

地域格差是正政策と
グローバル化に伴うその変容過程
～日本・タイ・マレーシアにおける
比較研究～

瀬田 史彦

謝辞

この論文を書くにあたって、本当に沢山の方々にお世話になりました。

ここに全ての方々を書くことは残念ながらできませんが、助言を下された方、調査に協力してくれた方、インタビュー・アンケートによる情報を快く提供してくれた方、陰ながら支えてくれた方、どの方のご厚意が欠けても、この論文は完成しなかったでしょう。

タイでは、主に仕事でお付き合いさせて頂いた、多くの方々にお世話になりました。内務省都市地方計画局では、木下瑞夫リーダ(当時)、日野祐滋リーダをはじめとする JICA 派遣専門家の日本人の方々、サクダ・アルニさんをはじめとするタイ側カウンターパートの方々には、勝手な我が儘を聞いてもらい、調査に協力して頂きました。アジア工科大学では、渡邊誠介先生(当時)をはじめとする人間居住開発学科(HSD)(当時)のスタッフ、ビチャイさん、ワンペンさん、ソンさん、ワンタナさん、牧野陽子さんにも度々お世話になりました。

マレーシアでは、当初知り合いがほとんどおらず、苦戦を覚悟しましたが、大学の先輩でもある日本大使館の長谷川朋弘さん(当時)には、貴重なアポイントメントを多く取って頂き、無事調査を進めることができました。またマルチメディア開発公社(MDC)の鈴江隆志さん(当時)、バデルルニザムさんには度々会って頂き、マルチメディアスーパーコリドーの最新情報を惜しみなく提供して頂きました。

日本では、大西隆先生、城所哲夫先生に随時アドバイスを頂きました。また度重なる、そして時には何ヶ月にもわたる出張不在を黙認(?)して頂いたことにも、感謝しなければなりません。また斎藤彰さんはじめ、研究室のスタッフの方々にも、いつも気を使って頂きました。

また都市工学科においては、大西先生、城所先生の他、西村幸夫先生、原田昇先生、浅見泰司先生に、貴重なご意見を頂きました。

プライベートでは、いつも陰ながら自分を支えてくれた両親と、休みの時にはいつも癒してくれた田崎奈央さんに感謝したいと思います。

他にも、お礼を言わなければならない方々が山ほどいらっしゃいます。

この場を借りて、全ての方々に厚く御礼申し上げます。

2002年11月

瀬田 史彦

目次

謝辞	i
論文要旨	ix
(本編)	
第一章 グローバル化と地域格差是正政策	1
1. 1. 地域格差の定義	2
1. 1. 1. 地域格差是正のための国家・国土政策についての研究	2
1. 1. 1. 1. 現在の状況	
1. 1. 1. 2. 国土政策研究の問題点	
1. 1. 1. 3. 国家計画と国土計画	
1. 1. 2. 地域格差是正という論点における国土政策研究の問題点	6
1. 1. 2. 1. 国土計画の二面性	
1. 1. 2. 2. 国土計画の重要性の低下と地域格差是正	
1. 1. 3. 国土計画の評価基準	9
1. 1. 3. 1. 経済発展と地域格差是正の相克	
1. 1. 3. 2. 地域格差の評価基準	
1. 2. 地域格差の評価基準	12
1. 2. 1. これまでの地域格差の概念	12
1. 2. 2. 本論文での地域格差概念の再定義	14
1. 3. グローバル化の下での地域格差是正政策・国土政策の意義	17
1. 3. 1. 大競争の時代と均衡ある発展の重要性	17
1. 3. 2. 都市の時代と相対的格差問題の意義の薄れ	19
1. 4. アジア諸国を取り上げることの意義	21
1. 4. 1. 欧米の地域格差是正政策	21
1. 4. 2. アジアと欧米の違い	22
1. 4. 3. 日本と他のアジア諸国の違い	24
1. 5. 本論文の目的	26
第二章 地域格差是正政策に関する研究レビュー	30
2. 1. 地域格差とその是正に関する主要理論	31
2. 1. 1. 本章の目的	31
2. 1. 2. 地域格差とその是正に関する主要理論の分類	32
2. 1. 2. 1. ダグラスによる都市農村格差の理論の3分類	
2. 1. 2. 2. 松原による地域経済成長の理論の5分類	
2. 1. 2. 3. 地域格差の検討のための理論の基本的分類	
2. 2. 地域格差とその是正を巡る理論	36
2. 2. 1. 地域格差に関する既存理論	36
2. 2. 1. 1. 地域格差に関する理論についての一般的な見解	

2. 2. 1. 2. 新古典派の格差に対する見方	
2. 2. 1. 3. 地域格差の逆U字理論	
2. 2. 2. 地域格差是正に関する既存理論	40
2. 2. 2. 1. 成長の極理論	
2. 2. 2. 2. クリスタラーの中心地理論	
2. 2. 2. 3. マイク・ダグラスの都市農村リンケージ	
2. 3. 開発主義と地域格差是正政策	48
2. 3. 1. 開発主義	48
2. 3. 1. 1. アジア諸国の国土政策の経緯	
2. 3. 1. 2. 開発主義の定義と背景	
2. 3. 1. 3. 開発主義拡張の経緯	
2. 3. 1. 4. 開発主義と国土政策の具体的な関連	
2. 3. 2. 開発主義と国土政策	53
2. 3. 2. 1. 合意形成の担保としての国土政策	
2. 3. 2. 2. 国家計画における地域格差是正	
2. 3. 3. アジア諸国の産業立地政策	56
2. 3. 3. 1. 地域格差是正の主要手段としての産業立地政策	
2. 3. 3. 2. アジア諸国の産業立地政策	
2. 4. グローバル化・情報化と地域格差	61
2. 4. 1. グローバル化と地域格差	61
2. 4. 1. 1. グローバル化とは	
2. 4. 1. 2. グローバル化の理論体系	
2. 4. 1. 3. 世界都市仮説	
2. 4. 1. 4. ポーターのクラスター論	
2. 4. 1. 5. グローバル化とアジア諸国の国土政策の課題	
2. 4. 2. 情報産業と地域格差	74
2. 4. 2. 1. 情報化と集中・分散	
2. 4. 2. 2. 情報化と地域格差是正	
2. 5. 第二章のまとめ	79
第三章 日本の地域格差是正政策と産業立地政策の変遷	80
3. 1. 日本の国土政策・地域格差是正政策の歴史	81
3. 1. 1. 基本的な特徴	81
3. 1. 2. 戦前戦中の政策	84
3. 1. 2. 1. 戦前の国土政策と地域格差是正	
3. 1. 2. 2. 戦中の国土政策と地域格差是正	
3. 1. 2. 3. 戦後復興時の国土政策	
3. 1. 2. 4. 全総策定の前提	
3. 1. 2. 5. 戦後復興期の国土政策の評価	
3. 2. 日本の高度成長期の地域格差是正（新全総まで）	89
3. 2. 1. 日本高度成長期の地域格差是正政策	89
3. 2. 1. 1. 全国総合開発計画	
3. 2. 1. 1. 1. その背景	
3. 2. 1. 1. 2. 所得倍増政策との関係	

