

## **第六章 グローバル化と 地域格差是正政策の新しい展開**

## 6.1. 開発主義と国土政策

本論文は、国土政策の主要な目的であった地域格差是正政策について、分析・調査を元に考察し、最終的に今後のグローバル化の下での国土政策への提言を行おうとするものである。本章は、第五章までに示した具体的な調査・分析をまとめ、論文の目的に関して新たな知見を引き出すことをねらいとしているが、まず本節(6.1.)では、主に政策面を中心に、地域格差の概念を明確にしながら、開発主義の下での国土政策・地域格差是正政策を特徴づけた重要な背景を示し、次節(6.2.)では、主に実態である産業立地の動向の分析を中心にまとめ、国土政策が誘導しようとした基幹産業の地方圏への立地が、産業構造の転換やグローバル化によってどのように変化していくのかについて示し、最後(6.3.)に、グローバル化本来の性質に鑑みて、今後の国土政策のあり方について提言するという構成となっている。

本節(6.1.)では、高度経済成長下での国土政策とその実現手段である基幹産業の立地政策、またそれらの関係を、開発主義に基づく背景やグローバル化による変化といった視点から、第五章までの調査・分析から得られた事実をまとめる形で、新たな知見を示す。

本論文の調査・分析から得られた主要な知見の一つとして、アジア諸国の国土政策が地域格差是正政策、とりわけ地方圏の振興を重視してきた原因、またそれにも関わらず振興策が失敗し経済活動が大都市圏へ集中した原因について、政治経済学的な分析を行った上で仮説を立て、それを、アジア諸国の中で最も早く経済成長を達成した日本と、比較的遅くグローバル化のただ中で経済成長を達成したタイ、マレーシアにおける国土政策と産業立地政策の具体例を示すことによって検証した。

第一章において、国土計画(政策)に関する文献を整理した上で地域格差是正についての見解をまとめ、そののちに、地域格差についてこれまでの既存文献に基づきながらより簡潔な定義をたてて、以降の分析のための基本的概念を構築した。具体的には、地域格差をまず、地理的配置のアンバランスによって具体的な弊害が生じる場合を過密過疎問題(絶対的地域格差)、格差自体が問題視される場合を相対的地域格差として分類し、さらに相対的格差を、便宜的に区分された地域ブロック間における総生産や地域所得などの総量の地理的分布の差異を問題視する地域的配分の不平等(地域間不平等)と、一人あたり指標を問題視する一人あたり配分の不平等(地域間不公平)に分類した。このような分類によって、地域格差是正というやや曖昧な概念を政策方針として持つ、各々の国土政策やそれに付随する各種の産業立地政策等の手段が、実際にどのような指向を持っているのが明確に表されるようになった。

### 6.1.1.3 国の国土政策の特徴

こうした分類を用いて、工業による高度成長を達成した国のうち、第二次世界大戦後の比較的早い時期の1960年代に成長を達成した日本と、グローバル化が進行した後の1980年代後半から90年代に成長を達成したタイ、マレーシアの国土(国家)計画および産業立地政策を、格差是正という観点から性質付けすると次のようになる。

日本の国土政策は、五次にわたる全国総合開発計画において、過密問題(絶対的地域格差)の是正と、地域的配分の不平等(地域間不平等)の是正(地域の均衡ある発展)の両方を担うような形であったところから、新全総~四全総に進むにつれ、地域の同質化を押し進めようとする地域的配分の不平等(地域間不平等)の是正が、全面に押し出される形に進んできた。実際の産業立地政策は、高度成長期にあたる1960年代までは、全総や新全総にほぼ対応するような形で、過密問題(絶対的地域格差)の是正(規制的手法

として強力な工業（場）等制限法）と、地域的配分の不平等（地域間不平等）の是正（新産・工特、低開発地域）が織り交ぜられるような形で進められている。しかし安定成長期に入ると、国土政策が引き続き三全総・四全総が地域的配分の不平等（地域間不平等）の是正を追い求めるのに対し、実際の産業立地政策の中には、テクノポリス法のように当初は産業集積をつくろうと考えていたもの、拠点都市法のように結果的に大都市圏への集中とその拡大を促したものなどが表れる。工業再配置促進法のように、引き続き地域的配分の不平等（地域間不平等）の是正を担う政策もあったが、東京一極集中が顕著であったにも関わらず、当時の基幹産業であったハイテク産業やグローバル化の進展の中でより重要性を増していたオフィス機能の立地については、より強力な手段としての規制的手法は用いられなかった。この結果、高度成長期にはそれほど乖離の大きくなかった国土政策と実際の産業立地政策が、安定成長期となる1980年代に入ると大きく乖離する方向となり、その傾向は、国土政策の見直しが叫ばれる1990年代後半から2000年にかけてもまだ生じている状態となっている。

	関連する政策・法律	地域格差是正政策の特徴
国総法制定 (1950)	森林法(1951)、離島振興法(1953)、首都圏整備法(1956)、自然公園法(1957)、工業等制限法(1959)、工場立地法(1959)、後進地域公共事業の特例法(1961)、低開発地域工業開発促進法(1961)、産炭地域振興臨時措置法(1961)	活動・施設の規模や配置、また産業の適正な立地について定めるとしているが、その内容や手法については規定していない。
全総(1962)	新産業都市建設促進法(1962)、豪雪地帯対策特別法(1962)、辺地法(1962)、産炭地域振興事業団設立(1962)、近畿圏整備法(1963)、工場等制限法(1964)、工業整備特別地域整備促進法(1964)、新産・工特のための国の財政上の特別措置法(1965)、山村振興法(1965)、中部圏開発整備法(1966)、公害対策基本法(1967)、大気汚染防止法(1968)、騒音防止法(1968)	過密による具体的な問題を伴う絶対的格差と、格差自身を問題視する相対的格差が並列的に政策課題となる。しかし、実際の解決は明示的な対応策になっていなかった都市への人口移動による地域間不公平の解消によってなされ、絶対的格差の問題は残されたままとなった。
新全総(1969)	農業振興地域の整備に関する法律(1969)、水質汚濁防止法(1970)、環境庁設立(1971)、過疎地域対策基本措置法(1970)、筑波研究学園都市建設法(1970)、農村地域工業導入促進法(1971)、工業再配置・産炭地域振興公団(1972)、工業再配置促進法(1972)、自然環境保全法(1972)	一人当たり所得格差等の地域間不公平より、地方のインフラ不足等による地域間不平等がより強く問題視される。開発方式である大規模プロジェクトや広域交通インフラ整備も、人口移動を前提とせず工業等の機能の地方分散による地方振興政策により、地域間不平等を是正しようというものであった。過密問題の解決にも触れてはいるが、別途公害対策などで行われた。
三全総(1977)	都市緑化保全法(1972)、瀬戸内海環境保全特別措置法(1973)、工場立地法(1973)、国土利用計画法(1974)、地域振興整備公団設立(1974)、特定不況地域中小企業対策臨時措置法(1978)、産地中小企業対策臨時措置法(1979)、過疎地域振興特別措置法(1980)、テクノポリス法(1983)、半島振興法(1985)、民活法(1986)	石油危機後の安定成長期になり地方分散は一定程度達成されたと認識された時期であったが、実質上、新全総を受け継いで、地域間不平等の是正を主眼とするものとなった。定住構想のほか、工配計画を踏まえて工業関連指標の地域シェアが計画中に明示され、新全総よりも地域間不平等解消を強く促す内容となっている。
四全総(1987)	関西文化学術研究都市建設促進法(1987)、頭脳立地法(1988)、多極法(1988)、新工業再配置計画(1989)、土地基本法(1989)、中小集積活性化法(1992)、大阪湾臨海地域開発整備法(1992)、地方拠点法(1992)、国会等移転法(1992)、種の保存に関する法(1992)、特定農山村農林業活性化のための基盤整備法(1993)、環境基本法(1993)、特定産業集積の活性化に関する臨時措置法(1997)	東京一極集中が問題化する中で、単なる産業活動のアウトプットではなく、就業・職業構造や各種施設等の格差を是正し全国をある程度同質化することが求められている。このことは見かけ上東京の集中緩和を目指す意味で絶対的格差の是正に見えるが、当時集中の原因だったオフィス立地の規制は行われず、結果的には、様々な指標を全国で同質化することによる地域間不平等が目指されることになった。
国土のグランドデザイン (五全総) (1998)	中心市街地活性化法(1998)、地域産業集積活性化法(1998)、新事業創出促進法(1998)、テクノポリス法廃止(1999)、頭脳立地法廃止(1999)、産業活力再生法(1999)、PFI法(1999)、工業等制限法廃止(2002)、工場等制限法廃止(2002)	不況・財政難と公共事業への批判から、格差への認識自体に変化が見られ、地域別目標値・予測値が提示されず、国全体の競争力や環境保護等、さらには地方分権の流れを踏まえて地域の多様化にも配慮したものとなっている。但し元々地域間不平等は是正の手段として唱えられてきたネットワーク構築や生活施設整備等は残っている。

