人口が生み出す所得や付加価値を基準に据えるのであれば、通常は一人当たり県民所得などが指標となりうることから、人口の平準化は県民総生産等との対応関係で地域格差の是正にも拡大にもなると考えられる。

ここで単に地域別人口の配分について示しておく、表3-24のようになり、概ね大都市圏（関東臨海、東海、近畿内陸）とその周辺（関東内陸、近畿内陸）で人口が増加しており、沖縄を除く地方圏では概ね人口が減少し続けていることが分かる。

次に地域所得¹について、地域的配分の不平等（地域間不平等）を示す地域所得と、一人当たり配分の不平等（地域間不公平）を示す一人当たり地域所得の変遷をそれぞれ分析してみる。

まず地域所得総額（表3-25）については、高度成長期の1960年代までは概ね関東臨海、近畿臨海、東海などの大都市圏でシェアが上昇しているが、石油危機を挟む1970年代前半で一度この動きは逆転して地方のシェアが上昇し、再び安定成長期に入ると、大都市圏、とりわけ首都圏での地域所得総額が大きくなる。このことは、経済の成長が常に大都市圏を中心に行われることを示しており、高度成長期に政府が意図した地域格差是正は、地域的配分の不平等（地域間不平等）を是正するものとしての方向性は確かに実際の状況に合致していたことになる。しかし実態としては、成長とともに格差が拡大していることから、成功しなかったと捉えることもできるだろう。結果として、1960年に全国シェアが27.3%だった関東臨海が、1980年には28.5%、1998年には30.5%と次第に上昇しており、近畿臨海はシェアを落としているが東海、近畿内陸、関東内陸等も軒並みシェアを上昇させていることから、地域的配分の不平等（地域間不平等）は解消されなかったといえることができるだろう。

一方、一人当たり地域所得の推移については、状況がやや複雑となっている。例えば大都市圏でも、首都圏にあたる関東臨海は1980年代を除いて伸び率が全国平均を下回っており、また近畿臨海もほぼ同じような動きを示しているのに対して、東海は全国平均でもみても上昇率が高いことが多い。地方圏もやはり同じようにばらつきがあり、一概に共通性があるとはいえない状況にある。しかし、総じてみれば、関東臨海は1960年に1.44（全国平均の1.44倍）と対全国比が最高だった時期から、1980年には1.16と大幅に下降し、一方、1960年に0.60と最低だった南九州（沖縄は除いている）が1980年には0.80と大幅に上昇していることから、この頃までに相対的地域格差はかなりの程度解消されたと考えることができるだろう。山崎朗²も、同様の分析で一人当たり県民所得で見た地域間格差は縮小していると述べている。しかし1980年以降は、

¹ 地域所得データの元となっている県民所得には、1975年の前と後で統計データ収集の方法に段差があり、変遷を比較するには、やや正確さに欠ける面がある。しかしここでは対全国比という形で地域間比較を行っていることから、そうした誤差はそれほど影響しないと判断している。

² 山崎朗(1998)、p.40

地域格差の是正がそれほど大きな動きとしてみられない。1980年代は特に景気回復からバブル景気に向かって格差が拡大し、特に首都圏の一人当たり所得が上昇した。前述の谷沢弘毅³が唱えたW字仮説は、こうした状況をGRPのジニ係数で比較し、1955年～61年が拡大傾向、1961年～79年が縮小傾向、1979年～92年が拡大傾向と分析したものであった。

このように、人口、地域所得総額、一人当たり地域所得を比較すると、人口は戦後を通じてほぼ同様に大都市圏への集中が見られ、それに対し地域所得総額は経済成長期や安定期には大都市圏に集中したが、不況期には地方圏に分散する傾向がある。この傾向から考えれば、一人当たり地域所得は人口の大都市への流入にしたがって地方圏でより高くなっていくと考えられるが、実際その通りに日本の地域格差は改善された。しかし1980年までにほぼ1990年代後半と同じ水準まで改善され、その後は景気の前進・後退によって前進すれば大都市圏の上昇、後退すれば地方圏の上昇という形になっている。こうした状況は、ごくかいつまんで言えば、経済が好況な程、大都市圏の活動が活発になって人口も富（所得）も大都市圏に集中するが、人口は長期的なトレンドに従ってほぼ一様に大都市圏への集中を見せるのに対して、所得は経済状況に敏感に反応している。1980年代までに一人当たり地域所得の格差が大幅に是正されたのは、高度成長期の人口の集中が経済活動の集中よりも遙かに急激だった、すなわち大都市圏化が大幅に進んでいたことを示すものである。

³ 谷沢弘毅(1999)

| 地域 | 1950 | 1955 | 1960 | 1965 | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 |
|-----------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| 全国 | 84,114,574 | 90,076,594 | 94,301,623 | 99,209,137 | 104,665,171 | 111,939,643 | 117,060,396 | 121,048,923 | 123,611,167 | 125,570,246 | 126,920,000 |
| 北海道 | 4,295,567 | 4,773,087 | 5,039,206 | 5,171,800 | 5,184,287 | 5,338,206 | 5,575,989 | 5,679,439 | 5,643,647 | 5,692,321 | 5,683,000 |
| 北東北 | 3,938,626 | 4,158,491 | 4,210,703 | 4,107,544 | 4,040,279 | 4,086,690 | 4,202,579 | 4,212,091 | 4,127,279 | 4,114,835 | 4,081,000 |
| 南東北 | 7,544,180 | 7,649,443 | 7,557,033 | 7,398,914 | 7,351,900 | 7,538,123 | 7,820,866 | 7,996,731 | 8,085,589 | 8,207,653 | 8,212,000 |
| 関東内陸 | 8,063,460 | 8,053,502 | 7,902,619 | 7,904,595 | 8,101,427 | 8,597,295 | 9,086,960 | 9,482,089 | 9,756,408 | 10,019,440 | 10,117,900 |
| 関東臨海 | 13,050,647 | 15,424,264 | 17,863,859 | 21,016,740 | 24,113,414 | 27,041,789 | 28,698,533 | 30,273,178 | 31,796,702 | 32,576,598 | 33,413,700 |
| 北陸 | 2,718,443 | 2,741,363 | 2,758,728 | 2,756,521 | 2,776,345 | 2,914,262 | 3,017,117 | 3,088,327 | 3,108,374 | 3,130,189 | 3,130,700 |
| 東海 | 8,867,792 | 9,488,831 | 10,086,037 | 10,926,006 | 11,778,095 | 12,726,348 | 13,315,485 | 13,805,711 | 14,220,526 | 14,547,698 | 14,775,700 |
| 近畿内陸 | 3,457,997 | 3,565,756 | 3,617,156 | 3,782,158 | 4,070,015 | 4,487,968 | 4,816,593 | 5,047,284 | 5,200,352 | 5,347,459 | 5,430,100 |
| 近畿臨海 | 8,149,095 | 9,246,074 | 10,413,424 | 11,994,108 | 13,331,144 | 14,343,183 | 14,705,350 | 15,033,351 | 15,213,881 | 15,279,580 | 15,425,600 |
| 山陰 | 1,512,728 | 1,543,325 | 1,488,021 | 1,401,473 | 1,342,352 | 1,350,197 | 1,389,016 | 1,410,653 | 1,396,743 | 1,386,370 | 1,374,700 |
| 山陽 | 5,283,948 | 5,448,683 | 5,456,704 | 5,469,854 | 5,654,609 | 6,015,847 | 6,197,263 | 6,337,733 | 6,348,340 | 6,388,041 | 6,357,800 |
| 四国 | 4,220,285 | 4,245,243 | 4,121,423 | 3,975,058 | 3,904,014 | 4,040,070 | 4,163,037 | 4,227,225 | 4,195,069 | 4,182,837 | 4,154,000 |
| 北九州 | 7,373,742 | 7,858,308 | 7,949,629 | 7,665,221 | 7,591,695 | 7,892,863 | 8,238,512 | 8,443,454 | 8,488,802 | 8,593,949 | 8,630,000 |
| 南九州 | 4,723,127 | 5,079,159 | 4,953,886 | 4,704,969 | 4,480,484 | 4,524,230 | 4,726,537 | 4,832,560 | 4,807,057 | 4,829,836 | 4,815,500 |
| 沖縄 | 914,937 | 801,065 | 883,122 | 934,176 | 945,111 | 1,042,572 | 1,106,559 | 1,179,097 | 1,222,398 | 1,273,440 | 1,318,300 |
| 全国 | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% |
| 北海道 | 5.1% | 5.3% | 5.3% | 5.2% | 5.0% | 4.8% | 4.8% | 4.7% | 4.6% | 4.5% | 4.5% |
| 北東北 | 4.7% | 4.6% | 4.5% | 4.1% | 3.9% | 3.7% | 3.6% | 3.5% | 3.3% | 3.3% | 3.2% |
| 南東北 | 9.0% | 8.5% | 8.0% | 7.5% | 7.0% | 6.7% | 6.7% | 6.6% | 6.5% | 6.5% | 6.5% |
| 関東内陸 | 9.6% | 8.9% | 8.4% | 8.0% | 7.7% | 7.7% | 7.8% | 7.8% | 7.9% | 8.0% | 8.0% |
| 関東臨海 | 15.5% | 17.1% | 18.9% | 21.2% | 23.0% | 24.2% | 24.5% | 25.0% | 25.7% | 25.9% | 26.3% |
| 北陸 | 3.2% | 3.0% | 2.9% | 2.8% | 2.7% | 2.6% | 2.6% | 2.6% | 2.5% | 2.5% | 2.5% |
| 東海 | 10.5% | 10.5% | 10.7% | 11.0% | 11.3% | 11.4% | 11.4% | 11.4% | 11.5% | 11.6% | 11.6% |
| 近畿内陸 | 4.1% | 4.0% | 3.8% | 3.8% | 3.9% | 4.0% | 4.1% | 4.2% | 4.2% | 4.3% | 4.3% |
| 近畿臨海 | 9.7% | 10.3% | 11.0% | 12.1% | 12.7% | 12.8% | 12.6% | 12.4% | 12.3% | 12.2% | 12.2% |
| 山陰 | 1.8% | 1.7% | 1.6% | 1.4% | 1.3% | 1.2% | 1.2% | 1.2% | 1.1% | 1.1% | 1.1% |
| 山陽 | 6.3% | 6.0% | 5.8% | 5.5% | 5.4% | 5.4% | 5.3% | 5.2% | 5.1% | 5.1% | 5.0% |
| 四国 | 5.0% | 4.7% | 4.4% | 4.0% | 3.7% | 3.6% | 3.6% | 3.5% | 3.4% | 3.3% | 3.3% |
| 北九州 | 8.8% | 8.7% | 8.4% | 7.7% | 7.3% | 7.1% | 7.0% | 7.0% | 6.9% | 6.8% | 6.8% |
| 南九州 | 5.6% | 5.6% | 5.3% | 4.7% | 4.3% | 4.0% | 4.0% | 4.0% | 3.9% | 3.8% | 3.8% |
| 沖縄 | 1.1% | 0.9% | 0.9% | 0.9% | 0.9% | 0.9% | 0.9% | 1.0% | 1.0% | 1.0% | 1.0% |