3. 2. 1. 1. 3. 太平洋ベルト地帯構想との関係	
3. 2. 1. 1. 4. 拠点開発方式と新産・工特	
3. 2. 1. 1. 5. 低開発地域工業開発促進法	
3. 2. 1. 1. 6. (一) 全総の評価	
3. 2. 1. 2. 新全総	
3. 2. 1. 2. 1. 新全総の概要	
3. 2. 1. 2. 2. 大規模開発プロジェクト	
3. 2. 1. 2. 3. 新全総の評価	
3. 2. 1. 3. 高度成長期のその他の政策	
3. 2. 1. 3. 1. 首都圏整備法、北海道・沖縄開発法、開発促進法	
3. 2. 1. 3. 2. 工業等制限法・工場等制限法	
3. 2. 2. 製造業の立地状況の把握	106
3. 2. 2. 1. 基本的な指標の変化	
3. 2. 2. 2. 個別政策の総合的評価	
3. 2. 2. 3. 産業構造の転換	
3. 2. 2. 4. 企業の立地意図	
3. 2. 2. 5. 取引企業の立地関係	
3. 3. 日本の安定成長期の地域格差是正（三全総以降）	114
3. 3. 1. 日本安定成長期の地域格差是正政策	114
3. 3. 1. 1. 三全総	
3. 3. 1. 1. 1. 背景と特徴	
3. 3. 1. 1. 2. 定住構想と地域格差是正	
3. 3. 1. 1. 3. 工業再配置促進法	
3. 3. 1. 1. 4. 三全総の評価	
3. 3. 1. 2. テクノポリスと地域格差是正	
3. 3. 1. 2. 1. 特徴	
3. 3. 1. 2. 2. 評価と問題点	
3. 3. 1. 3. 四全総	
3. 3. 1. 3. 1. その背景と概要	
3. 3. 1. 3. 2. 東京一極集中と四全総	
3. 3. 1. 3. 3. 四全総への評価	
3. 3. 2. 製造業の立地状況の把握	128
3. 3. 2. 1. 基本的な指標の変化	
3. 3. 2. 2. 個別政策の総合的評価	
3. 3. 2. 3. 産業構造の転換	
3. 3. 2. 4. 企業の立地意図	
3. 3. 2. 5. 本社・研究所や取引企業の立地関係	
3. 3. 3. 近年の低成長下の地域格差是正政策	141
3. 4. 日本の地域開発政策全体に対する評価	144
3. 4. 1. 日本の地域格差の変遷	144
3. 4. 1. 1. 人口と地域所得の格差	
3. 4. 1. 2. 工業化と人口移動や所得格差の関係	
3. 4. 2. 日本の地域格差是正政策への評価	153
3. 4. 2. 1. 全総全体に関する評価	
3. 4. 2. 2. 日本の国土政策全体への評価	
3. 4. 2. 3. 総合的な見解	
3. 4. 2. 4. まとめ	

3. 5. 日本における情報産業の立地政策と立地動向	163
3. 5. 1. 日本の情報産業立地政策	163
3. 5. 1. 1. オフィス機能と情報産業	
3. 5. 1. 2. 日本における情報産業の立地政策	
3. 5. 1. 3. 情報特区構想	
3. 5. 2. 日本の情報産業の立地動向	168
3. 5. 3. 日本の情報産業企業の立地意図の把握	170
3. 6. 第三章のまとめ	171
第四章 タイの地域格差是正政策と製造業立地政策・製造業立地動向	173
4. 1. タイにおける国土政策と製造業立地政策の変遷及びその特質と両者の関係	174
4. 1. 1. タイの国土政策と地域格差是正	174
4. 1. 2. 地域格差是正政策の背景	176
4. 1. 2. 1. 歴史的な状況	
4. 1. 2. 2. 地域格差是正政策を特徴づけた背景	
4. 1. 3. 国家経済社会開発計画	179
4. 1. 3. 1. タイにおける国家計画	
4. 1. 3. 2. 第一次・第二次計画	
4. 1. 3. 3. 第三次計画	
4. 1. 3. 4. 第四次計画	
4. 1. 3. 5. 第五次計画	
4. 1. 3. 6. 第六次計画	
4. 1. 3. 7. 第七次計画	
4. 1. 3. 8. 第八次計画と経済危機	
4. 1. 4. BOIの政策・投資奨励地域	188
4. 1. 5. インフラ整備	194
4. 1. 5. 1. 工業団地	
4. 1. 5. 2. 東部臨海開発計画	
4. 1. 5. 3. 基幹インフラ整備	
4. 1. 6. 最低賃金の設定	200
4. 1. 7. 農産加工業と地域格差是正	201
4. 1. 8. タイの地域格差是正政策に関する論争	202
4. 1. 8. 1. 工業化か農業開発かの議論	
4. 1. 8. 2. 成長の極政策に関する議論	
4. 2. タイの地域格差の変遷	205
4. 2. 1. 国土構造と人口配置	205
4. 2. 1. 1. 歴史的状況	
4. 2. 1. 2. 高度成長期の人口動態と都市人口	
4. 2. 2. 産業活動の地域格差	209
4. 2. 2. 1. 一人当たり指標による経済格差	
4. 2. 2. 2. 業種別の分析	
4. 3. タイにおける製造業の立地状況の把握	217
4. 3. 1. 既存調査レビュー	217
4. 3. 1. 1. グローバル化とタイへの進出企業	
4. 3. 1. 2. BOIデータによる基本的な分析	

4. 3. 1. 3. その他のデータ	
4. 3. 2. オフィス・工場の立地も踏まえた包括的な分析	223
4. 3. 2. 1. 分析の目的とリストの選択	
4. 3. 2. 2. 地域区分	
4. 3. 2. 3. 分析結果	
4. 4. タイにおける製造業の地方分散の可能性の検討	233
4. 4. 1. 製造業の企業の意図についての既存文献調査	233
4. 4. 2. 電機電子産業の立地分析	235
4. 4. 2. 1. 電機電子産業の特徴	
4. 4. 2. 2. 本論文での日系企業インタビュー調査	
4. 4. 2. 3. 本論文でのアンケート調査	
4. 4. 2. 4. 地方分散に関して得られた知見	
4. 5. 第四章のまとめ	255
第五章 マレーシアの地域格差是正政策と産業立地政策・産業立地動向	257
5. 1. マレーシアの国土政策と製造業立地政策の変遷及びその特質と両者の関係	258
5. 1. 1. マレーシアの国土政策と地域格差是正	258
5. 1. 2. マレーシアにおける地域格差是正政策の背景	260
5. 1. 2. 1. 歴史的背景	
5. 1. 2. 2. ブミプトラ政策が立地政策に与えた影響	
5. 1. 2. 3. 政治力の行使と議席操作	
5. 1. 2. 4. マハティール政権の影響	
5. 1. 3. マレーシアの国土計画体系と政策の変遷	267
5. 1. 3. 1. 計画体系	
5. 1. 3. 2. NEPとNDP	
5. 1. 3. 3. マレーシアプラン	
5. 1. 3. 4. 工業化マスタープラン	
5. 1. 4. 具体的な産業立地政策	281
5. 1. 4. 1. 投資政策全般	
5. 1. 4. 2. 立地的優遇措置	
5. 1. 4. 3. FTZ・保税工場	
5. 1. 5. インフラ整備	287
5. 1. 5. 1. 全般	
5. 1. 5. 2. 道路	
5. 1. 5. 3. 鉄道	
5. 1. 5. 4. 港湾	
5. 1. 5. 5. 空港	
5. 1. 6. 州の政策	290
5. 1. 6. 1. 州の国家（計画）に対する相対的な権限の強弱	
5. 1. 6. 2. 州への立地に対するインセンティブ	
5. 1. 6. 3. 工業団地	
5. 2. マレーシアの地域格差の変遷	297
5. 2. 1. 歴史的な変遷	297
5. 2. 2. 民族問題と人口移動	298
5. 2. 2. 1. 人口移動	