表 6 - 1 日本の国土政策の変遷

タイの国土政策は、日本と違い国土計画として分離したものを持たず、国家計画の中に織り込まれているものの、経済成長と都市化の過程の中で首都バンコクへの一極集中が顕著なことから、国家政策である国家経済社会開発計画の中で、長らくその是正が求められてきた。それが指摘され始めたのは第三次(1971-)からであったが、グローバル化の中で外国資本の導入などを端緒とする高度経済成長が顕著となる第五次(1981-)・第六次(1986-)において最も強く指摘され、「富の分散と公平性の強化」という形でバンコクからの経済活動の地理的分散、すなわち地域的配分の不平等(地域間不平等)の是正が強く求められた。第七次(1991-)では、さらなる経済成長を求めるところから若干トーンダウンするものの、少なくとも文言上はバンコクからの分散を続けて謳っている。

	関連する政策・法律	地域格差是正政策の特徴
(以前)	IMF・世銀に加入(1949)、産業奨励法(1954)、投資委員会設立(1954)、世界銀行ミッション勧告(1958)、新産業優遇措置(革命団布告33号)発表(1958)、国家経済開発庁(NEDB)設立(1959)、投資委員会活動本格化(1959)、1960年産業投資奨励法(1960)	国家経済の成長のための準備段階であり、国家計画の整備は世銀ミッションを踏まえて整備された。まだ都市化は顕著でなく、地域格差に対する問題意識は特に見あたらない。
第一次国家経済開発計画(1960)	東北地域開発計画大綱発表(1961)、1962年産業投資奨励法(1962)、国家経済社会開発庁に改組(1963)、農民援助五カ年計画(1967)、新工場法(1969)、初の工業団地設立(1969)	初期の都市化によって地域格差への問題意識は出てきたが、実際の政策は農村部の貧困緩和や共産化対策などに限られた。
第二次国家経済社会開発計画(1966)	タイ工業団地公社(IEAT)設立(1972)、新投資奨励法(1972)、外国企業規制法(1972)、最低賃金に関する内務省令(1973)、外国人職業制限法(1973)、環境保全法(1975)	工業の分散化が計画中に初めて明言され、地域格差是正政策の端緒とされた。成長の極理論に基づいた地方分散政策もこのとき初めて指向された。
第三次国家経済社会開発計画(1971)	投資奨励法改正(1977)(現在に近い姿で)、投資奨励地域の設定(1978)、新農村開発計画発表(1979)、東部臨海開発委員会設立(1980)	「社会的公平」の達成を目指して、都市政策、インフラ整備、社会サービス整備といった多様な分野で地方分散政策にかなりのウェイトが置かれるようになる。成長センター戦略を元に「第二の都市」の形成が目指された。
第四次国家経済社会開発計画(1976)	東部臨海工業開発委員会発足(1981)、外国企業規制緩和(1982)、東部臨海開発地域での石油化学プロジェクト発表(1983)、レムチャバン・マブタット新港計画許可(1983)、東部臨海開発計画見直し委員会設立(1985)	5ヶ所の地域都市拠点を中心に、国家計画の中で工業化による地域格差是正が最も強く指向された。ただし実際の政策では、バンコク大都市圏での規制などは行われず、またバンコク大都市圏に近い東部臨海開発地域の整備に重きが置かれた。
第五次国家経済社会開発計画(1981)	投資奨励地域の改定(1987)、第六次国家経済社会開発計画見直し(1989)、投資奨励にかかる優遇措置認可基準改定(1989)	19ヶ所の地方都市拠点を指定するも、外資導入による経済成長や民活推進路線に従い、第五次より地域格差是正への指向性は薄れた。開発の基本戦略においても「富の分配と公平性の強化」と同時に「開発における効率の増大」が求められ、経済成長を優先させる傾向があった。
第六次国家経済社会開発計画(1986)	投資奨励法一部改正(1991)、レムチャバン港開港(1991)、マブタット港開港(1992)、(新)環境保全法(1992)、工場法(1992)、有害物質法(1992)、1993年BOI布告1号・2号(ゾーン改定)(1993)	過熱気味の経済や環境問題の深刻化を反映して「開発のバランス重視」という目標となったが、地域格差是正に関しては、すでにバンコク大都市圏に組み込まれつつあった東部臨海開発地域を立地の主要な対象とするなど集中を容認するような形となっていた。
第七次国家経済社会開発計画(1991)	パーツ切り下げ(1997)、2000年BOI布告1号(ゾーン等の政策全面改定)(2000)	社会的な側面を重視する「人間の発展」をキーワードとして地域格差是正も課題の一つとして取り上げられたが、1997年からの経済危機により方針転換を余儀なくされていた。
第八次国家経済社会開発計画(1996)		

表6-2 タイの国土政策の変遷

その一方で、実際の産業立地政策においては、BOIの投資奨励政策が地方圏である第三ゾーンへの立地優遇を通じて、またIEATが地方圏での工業団地の建設を通じて、地域的配分の不平等(地域間不平等)の是正をすすめているものの、主要港湾・空港はすべて広い意味でのバンコク大都市圏に建設され、より包括的かつ強力にインフラ整備を推進するプログラムは、バンコク都心から200kmと離れていない東部臨海開発地域で進められることになった。BOIのゾーンもバンコクに近いラヨン県やレム・チャバン工業団地(チョンブリ県)が第三ゾーンに設定されていること、工業団地も割合的に見ればバンコク大都市圏

における建設が多いこと等を含めると、実際の産業立地政策は、全国的な視野でみた場合に地域的配分の不平等（地域間不平等）が追求されているとはいえない。また、日本の工業（場）等制限法のような規制的かつ絶対的格差是正を担うような法律は、ほとんど策定されなかった。このことは、タイにおいては、国土政策と実際の産業立地政策が乖離していることを示すものと考えられる。また過密過疎問題（絶対的格差）の是正、とりわけバンコク大都市圏の過密に伴う問題については、問題意識は経済成長が沸騰してきた第七次から顕著に出てくるものの、具体的な政策では経済成長を優先して規制的な政策はほとんどとられず、結果として世界最悪といわれる交通渋滞や若年労働者の大規模な出稼ぎによる農村の疲弊などを典型的な問題とする、多くの過疎過密問題が惹起されることになる。

マレーシアの国土政策は、タイと同じく、マレーシアプランと呼ばれる国家計画の中に包含される形を取っているが、元々比較的分散的な国土構造をそなえていたことに加え、土着のマレー人と植民地時代に移動してきた華人との民族間格差の是正が最重要の国家的課題として挙げられ続けたことから、地域格差是正については、主に民族間格差の是正のための手段としての二次的な捉え方がなされてきた。ただ、民族間格差是正の対象であったマレー人が、その歴史的背景から農村部に多く居住していたことから、その意味で地域格差是正も重要な政策目標となりえた。