出所：『国勢調査』（インターネット）、但し2000年は、抽出速報集計の結果。

注：は前期からの上昇、は下落。

表3 - 24 地域別人口と人口シェアの推移
出典：『国勢調査』（インターネット）

| 単位:10億円 | 1956 | 1960 | 1965 | 1969 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1998 |
|---------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 全国計 | 7,814 | 12,256 | 26,422 | 50,362 | 126,444 | 201,086 | 260,873 | 365,743 | 392,575 |
| 北海道 | 372 | 582 | 1,200 | 2,091 | 5,632 | 9,260 | 10,845 | 14,238 | 15,569 |
| 北東北 | 258 | 361 | 771 | 1,345 | 3,599 | 5,632 | 6,826 | 9,109 | 10,481 |
| 南東北 | 516 | 748 | 1,523 | 2,759 | 7,465 | 11,848 | 14,942 | 20,243 | 23,017 |
| 関東内陸 | 530 | 797 | 1,741 | 3,283 | 8,726 | 14,657 | 19,466 | 27,537 | 30,797 |
| 関東臨海 | 1,935 | 3,345 | 7,478 | 14,930 | 36,202 | 57,284 | 77,837 | 115,782 | 119,660 |
| 北陸 | 212 | 331 | 642 | 1,173 | 3,113 | 4,975 | 6,169 | 8,454 | 9,321 |
| 東海 | 855 | 1,425 | 2,948 | 5,948 | 14,360 | 23,282 | 30,968 | 43,720 | 48,223 |
| 近畿内陸 | 303 | 460 | 1,016 | 1,938 | 4,897 | 8,101 | 10,676 | 14,370 | 16,359 |
| 近畿臨海 | 1,101 | 1,740 | 4,011 | 7,614 | 17,714 | 27,228 | 34,483 | 47,750 | 49,060 |
| 山陰 | 98 | 139 | 252 | 442 | 1,259 | 1,924 | 2,436 | 3,139 | 3,504 |
| 山陽 | 406 | 609 | 1,381 | 2,661 | 6,716 | 10,166 | 12,916 | 17,274 | 18,524 |
| 四国 | 299 | 423 | 849 | 1,603 | 3,901 | 6,131 | 7,367 | 9,869 | 10,823 |
| 北九州 | 599 | 847 | 1,679 | 2,990 | 8,047 | 12,789 | 15,865 | 20,878 | 22,754 |
| 南九州 | 289 | 385 | 800 | 1,344 | 3,957 | 6,481 | 8,258 | 10,928 | 11,644 |
| 沖縄 | 41 | 64 | 132 | 241 | 859 | 1,329 | 1,820 | 2,452 | 2,840 |
| 全国計 | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% |
| 北海道 | 4.8% | 4.7% | 4.5% | 4.2% | 4.5% | 4.6% | 4.2% | 3.9% | 4.0% |
| 北東北 | 3.3% | 2.9% | 2.9% | 2.7% | 2.8% | 2.8% | 2.6% | 2.5% | 2.7% |
| 南東北 | 6.6% | 6.1% | 5.8% | 5.5% | 5.9% | 5.9% | 5.7% | 5.5% | 5.9% |
| 関東内陸 | 6.8% | 6.5% | 6.6% | 6.5% | 6.9% | 7.3% | 7.5% | 7.5% | 7.8% |
| 関東臨海 | 24.8% | 27.3% | 28.3% | 29.6% | 28.6% | 28.5% | 29.8% | 31.7% | 30.5% |
| 北陸 | 2.7% | 2.7% | 2.4% | 2.3% | 2.5% | 2.5% | 2.4% | 2.3% | 2.4% |
| 東海 | 10.9% | 11.6% | 11.2% | 11.8% | 11.4% | 11.6% | 11.9% | 12.0% | 12.3% |
| 近畿内陸 | 3.9% | 3.8% | 3.8% | 3.8% | 3.9% | 4.0% | 4.1% | 3.9% | 4.2% |
| 近畿臨海 | 14.1% | 14.2% | 15.2% | 15.1% | 14.0% | 13.5% | 13.2% | 13.1% | 12.5% |
| 山陰 | 1.3% | 1.1% | 1.0% | 0.9% | 1.0% | 1.0% | 0.9% | 0.9% | 0.9% |
| 山陽 | 5.2% | 5.0% | 5.2% | 5.3% | 5.3% | 5.1% | 5.0% | 4.7% | 4.7% |
| 四国 | 3.8% | 3.5% | 3.2% | 3.2% | 3.1% | 3.0% | 2.8% | 2.7% | 2.8% |
| 北九州 | 7.7% | 6.9% | 6.4% | 5.9% | 6.4% | 6.4% | 6.1% | 5.7% | 5.8% |
| 南九州 | 3.7% | 3.1% | 3.0% | 2.7% | 3.1% | 3.2% | 3.2% | 3.0% | 3.0% |
| 沖縄 | 0.5% | 0.5% | 0.5% | 0.5% | 0.7% | 0.7% | 0.7% | 0.7% | 0.7% |

注：1985年までのデータは『昭和国际総覧』、1990年は『第四十四回 日本統計年鑑』、1998年は『第五十一回 日本統計年鑑』(2002)より。

表3-25 県民所得とその地域別シェア
 出典：『完結 昭和国际総覧 第一巻』(1991)、『第四十四回 日本統計年鑑』(1995)、『第五十一回 日本統計年鑑』(2002)(インターネット)

| | 1955* | 1960 | 1965 | 1970* | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1998 |
|--------|---------|---------|---------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 一 全国計 | 86,748 | 129,965 | 266,328 | 481,170 | 1,129,577 | 1,717,794 | 2,155,105 | 2,958,818 | 3,103,703 |
| 人 北海道 | 77,979 | 115,514 | 232,066 | 403,392 | 1,055,111 | 1,660,728 | 1,909,449 | 2,522,837 | 2,731,404 |
| 当 北東北 | 62,018 | 85,710 | 187,801 | 332,923 | 880,590 | 1,340,058 | 1,620,620 | 2,207,023 | 2,559,463 |
| た 南東北 | 67,469 | 99,034 | 205,800 | 375,304 | 990,313 | 1,514,922 | 1,868,464 | 2,503,590 | 2,793,664 |
| り 関東内陸 | 65,822 | 100,878 | 220,239 | 405,225 | 1,014,947 | 1,612,949 | 2,052,881 | 2,822,453 | 3,036,880 |
| 地 関東臨海 | 125,432 | 187,272 | 355,826 | 619,137 | 1,338,732 | 1,996,057 | 2,571,154 | 3,641,321 | 3,625,731 |
| 域 北陸 | 77,334 | 119,983 | 232,939 | 422,426 | 1,068,092 | 1,648,759 | 1,997,554 | 2,719,750 | 2,967,526 |
| 所 東海 | 90,074 | 141,284 | 269,833 | 505,014 | 1,128,368 | 1,748,498 | 2,243,108 | 3,074,429 | 3,276,019 |
| 得 近畿内陸 | 85,059 | 127,089 | 268,524 | 476,141 | 1,091,207 | 1,681,873 | 2,115,138 | 2,763,274 | 3,027,202 |
| と 近畿臨海 | 119,023 | 167,073 | 334,406 | 571,159 | 1,234,998 | 1,851,571 | 2,293,773 | 3,138,581 | 3,197,966 |
| そ の 山陰 | 63,758 | 93,480 | 179,525 | 329,273 | 932,086 | 1,384,793 | 1,727,143 | 2,247,371 | 2,537,292 |
| の 山陽 | 74,440 | 111,533 | 252,402 | 470,625 | 1,116,318 | 1,640,450 | 2,038,016 | 2,721,026 | 2,901,175 |
| 全 四国 | 70,338 | 102,634 | 213,557 | 410,475 | 965,528 | 1,472,627 | 1,742,680 | 2,352,524 | 2,592,956 |
| 国 北九州 | 76,276 | 106,483 | 219,067 | 393,891 | 1,019,465 | 1,552,319 | 1,878,911 | 2,459,475 | 2,636,616 |
| 比 南九州 | 56,919 | 77,737 | 170,033 | 299,945 | 874,624 | 1,371,194 | 1,708,846 | 2,273,324 | 2,409,768 |
| 沖縄県 | 51,681 | 72,244 | 140,980 | 254,891 | 823,540 | 1,201,382 | 1,543,724 | 2,005,893 | 2,182,936 |
| 前 全国計 | 50% | 105% | 155% | 81% | 135% | 52% | 25% | 37% | 5% |
| 期 北海道 | 48% | 101% | 162% | 74% | 162% | 57% | 15% | 32% | 8% |
| か 北東北 | 38% | 119% | 165% | 77% | 165% | 52% | 21% | 36% | 16% |
| ら 南東北 | 47% | 108% | 164% | 82% | 164% | 53% | 23% | 34% | 12% |
| の 関東内陸 | 53% | 118% | 150% | 84% | 150% | 59% | 27% | 37% | 8% |
| 伸 関東臨海 | 49% | 90% | 116% | 74% | 116% | 49% | 29% | 42% | 0% |
| び 北陸 | 55% | 94% | 153% | 81% | 153% | 54% | 21% | 36% | 9% |
| 東海 | 57% | 91% | 123% | 87% | 123% | 55% | 28% | 37% | 7% |
| 近畿内陸 | 49% | 111% | 129% | 77% | 129% | 54% | 26% | 31% | 10% |
| 近畿臨海 | 40% | 100% | 116% | 71% | 116% | 50% | 24% | 37% | 2% |
| 山陰 | 47% | 92% | 183% | 83% | 183% | 49% | 25% | 30% | 13% |
| 山陽 | 50% | 126% | 137% | 86% | 137% | 47% | 24% | 34% | 7% |
| 四国 | 46% | 108% | 135% | 92% | 135% | 53% | 18% | 35% | 10% |
| 北九州 | 40% | 106% | 159% | 80% | 159% | 52% | 21% | 31% | 7% |
| 南九州 | 37% | 119% | 192% | 76% | 192% | 57% | 25% | 33% | 6% |
| 沖縄県 | 40% | 95% | 223% | 81% | 223% | 46% | 28% | 30% | 9% |

注：1955年と1970年の県民総生産のデータには欠番が生じているため、それぞれ1956年と1969年のデータを用いている。1998年の人口は総務省統計局による推計。
 下段は前期からの伸び率を示しており、その右側の はんこは全国の伸びに比べて大きいところを、 は小さいところを示している。

表3-26 一人当たり地域所得の推移

出典：『完結 昭和国勢総覧 第一巻』(1991)、『第四十四回 日本統計年鑑』(1995)、『第五十一回 日本統計年鑑』(2002)(インターネット)、『国勢調査』(インターネット)、などより筆者計算、編集。

3.4.1.2. 工業化と人口移動や所得格差の関係

さて次に、こうした人口や地域所得の格差是正の目的対象であった政府の政策が、その主要な方法となった基幹産業、すなわち工業の地方分散とどのような関係にあったかをレビューしてみよう。

高度成長期以前については、伊藤善市⁴が、実質国民所得と格差係数の相関を調べ、両者にはプラスの関係があることが判明したとしている。この分析は1948年から1958年というものだが、こうした認識を踏まえて、前述のように所得倍増計画と全国総合開発計画が策定され、戦後日本の経済成長と同時に地域間の所得格差是正が目指されることになったと解釈できる。

しかし、実際に新産・工特のような政策を行っても、工業と人口の分散はパラレルには生じず、工業化が積極的に分散されても人口がそれについてこそ大都市圏に集中する状況が見られた。これを踏まえて下河辺は、「スケールメリットがきいて立地企業がわれわれの想像していた労働生産性よりも遙かに高かった」⁵と述懐している。これは非常に皮肉な話で、経済発展に伴う技術革新が、労働集約性を抑えて資本・技術集約型になり、またそういった産業が中心となっていった。当時はまだ円高の時代にはなっておらず労働集約型産業に決定的に影響する労賃には、周辺諸国との間に致命的な程の差が出ていたわけでもなく、またアジア諸国の多くもまだ工業化以前の段階であったところが多かった。したがって、下河辺も指摘するように、明らかに工場は分散しているのだが、人口がついていかなかったという解釈になる。

ただし、このことは必ずしも否定的な意味のみを持つというわけではない。資本・技術集約性が高い工場が地方に移転し人口がそれに伴う程増えなければ、一人当たり県民所得は確実に上昇し、相対的地域格差のうち、一人当たり配分の不平等（地域間不公平）が解消されることになる。藤本義治⁶は、1970年～1990年における各自治体の人口一人当たり県民所得と製造業依存率の関係について調べ、東京を除いた府道県で製造業依存率と一人あたり県民所得に明らかな正の相関をみることができたとしている。ここで東京を除いたのは、当時すでに振興していた東京一極集中やグローバル化の影響により、特殊で付加価値の高い産業が東京に集中している影響を排除したためであるが、地域格差是正のための地域開発戦略は、確かに一人当たりの所得格差を減少させることができたとしている。ただ藤本は、個別の地域（藤本の場合は県）でみた場合、両者の関係は大きなばらつきがみられ、このことは工業以外の他の部門の産業集積が大きく影響しており、農業や観光、サービス業などの産業集積が所得水準の向上に寄与している⁷と推察している。

こうした影響は、産業の高付加価値化、そしてグローバル化、情報化が喧伝されるようになるとますます顕在化し、工業と地域格差の関係は次第に薄いものとなってきている。一般論としても、清成忠男⁸が「情報活動⁹には、集積が集積を呼ぶという集積効果が働くため、東京圏が肥大していく」「グローバル化が進めば進むほど東京への、特に情報機能、金融機能等の集積が進む」「グローバル化が進むと、地域間競争が強まり、地域間格差も広がる」と指摘している。より具体的には、神野直彦¹⁰が、租税負担率と経済成長率の関係が 高度成長期から安定成長期にいくにしたがって逆相関になってきて

4 伊藤善市(1965)、p.18

5 下河辺淳(1994)、p.79

6 藤本義治(1994)、p.54-59

7 藤本義治(1994)、p.94

8 清成忠男(1989)