5. 2. 2. 2. 都市化・都市人口	
5. 2. 2. 3. 絶対貧困率・平均収入・一人当たりGRP	
5. 2. 2. 4. 産業雇用	
5. 3. マレーシアにおける製造業の立地状況の把握	306
5. 3. 1. 立地分析に関する既存研究のレビュー	306
5. 3. 2. マレーシアの製造業企業の立地意図についての既存文献調査	308
5. 3. 3. オフィス・工場の立地も踏まえた包括的な分析	310
5. 3. 3. 1. 分析趣旨	
5. 3. 3. 2. 使用データ	
5. 3. 3. 3. 地域区分	
5. 3. 3. 4. 分析結果	
5. 4. マレーシアにおける国土政策と情報産業立地政策	317
5. 4. 1. マレーシアの情報産業振興政策	317
5. 4. 1. 1. 高付加価値化としての情報通信産業への取り組み	
5. 4. 1. 2. 情報産業誘致と地域格差是正	
5. 4. 1. 3. 国家計画としての情報産業政策	
5. 4. 2. マルチメディアスーパーコリドー	320
5. 4. 3. 立地誘導政策の具体的な取り組み	323
5. 4. 3. 1. マレーシアの情報化の前提	
5. 4. 3. 2. 総合的な管理機関：MDC	
5. 4. 3. 3. MSCステータス取得による恩典と義務	
5. 4. 3. 4. 4つのサイバーシティ	
5. 4. 3. 5. インフラ整備	
5. 5. 情報産業企業・MSCステータス企業の立地動向	332
5. 5. 1. 情報産業の立地分析に関する既存研究のレビュー	332
5. 5. 2. マレーシアにおける情報産業の一般的な立地動向	333
5. 5. 3. MSCステータス取得企業の立地動向	339
5. 6. 第五章のまとめ	347
第六章 グローバル化と地域格差是正政策の新しい展開	349
6. 1. 開発主義と国土政策	350
6. 1. 1. 3国の国土政策の特徴	350
6. 1. 2. 開発主義が国土政策に与えた影響	354
6. 1. 3. グローバル化による国土政策の変容	355
6. 2. グローバル化の下での地域格差是正の可能性	357
6. 2. 1. 産業の分散と地域格差是正の関係	357
6. 2. 2. 産業の地方分散の可能性	359
6. 3. グローバル化の下での国土政策への提言	364
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	364
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	366
6. 3. 3. 国土政策における国際的な協調	367

引用文献	370
本論文に関連する研究業績	379
付録	381
タイ製造業企業アンケート（日本語版・英語版・タイ語版）	
マレーシアMSCステータス企業アンケート（英語版）	

論文要旨

第一章：グローバル化と地域格差是正政策

これまで、国土政策の諸研究の中でもとりわけ地域格差是正に関する研究においては、格差の概念が曖昧にされたまま進められてきた傾向がある。また県よりも大きな単位の国土・地域政策の分野での学術的研究は、その総合性・特殊性もあって研究蓄積が慢性的に不足している一方、その特徴やもたらした結果の一部を捉えての意見、賛否、論述は百出している状態であり、地域格差是正政策を含めた包括的な議論がなされていない状況となっている。本論文ではまず、多くの国の国土政策が主な目的としてきた地域格差是正という命題について、学問的見地からの研究蓄積を踏まえて、その基本的意義を明確に示す。そしてここでは、地域格差をその問題の捉え方によって「過密過疎問題（絶対的地域格差）」「相対的地域格差」に分類し、さらに後者をその指標の見方により「地域的配分の不平等（地域間不平等）」と「一人当たり配分の不平等（地域間不公平）」の2つに分類し、その違いを明確に表している。

さらに、財や資本の国際間移動が活発になってきたグローバル化と呼ばれる現代の状況を踏まえ、その影響を大きく受けて、経済成長を達成しながら国内の地域格差問題を抱えるアジア諸国の状況を後の章で取り上げることを前提に、日本を含め、短期間で経済成長を達成したアジア諸国における、地域格差是正政策を中心とした国家・国土政策の性質・特徴について概説する。

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

第二章：産業立地と地域格差是正政策に関する研究レビュー

地域格差とその是正のための政策についての既存研究は多岐にわたるが、本論文では、その中でアジア諸国の国土政策に特に関係するものを抽出して合目的な形でレビューしている。

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

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

第三に、グローバル化・情報化といった近年の動きについて、地域格差(是正政策)と関連する

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

第三章：日本の地域格差是正政策と産業立地政策の変遷

グローバル化以前の1950～60年代に高度経済成長を達成した日本の地域格差是正政策と産業立地政策、及びその結果としての産業立地について、文献レビューを中心に検証している。

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

この章での主要な結論としては、まず高度成長期の60年代前半の産業政策が、多様な優遇政策や規制を含む強力なものであったこと、またそうした政策に基づいて産業立地がある程度分散したことである。もちろん多くの論者がすでに述べているように、結果的には産業構造の変化（第三次産業化）によって人口分散や都市成長の抑制には効果をあげることが出来なかった。また高度成長期終了以降の日本の政策は、テクノポリス、四全総等を見ても、少なくとも考案当初は地域格差是正（地域的配分の不平等（地域間不平等）の是正）を主要な目的に掲げたものではなかった。その後、政治的な圧力等によって結果的に主要な目的にせざるを得なかった部分があり、その効力は高度成長当時の同様の政策である新産工特などと比較すると弱められており、また他に国家レベルで包括的な地方分散政策は打ち出されていない。このことは、90年代以降主要な基盤産業として期待される、情報産業についての国家主導の立地政策が殆ど見あたらないことから示される。こうしたことは、結果的に四全総まで一貫して地域的配分の不平等の是正を唱えた国土政策と、それと異なる意図をもって策定された実際の産業立地政策との乖離に表れ、しばしばホンネとタテマエといった言葉で表される国土政策の問題点が、グローバル化・情報化といった流れの中で顕在化したと考えられる。

実際の地域格差は、都市化によって一人あたり指標で主に示される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、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）の是正は進まず、また経済活動と人口の絶対的な集中が大都市に生じて過密過疎問題（絶対的地域格差）を生じさせるに至った。

低成長時代を迎え、今後の国土政策のあり方としては、効率性を伴わない地域的配分の不平等の是正政策ではなく、環境問題を中心とした具体的な問題を伴う過密過疎問題の是正を明示的に謳い、政策の中心に据えることが求められる。

1950年代後半～60年代前半	相対的地域格差の是正を目指し、全国でバランスの取れた工業配置を目指す。但し一律ではなく拠点開発方式によりより潜在力の高い地域での振興が重点的に行われる。一方、既存の工業集積の成長は、強力な規制により抑制される。	所得倍増計画(1960)	工業等制限法(1959)
		太平洋ベルト地帯構想(1961)	工場立地法(1959)
		旧全総(1962)	低開発地域工業開発促進法(1961)
			新産業都市建設促進法(1962)
			工業特別整備地域整備促進法(1964)
1960年代後半～80年代	国土計画が地域的配分の不平等（地域間不平等）の是正を唱える一方、実際の産業立地政策は過密過疎問題（絶対的地域格差）の是正に焦点が向けられ、両者が乖離し、次第にその度合いが大きくなっていく。		工場等制限法(1964)
		新全総(1969)	公害対策基本法(1967)
		三全総(1977)	過疎地域対策緊急措置法(1970)
		四全総(1987)	筑波研究学園都市建設法(1970)
			工業再配置促進法(1972)
			(第一次)工業再配置計画(1977)
			テクノポリス法(1983)
			頭脳立地法(1988)

第四章：タイの地域格差是正政策と製造業立地政策・動向

グローバル化が進行した1980年代の後半から高度経済成長を達成したタイの地域格差是正政策と産業（製造業）立地政策、及びその結果としての立地動向、さらにはそのパターンを誘発する原因について、文献レビューと、実際の収集データを用いた独自の分析、及び特定の企業へのインタビュー調査によって検証している。