	関連する政策・法律	地域格差是正政策の特徴
第一次マラヤ計画(1956)	1950年開発草案(1950)、創始産業条例(1958)	イギリスからの独立後、経済の自立に備えて社会資本の整備や人材の育成など、経済・産業基盤の充実、また農業振興が中心で、工業化への対応はまだ見られない時期。自由な経済活動の保証という観点から分配政策は限られたものであり、地域格差是正という意味あいでは特筆すべき政策は見あたらない。
第二次マラヤ計画(1961)	連邦工業開発庁(FIDA)設立(1965)、クランバレー開発委員会(1962)、国土法(土地基本法)	
第一次マレーシア計画(1966)	所得税法(1967)、関税法(1967)、投資奨励法(1968)	ブミプトラ政策の導入により大きな方向転換が見られ、農村に多いマレー人の優遇を強く指向する政策となり、同時に工業開発へも重点が置かれ始める。但し、地域格差是正政策はあくまで民族間格差是正の手段としてのものであり、工業団地の全州での建設などの地方分散政策の他に、大都市圏での自由貿易地域の設定など、大都市での工業振興によるマレー人の都市化を同時に目指している。
新経済政策(NEP)(1971) / 第二次マレーシア計画(1971)	自由貿易地域法(1971)、電子産業特別優遇措置(1971)、保税工場制度創設(1973)、工業調整法(1975)	
第三次マレーシア計画(1976)	マレーシア重工業公社(HICOM)設立(1980)、ルックイースト政策(1981)	当初はNEPの方針に沿って引き続き地域格差是正が重視されたが、80年代前半の不況と財政難からその取り組みは鈍いものであった。
第四次マレーシア計画(1981)	プロトン(Proton)設立(1983)、民営化マスタープラン(1985)	
第五次マレーシア計画(1986)	投資促進法(1986)、第一次工業化政策(IMP1)(1986)、輸出型企業に100%外資認可(1986)、法人税免税等投資インセンティブの制定(1986)、関税法第65条(1987)、自由地域法(1990)	財政難を踏まえて民活政策を打ち出し、外資を含む民間資本の導入をこれまで以上に積極的に導入し、インフラ整備にも民間資本を求めようになった。経済成長を達成するため斬新な政策が矢継ぎ早に制定・施行され、高度の経済成長を達成するが、低開発地域に対する投資奨励措置が廃止されるなど、産業の地方分散政策という面では後退となり、国是である民族間格差の是正はマレー人の都市化によって進められた。
ビジョン2020 / 国家開発政策(NDP) / 第六次マレーシア計画(1991)	ペロドゥア(Perodua)設立(1993)、半島東部三州及びサバ・サラワク州が優遇地域(Promoted Area)に(1994)、プトラジャヤ着工(1995)	周辺諸国との競争に対応するため、産業の高付加価値化による継続的な成長を目指して超長期的な計画を立案し実行に移す。その上で大都市圏での新産業の展開と既存業種の地方への分散を目指し、地域格差是正政策という意味では都市化と工業分散を指向する多面的な展開となる。しかし基本は民活主体であり、強力な地方分散政策は用いられなかった。
第7次マレーシア計画(1996)	第二次工業化政策(IMP2)(1996)、サイバージャヤ着工(1996)、固定相場制の導入(1998)	民活主体のさらなる経済成長を目指し、地域ごとに個別産業の特化を目指して振興し、地方圏では社会基盤を整備した上で既存の製造業による成長が目指された。しかし1997年の経済危機で政策全体が見直しを余儀なくされた。

表6 - 3 マレーシアの国土政策の変遷

マレーシアプラン中では、マレー人優遇による地位向上を目的とするブミプトラ政策が始まる1970年代前半の第二次プラン(1971-)から、地域格差是正によるマレー人の相対的地位向上（経済のマレー化）が訴

えられるが、そのスタンスは、マレー人の多く居住する地方圏・農村を振興する地域的配分の不平等（地域間不平等）の是正と、都市部を工業開発して雇用を創出し農村のマレー人の都市化を促す一人当たり配分の不平等（地域間不公平）の是正を織り交ぜたものであり、必ずしも高度成長期の日本やタイと同じような形で謳われたわけではなかった。その後、不況を経て高度経済成長が始まる第五次(1986-)より民营化路線を取ることになり、市場原理に逆らう形となる地方への工業分散政策、すなわち地域的配分の不平等（地域間不平等）の是正に関する記述は弱められることになる。一方、実際の産業立地政策も、1970年代初頭と1980年代前半に国土政策に沿う形で転機を迎えるが、マレーシアプラン上で比較的強く地域格差是正が訴えられていた1970年代であっても、投資奨励法などによる地方へのインセンティブ供与はそれほど強力なものではなく、また自由貿易地域はすべて既存集積である三大都市圏(クアラルンプール、ペナン、ジョホール)に設けられることになったことから、地方圏の振興による地域的配分の不平等（地域間不平等）の是正ではなく、都市化による一人当たり配分の不平等（地域間不公平）の是正が強く志向されていることがわかる。この動きは第五次プラン以降にさらに顕著になり、インフラ整備においても高速道路の民营化による整備が進められるなど、既存集積の強化が強く求められている。

こうしたことから、3国の傾向としてはまず、高度成長期において3国とも地域格差是正を国土政策の中で標榜しているが、1960年代の高度成長期の日本が規制的手段を含めた過密過疎問題(絶対的地域格差)への対応を、地域的配分の不平等（地域間不平等）の是正と同時に比較的強く打ち出すことができたのに対し、1980年代後半から1990年代のタイやマレーシアでは、国家計画上の文言とは裏腹に強力な分散政策は打ち出せず、地域的配分の不平等（地域間不平等）を目指す国家計画上における文言に見られるタテマエと、経済成長を目指して集積を形成させようとする実際の産業立地政策に見られるホンネとの乖離が大きくなっていった。この傾向は1980年代の安定成長期の日本においても見られるようになり、産業立地政策が経済成長を目指すための集積形成を目指すようになってきていたのに対し、国土計画の側では、地域の同質化による地域的配分の不平等（地域間不平等）をより強く目指すものになっていった。その結果として、日本における東京一極集中問題や、タイ・マレーシアに見られる過剰都市化問題と呼ばれる大都市圏の拡大が、アジア諸国全域で見られるようになり、また日本では効率性を伴わない「バランスの取れた」開発、すなわち地域的配分の不平等（地域間不平等）の是正を名目とした地方での過剰なインフラ整備が批判され、その片棒を担いだ形となった国土計画自体も強く批判されて、不要論まで出ることになったと考えられる。

#### 6.1.2. 開発主義が国土政策に与えた影響

そもそも国土政策がなぜ、地域的配分の不平等（地域間不平等）の是正を打ち出さざるを得なかったかについては、とりわけアジア諸国の経済成長過程にあった「開発主義」から説明することができる。開発主義は、不安定な政治状況を治めて国民を統合するために、富国、すなわち高度の経済成長を約束することで、開発独裁とも呼ばれる強権政治の継続を可能にするものであるが、開発主義と強権政治の担保は、所得・地位の上昇や生活の向上を望む国民の大多数の合意のうちに存在したことから、格差是正に配慮せざるを得なかった。格差は本質的には必ずしも地域の格差である必要はなく、一部の特権階級だけではなく広く国民が経済成長の果実を享受できればよいというものであったが、人口・労働力の地理的移動や職種の転換（主に農業から工業へ）がそう容易に、また短期間には可能でないことから、地域の経済格差是正、とりわけ地域間不平等の是正が、国土政策で常に志向されることになった。

開発主義は、富国を至上命題としていたが、当時の成長産業であった工業の発展はしばしば地理的な集

積を必要としていた。経済開発のための資源（資本、人材、技術など）が必ずしも豊富でない国で経済発展を行うためには、一つかあるいは幾つかの拠点を指定して空港・港湾・工業団地等のインフラ整備と企業の立地を集中させることが不可欠であったことから、実際の産業立地政策は大都市圏への集積を認め、さらに促すような形になり、国土政策（国土計画・国家計画）上の文言と矛盾し乖離するものとなっていたのである。

しかし、だからといってその矛盾は結果的に国民の間の格差の拡大には必ずしも繋がらず、少なくとも日本、タイ、マレーシアとも絶対貧困層は劇的に減少し、また程度の差はあれ高度の経済成長を達成して中間層が育成されるまでになった。それはとりもなおさず人口移動、すなわち都市化によって経済・産業集積に人が集まることによって、一人当たり配分の不平等（地域間不公平）が解消されたことによるものであり、国土政策上の文言とは必ずしも一致を見ていない。また経済成長はかなりの程度達成されたが、その一方で過密による様々な都市環境問題（交通渋滞、各種公害）や、過疎による農村・森林システム疲弊等、人口の極端な粗密による様々な具体的問題が生じ、過密過疎問題（絶対的地域格差）は大きな問題となった。ここに、開発主義に基づく国土政策と地域格差是正政策の本質的な問題が、アジア諸国独特の国土・都市間構造を形成する主要な要因となっていると考えられるのである。

### 6.1.3. グローバル化による国土政策の変容

ただ前述のように、1960年代の高度成長期の日本と、1980年代の高度成長期のタイ・マレーシアとでは、国土政策と産業立地政策の乖離の状況は、前述したように違っている。日本では、結果はともかくとしても新産・工特、低開発地域の指定などが強力に推し進められたのに対し、タイ・マレーシアでは、BOIの投資奨励政策や東マレーシアの投資優遇などの地方優遇政策があるものの強力ではなく、東部臨海開発地域やFTZに見られるように、産業立地政策の一部がすでに大都市圏への集中とその拡大を認めるものになっている。一方日本では、1990年代以降これまで、地域的配分の不平等（地域間不平等）の是正を求めて策定されてきた新産・工特、テクノポリスといった制度が改廃に追い込まれている。こうした変化は、タイ・マレーシアのそれらと同様に、産業立地政策として大都市圏への集中・拡大を認めたものと捉えることができる。