9 当時はまだ現在のように情報産業が発展していたわけではないので、この情報活動とは高付加価値製造業やサービス産業に必要な情報の収集活動のことを指すと考えられる。

10 神野直彦(1999)

おり、所得再分配に適合した多収性に富む所得税や法人税を国税に集中させたことによって中央集権的体制を維持してきた国が転機を迎えていることを指摘している。神野によれば、このことは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ため、自由に動き回る資本所得の課税はおろかその把握さえ困難になり、相対的に所得の高い大都市圏がより大きい成長を達成するためとしている。また、このころにはグローバル化が進展し、地方に移転していた工場等の生産機能が日本の高い労働賃金を嫌って周辺のアジア諸国に進出する、いわゆる産業の空洞化が生じる。吉田敬一¹¹は、日本の空洞化現象を少し詳しく見てみると、どの産業、またどの地域でも同じような空洞化が起こっているわけではなく、国内の地域間分業構造を反映して空洞化現象に地域間に激しい差が出ていると報告している。首都圏は質的に優れた労働力やノウハウ、さらには情報力・ネットワーク等がポイントとなって、空洞化の影響はそれほどでもないが、比較的単純な工程の、成熟産業の工場が立地する地方圏では企業の離脱が激しい。特定の製品の量産、組立基地としての性格が強い地方圏の工業地帯では、地域内の中小企業の集積度が低いため、独立志向の強い類型の中小企業が発生・発展しうる基盤が弱く、コスト競争力の強い海外生産拠点と直接的に競合し移転を余儀なくされた産業・企業が多かったのである。

しかしこうした状況に対して、政府の視点は極めて楽観的であったと佐々木雅幸¹²は報告している。経済企画庁(『地域経済レポート(平成2年版)』)や国土庁(『国土レポート'90』)の報告によれば、1990年前後の景気拡大のプロセスは、日本経済のグローバル化・ソフト化・サービス化の進展 高次経済機能と人口の東京一極集中の促進 東京の世界都市化による都心部からの地価急騰 資産効果による東京圏での高水準の消費支出 これが内需振興の引き金となり、東京圏から順次、地方中枢都市、地方中核都市、地方都市そして、地方圏全体へと景気が波及し、各地域の産業構造を内需中心に転換しつつ雇用構造を改善し、ついには地方圏の賃金水準まで押し上げて、地域間雇用者所得格差は縮小に向かう兆しがあるとしていた。

一方、通産省の報告書¹³は、工業集積度¹⁴と人口及び一人当たり県民所得(及びその伸び率)の相関関係を、1970年、1980年、1989年(人口と一人当たり県民所得は1988年)、1993年(一人当たり県民所得は1992年)の4期において算出している。それによれば、まず工業集積度と人口の相関については、その絶対値同士の相関が各期で高いものの、1970年には0.842であったものが1993年には0.768と相関がやや減少しつつあり、産業構造の転換やグローバル化の進展により、人口と工業集積度の関係が若干薄れてきているとしている。一方、伸び率に関連した指標はそれほど大きな相関をもっておらず、また各期の間でのばらつきも大きなものとなっている。特に、工業集積度の伸びと人口の伸びとの相関は全期を通じて見ると0.123と殆ど相関がなく、人口の誘導には殆ど寄与していないことがわかる。工業集積度と一人当たり県民所得との相関については、やはりその絶対値同士の相関が高く、1970年の0.884に対し1993年の0.854と相関はそれほど低下していない。伸び率に関してはやはり各期ごとでばらつきが大きくなるが、全期を通じた伸び率同士の相関は0.737とかなり大きなものになっており、工業集積度の伸びと一人当たり県民所得の

¹¹ 吉田敬一(1995)

¹² 佐々木雅幸(1991)

¹³ 日本立地センター(1996)、p.141

¹⁴ 工業集積度とは、土地等の資源に対する工業活動の割合で示した値で、単なる工場の分布ではなく、生産活動を主体とした工業の地理的な分布を表す。具体的には市町村毎に、工業粗付加価値の人口に対する特化係数と、工業出荷額の可住地面積に対する特化係数を足して2でわって%で表示したものである。日本立地センター(1996)、p.129より。

成長には相関が大きいことがわかる。

本論文では、5年毎の人口、県民所得、一人当たり県民所得のシェア（あるいは全国比）の動向と、工業関係の指標（製造業出荷額、付加価値額、従業員一人当たり付加価値額、事業所数、従業者数）のシェア（あるいは全国比）動向を比較してみた（表3 - 27）。

| | | 人口 | 県民所得 | 一人当たり地域所得 | 製造業出荷額 | 付加価値額 | 従業員一人当たり付加価値 | 事業所数 | 従業者数 | | | 人口 | 県民所得 | 一人当たり地域所得 | 製造業出荷額 | 付加価値額 | 従業員一人当たり付加価値 | 事業所数 | 従業者数 | | | 人口 | 県民所得 | 一人当たり地域所得 | 製造業出荷額 | 付加価値額 | 従業員一人当たり付加価値 | 事業所数 | 従業者数 | | | | | | | | | | | |
|-----------|------|----|------|-----------|--------|-------|--------------|------|------|-----------|------|----|------|-----------|--------|-------|--------------|------|------|------|-----------|------|------|-----------|--------|-------|--------------|------|------|-----------|-----------------|-----------|-----------|-----------|-----------------|--|--|--|--|--|
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | 1965-1970 | 1970-1975 | 1975-1980 | 1980-1985 | 1985-1990 | 1995-1998(2000) | | | | | |
| 1965-1970 | 関東臨海 | | | | | | | | | 1980-1985 | 関東臨海 | | | | | | | | | | 1985-1990 | 関東臨海 | | | | | | | | | 1995-1998(2000) | 関東臨海 | | | | | | | | |
| | 近畿臨海 | | | | | | | | 近畿臨海 | | | | | | | | | | | 近畿臨海 | | | | | | | | | | | | 近畿臨海 | | | | | | | | |
| | 東海 | | | | | | | | 東海 | | | | | | | | | | | 東海 | | | | | | | | | | | | 東海 | | | | | | | | |
| | 関東内陸 | | | | | | | | 関東内陸 | | | | | | | | | | | 関東内陸 | | | | | | | | | | | | 関東内陸 | | | | | | | | |
| | 近畿内陸 | | | | | | | | 近畿内陸 | | | | | | | | | | | 近畿内陸 | | | | | | | | | | | | 近畿内陸 | | | | | | | | |
| | 北東北 | | | | | | | | 北東北 | | | | | | | | | | | 北東北 | | | | | | | | | | | | 北東北 | | | | | | | | |
| | 北海道 | | | | | | | | 北海道 | | | | | | | | | | | 北海道 | | | | | | | | | | | | 北海道 | | | | | | | | |
| | 南東北 | | | | | | | | 南東北 | | | | | | | | | | | 南東北 | | | | | | | | | | | | 南東北 | | | | | | | | |
| | 北陸 | | | | | | | | 北陸 | | | | | | | | | | | 北陸 | | | | | | | | | | | | 北陸 | | | | | | | | |
| | 山陰 | | | | | | | | 山陰 | | | | | | | | | | | 山陰 | | | | | | | | | | | | 山陰 | | | | | | | | |
| | 山陽 | | | | | | | | 山陽 | | | | | | | | | | | 山陽 | | | | | | | | | | | | 山陽 | | | | | | | | |
| | 四国 | | | | | | | | 四国 | | | | | | | | | | | 四国 | | | | | | | | | | | | 四国 | | | | | | | | |
| | 北九州 | | | | | | | | 北九州 | | | | | | | | | | | 北九州 | | | | | | | | | | | | 北九州 | | | | | | | | |
| | 南九州 | | | | | | | | 南九州 | | | | | | | | | | | 南九州 | | | | | | | | | | | | 南九州 | | | | | | | | |
| 沖縄 | | | | | | | | 沖縄県 | | | | | | | | | | 沖縄県 | | | | | | | | | | 沖縄県 | | | | | | | | | | | | |

注：は対全国比シェアの増加、または伸び率が全国比を上回。1995-1998は、人口のみ2000年までの動向

表3 - 27 人口・所得と工業化の関係
出典：表3 - 24 ~ 26に準ずる。

これを見ると、製造業出荷額、付加価値額、従業員一人当たり付加価値額が地域間の比較でほぼパラレルな動きを示しており、これらと一人当たり地域所得との関連が深い。このことは、製造業の実質的な生

産額や付加価値額の格差改善と、一人当たり地域所得の改善に深い関係があるということであり、工業化による地方の生産額増強は、一人当たり地域所得、すなわち一人当たり配分の不平等（地域間不公平）の改善に効果があることが示されていることになる。しかし県民所得（総額）とはそれほど大きな関係がない。これは、製造業出荷額等のシェアが増えても、総体としての所得シェアが上昇するとは限らないことを示しており、地域的配分の不平等（地域間不平等）の改善にはなり得ないことを示している。一方、従業員数や事業所数は、製造業出荷額等とは異なった動きを示しているのがわかる。従業者数は、全期を通じて人口とほぼ逆相関のような関係にあるが、このことはまさに工業化によって人口を移動するような地域的配分の不平等（地域間不平等）の是正が為されないことを示している。事業所数については、1980年までは人口とかなり強く関係しているが、それ以降は関係がなくなり、特に1985年から1990年まではほとんど逆相関の関係にある。ただ事業所数は規模によっても特質が違うので一般に分析が難しいと考えられる。

結論として、日本の地域格差は、工業化とかなり密接な関係があると考えられるが、それは地域間不公平と捉えられる一人当たり地域所得でみた格差との場合であり、地域所得でみた場合は必ずしも密接な関係にないということがわかる。工業の分散には確かに成功したが、地域格差の一部是正には第三次産業の進展によって人口が移動したと深く関係があり、人口の集中の動き自体はどの期の地域開発政策によっても止めることができなかつたということになる。

3.4.2. 日本の地域格差是正政策への評価

こうして日本の地域格差是正政策と実際の地域格差の指標について、主要論者の既存文献及び基本的なデータを用いて観察し、またそれを本論文の枠組みである地域格差是正概念の捉え方、すなわち絶対的・相対的格差是正と地域間不平等・不公平という分類から分析してきた。次にここでは、これまで紹介した個別議論を踏まえて、地域格差是正政策を中心とする国土政策全体、あるいはその中心的存在としての全総計画全体に対して様々な論者が総合的な評価をしているので、それらを紹介し、本論文でも国土政策全体の位置づけが地域格差の定義に基づいてどう変化しているかについて述べる。

3.4.2.1. 全総全体に関する評価

まず他の政策に比して変わらず一貫して地域格差是正を訴える全総の性質・特徴付けは、比較的初期の全総での議論から行われている。八十島義之助¹は、三全総までの解説を踏まえて、全総の目的が「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」として、地域格差是正、中でも地域間不平等の解消を目指しており、その傾向が四全総まで続いているとしている。但し、個別議論でみると、伊藤滋²が、全総と三全総が地方分散論であるのに対し、新全総が機能配置論であったとして異なった定義をしているように、地域格差是正への取り組み方が違っていたとしている。

地域格差是正の手法からみた特徴付けは、国土審議会調査部会産業専門委員会³が、工業開発が一貫して地域振興と地域格差是正の手段だったことを述べている。それは、工業が、農林水産業などとくらべ、地域の生産力を著しく高め産業連関効果が大きいこと、サービス業のように地域の消費水準や都市集積度に必ずしも依存せず立地可能なこと、等のためであったとしていて、その手法が実際に適切なものであったかどうかはさておいても、全総計画（少なくとも四全総まで）がこういった思想の元で行われてきたことについての異論はほとんど見られない。

全総計画の評価については、前述のように、それに加えてより細密な各種統計により、格差に関する様々な指標が提示され、それなりの議論も行われている。ところが、これまでも度々述べてきたように同じ指標を見ているはずにも関わらず、国土政策の評価は論者によって大きく分かれている。このことは直接的には各論者の立脚点によるものであるが、より本質的には是正の目的となっている地域格差の定義が的確かつ一義的になされていない故と考えられる。そうした議論のすれ違いは、端的に下河辺淳と本間義人の見解に示されるので紹介しておこう。

これまでも多く紹介してきたが、歴代の日本の全総計画に主に政府側の政策担当者として携わってきた下河辺は、「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」と言っているわけです。（中略）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。」⁴として、格差縮小が達成され、全総計画による地域格差是正に肯定的な見方を示している。

確かに他国と比較しても、日本の地域格差の度合いは高度経済成長を達成しながら非常に小さく、また高度成長の過程で次第に小さくなっていることは前述の統計からもかなりの程度いえることである。ただ、