タイでは、第三次国家経済社会開発計画(1971-76)の時点から、首都バンコクと地方圏との地域格差是正を一つの目的として取り組まれ、それは第八次計画(1996-2001)まで引き継がれている。しかしその取り組みは一貫したものではなく、次のような違いが見られる。まず第一に、バンコクを中心とした過密地域の拡がりに応じて、地方分散の対象とする地域も次第にバンコクから遠い地域になっている。逆にいえば、製造業を主体とした高度成長期以前は、現在拡大大都市圏の範囲内にある東部臨海開発地域なども分散の対象地域と考えられていたことになる。第二に国家経済社会開発で一貫して地域格差是正を唱え、成長の極理論に基づいて地方拠点を指定するなど、地方分散を促しているようにみえるが、それを実現する実際の政策（投資奨励、工業団地整備等）は、必ずしも国家計画に対応しているわけではなかった。特に工業団地は官営のものも大部分がバンコク近郊の県に立地し、バンコク都からの分散は促したが、大都市圏としての集中を同時に進行させることになった。またバンコク周辺での工場立地を規制する政策は特に見あたらず、地方圏での立地を差別的に優遇することは出来なかった。

結果として製造業立地は、主にバンコク都から東方向と北方向に伸び、電気電子産業などを中心とする製造業の一大集積をバンコク大都市圏を中心に形成し、そうした集積が国全体の経済発展に貢献した。このことは、バンコク近郊県を対象とした工業団地政策や東部臨海開発計画等が成功を収めたのに対し、さらに地方の県との地域格差是正を求めた国家経済社会開発計画がその文言通りにならなかったことを示している。

その中で唯一の例外が北部ランブーン県であり、北部工業団地に電気電子関連の日系企業を中心とした大きな集積を形成している。定説では、特に内陸の地方圏においては、製品の単位付加価値当たり輸送費が少ない電機電子産業は比較的分散に適した業種であるといわれており、航空輸送がその鍵を握るといわれている。本研究の調査から、北部工業団地に立地した企業は実際そうしたものが多く、一方で航空輸送に依存せず陸上交通に頼るケースも多く、また電機電子産業の中でも既存の同業者集積に頼らない「一貫加工型」の業態の企業が主に立地していることが判明した。

結論として、グローバル化の下での地域格差是正は、地方立地を差別的に優遇する程の強力な政策を打ち出すことが出来ずに、国土計画において象徴的に地域格差是正を謳っていても、実際の立地政策においては拡大大都市圏の形成を容認するという矛盾した形で行われてきた。実際の立地は、現実のニーズをより反映した形で進行し、それが拡大大都市圏の形成に繋がっている。地方分散している企業もないわけではないが、特定業種（例えば電機電子産業）の特定業態（一貫加工型）という条件がつくことになり、これらを非立地依存型業態と呼ぶことができる。特に一貫加工型という条件は、政府が地域格差是正政策の前提としてきた、成長の極理論に基づく基幹産業による地域振興や、集積の中で為されるサポーティングインダストリーの育成の前提にそぐわないものとなっており、たとえそうした企業が立地しても、地域に与える効果は労働力に関わる部分に限られると考えられる。

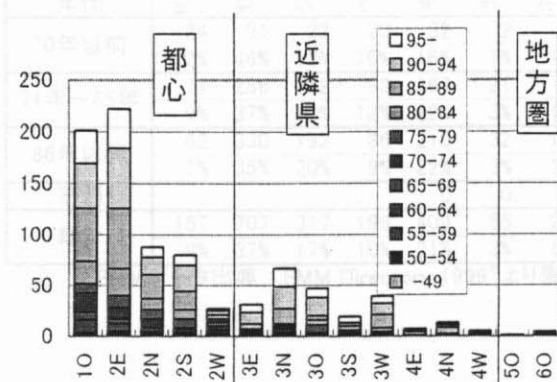


図 現在の製造業オフィス機能立地
出典 『タイ工場年鑑2000』より筆者作成

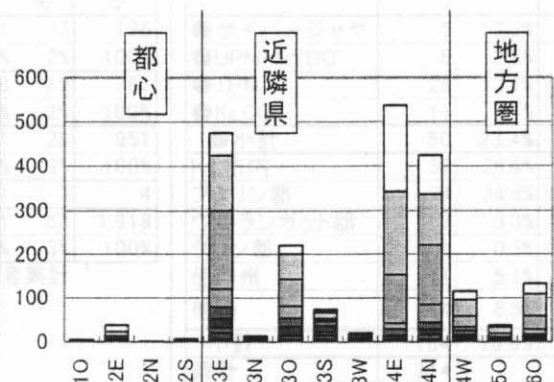


図 現在の製造業工場機能立地
出典 『タイ工場年鑑2000』より筆者作成

第五章：マレーシアの地域格差是正政策と産業立地政策・動向

グローバル化が進行した1980年代の後半から高度経済成長を達成したマレーシアの地域格差是正政策と、産業立地政策及びその結果としての立地動向、さらにはそのパターンを誘発する原因について、タイと同じスタンスで臨んでいる。但しマレーシアの場合は、1990年代後半から情報産業を中心とした高付加価値化を目指して各種の政策及び大型事業が進行しているため、タイとの類似性が認められる製造業立地については文献レビューと収集データの検討にとどめ、一方新しい基盤産業としての期待が大きい情報産業について、MSC計画を中心とした一連の政策、立地動向の他、インタビュー、アンケート調査により産業立地の意図について細かく検討している。

マレーシアでも、国家計画であるマレーシアプランを中心に1970年代から地域格差是正が謳われてきたが、それは第一義的なものではなく、土着のマレー人と移民である華人の民族間経済格差を縮小させるための二次的な手段としての位置づけでしかなかった。民族間格差是正は、農村を含む未開発地域の振興を目指す「地域発展戦略」（＝地域的配分の不平等（地域間不平等）の是正）と、農村に多いマレー人の都市への人口移動による「人間発展戦略」（＝一人当たり配分の不平等（地域間不公平）の是正）の両面から行われ、実際には雇用吸収力の大きい成長産業である製造業の主要な立地拠点となった都市の発展が、後者を押し進める形となった。特に1980年代後半以降は民話を機軸に政策が練られたため、基本的に強力な地方分散政策は打ち出せず、結果として既存の発展軸である半島西部海岸沿いに立地が進んでいる。製造業の立地を細かく観察すると、マレーシアの場合、その中心点はタイと異なり複数存在するが、その中で80年代後半からの経済成長を通して成長したのは首都クアラルンプールを中心とした圏域と、都市国家シンガポールの郊外にあたるジョホールバルであり、タイ同様に拡大大都市圏の成長が見て取れる。人間発展戦略を中心とした地域格差是正政策は、経済成長と相まって一人当たり配分の不平等（地域間不公平）を修正する動きにあるものの、逆にこれまで他のアジア諸国ほどは問題でなかった都市問題や農村人口減少による農地・森林荒廃などの過密過疎問題（絶対的格差）は、むしろ悪化しつつあると考えることができる。

一方、新たな基盤産業として連邦政府が振興する情報産業の立地については、政府は最終的に全国土での均等な情報化を目指しながら、さしあたって首都郊外への大規模立地を目標に、巨額の事業費を費やして情報通信インフラや都市施設を設置し、優遇政策を施して国内外から企業誘致をはかっている。マレーシアでも情報産業は基本的に首都都心（KL）及び副都心（プタリンジャヤ）立地の傾向は非常に強いが、情報通信インフラを多く利用する一部の業種・業態については、政府の政策に沿って郊外への立地が進んでいる。ただし、どのような企業が分散に適しているかについては、既存の業種分類（例えばソフト産業であるとか）では推し量ることが難しく、情報通信インフラに依存している度合い等により、同じ製品を供給していても全く違う傾向を示す場合がある。