こうした流れは、1960年代くらいまでのグローバル化以前における、国土という「閉じた空間」における産業立地政策と、1980年代以降のグローバル化が進展した後の、周辺諸国との間の競争に晒された、「開いた空間」における産業立地政策との違いと捉えることができる。1960年代の日本も、程度の差はあれ開発主義的な傾向のもと、経済成長と地域的配分の不平等（地域間不平等）の是正が同時に求められたものの、グローバル化によって国内の産業が規制によって国外に流出する恐れはそれほど高くなかったことや、当時の産業構造（重工業を中心とした経済開発）が必ずしも大都市圏の集積を必要とするようなものではなかったことなどから、国土政策と実際の産業立地政策との乖離はそれほど大きくなり、また公害などの過密問題（絶対的地域格差）への対応という意味でも有効な手段をうつことができた。一方、1980年代以降のタイ・マレーシアは、グローバル化の下での周辺諸国との熾烈な立地競争にさらされ、各国の外資・輸出入依存度も量的・質的（技術移転など）の両面でかなり高かったことから、開発主義に基づく政体を支える国家計画と、開発主義の至上命題である経済成長を支える産業立地政策が乖離したと解釈できる。前者がタテマエとして地域的配分の不平等（地域間不平等）の是正を求めるのに対して、後者がグローバル化に基づく競争の中での経済成長を求めて既存集積を增強し、既存の大都市圏の拡大を容認したことが、その乖離に繋がった。また産業構造が変容しフットルースな産業が経済成長を担うようになったことも、

グローバル化による競争の影響と合わせて、産業立地政策におけるホンネの部分より強く引き出す結果となった。こうした動きは日本も例外ではなく、1990年代以降、国土政策の見直しが行われる等の動きは、こうしたグローバル化や産業構造の転換によるものであると考えられる。

1990年代後半には、経済成長を促す新しい基幹産業として情報産業が注目され、各国でその振興政策が打ち出されるが、いち早く大規模なインフラ整備と種々の恩典供与による誘致計画を打ち出したマレーシアのMSC計画の対象地域は、クアラルンプール都心から約30km程度の距離にある大都市圏の郊外での開発となっている。情報産業本来の性質から考えればこうした選択は当然という、あるいはむしろ都心から離れすぎという見解すらあったが、基幹産業の誘致による地域格差是正という従来の国土政策の考え方から見れば、全く逆の発想となっている。グローバル化以前の基幹産業の誘致政策は、大都市に立地しがちなものを地方に移すために様々な優遇を与えるという発想であったのに対し、このMSC計画の意図は、大都市に選別的な優遇を与えているという点で、地域格差是正を求めた国土政策上、またその主要な実現手段として用いられ続けてきた産業立地政策において、非常に異なる性質を持つものとなっている。

以上のように、開発主義に基づいた国土政策と産業立地政策が、開発主義のもとでどのように性質づけられ、またグローバル化等によってどのように変容してきたかについて、第五章までの知見を元にまとめた。

## 6.2. グローバル化の下での地域格差是正の可能性

次にここでは、国土政策における地域格差是正政策が、特に注目しその分散を図ろうとした基幹産業の立地動向を中心に、第五章までの知見を元に述べる。そのうち、産業の立地分散と地域格差是正の関係について第1項(6.2.1.)で、グローバル化以降の産業立地の分散の可能性について第2項(6.2.2.)でまとめることにする。

### 6.2.1. 産業の分散と地域格差是正の関係

産業立地の地方分散政策と地域格差是正との関係について、これまでの議論では、その達成度合いやそれに基づいた評価が曖昧であったが、本論文の地域格差概念の再定義を使うことで明らかになった。日本、タイ、マレーシアいずれの場合も程度の差はあるが、高度成長期の経済成長によって基幹産業は大都市に集中することになり、地域の同質化を目指した国土政策の文言通りには産業立地の地方圏への分散は進まなかったが、人口がそれ以上に大都市圏に集中することによって一人あたりの指標の格差は軒並み減少し、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った。

日本における高度成長期の地域格差是正の手段としての産業立地の分散政策は、産業立地の分散自体に対してはある程度の効果を発揮したが、人口はこうした立地の分散に従って分散したわけではなく、都市化が進んでいった。このことは、通産省の報告書が工業集積度と人口の関係の相関関係を調べ、両者の関係はある程度ありつつもその関係は次第に小さくなり、また両者の伸び率との関係には全く相関がないことから示されている。(総)所得は産業立地や人口の動きよりもやや敏感に景気に反応していたが、産業構造が第三次産業化するに従って経済活動が大都市に集中し、格差(地域的配分の不平等)はむしろ開く傾向になった。ただ、一人あたり所得でその差が長期的に減少していることは、人口移動が非常に大きく、それによって一人あたり指標を元にする地域間不公平の是正に繋がっている。

安定成長期以降も、一人当たり配分の不平等(地域間不公平)が解消される一方で、全総計画では同質化を求める地域的配分の不平等(地域間不平等)の是正が強く謳われるようになり、それは地方での公共投資・公共事業の増大に繋がっていった。一方産業立地に関しては、これまでの重化学工業のように原材料や製品の運搬コストが高くない、従って立地も大都市にありがちな港湾等の産業インフラが近くにあることを比較的必要としない、電機電子産業などのいわゆるフットルースな産業が経済成長の中心になると考えられたので、その地方分散に関しては楽観的な見方が大きかった。結局、この時期の産業立地に対する実際の地方分散政策は、優遇こそテクノポリス政策などが全国にちりばめられる形で行われたものの強力ではなく、規制的手段は採られなかった。また中枢管理機能等を担うとされるオフィス機能の大都市集中に対する規制政策も採用されなかった。それが結果的に1980年代の後半にいたって東京一極集中問題という、過密過疎問題(絶対的格差)に関する新しい問題を生じさせることになる。

タイにおいても日本と同様に、バンコク大都市圏への産業立地と人口の一極集中によって、地域的配分の不平等(地域間不平等)すなわち地域の同質化は到底達成しえず、また過密・過疎にかかる過密過疎問題(絶対的格差)が生じているが、一方で人口移動・都市化が進み、一人当たり配分の不平等(地域間不公平)はむしろ是正の方向に向かっている。タイの場合、国土政策においては、成長の極理論を援用する形で地方に拠点をつくり、それらを中心として経済的な波及効果を目指そうというものであった。し

しかし実際にはまず、地方圏に産業を分散するという意図が、実際の産業立地政策においては弱かったために、地方で拠点が形成される程の集積が形成されなかった。また工業団地程度の集積がある程度形成されたような地域（ランブーン県）におけるケーススタディにおいても、そうした小さな集積が地方へもたらず波及効果は小さく、むしろそもそも既存集積をそれほど必要とせず周辺への波及効果も限定的な産業・企業が主体となって地方圏へ立地するという状況であった。地域的配分の不平等（地域間不平等）の是正という観点からみた場合、国全体の経済成長と産業の地方圏への立地の両方を可能とする基幹産業の業種あるいは業態が、どのようなものかといったことについての議論が薄弱であったため、単に国全体の産業構造とのバランスの中で優先順位の低い産業（＝すでに労働集約的で地方圏での労働コスト優位が見込めるような産業）を地方に回すという大雑把な方法しか取られなかった。本来ならば、地方立地が比較的可能でかつ立地周辺地域での波及効果が望めるという観点からより細かく行われるべきであったが、グローバル化の下では、地域格差是正への配慮よりも、産業集積を国内のより効率的な場所に形成するという意図が上回ったと考えると、そうした政策も致し方ないと考えることができるだろう。

マレーシアにおいては、日本やタイと違い、前述のように国土政策で地域格差是正を唱えてはいてもそれは民族間格差を是正し解消するための手段に過ぎなかった。したがって産業立地政策は、投資優遇などによる地方圏への立地誘導と、自由貿易地域などの大都市圏での指定などによる大都市圏での集積の一層の拡大が、並列的に行われる形となった。結果的には、特に後者、すなわち大都市圏での産業振興とそれに伴うマレー人を中心とする農民の都市化が成功を収めて、マレー人の都市化による一人当たり配分の不平等（地域間不公平）の是正が成功し、マレー人の絶対貧困率は劇的に解消され、また民族間格差も徐々にではあるが是正されてきている。一方、都市化による様々な問題（絶対的格差問題）は、元々の人口構造・都市間構造などを反映してバンコクほど深刻ではないが、質的には同様に交通渋滞、都市環境問題などが生じている。しかしこうした状況に対して、1990年代後半から政府が採った産業立地関連の政策は、首都圏の近傍を大規模に開発し、新しい基幹産業として期待を集める情報産業の集積を立地させるというものであった。このことは、グローバル化の下での周辺諸国との競争という状況の中で、国内の大都市圏の有力候補地への基幹産業の誘致を優先し国家全体の経済成長を優先するという傾向が見て取れる一方で、地域的配分の不平等（地域間不平等）の是正の重要性が、実質的にますます低下していく状況を示している。