¹ 八十島義之助(1987)

² 伊藤滋(1985)

³ 国土審議会調査部会産業専門委員会(1982)

⁴ 下河辺淳(1994)、p.92

過疎過密といった状況の悪化は、そうした地域格差の減少が都市化による人口集中による過密の弊害や、農村の人口減少による過疎や農業システム崩壊が引き金と考えれば、国土政策として本当に成功しているのか、あるいは格差といってもどういった観点では成功しどういった観点では引き続き問題が残されているのかを明確化する必要があると考えられる。

一方、ジャーナリズムの立場から論説を続ける本間義人は、「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。」⁵として実質上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。特に地域格差是正については、全総が一貫して過疎過密の解消を最大のモチーフにしてきたのに、人口、産業の吸引源である大都市対策に関しては意図的に避けられてきたことを批判している⁶。さらに、全総から三全総までの内容に触れて、その計画主題が公共投資先をハード面に特化し、また国土計画に不可欠の土地利用計画はもちろん、地方における文化・教育、福祉、情報、国際化などのソフト面についてはほとんど触れられていないことを、その失敗の主要な原因の一つとして挙げている⁷。

こうした本間の主張は、その時どきの世論に照らしてみた場合の全総計画の特徴、とりわけ否定的な面を見たものであって、その一部は必ずしも正確ではない、あるいは適切ではないと考えられる部分もある。三全総のところで前述したように、教育・文化等について全総計画が全く触れて来なかったわけではないし、また「ハード面に特化している」という主張は確かにその通りかもしれないが、全総計画が国家政策全体ではなく、その一部のフィジカルプランを担う国土政策である以上、ソフトの部分のウェイトが多少小さくなっていても致し方ない面があり、原因の所在は全総計画自体よりもむしろ、全総計画とその他の国家レベルの計画との関係や、省庁間のセクショナリズム等に関係する部分だと考えることができるだろう。ただ、大都市対策が意図的に避けられてきたという傾向については、本論文でもレビューしてきたように確かにその傾向が見られる。全総計画では一貫して地域格差の是正を旗印に新産業都市、大規模プロジェクトやテクノポリス政策などが繰り出されてきたわけだが、その背後で都市政策・住宅政策において、宅地・空間の供給拡大策が行われ⁸、都市の基盤整備もそれなりに行われてきた。こうした事実は、第一章で示した「ホンネとタテマエの関係」を示すと共に、それが過疎過密といった問題を解決に至らしめることなく結果として国土政策が否定的に見られることの原因をつくってきたといえる。

一方、全総計画というシステムについての評価も様々に為されている。

今野修平⁹は、四全総までの経緯を、経済社会や国民生活の行く末を示して基本的方向に向けて誘導するガイダンスプランとしての性質と、基盤整備の(総合的)計画としてこれに対する責任を持つプロジェクトプランという性質に分類し、財政難と戦後体制硬直化が露呈した後においても、前者の機能は必要であり、合意形成上、今後も機能すべきことを再確認しておく必要があると主張している。一方、石田頼房¹⁰は、こうした国家によるガイダンスプラン自体について、「国土計画から地域開発政策や都市開発政策

⁵ 本間義人(1992)、p.228

⁶ 本間義人(1992)、p.228-p.232

⁷ 本間義人(1992)、p.3-p.5

⁸ 本間義人(1992)、p.241-

⁹ 今野修平(1997)、p.55-60

¹⁰ 石田頼房(1987)、p.252

をブレークダウンさせていく方式を確立させた。従って地方自治体の側も、地域開発を考えるときに地域の実態を踏まえて考えるよりも国の計画の動向、より具体的には、いかなる国家プロジェクトが導入可能かということを探るようになる¹¹としてその弊害を指摘している。本論文では、基本的な立場として、全国レベルの地域格差是正政策はそのバランスを取るモチベーションが生まれうる中央政府によるのみ追求される（このこと自体は必ずしも地域の自主性を削ぐことには繋がらない）ことから、国家レベルからみた地域格差の政策をレビューしているのであり、そういった意味では今野の意見に与する形となっている。ただ、伊藤滋¹²が「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です。」と指摘するように、表面上、地域格差是正政策が均衡化といった積極的理由に基づいていても、実際の全総計画が必ずしもそういった積極的理由を反映しているとは限らないことも指摘しておこう。

国が別に策定する経済計画との関係については、小林良邦他が「経済計画のモデルに匹敵しうるような総合的計画技術が、いかなる国土計画の領域では登場しておらず、そのことが一つの計画体系の総合化、リンケージを技術面で阻害している」¹³として手法上の問題点を指摘しており、そこには「経済計画が総需要管理政策を主体とするマクロ経済の将来設計に主眼をおき、また、どちらかといえば民間部門の活動をも含めた将来予測的性格を強く持っているのに対し、開発計画は総合的な地域開発を主軸とする国土利用（したがってフィジカルな要素の強い）体系の設計に目的をおいた政府としての実施計画的な色彩がやや濃い」という策定システム上の問題があると分析している。後述するタイやマレーシアをはじめとする他のアジア新興工業国の多くが、「経済社会計画」といった形で、経済指標の目標などを含めた政策づくりを行っているのと対照的となっている。一方本間義人は、この点について彼の問題意識と合わせ、「経済主義に基づきハードに特化してしまったのは・・・、国土計画が経済計画（高度成長政策）からブレークダウンされて策定されたものであるがゆえに不可避の選択であったからに他ならない。それは日本株式会社の経営にとって避けることにできない途であったのである。この結果、計画の総合性という観点も失われた。」¹⁴としている。国土計画が経済計画からブレークダウンされて出来たかどうかについては、前述の所得倍増政策と全総の具体的な経緯をみると必ずしもそう言い切れない点があることは否めないが、結果として計画の総合性が失われた原因として、元々統合してつくられるべき政策が2つに分かれていたため、お互いに（特に経済計画が国土計画に対して）本来の目的にそぐわないような影響を与えてしまっていたということができるかもしれない。

3.4.2.2. 日本の国土政策全体への評価

次に、全総計画も含めた日本の地域開発政策全体についての特徴付け、また肯定的・否定的評価についてもレビューしておく。

大西隆¹⁵によれば、日本の地域開発政策は、種々のハンディキャップを持った特定の地域の振興を図る

11 石田頼房(1987)、p.252

12 伊藤滋(1998)

13 小林良邦他(1979)、p.85

14 本間義人(1992)、p.33

15 大西隆(1998)

ものと、産業立地を通じて地域振興を図るものとに大別でき、前者には山村、離島、過疎、半島など大都市から離れ、交通不便のため衰退化傾向にある地域の振興策があり、後者には前述の新産・工特制度をはじめ、テクノポリス法、頭脳立地法、リゾート法、地方拠点都市法などがあって、特に後者は産業誘致や振興を通じて地方の活性化を図ろうとする政策で、地域開発政策の代名詞として注目され続けている。本論で論じている地域格差是正政策との関連では、衰退地域の地域振興策と、産業誘致のための地域振興策の種類分けが重要であると考えられ、その主要な役割を果たしてきた、あるいは果たすと想定されてきたものは後者であると考えられる。一部で、前者のような政策が地域格差是正政策の中でも重要であると考えられる意見があり、また本論文でもこうした格差は過密過疎問題（絶対的地域格差）と捉えているものの、実際に国レベルの地域格差に与える影響は小さく、また各全総計画においても、こうした衰退地域の振興は各地域別計画の中で豪雪地域、離島地域といった形で明記されてはきたが、地域格差是正政策の主流としては捉えられて来なかった。このことは小杉が、国土政策の性質として国際競争力の強化と企業合理性の追求を背景にして進められた、産業政策的性格の強い地域「開発」政策であったことを指摘している¹⁶ことからいえる。

ここでは、こうしたことを前提にまず日本の地域開発政策全体について、是正の手段としての工業の評価、中央政府主導、政策の弱体化、の3点からレビューしてみよう¹⁷。

是正の手段としての工業の評価

地域格差是正の手段として用いられた工業の地方分散については、大園他¹⁸が、「過密・過疎の解消、地域格差是正という課題は、本来その解決には相当長期を有する性格のものであり、かつ一人工業立地政策のみならず総合的課題であることを考え合わせると、種種の経済的評価はあるにせよ、むしろこれまでの諸立地政策の果たした役割は大きかった」として肯定的な見解を示している。大西隆¹⁹も、「日本の戦後の国土計画には必ず産業立地政策が伴ってきた。そして産業立地の地域的展開という意味ではある程度成功を収めてきたといえる。」と肯定的な見解を示している。

しかし公害・環境問題の悪化、他方で第三次産業への基幹産業の転換といった流れから、否定的な見解の方ががより多く見られる。古くは宮本憲一が、拠点開発による地域開発方式が、産業基盤の公共投資の集中～重化学工業の誘致～関連産業の発展～都市化・食生活の変化～周辺農村の農業改革～所得水準の上昇に伴う財政収入の増大～生活基盤への公共投資・社会政策による住民福祉の向上、といった流れに沿って行われていると図式化し、これが「後進国開発方式の国内地域への適用」であり、一国の開発方式を狭い地域内の開発に当てはめたという点で経済学的には基本的に誤ったものであると指摘している²⁰。確かに結果からみると、工業の分散にはある程度成功したが、その当地での関連産業の発展・都市化には必ず

¹⁶ 小杉毅(2000)

¹⁷ 大西(大西隆(1998))は、後者の地域振興、産業立地、地域計画の法制度を、次のような特徴でまとめ、ここでもそれに基づいて地域格差是正により関連の深いものについて、取り上げることにした。

国主導の地域計画・・・国の関与が強い。制度の長期化・・・特定地域総合開発計画は10年度で事実上うち切られたのであるが、・・・当初の目的を達成したり、すでに実状に合わなくなっていると指摘されても、長期的に継続される傾向にある。優遇措置の弱体化、指定箇所が増加・・・優遇措置を見ると、直接的な財政援助などがなくなり、税制、金融など民間投資優遇策にシフトする傾向にある。議員立法・・・地域開発法の多くは議員提案によって作られたことも特色である。

¹⁸ 大園英夫・藤井隆・飯島貞一編著(1980)、p.116

¹⁹ 大西隆(1992)

²⁰ 宮本憲一(1975)、p.198

しも繋がらずに人口は大都市に逃げてしまった点を、グローバル化以前の国単位での開発が人口で閉鎖された形になっているのに対し、国内地域間の移動は基本的に可能であるという原因に求める視点は理解できる。実際に後進国開発方式が適用されたかどうかについては、詳細な検討の余地があると思われるが、少なくとも重化学工業の誘致が関連産業の発展に必ずしも繋がらなかった点は確かである。

開発途上国あるいは新興工業国との比較という点では、谷口興二²¹がタイについて分析した文献における、日本の地域開発の特徴付けも興味深い。谷口は、日本における一連の地域総合開発計画の特徴として、「産業の移動の多くが環境へのありうべき害を軽減することを目的としたか、あるいは工業的資源、例えば工業用水、電力、等の利用における地域間の調和（公正）の観点からなされたものである、ということである。言い換えれば、所得のよりよい配分に対する気配りはなかったし、また、地域間の所得分配の改善を図るものではなかった。・・・日本は国土が狭く、それゆえ日本人は環境、工業用資源の劣悪化、あるいは工業の発展に用地が不足しないか否かといった点により大きく注意を払ってきたのである。」という見方を示しており、こうした見方は、これまで見てきたような日本の地域開発論者の見方とは必ずしも一致していない。全総計画を中心とする日本の国土政策は、地域格差是正政策において確かに所得の配分にも(少なくともタテマ上)気を配ってきたことは、全総計画中の記述などをみても確かと思われるが、実際の政策においては工業本位の政策であったという捉え方という意味で宮本の見方と似通っている。そしてやや結果論的ではあるが、こうした見方はある程度正しく、工業は分散されたが、地域間所得分配は偏ったものとなり、ただしそれが人口移動によって一人当たりの値ではかなりの程度格差が補われバランスのとれたものとなったという言い方ができるだろう。

また前述したように竹内淳彦²²は、東京からの分散が全国的な均衡ではなく大都市圏としての器の拡大を意味するといった見方から、「この基本的視点を欠いたところに、全国スケールでの工業分散政策が思うように行われない原因がある。すなわち、国や地方自治体あげての強力な分散政策にもかかわらず、東京地域を含む大都市工業地域への集中は却って強まっている」と批判している。