年代	工場立地								小計
	KL	セランゴール	ジョホールバル	クバン	半島西部5州	半島東部3州	ボルネオ島部	不明	
70年以前	24	91	23	20	32	2	1	3	196
	12%	46%	12%	10%	16%	1%	1%	2%	100%
71年～85年	71	286	102	93	167	21	8	19	767
	9%	37%	13%	12%	22%	3%	1%	2%	100%
86年以降	62	330	192	86	210	32	11	28	951
	7%	35%	20%	9%	22%	3%	1%	3%	100%
不明					0	0	1	3	4
総計	157	707	317	199	409	55	21	53	1,918
	8%	37%	17%	10%	21%	3%	1%	3%	100%

FMMデータ出典：“FMM Directory 1999”より筆者集計

表 FMM会員リストによる製造業企業の年代別立地動向

	1999年9月		2000年11月	
●サイバージャヤ	5	2.3%	24	6.6%
●UPM-MTDC	6	2.8%	15	4.1%
●TPM	28	13.1%	51	13.9%
●KLCC	11	5.1%	35	9.6%
●小計	50	23.4%	125	34.2%
KL市内	57	26.6%	91	24.9%
プタリン郡	74	34.6%	109	29.8%
ウルランガット郡	7	3.3%	12	3.3%
クラン郡	1	0.5%	1	0.3%
他の州	11	5.1%	13	3.6%
他国	14	6.5%	15	4.1%
小計	164	76.6%	241	65.8%
総計	214		366	

出典：MDC名簿より筆者集計

表 MSCステータス取得企業の立地動向

結論として、製造業の地方分散政策については、タイ同様、強力な政策を打ち出すことができず、都市化と拡大大都市圏の形成が進んできた。しかしマレーシアの場合、農村に多いマレー人の都市化が民族間不平等を解消し、それが結果的に一人当たり配分の不平等（地域間不公平）を解消するという点で、地域格差是正政策の一部は目的を達成していると考えられることもできる。しかし、その有力な指標の一つである一人当たり GRP を見ても解消されているとは必ずしも言えず、また都市問題や農村・森林荒廃といった過密過疎問題（絶対的地域格差）という新たな問題が生じつつある。一方で、マレーシアが既存の労働集約的な製造業にかわる新しい基幹産業と位置づけている情報産業の立地については、その都心指向という基本的性質を鑑み、とりあえず郊外への大規模インフラ投資と優遇措置によって振興を図っているが、情報通信インフラに強く依存する業態で郊外移転に応じるケースが多いことがわかる。情報産業においても、既存の業種別の立地政策ではなく、「非立地依存型業態」を同定し、該当する業態を持つ企業・事業所の地方立地を促すような政策を行うことが望まれる。

第六章：グローバル化の下での地域格差是正政策の新しい展開

本論文の調査・分析から得られた主要な知見は、以下の3つである。

I 開発主義と国土政策

アジアの国土政策の特徴として挙げられる地域格差是正政策は、経済発展（国富）を国是とした開発主義国家に不可欠な論理として登場し、高度成長の過程で定められる国土・国家計画においてほぼ例外なく触れられたものであった。それは端的に言えば、為政者が体制維持の担保として国民全体の将来の繁栄を約束する形で長期構想を示し、国民の同意を得た上で強力な政策を担っていくという意味で、不可欠な要素であった。しかし開発主義の究極の目的である経済発展は、地域格差を伴う産業の集中・集積なしでは達成できないことから、地域格差是正政策の標榜によって得た国民の同意による強権が、経済効率性を求めて地域格差を拡大するような政策の採用を促すという、矛盾を抱えたものになった。この矛盾は、都市化の動きによって一人あたり指標で格差を測る一人当たり配分の不平等（地域間不公平）が緩和されるという形で半ば解消されたが、これは同時に過密過疎や過大都市問題などの絶対的地域格差の弊害を招くことになる。一方で、地方圏に比較的強く残された政治力が、同質化を目指す地域的配分の不平等（地域間不平等）の是正を国土・国家計画の中に存続させていたが、近年のグローバル化・情報化による影響は、国土政策をタテマエからホンネに近づけるような動きに繋がっている。

II グローバル化の下での地域格差是正の可能性

アジアの国土政策として本論文で取り上げた日本、タイ、マレーシアは共に、基幹産業を政策的に誘導することで地方圏に産業集積をつくり、その集積が次第に自立的に成長し周辺地域へも経済効果をもたらすという「成長の極理論」を、地域格差是正政策に用いてきた。しかし成長の極理論において地域経済の成長を促す基幹産業の同定が前提となっている一方で、アジアの高度成長期を担った産業は、まず既存集積の影響をうけて大都市に立地しがちな産業が多く、政策的に地方圏に誘導することが難しく、また地方圏へ誘導することができる産業はその周辺地域への連関効果が元々乏しいと予想される業態が多い状態となっている。したがって、基幹産業の立地の大部分は大都市に集積することになり、また例外的に地方圏に立地する企業群も、スタンドアロンな形で搬出入の大部分を域外との取引で行っていて、地域経済と切り離されたような存在になっている。こうした状況の下では、成長の極理論が理想とするような波及効果といったものは期待できず、地域への効果はせいぜい労働力に起因したものに限られると考えられる。このことは、これまでアジアの経済成長を担ってきた基幹産業である製造業だけでなく、これから担う可能性が高いと考えられる情報産業においても同様のことが言え、情報通信インフラを多用する企業が地方圏により多く出るとしても、その効果は限られたものになると考えられる。

今後、産業立地の地方分散の促進を目的に政策を考えるならば、既存集積を必要とせず交通・通信ネットワークが発達していれば地方圏にも立地できるような「非立地依存型業態」と呼べるような企業に焦点を絞った積極的な誘致活動を行えば、現在よりもある程度多くの地方立地は見込めると考えられる。それはなぜなら、地方分散政策の一部（例えばタイの投資奨励政策）は一定の効果を持っているし、また地方圏への立地を阻む原因のいくつか（例えば熟練労働者の供給）は情報不足による偏見に基づくものもあり、政府の取り組み次第でかなりの程度解決できると考えられるか

らである。しかし「非立地依存型業態」を誘致することによる地方圏での効果は、その本来的な性質から限定的なものと考えなければならない。成長の極理論が示すような効果は期待できず、国土計画が唱えるような地域格差是正には限界があると考えられる。

Ⅲ グローバル化の下での国土政策への提言

グローバル化や情報化といった近年の潮流にしたがって、世界都市仮説やクラスター論のように、地域格差を前提としていたり地域格差を煽るような傾向を持つ理論が登場してきている。また具体的な政策面でも、日本の高度成長期で行われたような産業立地の集積地での規制的政策はすでに採用出来なくなり、また地方圏を優遇する政策も相次いで廃止・縮小されるような流れになっている。経済活動がグローバル化し、国家レベルでの捕捉や管理が困難になっているという一般的事実と合わせ、地域格差は拡大し、また地域格差是正を求める政策は抑制される方向にあると考えられる。特に、グローバル化の下で自国以外の地域も産業立地の競争相手となる状況においては、国内への誘致を不利にするような地域格差是正政策は採用されず、まず国内の有力候補地（＝大都市圏）への産業誘致が優先される。