こうしたことをまとめると、3国の国土政策は、国土（国家）政策の中で基幹産業の地方への分散による地域格差是正を謳ったものの、実際の産業立地政策では必ずしもそれが徹底されず、実際の産業立地は地方には分散しなかった。グローバル化以前に経済成長を達成した日本の場合、産業の立地分散はある程度達成されたものの人口はそれについてこず、グローバル化以降に経済成長を達成したタイ・マレーシアの場合は、産業の立地分散もままならず人口も大規模な都市化によって大都市圏に集中した。日本においてもグローバル化以降はタイ・マレーシアと同様の動きを示している。こうした産業立地の集中化と都市化の動きは、一人あたり指標に基づく一人当たり配分の不平等（地域間不公平）の是正を促す一方で、過密過疎問題（絶対的格差）に基づく様々な具体的問題を生じさせた。

したがって、産業の地方分散と地域格差是正の関係といった場合、産業の地方分散は十分には達成されず、またグローバル化の影響によって益々分散が難しくなっていき、地域的配分の不平等（地域間不平等）という意味では一向に達成されなかった。その一方で、一人あたり指標で見れば、既存集積への人口集中

と大都市圏化によって、一人当たり配分の不平等（地域間不公平）という意味での格差は解消されることになったと考えられる。

格差問題のうち、実際的な問題を伴わない相対的地域格差の問題は、最終的にはその地域（それはしばしば国家であるが）内の市民の総意によってどの程度の格差までが許容されるかが決定されるもので、その適当・不適当は普遍的に判定されるものではない。ただ、これまでの国土政策においては、地域的配分の不平等（地域間不平等）と、一人当たり配分の不平等（地域間不公平）という、本質的に全く異なる概念が区別されずに「地域格差是正」という言葉で示されてきたため、その主要な是正手段であった基幹産業の分散との関係や、そうした手段を用いた国土政策の評価も曖昧にならざるを得なかったきらいがあり、この点については改善が要求される。

一方度々指摘するように、産業の集中化と人口の都市化は、一人当たり配分の不平等（地域間不公平）を解消の方向に向かわせるとともに、絶対的地域格差、すなわち過疎過密に伴う具体的な問題を様々に生じさせている。確かに産業構造の変革や情報化によって、公害を引き起こしやすい産業はすでに基幹産業としての役目をほぼ終え、技術革新やインフラ整備の進展とも相まって、集中による弊害は徐々に小さくなっていく方向にあると考えられる。ただ、だからといって集中を見過ごしてよい程に問題が解決しているわけではなく、また市民の環境・公害問題に対する意識も高まってきている今日では、地域格差問題の新しい捉え方が必要であると考えられる。

### 6.2.2. 基幹産業の地方分散の可能性

一方、本論文では産業の立地分散についても多く言及してきたので、ここでとりあえず一時的に国土政策による地域格差是正という目的を離れ、地方圏の振興を担うとされる基幹産業や企業立地の地方分散の可能性自体について、これまで本論文で述べてきた知見にもとづいて検討してみたい。

#### 工業の地方分散

高度成長期の日本、タイ、マレーシアのそれぞれで地域的配分の不平等（地域間不平等）の是正の手段として用いられたのは、細かく見れば性質の違いはあるものの、専ら経済成長期の基幹産業であった工業、とりわけ製造業の地方分散政策であり、特に地方圏にいくつかの拠点を設定する成長の極理論にもとづいて行われてきた。成長の極理論は、第二章に示したように、基幹産業の生産過程での投入・産出、技術水準が、他産業に外部経済という形で作用し、波及効果となって周辺部にも拡大していくというものであった。実際に、本論文でレビューした3国いずれにおいても、この成長の極理論による、あるいはそれに類似した形での地方圏の地域指定とそれら拠点の開発が見られ、「波及効果」「浸透効果」と言われる形で次第にその周辺部へ、そして次第に地方の広範囲に経済効果が広まっていくという、楽観的な考え方が用いられてきた。日本では拠点開発構想に基づく新産・工特地域の整備がそれであったし、タイでは開発拠点都市や工業開発拠点がその役割を担うはずであった。

しかし成長の極理論は、あくまで基幹産業が同定できた場合にそれを地方に立地させることによる相乗効果を示したものであって、どのような産業が経済成長の源となる基幹産業になるか、そしてどのような基幹産業ならば地方でも立地可能かについて示したのではなく、それらについてはすでに設定された仮定とされていた。日本、タイ、マレーシアそれぞれの産業政策は、どのような産業が国家全体の経済成長の源になるかまではかなりしっかりと判明させていたが、それらが地方への立地が可能でかつ成長の極理

論が示すような波及効果が出てくるような産業であるかどうかについては、検討されなかったか、あるいは検討されても他のより大きな理由によってかき消されてしまっていた。

日本の高度成長期においては、新産・工特や低開発地域などの優遇政策や、工業（場）等制限法という制限的政策によって、重化学工業を中心にある程度の工業集積を地方に立地させることに成功した。しかし、それらの波及効果は大きくはなく、成長の極理論が示すような産業集積の発展には至らなかった。また高度成長期以前は地方立地におけるデメリットとして輸送インフラの不備が指摘されてきたため、輸送インフラの広域ネットワークが整備されれば、あるいは原材料や製品の単位重量あたり付加価値が上昇して相対的な輸送コストが減ぜられれば、工業の立地が地方圏に向かうと予想がなされた。しかし、新全総以降の広域ネットワークの実現を見ても、それをもって全国的に立地が分散したという状況にはなっておらず、見かけ分散傾向を示していても、実際は大都市との非常に強い繋がりの上での分散、あるいは大都市圏の拡大となっていた。

また、産業構造の変化に伴う新しいタイプの基幹産業への対応として、定住構想やテクノポリス政策といった政策が重視した、生活インフラの整備という発想については、その問題意識、着眼点は間違いではなかった。しかし実際にハイテク産業が立地決定において重視するものは、生活インフラといったもの以上に、自社内部局や取引先などとのネットワークあるいは集積といったものであったにもかかわらず、テクノポリス等に指定された地域の多くは、そうした実態とかみ合っていなかったと考えられる。また全総計画が四全総までの間、地域的配分の不平等（地域間不平等）をしきりに唱えていた一方で、そうした集積の分散のための集中規制措置（すなわちオフィス規制）は一向に取られることがなかったため、結果的には東京一極集中という状況を招いてしまった。

タイにおいては、開発拠点都市や工業開発拠点等の指定による産業インフラ整備と、BOIによる投資奨励政策の地方部の優遇が、高度成長期に同時に行われた。ただし、成長の極理論に基づいた拠点開発において実際の立地企業の振興に直接対応していたのは、工業団地の地方圏での整備のみであり、それらは大都市圏内でも数多く開発されたため、産業立地分散政策としての効果はもともと弱いものであったと言わざるをえない。また地方の主要な拠点とバンコク大都市圏を結ぶ広域ネットワークは、道路を中心として整備され一定の水準に達したが、それらは主にバンコク大都市圏の拡大を促す役目を主に担うようになった。実際に企業立地を調べてみても、大都市圏からの方向別にネットワークが形成されている場合が多く見られ、一方地方圏での立地については、確かにそのポテンシャルを上昇させたかもしれないが、それが十分条件となって地方へ立地し拠点を形成するというには至らなかった。

全国を3つに分割して地方圏においてより手厚い優遇（減税、関税の減免など）を与えるBOIの地方分散政策は、確かにそれなりの効果があると認められ、工業団地やネットワークの整備と相まって、地方圏での立地に必要な一定の条件を満たす企業の立地分散をある程度促した。ただし、その「一定の条件を満たす企業」は、成長の極理論が述べるような波及効果を持たないような業種・業態であった。結果的に地方圏に立地している企業は、大都市でしか供給されないようなトップレベルの労働者を必要とせず、また集積を必要としない企業ということになり、結果的に、比較的汎用的な技術・工程を行うスタンドアローンな（搬入出のかなりの部分を地域外とのやり取りで行う）工場（内陸地域の場合はさらにトラックでの運搬費用がそれほど多くかからない程、単位重量あたりの付加価値が大きいものを扱う工場）が地方に立地できることになり、実際に本論文でケーススタディを行ったランブーン県などではそういった企業が多