さらに小杉毅²³は、地域格差是正の方法が工業に偏る一方で、産業構造の転換に伴う第三次産業の集積集中に対する配慮が欠けていることを示して、三大都市圏、とくに東京圏への中核管理機能を中心とする産業・人口の集積集中は、一方で都市圏の過密・過大、他方では地方圏との経済的地域格差を拡大しているが、これらを抑制する実効ある措置はほとんどないことを批判している。

中央政府主導の地域開発

次に、国主導の地域計画という観点からも様々な特徴付けがなされている。もともと地域格差是正という概念は対象の地域を包括して管理する組織からしかその政策のモチベーションが得られないことは前述した通りだが、近年は、地方分権議論の進展や国家を含めた財政難、さらには規制緩和といった経済政策の流れから、国主導のこうした政策には批判的な意見が多く見られる。

古くは横山桂次²⁴が、「地域開発は、地域住民の福祉と発展、自治体財政の充実を目標に、工場誘致として始められるが、結局は進出企業の利益のために住民の犠牲において展開される。地域開発の決定過程は、国 - 県 - 市町村と上からの政策の下降として現れ、住民の意見が代表されないばかりか、自治体

²¹ 谷口興二(1994)、p.52-

²² 竹内淳彦(1996)、p.110

²³ 小杉毅(2000)

²⁴ 横山桂次(1963)

内では、執行部の議会に対する優位性、企画部門の権限拡大、自治体の「経営体化」など民主的統制を排除する形で進められ、さらには、地方の国への依存を強化する結果となる。また、企業の進出に伴って発生する巨大な利権は、それを巡る政党・議会の関与によって住民不在の政争を引き起こすことにもなる。しかしながら、上からの工業化は、町内会・部落会等地縁集団の住民統制機能の喪失をもたらすとともに、地元の負担や犠牲は住民の中に権利意識を生み出し、多くの問題点をはらみつつも、地域の民主化につながる地域開発への反対運動を生み出しつつある」という三点を指摘し、大嶽秀夫²⁵はこの指摘がその後の地域開発研究において何度も確認されてきたとしている。

こうした批判は、大嶽がいうように、個別の地域開発を批判する文献から非常に多くの指摘がなされてきているが、こうした批判は一般的に、当該対象政策の問題点の指摘に限られており、その政策の元となっている国土政策、及び地域格差是正といった目的に照らして具体的な改善点を述べたような文献は、管見の限りないに等しい状況である。もちろんオルターナティブとして「内発的発展論」が理念的に用いられることが度々あるが、それはあくまで(一部)地域での成功例としての取り上げられ方であり国土政策に照らして各所で内発的な発展を目指す方が地域格差是正に有効であるとするような具体論は出てきていない。むしろ、前述のように矢田俊文²⁶が「一村一品運動でがんばりましょうという話と一極集中構造是正という話の間には、相当の落差があるということを確認して頂かないといけない。・・・ようするに、地域づくりでは本当に優れた例を沢山挙げている大分県でさえ、人口減少率は高いということに、今の国土システムの大変大きな問題は残っている」と指摘し、また特に四全総当時の東京一極集中の時代に清成忠男²⁷も「企画庁での研究委員会で議論の対象になったのは、大分県の一村一品運動のような過疎地域を含むところでの地域振興が振り出しに戻ったのではないかと、限界が見えてきたのではないかとということでした。広域東京圏の形成から外れているような一村一品運動には、限界があることが明確になったわけです。・・・もちろん内発的な地域の中からの活性化努力は不可欠ですが、それだけではもうどうにもならない。つまり大都市からのインパクトで地域の内発力を引き出すのでないと地域振興は難しくなっているという感じを持ちました。」と指摘したように、国土政策としての内発的発展の効力には限界があると考えられる²⁸。

ただし近年特に著しい地方分権議論の中で、シャウブ報告に基づいた既存の税制システム²⁹を批判する意見がある。原田泰は、地方交付税交付金をはじめとする、中央が税金を集めて地方に分配するというシステムが、シャウブ博士自身が考案したような地方自治の活性化にはならず、むしろ逆に地方のモチベー

²⁵ 大嶽秀夫(1999)、p.172

²⁶ 矢田俊文(1996)、p.40

²⁷ 清成忠男(1988)、p.63

²⁸ その他にも、黒田(黒田彰三(1996)、p.51)が、「地域に雇用機会と収入をもたらすもの、すなわち地域を活性化する産業として「ソフト化」「サービス化」に対応して「観光」産業と「伝統工芸品」生産が本格的に考えられだしたのである。しかしこうした産業の盛衰はどちらかという経済全体の景気の影響されることが大きく、地域開発の牽引力として期待されるには、無理があった。日本経済が低迷しているときにそのような産業が活発化してくる機運は少なく、製造業で公害も少なく、雇用吸収力のある産業の出現が期待されていた。」と述べている。

²⁹ 「中央が全国の富を集め、その富を地方に分配するというシステムが本当に完成したのは、戦後のカール・シャウブ博士による地方財政・税制改革の結果である。・・・現在の日本の地方財政・税制は、基本的にはコロンビア大学の財政学者シャウブ博士によって作られたものである。」原田泰(2001)、p.131-より。

ションを奪ってしまったと指摘している³⁰。このことは直接的に国土政策が規定していることではないが、国土政策の実行手段の一つの拠り所となっていることは確かであり、国土の均衡ある発展といった思想は税制にも強く表れていることになる。こうした既存の税制を改め、地方政府が税を集めそれをその地方の公共目的に使うことで、前述の内発的発展により自治体の政策が活性化され地域の振興に繋がる可能性は確かにあるが、こうした地方分権論における主張、極論すれば地方への権限移譲がすべての自治体を活性化し、自治体全体の底上げと過疎過密の弊害を含めた格差の是正に繋がるという論理には飛躍があると考えられる。

政策の弱体化

さらに、上記の2つの観点、及び第一章で述べた「ホンネとタテマエ」にも関係することであるが、地域格差是正のために用いられた政策（優遇措置）の弱体化やについての評価もレビューしてみよう。

一般的には、小杉毅³¹が「本来、地域「開発」政策にも開発だけでなく保全・抑制といった意味が含まれるのだが、日本の地域「開発」政策は開発中心の誘導措置や助成措置に重点が置かれ、規制措置の整備・人口は緩慢であった」として、地域格差是正に必要な政策である（集中地域の）規制と（衰退地域の）優遇について優遇のみが中心で行われ、その結果として、「新産業都市・「工特」（旧全総）や巨大工業基地（新全総）の建設構想・・・、1970年代半ば以降の低成長期に指定されたモデル定住圏（三全総）やテクノポリス等の諸政策も産業・人口の地方分散（定着）や経済的地域格差の是正に寄与するものと期待されたが必ずしも実効性は高くない」と結論づけている。前述したように、実際に行われた工業に対する規制政策は、1960年前後に制定された工業等制限法と工場等制限法くらいで、その後の産業構造の転換に合わせて一部で検討されたオフィス立地の規制も、直接的には³²行われていない。

こうしたこと背景には、規制的な手段に対して民間の側から常に反対があることが挙げられるだろう。日本の経済成長については、米商務省が「日本株式会社」と批判したような、統制会等を中心とした官主導の経済振興システムによるものであるという見方も多い³³が、実際は末廣昭³⁴が大川一司・小浜裕久³⁵等の文献を踏まえて、日本の高度経済成長は主に市場メカニズムの作用と民間部門のダイナミズムによるものであり、産業政策もそうした市場メカニズムを補完したものであるという見方を示している³⁶。このことは、大枠において経済成長が優先され、民間活動を規制するような政策はよほどの弊害（例えば公害などによる人的被害）が生じない限りは具体化されなかったことを示しており、国土政策がこうした産業の誘致に

³⁰ 原田泰(2001)、p.187

³¹ 小杉毅(2000)

³² 間接的には、都心での容積率規制が規制手段としてあげられ実際に規制もされているが、そうした政策がオフィス立地を規制し分散するような形で行われた形跡はなく、むしろ需要以上の規制値を設定したためバブル経済の元となったという指摘が多く存在する。

³³ 滝田洋一『二十世紀を解く - 政治の百年』日本経済新聞朝刊 2000年12月31日朝刊19面

³⁴ 末廣昭(2000)、p.146

³⁵ 大川一司・小浜裕久(1993)

³⁶ 「大川・小浜の次の結論、つまり「われわれは戦後日本の高度成長においてもっとも重要なファクターは産業政策ではなく、民間部門のダイナミズムである」と考える。もちろん、産業・輸出振興政策も一定の役割を果たしたことは事実である。しかし、民間部門のダイナミズム、いいかえれば市場メカニズムに基づいた効率指向的な経済運営を助長するような形で産業政策が行われたところに戦後日本の高度成長の秘密がある」（大川・小浜1993）という見解は、日本経済研究者達による最近の理解、「産業政策が成功したのは、市場メカニズムの作用を間接的に援助した場合に、限定されたのである」（橋本他1998）という理解ともほぼ共通している。」（末廣昭(2000)、p.146）

ついて持つ影響力の限界を示すものと思われる。

グローバル化が地域格差是正政策の弱体化に繋がったとする見解は、管見の限りまだ見あたらない。しかし、全総の時代に新産・工特や工業（場）等制限法など強力な政策を打ち出して過疎過密とともに地域間不平等の是正を目指し、あるいは三全総の時代にハイテク産業の集積を目指して当初は1ヶ所のみ指定だったテクノポリス政策が26ヶ所指定され地域間不平等の是正を担うようになったのにひきかえ、グローバル化が進展してきた90年代以降、産業立地の地方分散を担う新しい政策はでてこなくなった。特に1990年代後半以降は、逆に大都市圏を含めた都市の振興を目指した政策（中心市街地活性化法等）が始め、一方で地域間不平等を担ってきたテクノポリス・頭脳立地、新産・工特、工業（場）等制限法に関する法律は廃止または縮小されており、地域格差是正を担う政策は明らかに弱体化していることがわかる。

3.4.2.3. 総合的な見解

さて、これまでの議論を踏まえながら、それぞれの論者がこれまでの国土政策に対してどのような見解を示しているかについても、一応押さえておきたい。

まず経済成長期の評価については、大園他³⁷が、「経済社会的な立地条件は地域間において質的に平準化され、地方都市の都市力の充実と相まって地域構造や、工業立地動向の平準化傾向をもたらした」とし、「地域開発政策の基本的理念は四半世紀余りにわたる着実な施策の積み重ねによって、その効果を現して来ている」と結論づけて、戦後一貫して大都市の抑制、地方の開発振興のために行われた日本の地域開発政策を評価している。

しかしどちらかといえばこうした見方は少数派であり、特にバブル期が過ぎて低成長の時代に入り、不況、財政難や地方分権、さらには開発から環境への市民意識の変化を踏まえて、批判的な見解が多く見られるようになる。大園他³⁸も「若干の課題」として、地方分散政策のさらなる強化（規制・優遇とも）、特に開発の遅れた遠隔地での特別措置の導入、生活ニーズも含めた人間居住の総合的環境の整備、といった事項を挙げている。

工業の分散には前述のように肯定的な見方を示していた大西隆も、四全総に基づいた議論を踏まえて「一極集中の解決と地方の活性化という問題は別々に考えるべきだと思う。地方を全地方一括で扱うのは無理がある。今回の地域拠点都市法でも考え方の整理が必要だろう。・・・日本の地域政策は、伝統的に、大都市以外では全部同じ比重で、地方の中に濃淡の強弱はないという考え方があるようだ。・・・「地方都市の育成」という場合には、全部が同一視される。これまでも中枢都市を育成しようとする議論はあったが、政策的ウェイト付けはされてこなかった。それが今後非常に大きな問題になっていくのではないか。」³⁹として、地方分散あるいは地方の活性化という考え方から国土政策が必ずしも適切なものではなかったという見解を示している。

こうした見方は、低成長期に入り、国土政策や地域格差是正政策の意義が見直される1990年代後半にはより強い形で表れることになる。

代表的には原田泰⁴⁰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。・・・地域間格差が常に解消されるように補助金がそそぎ込まれてきたので、都市が人々の真に望むものを探り当てる