こうした流れは、開発主義の前提となってタテマエである地域的配分の不平等（地域間不平等）の是正を謳ってきた国土・国家政策をよりホンネに戻して、経済効率性を追求し国民福祉の向上に努めるという意味では肯定的な評価となる。地域格差においても、地域的配分の不平等の是正（地域間不平等）を目指すタテマエ上の国土・国家政策とはうらはらに、一人あたり指標による比較となる一人当たり配分の不平等（地域間不公平）が、都市化による経済活動集積への人口集中によってかなり是正されてきている。しかし、経済活動の地理的分布が極度にアンバランスになることは、インフラ過負荷による過剰都市問題や、農村・森林荒廃等、本論文で定義した過密過疎問題（絶対的地域格差）に伴う問題を引き起こしており、インフラが整備されつつある各国でも看過できない状況にある。

こうした前提を踏まえると、今後の各国の国土政策・地域格差是正政策は、これまでのような同質化を求めた地域的配分の不平等（地域間不平等）の是正ではなく、過密・過疎などが引き起こす具体的問題を対象とした絶対的地域格差を「新しい格差の問題」と定義した上で、その是正・改善を主たる対象として策定するべきであると考えられる。

しかしながら、グローバル化による国家間・地域間の競争において、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、一国単位での取り組みでは難しく、むしろ国際協調による国土政策により、各国で適正な国土構造を保つような手段が採られる必要があると考えられる。EUは一部ですでにそうした政策を取り入れており、そうした例をモデルにしながら取り組む必要があると考えられる。

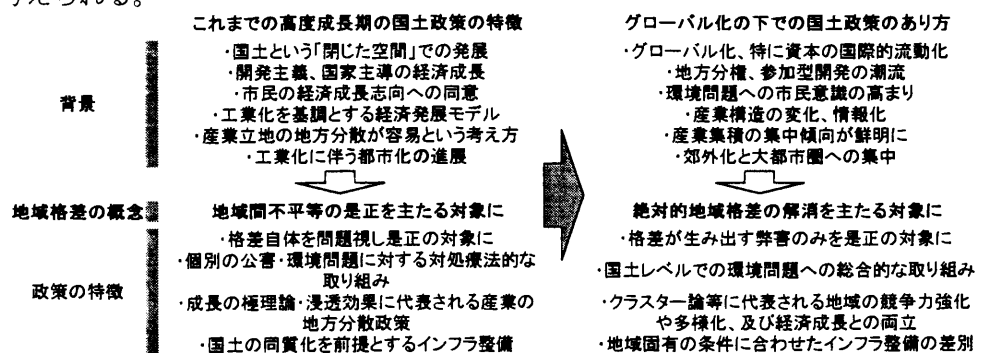
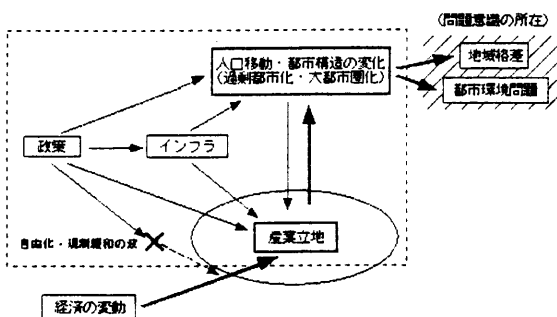
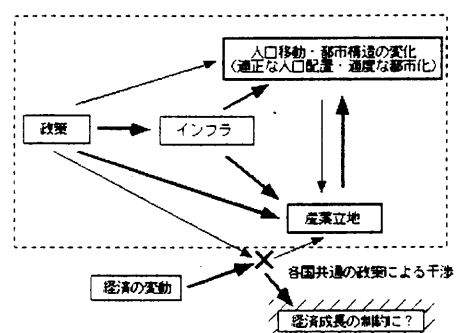


図 グローバル化の下での国土政策のあり方

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



第一章 グローバル化と地域格差是正政策

1. 1. 地域格差の定義

1. 1. 1. 地域格差是正のための国家・国土政策についての研究

1. 1. 1. 1. 現在の状況

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

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

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

-
- 1 「地域計画論一般についての手がかりについても1970年代はじめまではほとんどなく、横山他『地域計画便覧』を挙げる位であった。」北村貞太郎(1982)より。
 - 2 「国土・都市政策に関する論文は本学会の論文集に網羅的に収録されているわけではない。むしろ、政策論に影響を与えた論文は少ないというべきかもしれない。・・・必ずしも定量的な厳密性や小世界での完結性は持たないものの、優れた現状認識と論理性に富んだ政策論を積極的に評価していくことが望ましい。」大西隆(1994)より。
 - 3 「用途地域制等を巡る研究が緻密に行われているのに比べて国土計画、広域計画、地域開発を巡る計画制度の研究の密度が低い点は否めない。日本のこうした計画の実効性が低く、複雑であることも研究者の興味を引かなかった理由であろう。しかし、現実にかなり多くの計画制度が存在し、計画担当者もその意義付けに悩みながら計画策定を行っている現実があり、研究の場でも計画制度に関して検討を進めることが必要である。」中村隆司(1995)より。
 - 4 「いわゆるバブルの時代の施策をジャーナリズムとして評論・批判したものについては巷に散見されるが、この時代の国土政策・都市政策について冷静、客観的に分析した学術論文が都市計画学会などにあまりみられないことは残念である。」川上征雄(1997)より。
 - 5 「・・・都市計画学会において、『国土政策・地域政策』に該当する研究論文は、極めて少ない。・・・また、国土政策・地域政策に関する出版物は、他の都市計画分野と比べれば遙かに多い。すなわち、論壇では、活発な議論が行われているが、学術研究領域では、活発な研究が行われているとはいえない。」水鳥川和夫(1999)より。

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

1. 1. 1. 2. 国土政策研究の問題点

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

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

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

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

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

1. 1. 1. 3. 国家計画と国土計画

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

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

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

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

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

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

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

⁷ 矢田俊文(1999)、p.182

⁸ 八十島義之助(1987)

⁹ 黒田彰三(1996)、p.58

¹⁰ 御厨貴(1996)、p.215

¹¹ 御厨貴(1996)、p.215

の維持のために地域格差是正が（少なくともタテマエ上）必要であったと言えよう。

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

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

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

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

1. 1. 2. 地域格差是正という論点における国土政策研究の問題点

1. 1. 2. 1. 国土計画の二面性

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

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

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

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

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

3 小杉毅(2000)

4 山崎朗(1998)、p.59-

5 黒田彰三(1996)、p.63-64

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

1. 1. 2. 2. 国土計画の重要性の低下と地域格差是正

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

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

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

⁶ 水鳥川和夫(1999)

⁷ 山崎朗(1994)、p.2

⁸ 黒田彰三(1996)、p.63-64

⁹ 山崎朗(1994)、p.2

¹⁰ 伊藤滋(1998)

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

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

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

1. 1. 3. 国土計画の評価基準

1. 1. 3. 1. 経済発展と地域格差是正の相克

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

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

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

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

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

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

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

¹ 伊藤善市(1965)、p.228

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

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

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

1. 1. 3. 2. 地域格差の評価基準

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

³ 下河辺淳(1994)、p.210

⁴ 下河辺淳(1994)、p.92

⁵ 伊藤滋(1998)

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

⁷ 例えば下河辺は、国総法制定(1950年)から第一次の全総(1962年)が完成するまで長くかかった理由として「財界の人とか学者の人は、どちらかという経済合理性に向けて発言するし、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。」と述べている。下河辺淳(1994)、p.69より。