数進出しているものの、周辺地域への波及効果という意味では、成長の極理論が仮定しているような状況にはほど遠い。

ランプーン県の状況を実際に調べてみると、バンコク大都市圏に立地している企業の間で最大の懸案の一つと指摘された熟練労働者（あるいは高学歴・高技術保持者）の供給については、実際には一定レベルの人材であれば必ずしも供給が少なくない場合もあるのに、情報のギャップが大きく生じて立地が進まない場合があることが判明した。しかし一方で、もう一つの懸案であった既存集積また産業集積については、一工業団地程度の集積では取引関係の実態上から考えても集積としての意味はほとんどなく、大都市圏クラスの集積での意義が非常に重んじられるという結果が出ているので、元々集積のない地方圏での立地を促す地方分散政策にとって、この問題の解決は非常に困難であると言わざるを得ない。

ここから指摘できることは、まず単に地方圏での立地ということであれば、その条件を満たす工場はバンコク大都市圏においても必ずしも少なくないのに、人材難やインフラの不備等を懸念してどうしても地方圏に行かない傾向があることであり、地方分散にとってはかなり明るい材料といえる。すでに官営で一定レベルの能力を政府によって保証されたインフラがあり、またある程度の人材を十分供給できるような地域では、政府などが積極的に信用ある情報を提供したり、人材を斡旋する等の活動を行えば、より多くの立地が見込めることが考えられるのである。

しかし一方で、いくらこういった性質・業態の産業がある程度地方に分散しても、成長の極理論が示すようにそれが集積となって自立的に拡大していくことは、難しいと考えなければならない。ランプーン県では少なくとも1つの工業団地に大小合わせて100近くの企業が立地したが、それが地元への新たな集積をもたらしたといった現象は見られない。他の既存研究でも、そういった効果はほとんどなく半ば孤立した「島」のようなたとえ方をされているし、本論文で調査した取引先との関係をもても、現地企業との取引は僅かに過ぎず、その僅かな量も梱包などといった技術移転による集積拡大にはほど遠いような内容のものでしかない。すなわち、基幹産業による連関効果はほとんど期待できない状況である。唯一希望があるとすれば労働力に関連する部分であり、現地では比較的高い技術を持つ企業に勤めることによって現地の人材が育成されたり、進出している企業が現地の大学や専門学校と提携して、一定の労働力の供給を保証してもらうかわりに研修を行ったりすることである。それは確かに長期的にそれなりの効果を示すかもしれないが、大都市圏での人材の質の向上と比べた場合の相対的評価は定かではないし、また地方圏で育った人材がよりよい条件を求めて結局大都市に出てしまうことも十分考えられるので、たとえ産業が地方圏に立地したとしても、波及効果や連関効果といった周辺地域への影響という点では、非常に限られたものでしかないと考えられる。

成長の極理論がそもそもどの程度の集積を念頭においていたのかは不明であるが、大都市圏レベルでの集積がものをいう現代の製造業集積の構造からいって、成長の極理論による基幹産業の政策的誘導と、それに伴う集積形成、地方での波及効果の浸透は、そもそも期待できないものであったと言わざるを得ない。

マレーシアにおいても、成長の極理論を元にして、地方圏への工業団地建設と産業立地による周辺地域へのスピルオーバー効果が追求された。マレーシアは元々、比較的産業立地が分散して分布しているが、近年集積が著しいのは首都クアラルンプールを中心とする大都市圏と、隣国シンガポールの大都市圏の一角を占める形となっているジョホールバルの周辺であり、地方圏への立地は進んでいない。また管理機能などの機能分化は首都クアラルンプール大都市圏で主に生じており、中心となる大都市都心が隣国に位置

するジョホールバルだけでなく、古くから産業集積を持つペナン島周辺地域においてもそうした機能分化は見られず、成長の極理論が仮定しているような集積の拡大・深化は、大都市圏でのみ行われていると考えられる。

日本における研究のレビュー及び、タイ・マレーシアにおける本論文の分析によれば、政府による産業立地の分散政策に関わらず、実際の立地性向は、地方への分散ではなく大都市圏の拡大という結果になった。日本においては、高度成長期やその後のハイテク化への過程を通じて、東京一極集中が顕著になる前までは地方分散の動きがすでに出、あるいは今後さらに出てくるという楽観的な見通しが多かったが、結果としては見かけ上、都心付近からの分散が地方分散に見えたものの、実際は大都市圏化が進行していたということになる。また工業団地の整備は確かに受け皿として不可欠であり必要条件として挙げられるが、かといってそれがあれば立地が必ず促されるというのではなく、他の要因に大きく左右されることになる。結果として高度成長期に大都市圏、地方圏の両方で工業団地の整備が進められた日本、タイ、マレーシア全ての事例で、地方圏の工業団地は分譲率が大都市圏を大きく下回る供給過剰の状況に陥ることになった。

### 情報産業の地方分散

情報産業は、マーク・ポラトを始祖とする情報経済学の分類から分析が進められ、既存の第二次産業が情報技術を用いてより高付加価値な活動を行う「産業の情報化」の時代から、情報技術が産業として新たな付加価値を生む「情報の産業化」の時代に遷移してきていることが示されているが、この動きは現在、とりもなおさず、新たな基幹産業の創成と目されているものである。結果として情報産業の最初でかつ現在でも最大の集積地であるアメリカのシリコンバレーを主なモデルとして、アジアの多くの国々でその誘致活動・集積形成政策が行われている。一方で情報産業は一般に、政府の関与の少ない自由な環境の元で発展する、最も重要な情報のやり取りはフェイストゥフェイスの情報交換の中で行われるため分散しにくい、情報産業での付加価値に特に決定的な影響を及ぼす優秀な人材は専ら大都市圏において供給される、といった性質が指摘されている。こうしたことから、これまでの工業誘致のような形で地方圏に開発を行って集積をつくることは困難と言われ、実際にこれまでの情報産業の立地は多くの場合、大都市圏の、それも都心を中心とした立地構造となっている。

本論文で主に調査・分析したマレーシアは、情報産業を特区という形で大規模に開発し、政府の優遇を与えて郊外への立地移転を促す先進的な試みを行っているが、調査結果によれば都心から郊外への誘致ですら「情報インフラを比較的多く利用する企業」という条件がついていることから、地方圏への分散は基本的に非常に困難であると考えられる。またシリコンバレーなどを例にしばしば示される、情報関連産業による触媒効果、シナジー効果のような概念についても、ただ地理的に同じような業種（情報関連）の企業が集まっているというだけでは意味がなく、取引関係があって初めて考慮され、効果を持つことが明らかとなった。このことは製造業同様、かなり大規模な集積の重要性を示すものであり、また地方圏での人為的な集積の形成が困難であることを同時に示すものと考えられる。もし情報インフラが全土に張り巡らされれば、前述のような「情報インフラを比較的多く利用する企業」がさらに分散する可能性は、本論文の結果からだけでは否定し得ない。ただしもし分散したとしても、それは前述の製造業同様、スタンドアローンの形式が多くなると考えられ、地元にも与える影響は限られたものになる可能性が高くなる。これについては地方に情報産業が多く立地した事例がまだないので検証されたわけではないが、本論文によって

かなりの程度推測できるものと考えられる。

### まとめ

結果として、基幹産業の地方分散は、グローバル化と産業構造の変革が進む今日において非常に難しい状況となっている。具体的には、確かにタイの BOI 投資奨励政策での地方圏優遇政策などは一定の効果があることが示されているが、それをもって実際の地域格差（地域的配分の不平等（地域間不平等））の是正を促すには至らない状況となっている。産業インフラの整備は確かに重要であるが、それらは必要条件にはなっても十分条件ではなく、たとえ整備されたとしても大都市圏に対する比較優位にはなり得ない。また本来比較優位になるはずの労働コストについては、まず地方圏で比較優位を示す単純労働者の労働コストを重んじる企業と、そうではなくむしろ大都市圏に比較優位のある熟練労働者やホワイトワーカーの供給を重んじる企業に分かれること、次に労働コストを重んじる企業はグローバル化の時代においては他国（例えばタイにとっての中国のような国）という選択肢があって必ずしも地方圏の比較優位が活かされにくいことがあって、実際には地方分散に関してそれほど大きなファクターにはなっていない。情報産業においては、距離の障壁の緩和・撤廃といった一般的な概念に反して、地方圏での比較優位は工業以上に見えにくく、大都市郊外への産業立地誘導すらままならない状況となっており、地方圏への立地誘導は一層困難であると考えられる。