³⁷ 大園英夫・藤井隆・飯島貞一編著(1980)、p.49

³⁸ 大園英夫・藤井隆・飯島貞一編著(1980)、p.116-117

³⁹ 大西隆(1992)、p.38-

⁴⁰ 原田泰(2001)、p.180-

競争は生じなかった。」として、地域格差是正政策に否定的な見解を示している。

しかし一般的に地域格差是正とは反対の意味で用いられる「都市間競争」という概念については松原宏⁴¹が、「これまでの我が国の地域開発政策を振り返ってみると、新産業都市、鉱業整備特別地域、テクノポリスに見られるように、一つの拠点もしくは中心市を核として周辺地域をも含めた県域をそれぞれ全国に多数指定していく方式が採られてきた。しかし、それらの指定地域間では企業誘致競争が激しく展開されたり、産業基盤等への投資が過剰に行われるという傾向が強く、地域間の連携や「個性化」は極めて希薄であった。工業の分散に代わり、都市機能の分散が重視される今日においても、こうした地域間・都市間の競争関係は「都市間競争の時代」と呼ばれるように依然として支配的であり、都市間の連携や機能分担、「個性化」の追求は未だ理念の域を出ていないのが実状であろう。」として、むしろこれまでは都市間が不要な競争に駆り立てられて同じような失敗を各所で繰り返したという批判の仕方をしており、原田とはかなり違う見方を示している。

こうした、地域間の競争と協調という側面には多分に政治的な影響がからむことになる。蒲島郁夫は、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として地域開発政策に高い評価を示している⁴²が、その要因として「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、平等な経済成長を達成した」「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」として、これまでの政治構造の中で地域格差是正が保たれてきたことを指摘している。田村明⁴³はこの点をやや否定的な観点から、「地域開発は中央の論理で中央集権的に行われ、地域の自治体は中央の指示に追随し、指定の陳情に奔走するだけだった。中央が地域を統制するためには、指定数を絞り込むよりも、ばらまきの方が有効だ。その結果、特別の地域を除くと効果的な投資になっていない。」と指摘して、政治家の影響力が地域格差是正政策以外の政策目的に対する効果的な投資になっていないことを指摘している。このことはすでに述べたテクノポリス地域の指定に典型的に見られるものである。

3.4.2.4.まとめ

大西隆⁴⁴は、これまでの国土政策に関して前述のような見方を示した後で、現行制度の改革を考察し、
現行地域開発制度の廃止（まず現行制度は、指定地域が広範で優遇措置も限定的であり、政策効果が疑わしい。このため、新産都市、工特地域や、過疎、半島振興など地域開発制度はすべて廃止する）

地域計画の策定と内容（策定主体の分権化、保全・再利用・開発のための計画）

地域計画の実現手段（各地域でナショナルミニマムが実現されるには、一定の財政力が確保されることが必要であり、そのための基本的手段として、地方交付税制度を維持する。また、国として各地に重要政策の実施を促すための奨励的な補助金制度を時限で実施する）

という3点を改善点として主張している。こうした指摘は、地域格差是正という目的とその他の政策目的、またその手段についても明確に分割し、またその手段についてもより分かり易い形で分類し、さらに時代による変化に対応できるように時限を設定するという仕組みということになる。

⁴¹ 松原宏(1996)

⁴² 芹沢洋一『コラム：二十世紀を解く - 政治の百年 - 』日本経済新聞朝刊 2000年12月31日朝刊13面

⁴³ 田村明(1997)

⁴⁴ 大西隆(1998)

しかし、地域格差是正の概念については、下河辺⁴⁵が、「格差是正論の中身として、情報化社会では情報サービスのインフラ的な差がいけないという議論がかなり出てきたわけです。・・・情報の格差論というのが大きくなって、これは所得格差論とは全然違った機会の均等としての格差論が議論になるわけです。そのうちにもっと複雑になったのは、東京は貧しくて、自然のある地域は豊かだという発想が出てきたから、環境の格差論が、むしろ東京側からいわれるようになった。したがって、その地域格差論というのはかなり綿密に議論しないと政策につながらない」と指摘するように、非常に複雑な、そして内容的には一意的に定義出来にくいテーマである。特に同じ状況であっても、格差を容認するかどうかは最終的には国民の意思に委ねられることから、多分に政治的な影響があると考えなければならない。

⁴⁵ 下河辺淳(1994)、p.210

3.5. 日本における情報産業の立地政策と立地動向

3.5.1. 日本における情報産業の立地政策

3.5.1.1. オフィス機能と情報産業

日本の高度成長期から安定成長期に至る1960年代から80年代までの地域格差是正政策が、その主たる対象として工業の分散を念頭においていたが、産業構造の変化によってその効果が限られたものになったことは既にも書いた。しかし特に1980年代前半までの産業構造の変化は工業の内容に関するものであり、それが重工業から加工組立型産業に移ったものの、工業が基幹産業として国や地域の発展を担っているという認識に特に相違はなかった。

下河辺¹は、全総の新産業都市を指して「拠点が産業都市のようにいわれてしまったけれども、拠点開発方式といったときの拠点は、中枢管理機能都市のことをいっていたはず」と述懐し、実際は中枢管理機能を担う都市を地方にもつくるという計画でありそれは「先見性のあるテーマだった」としている。情報の処理を中心とする中枢管理機能は、かつては情報通信システムが発達すれば企業の分散化が促進される²と指摘されていたが、その後サービス経済化とともに結果的にこうした産業は大都市に偏在しやすいというのが定説となり、とりわけ東京圏での情報集中割合が大きく、これが東京一極集中の背景にもなった³と言われている。それは、情報技術の進歩に伴って通信方法の平準化が進み、かえって普遍化しにくい特殊な情報の価値が高まっているからである⁴と指摘され、下河辺が指摘していた全総当時の視点は、結果的に外れたことを意味している。

1980年代後半から激化する東京一極集中の問題においては、工業ではなくむしろ中枢管理機能を中心としたオフィスが地域格差の原因になっているという見方が一般化し、四全総やその関連施策では地方拠点都市法を制定するなどしてオフィス立地の分散を目指した。しかしロンドンで1960年後半（昭和40年代）から1979年までの間ODP施策(Office Development Permits)が行われてロンドン大都市都心での事務所立地が規制された⁵のとは対比的に、当時すでに世界的な規制緩和・民活の流れの中にいた日本においてはこうした規制的手段は用いられず、それは一部の国土計画論者からの批判を呼んだ⁶。

かつては地方の産業振興のために工場を誘致し、そこで雇用機会を増やし所得を引き上げるといった政策がとられたが、生産現場で合理化・省力化が進められ、かつまた脱工業化が進んでいる今日、工場形態の事業所を地方に誘致しても雇用や所得の面で大きな効果は期待しにくい。工業生産部門の一部が外部サービス化している現在では、むしろ事務所形態のサービス業を誘致した方が工業振興にとっても効果的⁷となってきた。1989年のオフィス分散研究会の報告は、1980年代全般を通じて東京圏に集中する傾向を示した事務所機能を地方に分散させる意味は、大きくって2つあるとしている⁸。「第一は、この機能が今後我が国の経済をリードする役割を担っており、多くの就業機会を提供すると考えられるからである。

¹ 下河辺淳(1994)、p.98

² 林上(1995)、p.203

³ 林上(1995)、p.203

⁴ 東京都企画審議室(1989)

⁵ 川上征雄(1994)

⁶ 大西隆は、ロンドンと東京のオフィス立地政策を比較して、「東京は規制がなく誘導策だけでうまくいくのか。」(大西隆(1992))と批判している。

⁷ 林上(1995)、p.204

⁸ 林上(1995)、p.206

成長ポテンシャルの大きい業務を地方に根付かせ、またそれを欠くとしてさらに関連する業務を引き込むことにより、地方の産業振興を図る必要がある。第二は、東京圏における過密問題を是正するという意味からである。東京圏の過密状態は長い時間かかって生み出されたものであり、すぐには解決できない。考えられる一つの地域戦略として業務核構想が提案され、一部は実践されつつある。しかしこの構想は、ある意味では東京の過密を圏域レベルに拡大したものに過ぎない。地域的に均衡した国土の発展を図るといふ長期的視点からみた場合、問題なしとはいえない。」

こうしたオフィス立地の分散やサービス産業の立地を対象とした地域振興のあり方は、1990年代、とりわけ「IT革命」が喧伝されインターネットの普及率が上昇する1990年代後半、新しいタイプの基盤産業として取り上げられてきた情報産業と強い繋がりがあつた。情報産業論からの視点によれば、パーク・ポラトがその著書『情報化経済』(1977)において、情報交換の場を市場のほか非市場(組織内)を考え、市場における情報財・情報サービスの供給主体を総称して「第一次情報部門」と呼び、非情報企業や政府の組織内情報の消費のための情報サービス生産活動を「第二次情報部門」と呼んで区別している⁹。製造業企業の本社などはこの第二次情報部門であり、地方にいくら工場が伸びても本社機能が大都市圏、とりわけ東京に集中することにより、人口は首都圏に集中することになるのである。

(財)電気通信総合研究所は、このポラトの手法を用いて日本の情報産業の分析を行い「我が国情報産業の現状と発展動向に関する研究」(1984)という報告書の中でその結果を紹介している。その結果によれば、1960～70年代は第一次情報部門より第二次情報部門の上昇が遙かに大きく、これを「産業の情報化」と読んでおり、一方で1980年以降は第二次情報部門の比率は若干縮小したのに対し、第一次情報部門の成長が進み、「情報の産業化」が進むとの見通しを示している¹⁰。そして経済企画庁経済研究所の分析¹¹はその後、1980年から1995年までの動向を定量的に観察し、第一次情報部門のウェイトは名目で90年まで上昇した後95年にかけて横這い、実質では90年以降、95年も上昇となっている¹²一方、第二次情報部門のウェイトは名目、実質とも90年以降もわずかながら上昇となっているとしている。また、ITがマクロ経済に与える影響、特に経済成長に対する寄与率は次第に上昇しており、特に1990年代後半は、不況の中でIT資本の経済成長に対する寄与率が100.8%と、一般資本(ITを除く)の56.6%や労働の-30.3%、その他の-27.0%に比べて非常に大きくなっている¹³。

こうしたことを踏まえて、本論文では「情報の産業化」、すなわち情報産業の誘致が新しい地域振興及び産業立地誘導政策、ひいては地域格差是正政策の手法になるという仮定の下で、日本における情報産業の立地政策について文献を中心としたレビューを行う。

3.5.1.2. 日本における情報産業の立地政策

情報産業の立地政策については、まず一般論として、これまでの全総計画などに基づいて行われてきた工業誘致のような形での地域開発は難しいとするものが多い。伊藤滋監修の文献¹⁴は、情報産業をピット

⁹ 経済企画庁経済研究所(1999)、p.7

¹⁰ 経済企画庁経済研究所(1999)、p.8

¹¹ 経済企画庁経済研究所(1999)、p.17

¹² 同分析では、この名目値と実質値の違いについて、名目においては、最終需要にかなり向かい「情報機器・素材」の価格低下が著しいことの影響が大きいとしている。

¹³ 総務省編(2001)、p.48

¹⁴ 伊藤滋監修(1999)、p.142-143

産業¹⁵と呼び、ビット産業の立地としては大きく2つの性格、すなわち「浮遊性」「集積性（群れ性）」を考へる必要があるとしている。これらの性格から導かれることは、立地が短時日に進んで急速に発展拡大する可能性があることから、地域として先見的に詳細な計画や将来像を描くことは大変難しいという点を指摘している。さらに技術や市場のめまぐるしい変化はこの困難さに一層輪をかけることになるとも言っている。したがって、施設にしてもかつての工業団地のような硬く固定した大きな計画はビット産業に馴染まず、小さなものが現実環境との相互作用の中で触覚を伸ばしつつ一步一步自ら発展していくという姿がビット産業の本来的な特性であろう¹⁶と結論づけている。

また、後述のように立地が大都市に集中することを踏まえて、地方分散のような立地への政策関与の効果自体を疑問視するものも多い¹⁷。このことは、情報産業が元々アメリカのシリコンバレーのような地域から民間や大学主導の自由な環境の中から生まれてきたこととも関連している。湯川¹⁸は、サンフランシスコのマルチメディアガルチ、ニューヨークでのシリコンアレーの分析を踏まえて、ネット産業の集積については、近接して立地することで知識創造の場を形成し、加速度的に発展する「集積と発展のメカニズム」が働く可能性が高い、こうした集積地はネット企業の「インキュベータとしての都市機能」を備えた大都市である、産業を振興するには条件の整った都市において「集積のメカニズム」を円滑にし、「インキュベータとしての都市機能」をさらに高めるような政策が有効である、といった特徴を挙げ、その上で、いわゆるハコモノをつくって企業を誘致しようとする、「プル型の政策」ではなく、既に起こっている企業集積を適切に支援するような、後押し型、つまり「プッシュ型の政策」が有効であると思われると結論づけている。

但し、技術革新が急激に進むなかで、実証研究を踏まえて出された結論はそれほど多くはない。これまで行われた主な実証研究については後述するが、公的支援の必要性を訴える情報産業関連企業も多く、まだ研究の蓄積は十分でないと考えられる。