⁸ 山崎朗(1998)、p.178

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

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

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

⁹ 伊藤善市(1965)、p.13

¹⁰ 下河辺淳(1994)、p.92

¹¹ 本間義人(1992)、p.228-

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

1. 2. 地域格差の分類

1. 2. 1. これまでの地域格差の概念

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

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

○黒田(1996)の「差」と「格差」についての議論

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

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

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

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

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

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

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

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

○山崎(1992)による集積と集中の概念

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

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

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

² 黒田彰三(1996)、p.23-24

³ 黒田彰三(1996)、p.58

⁴ 山崎朗(1994)、p.15

指摘している⁵。

○伊藤善市(1965)の格差の測定方法についての議論

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

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

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

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

1. 2. 2. 本論文での地域格差概念の再定義

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

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

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

⁵ 山崎朗(1994)、p.13

⁶ 伊藤善市(1965)、p.21

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

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

表1-1 本論文における地域格差概念の分類

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

⁷ 伊藤善市(1965)、p.43

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

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

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

⁸ 伊藤善市(1965)、p.35

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

¹⁰ 平戸幹夫(1991)、p.331-

1. 3. グローバル化の下での地域格差是正政策・国土政策の意義

1. 3. 1. 大競争の時代と均衡ある発展の重要性

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

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

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

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

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

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

2 Phisit Pakkasem et al (1987)

○月尾嘉男(1999)の情報化を踏まえた議論

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

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

○神野直彦(1999)の所得再配分に関連した議論

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

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

³ 月尾嘉男(1999)

⁴ 神野直彦(1999)

1. 3. 2. 都市の時代と相対的格差問題の意義の薄れ

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

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

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

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

⁵ 山崎朗(1998)、p.29

⁶ 伊藤滋(1985-a)

⁷ 大西隆(1998)

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

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

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

⁸ 鶴田俊正(1985)

⁹ Phisit Pakkasem et al (1987)

1. 4. アジア諸国を取り上げることの意義

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

1. 4. 1. 欧米の地域格差是正政策について

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

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

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

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

1 奥平耕造(1979)、p.25-

2 上野登(1996)、p.234

3 奥平耕造(1979)、p.31-

4 生田真人(2000-a)

5 生田真人(2000-a)

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

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

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

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

1. 4. 2. アジアと欧米の違い

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

⁶ 辻悟一(2000-b)、p.219

⁷ 奥平耕造(1979)、p.25-

⁸ 上野登(1996)、p.234

⁹ 上野登(1996)、p.235

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

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

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

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

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

¹⁰ 辻悟一(2000-b)

¹¹ 末廣昭(1998-b)、p.18

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

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

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

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

1. 4. 3. 日本と他のアジア諸国の違い

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

¹² 末廣昭(1998-b)、p.15

¹³ 生田真人(2000-c)

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

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

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

¹⁴ 末廣昭(2000)、p.111

¹⁵ 伊藤善市(1965)、p.46

¹⁶ 伊藤善市(1965)、p.69

¹⁷ 生田真人(2000-c)