そうじて、基幹産業の地方分散はその性質から本来的に非常に難しく、それがグローバル化によるさらに難しくなっていると考えることができるだろう。

### 6.3. グローバル化の下での国土政策への提言

6.2.までに、国土政策による地域格差是正がどのような形で行われ、それに対して実際の産業立地がどのように展開していったかについて、本論文で得た結果をまとめる形で示してきた。開発主義に基づく国土政策は、基幹産業の立地と人口を地方に分散させる、地域的配分の不平等（地域間不平等）の是正を目指して策定され、成長の極理論などが援用されて地方での拠点づくりが目指されたが、結果的に高度成長期を通じて是正されたのは、人口移動・都市化による一人当たり配分の不平等（地域間不公平）の是正であり、それに伴って過密過疎が深刻になって、都市環境問題や農村・森林荒廃など格差に基づく具体的問題（絶対的地域格差の問題）を生じさせた。グローバル化が顕著となり経済活動が国際的な広がりを持つようになってからは、地域的配分の不平等（地域間不平等）の是正のための政策は、経済活動への制限を嫌う意図からなかなか用いられなくなり、新興工業国では大都市圏の拡大が一層深刻なものとなった。また地域の経済を浮揚させる基幹産業も、産業構造の変革によって自動車産業の他、電機電子産業やあるいは情報産業といった業種に変移していき、それらの多くは見かけ上「フットルース」「距離の障壁を乗り越える」などといわれ、地方分散に向かうかのように予想されてきたが、実際は都心の中枢管理機能と結びつくなどして、都心から大都市圏での立地がより進む状況となっている。本節（6.3.）では、こうした状況を踏まえて、今後、グローバル化が進む中の国土政策のあり方・方向性について考察する。

#### 6.3.1. グローバル化が地域格差是正政策にもたらした影響

グローバル化という現象は、端的に述べると、政治・経済・社会において最も強固な単位であった国家という単位の重要性が低下し、国境を越えた地域同士の与える影響力が大きくなることを示しているが、地域格差との関係からは、神野が課税のための所得や収入の補足が困難になりそのことが収益の高い大都市圏を富ませ地域格差を拡大させる原因になっていると指摘し、また吉田が産業立地の海外進出による空洞化が地方圏から進行していることを指摘するなど、グローバル化の影響は地域格差を拡大させる方向に動いていると一般的に考えられている。

本論文でも、こうして様々な側面から語られるグローバル化の地理的な影響に関して、経済の地域格差とその是正という観点から具体的な事例を検討してきた。

グローバル化以前に高度経済成長期を迎えていた日本では、地域的配分の不平等（地域間不平等）の是正を担う産業の地方分散政策において、新産・工特や低開発地域などの指定による地方圏の優遇政策に加え、既存集積地の立地に直接関与する規制的手段である工業（場）等制限法が施行され、実際に非常に強い影響力を持った。しかし、1980年代以降は、日本のオフィス・研究所への規制、またタイやマレーシアにおける工場の規制においてこうした立地を直接規制するものは、一部でそうした案が検討されたにもかかわらず実際にはほとんど用いられず、結果的にそれぞれの経済活動の集積を大都市圏に集中させる原因となった。国土政策は常に地域格差是正（地域的配分の不平等（地域間不平等）の是正）を訴えて地方圏への工業集積の誘導を目指しており、またバンコクに代表されるように過集積によるインフラの過負荷など過密問題（絶対的地域格差）も明らかに生じていたにも関わらず、規制的手段が十分に取られなかったことは、グローバル化によって、一国のみによって産業集積を排除するような政策が打ち出しにくくなってきたことと解釈できる。

タイでは長年、バンコクへの一極集中が問題視され、国土政策の中でもその是正が求められてきたが、政策担当者の中でもピシットがその見解をかなり転換しているように、その高度成長期においては大都市

圏への集中、すなわち地域的配分の不平等（地域間不平等）をある程度容認しながら、まず企業立地の国内領土への呼び込みによる国全体の経済発展を目指した。大都市圏への人口と経済活動の集中による弊害を未然に防ぎつつ効果的な経済発展を達成することをピシットが「効率的な都市管理計画」という呼んだように、タイでは事実上、高度成長期において地域的配分の不平等（地域間不平等）の是正はタテマエに過ぎず、経済成長を第一に、そしてそれによるインフラ過負荷等の弊害除去をその補完的な政策として、本論文でいう一人当たり配分の不平等（地域間不公平）の是正を目指したものと考えられる。その結果、高度経済成長は金融危機による不況までの10年余り続いたものの、それと同時に交通渋滞、都市環境悪化、スラム形成や森林・農村システムの破壊を招いたと考えられるだろう。

一方、マレーシアにおいていち早く情報産業の大規模な誘致政策であるMSC政策が他国に先駆けて行われたのも、隣国との競争というグローバル化の影響によるものと考えられる。当然そこには、元々地域格差是正といったような目的は存在せず、マレーシア全体の経済の高度化、高付加価値化を見据えた様々な戦略をもちつつも、地理的にはより企業が立地しやすくかつインフラを新規に整備できる大都市圏郊外が設定されている。

ところで、グローバル化以降に出てきた国土政策や地域振興に関連する主要理論の中には、都市間のヒエラルキー的な空間・機能秩序を前提とする世界都市仮説や、地域内の（人的資源を多分に含んだ）資源を競合関係の中からより活性化させることで発展を達成するとするポーターのクラスター論に見られるように、地域格差を前提としていたり、あるいは地域格差を煽ることで地域の活性化を達成するという理論が多く出てくるようになってきた。こうした理論は、既存の地域格差是正政策とは相容れないものであり、例えば、主要な基幹産業を特に定めず政府による介入も最小限にするといったクラスター論の性質は、アジア諸国等の開発主義国家における工業による急激な経済成長を支えてきた、開発主義に基づく国土政策と、反対の考え方になっているのが典型的である。各国が競争にさらされる中で、自国国家およびその都市の機能を見極めた上でそのグレードアップを図り、国際的な競争の時代を切り抜けるというグローバル化に基づく発想と、近年の地方分権や住民自治の流れに従って、国家よりも小さい地域単位での発展を図ろうという、グローバル化の反面としてのいわばローカライゼーションに基づく発想、この両方が、これまでの地域格差是正の発想と相反するものとなっていると考えられる。

こうした状況のもとで、グローバル化や産業構造の変化にしたがって、地域格差是正という概念は一般にもあまり顧みられなくなっている。特に日本ではその状況が顕著であり、地域格差是正政策や、あるいは国土政策全体についても、分権論などが引き合いに出されずで不要のものという扱いがなされている場合すらある。タイやマレーシアではまだそういった論調は主流ではないが、MSC計画の内容などを国土政策的な観点で眺めると、地域的配分の不平等（地域間不平等）の是正の事実上の放棄という意味で日本に先んじていると考えることもできる。1980年代前半の不況に対応した民活化に加え、1997年の深刻な金融・経済危機を経て、国家全体の経済効率性や国際競争力を高めようとする方向性はさらに強くなり、地域格差是正は、国家の政策における相対的な重要性を失ったと考えることができるだろう。

今後、産業構造の転換が各国で進み、フットルースと言われながら大都市圏との結びつきが相変わらず強い電機電子産業や、より都心立地の傾向の強い情報産業が発展していくにつれ、またグローバル化に伴う国際競争の中で既存集積の拡大が各国政府等で試みられる状況の中で、国土政策の必要性、またあるべき姿というのはどのような形になっていくのだろうか？。あるいは、国土政策といったものは、今後不要のものになっていくのだろうか？。

### 6.3.2. 絶対的地域格差の是正を目指す国土政策への転換

本論文での調査・分析を踏まえた上での結論として、まずこれまでの国土政策のあり方、すなわち地域の同質化を目指す地域的配分の不平等(地域間不平等)の是正の方針については、改められるべきである。日本、タイ、マレーシアの国土政策では今日に至るまで、産業立地の地方分散などを中心とした、地域的配分の不平等(地域間不平等)の是正が謳われ続けてきた。その実効性は結果的に限られたものであった一方で、各国の地方部で効率の悪い使われ方をされているインフラ(例えばほとんど交通量の少ない高規格道路、空地の多い工業団地など)の建設が、国土計画・国家計画の文言を踏まえて進む傾向が相変わらず見られる状況となっている。地域格差という意味では、各国とも都市化が進むことによる、一人当たり配分の不平等(地域間不公平)が是正されることによって、国民は一定の満足を得、その結果現在まで、開発主義に基づく政体が保たれてきたという状況がある。このことは、国民は常に格差について問題視しつつも、それは必ずしも地理的な配分である地域間不平等の是正であるとは限らず、一人あたり、すなわち人間間の配分である地域間不公平の是正であってもよいということになると考えられる。したがって、地理的な政策を扱う国土政策における「バランスの取れた」「均衡ある」といった文言も、こうした概念整理の下で必ずしも盲目的な地理的配分の均一化ではなく、主に人口に合わせた配分に改めることを、政策自体に明記することから始め、それを各政策にブレークダウンすべきであると考えられる。