実際の国による地域情報化政策については、これまで「高度情報通信社会推進に向けた基本方針」を策定（平成7年策定、平成10年改定）するなど情報通信の高度化等に取り組んできたところであったが、平成12年7月に内閣に「情報通信技術(IT)戦略本部」を設置するとともに、20名の有識者から構成される「IT戦略会議」を設置して検討を行った¹⁹。そして平成13年1月には「高度情報通信ネットワーク社会形成基本法（IT基本法）」に基づき、政府としての一体的な取り組みを迅速かつ重点的に推進し、官民の総力を結集する拠点となる「高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部(IT戦略本部)」を設置し、その第一回戦略本部会合において、「IT基本戦略」に基づき、IT革命を推敲する国家戦略として、市場原理に基づき民間が最大限に活力を発揮できる環境を整備し、我が国が5年以内に世界最先端のIT国家となることを目指す「e-Japan戦略」が策定された。

¹⁵ この文献における「ビット産業」とは、情報化のデジタル化に伴い、ビット単位での情報の伝達、保存、加工などを行う産業であるとしている。さらに、情報化の進展に伴い、新たに生まれている産業全般をいうこともある。いずれにしても、従来のアナログ・データを用いた産業が再構築され、デジタルデータやそのネットワークを積極的に活用し、デジタル媒体上でデータを利用する産業が急成長しており、それをビット産業としている（伊藤滋監修(1999)、p.12）。これは他の一部の文献における情報産業の定義よりも、ハードウェアを全体的に入れて点でより広義であると考えられる。

¹⁶ 伊藤滋監修(1999)、p.163

¹⁷ 例えば、名古屋都市センター(2000)など。

¹⁸ 湯川抗(2000)

¹⁹ 総務省編(2001)、p.138

「e-Japan戦略」では「我が国が5年以内に世界最先端のIT国家になる」という目標を掲げ、その実現のために決定された「e-Japan重点構想」が示されている。その概要は、インターネット網の整備、放送のデジタル化、通信と放送の融合に対応した制度の整備、地理的情報格差の是正等について施策を推進していくこととしており、総務省では、インフラ整備とコンテンツ・アプリケーション開発の好循環を創造すること、民間主導の原則の下、国は民間活力が適切に引き出される環境を整備すること、国際的協調と国際競争力を強化すること、都市部と地方を問わず、全国どこでも世界最高水準のサービスを受用できる利用環境を整備することを基本方針に、具体的施策を推進する²⁰としている。このうち格差是正に関連するのはこの部分であるが、これは主に地方部で情報インフラが整備されにくい地域の整備水準を大都市に近づけるために行われるもので、拠点開発やテクノポリスのような地域指定による地方への産業立地誘導のような考え方は、後述の沖縄特区を除けば2001年初頭現在で見あたらない状況である。特に「民間主導の原則」が謳われていることから、市場メカニズムを歪めるような施策は行いにくく、規制はもちろんのことだが、地域間で生じるデジタルディバイドと呼ばれる格差の是正による理由を除いては優遇政策も取られにくい状況といえることができる。

「e-Japan重点構想」における具体的施策のうち、地理的格差に関連する部分は、次の通りである。総じて情報基盤を中心としたインフラ整備が中心であり、地域を限定した企業への財政的支援は明記されていない。このことは、情報化における地域格差の問題意識として、いわゆるデジタルディバイドの解消、すなわち「ユニバーサルサービス」と呼ばれるいわゆるアクセスの平等が基本的な政策意図の中心にあり、集積を意図的につくったり立地を直接的に誘導するような政策は意図されていない状況である。

一方、各省庁単位での政策については、代表的なものを挙げただけでも、郵政省によるテレトピア構想・ハイビジョンシティ構想、通商産業省ニューメディアコミュニティ構想・ハイビジョンコミュニティ構想、建設省によるインテリジェントシティ構想、農林水産省によるグリーントピア構想、自治省によるリーディングプロジェクト構想・コミュニティネットワーク構想・ハイビジョンミュージアム構想などがあり²¹、地域情報化に関連する地域情報基盤についても、総務省、経済産業省を始め、国土交通省、環境省、内閣府が様々な補助事業を行っており、それらを利用した整備が進みつつある²²。またテクノポリス法・頭脳立地法の廃止と共に制定された新事業創出促進法における地域プラットフォーム(新事業創出促進法に基づく研究開発から事業化に至るまでの総合支援体制)構想は、地域の産業資源を有効に活用した新事業創出を中核的支援機関が中心となって促進する総合的な支援体制の整備という目的の下で、ベンチャーに代表される新規創業を支援する意味で、情報産業も主たる対象としていると考えられる。

これらについて、様々な政策が行われているということもできるが、逆にいえば各省庁の政策が乱立しており重点的な施策になっていないという捉え方もできる。その背景として、情報化の技術革新はまだ途上で急激に変化する可能性もあるため、IT全体としての投資の重点化はできてもその中身の重点化・傾斜配分は難しく、経済産業省の白書でも「情報化施策は、多額の投資と長期的な取り組みが必要となる一方、施策の効果が拡散して把握しにくいものも多く含まれ、大規模な予算を投じたものの、その効果を住民に十分説明することが困難となる可能性も考えられる。こうした事態を回避し、情報化施策が適切に展開されるためには、施策の効果を評価・測定する手法を確立し、施策の実施により効果を明示、実施後にその

²⁰ 総務省編(2001)、p.144

²¹ 清原慶子(1999)

²² 経済産業省商務情報政策局・監修(2001)、p.144-145

達成状況を把握・公開することが重要になってくると思われる」²³として、評価手法の確立についても今後の検討材料として挙げている。もっとも、こうした状況を踏まえて湯川²⁴は、「頭脳立地構造・ハイビジョンシティ構想など、地域における情報産業の育成を狙ったものも数多い。また、通産省の「地域プラットフォーム構想」のように、各自治体の有する資源や企画力に応じて地域の産業集積に対する支援を行うことのできる制度も整いはじめている」ものの「地域におけるネット産業²⁵の支援について、現在政策的な支援はほとんどなされてない」としている。

| 明記された施策 | 内容 |
|---|---|
| 加入者系光ファイバ網及び広帯域加入者網の整備推進に関する特別融資制度 | ネットワークの整備が遅れがちな地方を中心としてより強力な支援を講じ、全国均衡のとれた整備を促進するため、過疎地域などについては、特別融資に係る下限金利の引き下げ(当初5年間1.6%、6年目以降2.1%)を行う措置を講じている。 |
| 高速インターネットの地理的格差の是正における地域インターネット導入促進基盤整備事業 | 地域間のデジタル情報格差の解消を図ることを目的として、平成13年度より地域・生活情報通信基盤高度化事業の一環として、地域住民にインターネットを活用した双方向の行政サービスを提供するため好況施設にインターネットを導入する市町村(沖縄県の市町村、過疎、離島、半島、山村に該当する市町村、高齢者比率が全国平均を上回る市町村)に対し、補助金により支援を行っている。 |
| 沖縄の国際情報通信ハブ化 | アジア・太平洋地域の情報通信拠点形成に向けたグローバルなIXの形成、地域情報通信ネットワークの高度化、国内外の情報通信関連企業、研究機関等の誘致促進・集積・育成、国内外のコンテンツアプリケーションの集積、情報通信技術等に明るい人材の早期・大量育成の5つの推進方策を多面的かつ重層的に展開し、平成17年度(2005年度)までに高度な地域情報通信ネットワークを整備するなど沖縄国際情報特区構想を推進し、平成22年(2010年度)までに沖縄における情報通信ハブなどを実現する。 |
| 地理的格差の是正等のためのユニバーサルサービス提供の確保 | …ユニバーサルサービスの提供を確保するための新しい枠組みとして、東・西NTT等各社内における地域間補填に加え、他の電気通信事業者が応分の費用負担を行うとともに、他の電気通信事業者も基礎的電気通信役務を提供する事業者(適格電気通信事業者)として交付金の交付を受けることを可能とする制度を平成13年中に設ける。 |
| 移動通信用鉄塔施設の整備 | 携帯電話の利用可能な地域を拡大し、地域間の情報通信格差是正を図るため、過疎地等において市町村が移動通信用鉄塔施設を整備する場合に、国がその設置経費の一部を補助する移動通信用鉄塔施設整備事業を実施する。 |
| (横断的課題として) | 地理的格差の是正については、過疎地等の条件不利地域におけるインターネットの利用を促進するため、市町村の学校等の好況施設へのインターネット導入、地方公共団体等の公的主体を行う高速公共ネットワーク整備、ケーブルインターネット整備、民間事業者の光ファイバ網、DSL等の整備に対する都市地域等よりも手厚い金融措置等の支援を行う。 |

表3 - 28 「e-Japan重点構想」における地理的格差是正関連の施策
出典：総務省編(2001)『平成13年版 情報通信白書』より筆者編集

3.5.1.3. 情報特区構想

一方、情報産業を誘致するために一定地域内を差別的に優遇する政策は、1990年代後半から、中国の政策などに倣って「特区」と呼ばれるようになり、日本でも理念レベルでは様々な情報特区構想の提案が、

²³ 経済産業省商務情報政策局・監修(2001)、p.149

²⁴ 湯川抗(2000)

²⁵ ここで湯川が定義しているネット産業とは、情報産業のうち、インタラクティブに使用される製品・及びサービスを第三者に提供している新しいタイプの企業)、具体的には「コンテンツのデザイン・開発、マーケティング、配給、及びコンテンツ作成に必要なツールの作成」等を行っている企業のことを指しており、ホームページ等のインターネットのコンテンツ、及びそれを活用したサービスを提供している企業、としている。

島田²⁶や篠原²⁷などによりされている。湯川も、後述の実証分析を踏まえた上で「集積地域を情報特別区として通信料金や接続料金を定額とする制度や、オフィス賃貸料の軽減のための補助金などを集積地域内に立地するネット企業に与えるような支援も有効」と結論づけている。

政府では前述のように、沖縄県においては平成8年度より「沖縄マルチメディア特区構想」を提唱し、情報通信分野における情報通信基盤の整備、人材の育成・研究開発の促進、先進的なアプリケーションの展開、情報通信産業の集積、情報発信機能の強化、を促進するための各種施策を実施してきており、さらに同構想の成果の上に立ち、沖縄における情報通信ハブ実現の加速化や国内外の情報通信関連企業等の誘致促進を目指す「沖縄国際情報特区構想」が、平成12年8月開催の第15回沖縄政策協議会でとりまとめられた「沖縄経済振興21世紀プラン」最終報告で提言された²⁸。しかしこうした沖縄県への政策は、一般的な地域格差是正という観点よりも、「米軍の施設・区域が沖縄県に集中し、住民の生活環境や地域振興に大きな影響を及ぼしている現状を踏まえ、沖縄県が地域経済として自立し、雇用を確保することによって、県民生活の向上に資するとともに、沖縄県が我が国経済社会に寄与する地域として発展することが政府の重要な課題となっている」という認識を踏まえたやや特殊な地理的重点政策であるという見方ができる。

一方総務省は2002年5月、地域を特定して情報技術(IT)関連産業を集中的に育成する「ITビジネスモデル特区構想」をまとめた²⁹。2003年度に全国で7～8カ所を指定し、情報通信基盤を重点整備するほか税制面で優遇措置を検討する。IT関連企業の地方移転を促進し地域振興につなげるのが狙いとなっている。構想は経済諮問会議がまとめる「経済活性化戦略」に盛り込む方向で(1)進出企業への優遇税制(2)IT基盤の整備(3)IT技術者の養成などが柱であり、特区には超高速ネットの接続環境を整えるほか、高度のIT環境を完備した起業家支援のインキュベーター(ふ化器)施設も建設する。区域内で第3セクターなどが経営する保養施設は「ITリゾート」に指定し、企業研修などの誘致を促進するとしている。こうした特区政策は、現在のところ地域格差是正政策とは別の観点から行われているが、テクノポリス政策のような形で、政治的な配慮からそうした意図が盛り込まれる可能性もある。ともかく、立地誘導を含めた強い政策はこれまでは基本的には行われておらず、これから行われる予定ということになる。

3.5.2. 日本の情報産業の立地動向

一般的な情報通信産業の立地動向については、小川剛志・石川 允³⁰による90年前後の東京圏の情報処理・ソフトウェア産業の、また藤本義治・青井信之³¹の愛知県の情報サービス産業の立地分析がある。インターネットが普及した90年代後半の実証研究では、湯川³²による東京のネット産業の立地分析や、(財)名古屋都市センター³³による名古屋市内の情報通信産業の分析がある。