しかし現在の状況が示すように、地域間不公平の是正としての都市化の動きは、一人あたり格差の是正に貢献する一方で、過疎過密問題に代表される絶対的地域格差に係る弊害を生じさせることになる。特に急激な高度成長を達成した国は、例外なくその弊害を抱えており、それは過密による各種の公害問題、交通等の混雑、住環境の悪化といった問題以外にも、過疎による農村システムの崩壊、森林の疲弊といった人口のアンバランスにかかる具体的な問題となって表れている。

これまでの国土政策の中でもこうした具体的な問題は断片的に指摘されてきたものの、国土政策の本来の役割としては、絶対的地域格差すなわち具体的な問題へのコミットメントは弱く、むしろ地域開発に関連する具体的な問題を引き起こした原因として、主に環境・公害問題の観点から批判され続けてきた。国土政策があくまで国家政策の一部として、管轄範囲が(特に国土計画が他の計画から分離している日本において)限られている状況においても、産業立地・人口やその他の経済活動の過密過疎がこうした具体的な問題の主要な要因の一つであるとすれば、今後の国土政策において過疎過密に伴う具体的な問題を「新しい」地域格差問題として具体的に定義した上で、単なる地理的配分ではなく具体的な問題や課題に対応した形での適切な資源配分のもとで対処することが、経済効率性や、それを含めた国民の福祉向上に寄与する為の戦略的な枠組みとして非常に重要になると考えられる。

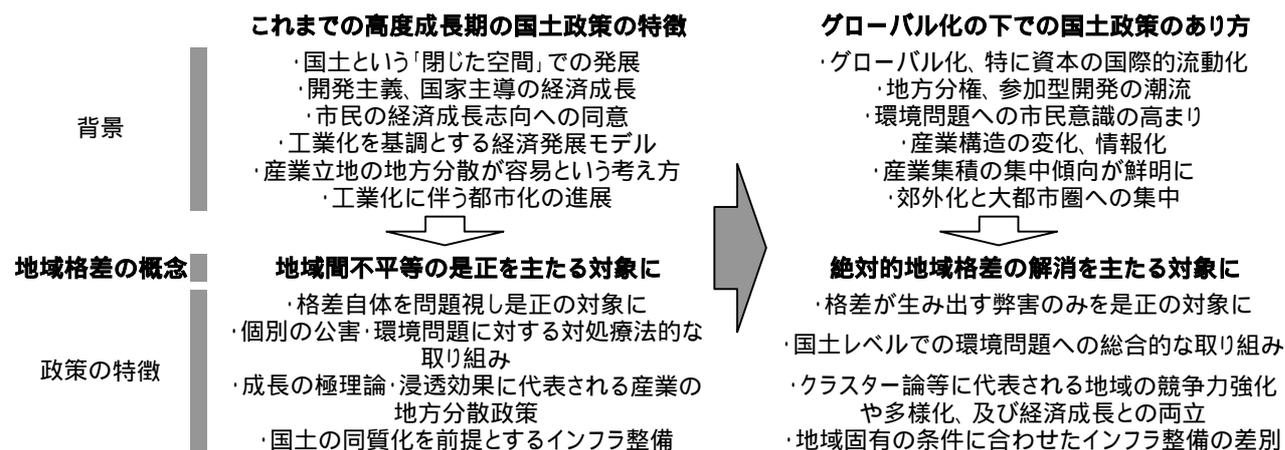
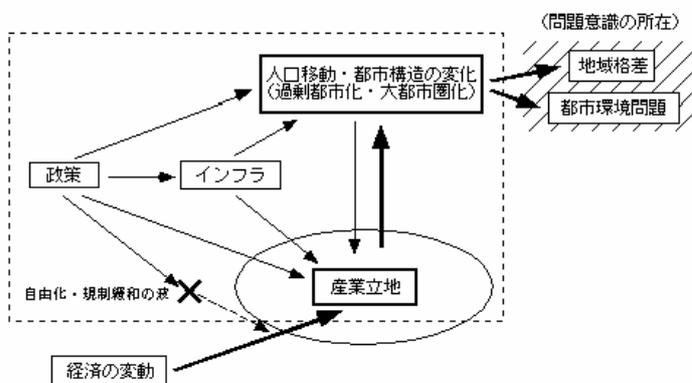


図6 - 1 グローバル化の下での国土政策のあり方

### 6.3.3. 国土政策における国際的な協調

しかしながら、グローバル化による国家間の競争において、こうした具体的問題を伴った格差の是正政策が実効性を持つためには、一国のみでの政策立案にはどうしても限界が生じざるを得ない。開発主義的な政体を持つ持たないに関わらず、自国の経済成長や、そのための自国内への基幹産業の呼び込みは、どの国にとっても重要な課題となっている。そういった状況の中で、格差是正のための産業の適正な配置（これは地域的配分の不平等（地域間不平等）ではなく、過密過疎問題（絶対的・地域格差）に起因する具体的問題を未然に防ぐための配置という意味で）を、もはや開かれた空間の一部である一国領土内となった国土の計画によって達成することは、非常に難しくなっている。すでに触れた産業立地上の規制的政策の改廃はそれを反映しており、こうした動きは、たとえ過密過疎を原因とする具体的な問題が訴えられたとしても国全体の経済状況との関係からその重要性が決められ、開発主義的な国家の影響が未だ色濃く残り、かつグローバル化の中で地位が低い開発途上国や新興工業国では、特に経済成長に重きがおかれ、これまでもすでに深刻化している過大都市問題や農村の崩壊などの絶対的・地域格差問題をより一層悪化させる恐れがある。

#### I グローバリゼーション（自由化・規制緩和）下での都市構造の形成



#### II 適正な都市構造を目指した各国共通の政策の下での都市構造の形成

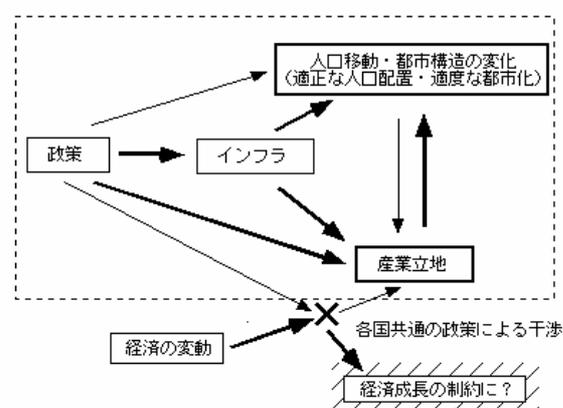


図6 - 2 グローバル化の下での国土政策の国際協調

こうした懸念を取り除くためには、国土政策においても一定の国際的な協調作業を施すことによって、各国での絶対的格差問題を助長するような動き、すなわち大都市への過度な経済集中、過疎による農村や森林の疲弊といった問題を、共同で未然に防ぐ必要がある。EUでは、経済統合を一層促進するために、相対的地域格差の是正（一人当たり配分の不平等（地域間不公平））と、格差が原因となる具体的な問題の是正（失業増加、空洞化といった課題別に設定された各地域特有の課題への支援）の両方を域内全体で行うために、構造基金(Structural Funds)を主体とした様々な基金の枠組みがあり、その一方で、競争政策の観点から加盟各国が独自に地域格差を是正する政策を制限している。本論文で取り扱っているアジア地域の場合、EU内加盟国間と比較して国家間経済格差が非常に大きいことなどから、EUのモデルをそのまま適用することは難しいが、これまではほとんど何の調整もされてこなかったアジアの近隣諸国同士の国土政策を、ある一定のルールに基づいて調整し、各国国内の産業立地や地域格差を調整することにより、各種の絶対的地域格差問題に対応することが必要になると考えられる。

もちろん、ヨーロッパ諸国とアジア諸国では、経済格差をはじめとして背景に非常に大きな違いがある他、歴史的・政治的な背景も大きく影響するため、EUや構造基金とのアナロジーから将来のアジア諸国間での国土政策の協調のあり方を直接示すことは難しい。アジア諸国において国土政策の国際協調を達成するには、各国間で共通の問題意識と解決の意志を、長い年月をかけて徐々に醸成することが不可欠と考えられるが、それにはまず、格差の客観的な評価、すなわちどの程度の格差を是正すべきなのか、またどのような問題を格差が生じさせる直接的な問題として取り上げ国土政策に組み入れるべきなのか、といった議論がまず必要になる。そしてそのためにはまず、各国内の国土政策においても、開発主義の矛盾が生んできた国土計画と各政策におけるホンネとタテマエの関係を絶ち、不明瞭な政治的影響力を極力排除して、過疎過密にかかる具体的な問題（絶対的地域格差問題）への対処を中心とした、より客観的で明示的な国土計画を策定することが前提となるだろう。