こうした分析においては、一部の例外³⁴を除けば、情報産業は概して大都市の都心への集積傾向の強い

26 島田晴雄「ソフト重視の情報特区を」日本経済新聞 2000年11月22日朝刊 31面

27 篠原健「IT特区、東阪・沖縄・札幌に」日本経済新聞 2000年12月21日 31面

28 経済産業省商務情報政策局・監修(2001)、p.314

29 日本経済新聞『「IT特区」7-8カ所に・総務省が指定』夕刊 2002年5月13日

30 小川剛志・石川 允(1989)、小川剛志・石川 允(1990)

31 藤本義治・青井信之(1996)

32 湯川抗(2000)

33 名古屋都市センター(2000)

34 小川剛志・石川 允(1990)では、一部労働集約化された工程は郊外化が進むとしている。

都心型の産業であるとしている。例えば湯川の分析は、全国ではなく東京都内に限定しての立地分析であるが、東京23区内に立地するネット産業³⁵1300社の1/4が都心である渋谷区と港区の一部に集積していると報告している。

2002年5月時点で最新かつ最も包括的と思われる、国土交通省の調査³⁶によれば、ソフト系IT産業³⁷は、東京23区に9713事業所(27.6%)、政令指定都市に9516事業所(27.0%)、その他の都市に15978事業所(45.4%)というシェアであり、大都市都心に集中すると言われるこうした産業にしては意外に地方都市への分布が多いとしている。また同調査が行ったアンケート³⁸では、こうしたソフトウェア系IT産業の移転はほとんどが地域内に立地しているとしている。当初から現在地に立地している事業所は43%であり、移転してきた事業所は57%だが、そのうち同一市区町村内からの移転が70%、同一都道府県内からの移転が14%であり、比較的狭い地域内での移転が多いとしている。

| | 事業所数 | 全国シェア | 都道府県内シェア |
|----------------|---------------|---------------|----------|
| 東京都 | 10,727 | 30.5% | |
| うち23区内 | 9,713 | 27.6% | 90.5% |
| 大阪府 | 3,301 | 9.4% | |
| うち大阪市内 | 2,646 | 7.5% | 80.2% |
| 神奈川県 | 2,152 | 6.1% | |
| うち横浜市内 | 1,137 | 3.2% | 52.8% |
| うち川崎市内 | 388 | 1.1% | 18.0% |
| 愛知県 | 1,785 | 5.1% | |
| うち名古屋市内 | 1,240 | 3.5% | 69.5% |
| 福岡県 | 1,435 | 4.1% | |
| うち福岡市内 | 966 | 2.7% | 67.3% |
| 北海道 | 1,321 | 3.8% | |
| うち札幌市内 | 903 | 2.6% | 68.4% |
| その他都道府県 | 14,486 | 41.1% | |
| うち仙台市内 | 513 | 1.5% | - |
| うち広島市内 | 509 | 1.4% | - |
| うち神戸市内 | 409 | 1.2% | - |
| うち京都市内 | 369 | 1.0% | - |
| 全国計 | 35,207 | 100.0% | |

表3 - 29 2001年3月現在のソフトウェア産業立地動向
出典:国土交通省(2001)より筆者編集

立地数ではなく、売上高や取引額などの量的な指標の分布については、通産省が行っている『特定サービス産業実態調査』によれば、地域別の売上高について、東京、名古屋、大阪の三大都市圏への集中率は、1996年で82%と極めて高く、中でも東京圏に65%が集中しているとしている。しかし、大都市圏及び東京圏への集中率は徐々に低下しており、1991年以降、地方県のシェアが高まっていることが注目されている³⁹。また少し古いデータだが、1989年の『特定サービス産業実態調査・情報サービス業編』には発注元と

³⁵ ネット産業の定義は前述したが、その実際のデータ抽出は、インターネットタウンページを元に企業別・サービス別ディレクトリーなどを加え、ウェブサイトによる業務内容を確認した上で抽出して調査したとされている。

³⁶ 国土交通省国土計画局大都市圏計画課(2001)

³⁷ この調査では、電話番号ベースのデータ(インターネットタウンページ)から「ソフトウェア業」「情報処理サービス」「インターネット」の3業種のいずれかに登録している事業所を抽出している。

³⁸ 全国のソフト系IT産業の事業所数の約1/3に相当する13548事業所にアンケート調査票を送付し、2854事業所から回答を得たとしている。

³⁹ 伊藤滋監修(1999)、p.25

受注先の統計が掲載されており、これによると、全国の情報サービス需要の66%が東京圏内からの発注である⁴⁰。しかしこうした傾向も、ソフト開発環境が急激に変化し、ダウンサイジング及びOS等の開発環境の標準化が進んだことにより、自分のところのコンピュータで開発できるようになり、また通信の発達によりユーザのコンピュータを遠隔操作で使って、テスト・ランをすることもできるようになってきているため、今後はこうした指標も地理的な分散傾向に向かうという見方⁴¹もある。

3.5.3. 情報産業企業の立地意図の把握

情報産業の立地意図については、まだ分析の蓄積が十分ではない。

前述した湯川⁴²は、サンフランシスコやニューヨークでの調査を踏まえて、若者向けのソーシャルアメニティ、安価で使いやすいスペース、アーティストの存在、人材を供給する関連教育機関、クライアント等の役割を担う既存の産業の存在、を挙げており、こうした分析を踏まえて東京都心でも分析を行い、ネット産業の集積の可能性に関して、ソーシャルアメニティの重要性、安価で使いやすいスペース、アーティストの存在、人材を供給する関連教育機関、クライアント等の役割を担う既存の産業の存在、といった条件を挙げている。

一方、やはり前述した国土交通省の調査⁴³によれば、ソフト系IT産業の事業所が立地にあたり考慮した要因として、「賃料の妥当性」が一番高く(91%)、次に「営業先企業へのアクセスの良さ」「最寄り駅までのアクセスの良さ」「鉄道によるアクセスの良さ」(いずれも70%以上)となっている。ソフト系IT産業が集積している大都市部のターミナル駅周辺はこれらの条件を満たしている。一方、集積要因と優位な関係があるのではないかと考えられていた、「若年層の文化に接しやすい」「大学・研究機関との近接性」「自治体の誘致策」を考慮している事業所は2割に満たないことが分かったが、この一部は前述の湯川が主にインタビューによって導き出した結論と矛盾している。同業者との交流についても、6割以上の企業が交流を持っていない。但し交流会への参加意向については、どのソフトIT業種も半数以上の事業所が希望しており、特に「インターネット」の業種での希望が他に比べて多い状況となっている。こうしたことから、情報産業の立地意図についてはまだ結論が収斂されていないと考えるべきであろう。

また同調査において、移転について地域内が多いことは前に触れたが、今後の移転希望地域についても基本的には同一市区町村内での移転を希望している。ただし、地方都市については、東京23区を中心として大都市圏の都心への移転希望も多く見られる状況となっている。さらに行政に対する優遇や助成などの公的支援策の希望については、「通信インフラの整備」「税の軽減」「低利融資」「オフィスビルの安価な供給」がそれぞれ5割弱と多くの事業所が希望している。特に自由回答欄の中では総じて通信インフラの整備に対する要望(光ファイバー網の整備やその安価な供給など)が多くなっている。

40 伊藤滋監修(1999)、p.33-34

41 伊藤滋監修(1999)、p.33-34

42 湯川抗(2000)

43 国土交通省国土計画局大都市圏計画課(2001)

3.6. 第三章のまとめ

本章では、日本の全総を中心とする地域格差是正政策について、第一章で設定した地域格差の定義などを基準に、国土政策について様々な意見が百出する既存文献の整理を踏まえて分析を行ってきた。

地域格差是正政策は、戦前にはじまる日本の工業化による都市農村格差の認識、またその後の戦時対策としての生産施設の分散といった国防的目的を発端としながら、戦後は経済復興・経済開発を目指しての資源の集中による有効活用という経済的な目標との対立から、せめぎ合いが生じてきた。こうした中で四全総までの国土計画は一貫して、国家全体の経済的な目標に実質的に対峙した地域格差是正という目的から策定され、それはしかも人口移動を前提とせず、グローバル化以前の「閉じた」国土空間内の産業立地誘導を主要な手段とする、地域的配分の不平等（地域間不平等）の克服を前提とするものであった。それでも（一）全総の時には、過疎過密といった問題解決的な過密過疎問題（絶対的地域格差）の是正を目指す政策と、地域的配分の不平等（地域間不平等）を目指す政策が併存しており、前者については比較的大きな効力があり、それなりに工業活動の分散に貢献した。しかしその後、新全総～三全総～四全総と国土計画の策定を追うに従い、計画本文中では次第に地域的配分の不平等（地域間不平等）を強調するようになる一方で、全総計画を踏まえているはずの具体的な地方分散政策については、当初は強力であった地方分散政策が次第に弱められ、大都市圏に直接規制をかける政策は不可能になり、また地方への誘導政策も弱まってきていた。このことは、タテマエとして地域的配分の不平等（地域間不平等）を目指す全総計画と、ホンネとして経済効率性等も睨みながら現実的な立地を目指す地方分散政策が次第に乖離していったことを意味している。こうした中で実際の地域格差の動きは、工業の分散は地方分散政策を通してかなりの程度達成されたが、人口の分散は伴わずむしろ大都市への集中傾向となり、全総計画の意に反して、地域的配分の不平等（地域間不平等）ではなく、一人当たり配分の不平等（地域間不公平）の解消の方向へ向かっていった。これまでの国土政策論者が賛否両論であったのは、こうした地域格差の捉え方の違いに大きな原因の一つがあったと考えられ、そうした矛盾とその原因「絶対的・相対的地域格差」「地域間不平等・不公平」といった概念の分類によって明らかとなった。

一方、タテマエとホンネに見られるような国土計画と実際の計画の乖離の原因として、まず第一に産業構造の変化が考えられる。（一）全総の時代は主に重化学工業などを主体とした地方分散を目指していたのに対し、次第に高付加価値な加工組立型（自動車・電機電子）等がその主要な地域格差是正の手段と見なされるようになってきた。特に電機電子産業は、扱う原材料や完成品の重量が軽いため、フットルースな産業として地方圏での立地はさらに進むと考えられた。しかし実際は生産機能と管理機能（本社など）・R&D機能（研究所など）は地理的にリンクする傾向が強く、新全総等を通じて整備された広域ネットワークを通じても全国的な地方分散は進まずに、むしろ大都市圏の拡大を生じさせることになり、ひいては東京一極集中の遠因となった。四全総策定時には地域格差を是認する動きが出て論争を巻き起こしたが、その背景には、こうした産業構造の変化による産業立地の集中の必要性の認識に加え、グローバル化に備えた国全体の経済成長のための国土構造という視点が、世界都市論を持ち出した東京集中の肯定に繋がっていく。但しこの時点ではこうした集中肯定に対する地方からの反発が強く、四全総の文言上はむしろ既存の地方振興＝地域間不平等を目指した政策を謳うことになった。このことは同時に、タテマエとホンネをさらに大きく引き離す原因となる。

こうした乖離は、1990年代に生じる情報化という産業構造のさらなる劇的变化、及びグローバル化の急激な進行によって決定的となり、地方分権化や不況といった他の要因と合わせて、国土計画・国土政策自

体を否定する動きとなっていく。まずホンネの部分を実現していた具体的な産業立地政策のうち、地域的配分の不平等（地域間不平等）を目指す政策は相次いで縮小・廃止されることになった。またタテマエの部分である国土計画の側ももはや乖離した状況が許されない状況となり、五全総では集中をある程度是認した形での策定となった。また経済成長を担う新しい産業とされる情報産業や情報化を踏まえた議論では、地域格差是正政策に組み入れるといった動きは見せず、また実際の立地も概して集中的な傾向を見せている。

日本の地域格差是正政策の文献レビューとして最終的にいえることは、日本の高度成長期・経済安定期の流れのうちに生じた、重化学工業 加工組立型工業 情報産業という産業構造の変化及び立地の集中性の高まりの中で、また国際化・グローバル化とそれに伴う国力（経済力）の増強という意識の上昇の中で、地域格差是正という目的は次第に弱められつつあるということである。ただしここでいう地域格差是正とは、地域間を同質化するという地域的配分の不平等（地域間不平等）の是正であり、他方で一人当たり配分の不平等（地域間不公平）の是正の必要性については、結果論的な部分もあるがこれまでの国土政策から成功を収めており、また過密過疎問題（絶対的地域格差）の是正による具体的課題への取り組みについては、環境問題への市民意識の高まりや地方分権と国益の対立といった観点から、今後も国土政策によるより包括的な取り組みが必要となると考えられる。