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

1. 5. 本論文の目的

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

についても検証を行っている。

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

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

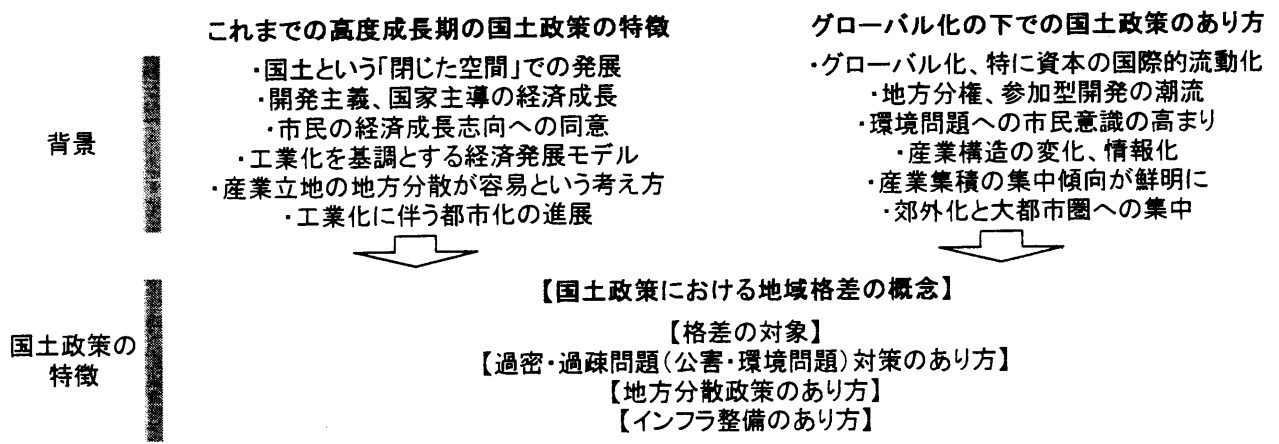


図1-1 本論文における国土政策の議論の枠組み

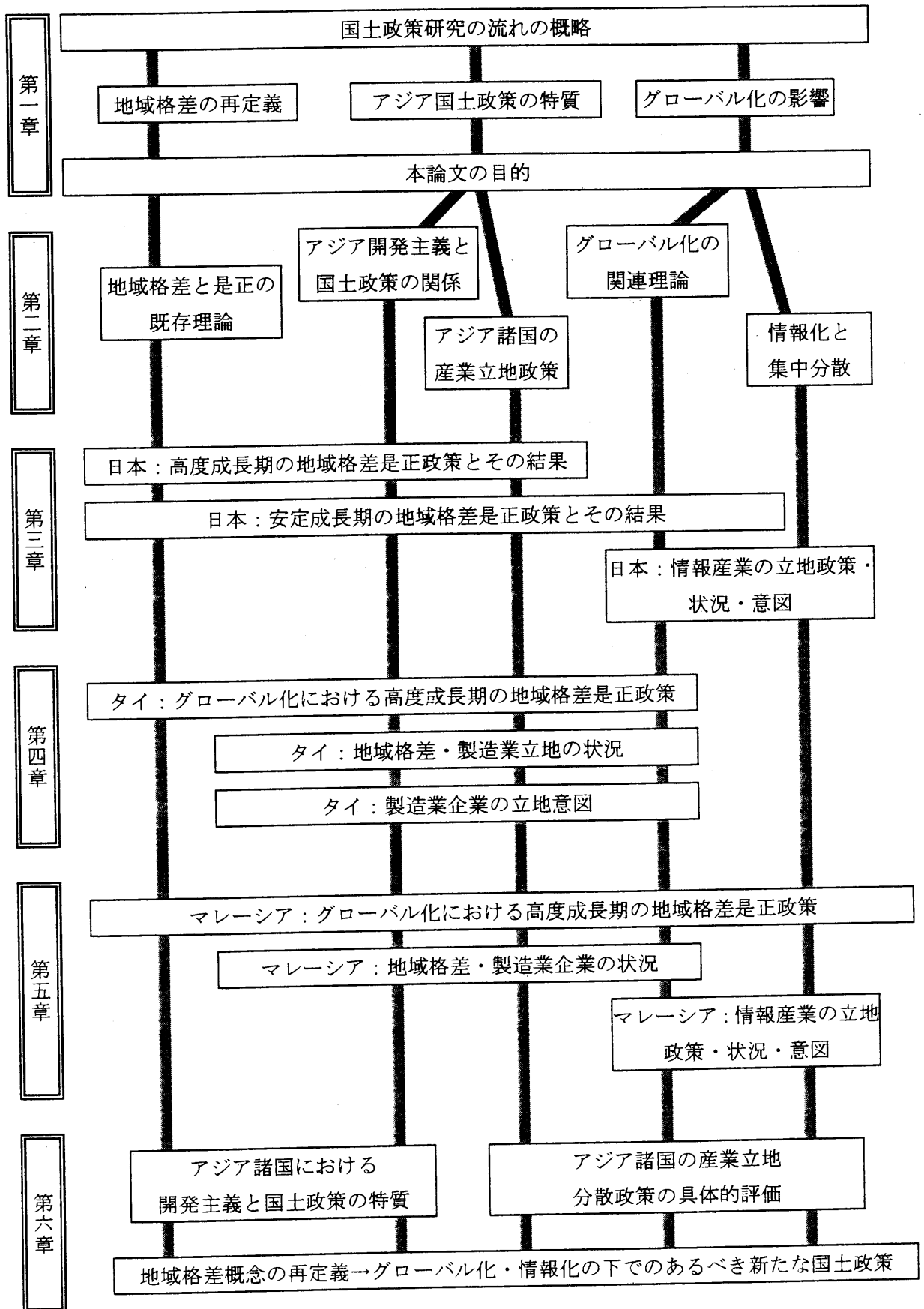


図 1-2 論文の枠組み

第二章 地域格差是正政策に関する 研究レビュー

2. 1. 地域格差とその是正に関する主要理論

2. 1. 1. 本章の目的

本章では、第3章以降の3国における具体的な地域格差是正政策及びその実態の分析に先だつて、グローバル化の下での地域格差及び地域格差是正政策の分析に必要な理論のレビューを行う。レビューに当たっては、いくつかの重要な特定のテーマに絞った形で集中的な分析を行ったが、より包括的な主要理論の分類については次項(2. 1. 2.)において、他の論者の分類も参考にしながら本論文でも独自に整理している。

2. 2. 節では、地域格差に関する基本的理論として、まず経済学的な視点から新古典派理論と、クズネットツやウィリアムソンによる逆U字理論についてのレビューを行い、また地域格差の是正に関する既存理論として、ペルーに端を発し多くの国で外発的な産業振興政策に用いられた成長の極理論、第三次産業の代表的立地論であるとともに基幹施設等の適正配置の方法を示したドイツのクリスタラーによる中心地理論、過密過疎に対抗して農村・小都市での付加価値創出を目指したダグラスの都市農村リンケージを取り上げ、地域格差及びその是正政策に与えた意義と限界についてそれぞれ分析を施している。

2. 3. 節では、アジア諸国を中心とする新興工業国家の経済発展時における政体の基本的な特徴となった開発主義が、国土政策・地域格差是正政策に与えた影響について、政治経済論と開発論を援用しながら論述し、アジア諸国の国土政策や産業立地政策に与えた重要な政策背景について分析する。

2. 4. 節では、グローバル化と情報化について、地域格差とその是正政策に関連する事項についてレビューする。グローバル化については、フリードマンを端緒とする世界都市論や、新しいタイプの地域振興政策として各国で援用されているポーターのクラスター論などについて、また情報化については、これまでの主要な論者の主張をまとめる形で分析する。

2. 1. 2. 地域格差とその是正に関する主要理論の分類

2. 1. 2. 1. ダグラスによる都市農村格差の理論の3分類

アジア地域の国内地域格差の理論について、もっとも直接的かつ包括的にレビューした文献に、タイと韓国の都市農村格差について分析したマイク・ダグラスの報告書¹がある(表2-1)。ダグラスは具体的な分析に先立ってまず、これまでの都市農村格差に関連する理論の流れを、1950年代まで、1960年代～80年代、1990年代(以降)の3つに分けてそれぞれの特徴を示している。

1950年代までは、地域の経済基盤に関する理論は「国際貿易理論」と「発展段階モデル」に限られており、地域格差是正自体が問題視される以前の時代であったこともあって、地域間不均衡は、労働と資本の自由な移動により自動的に調整(self-adjusting)されると考えられていた。当時考えられていた理論的な均衡は、集中地域で労賃が高くなれば資本は安い労働力を求めて次第に集積地域から過疎地域に移動し、最終的には地域間所得は均衡するというやや安易なものであった。しかし現実とは逆の方向に向かい、核が形成されて地域間・階層間不均衡は増幅される方向にあり、特に途上国や新興工業国のそれは急激な流れとなり、各地で様々な地域格差問題を生じさせることになった。

¹ Mike Dougrass (1990)

時期	主要理論	概要
1950年代まで	発展段階モデル(Stage of Development Model)	地域の成長は、第一次(農業)→第二次(工業)→第三次(サービス業)という流れに従うというもの。地域間不均衡は、労働と資本の自由な移動により自動的に調整される(self-adjusting)と考えられていた。
	工業・農業の二分法(dichotomy)(ルイス)	農村での貧困やインボリューション(Involution)からの脱出は、工業化を通じて初めて達成される。主に西洋の社会学・政治学者によるもので、農村を見下す意識が見え隠れする。地域を都市・農村の2つに分けて都市が創造的か寄生的かを論じ、創造的とする考えが主流だった。当時考えられていた理論的な均衡は、集中地域で労賃が高くなれば資本は安い労働力を求めて次第に集積地域から過疎地域に移動し、最終的には地域間所得は均衡すると考えられていた。
	疑似都市化(Pseudo-Urbanization)・アーバンインボリューション(Urban Involution)(マッギー)	第三世界の都市で起こる現象で、高い人口増加率と共に製造業等成長を促す産業にとって非効率な体制を意味し、結果としてスラム・スクワッターの発生を示すもの。
1960～80年代	●改良新古典派理論(Modified Neoclassical Equilibrium Models)	開発途上国での地理的不均衡は、経済発展の過程で一時的に悪化するが、その後経済構造が成熟してくるにつれ、自動的に均衡的な方向に向かう。不均衡の仮定では、労働移動の不完全性(頭脳流出など)、資本移動の未整備(投資の不均衡)、都市集積経済(規模の経済)、政府政策(経済発展の過程で効率性を重視する)などの要因が不均衡を生み出すが、これらの要因もある時点を過ぎると逆に均衡を生み出す要因となる。これは経済成長の染み出し効果(Trickle-down Effect)の前提ともなっている。
	逆U字理論(inverted "U"-shaped Curve)(ウィリアムソン、クズネッツ)	地域間不均衡は経済成長の過程の一部の期間で生じるが、ある時点を過ぎると極化の反転(Polarization Reversal)が自動的に生じて都市～農村の格差が是正され、逆U字的に均衡に達するとされる代表的な理論。
	不完全地域統合(Imperfect Regional Integration)(アロンゾ)	経済成長のある時点を越えれば自動的に均衡に向かうという前提にたつて、政府の政策立案者は経済成長を素早く達成させるために様々な手段を講じるべきだという考え方。まず経済成長を地域均衡に優先しないと「小さなパイを分け合うことになる」(Mera:1978)と言われた。しかしこの理論の援用が、多くの開発途上国の国家開発で均衡を軽視する要因になったと言われる。
	●極理論(Theories of Polarization)	地域間不均衡が生じるのは、衰退地域が孤立しているからではなく成長地域(極)と周辺が一体的に結びついているからであり、その結びつきが不均衡を助長しているという考え方。これによれば、極化の反転(Polarization Reversal)は自動的に生じ得ず、政府のより強力な関与が均衡には不可欠となる。
	累積的因果関係論(Cumulative Causation)(ミュルダール)	都市と農村(あるいは発展地域・国と衰退地域・国)が結びついている限り、不均衡・不平等は拡大するばかりとなるという考え方。開発先進国が途上国を搾取る「南北問題」の根拠とされた。かなり悲観的な理論。
	極理論(Theory of Polarization)(ハーシュマン)	ミュルダールよりは楽観的で、輸出(移出)産業の振興により衰退地域にも成長点(Growth Point)ができれば不均衡は是正されるという考え方。染み出し効果をある程度認めている。
	イノベーションの理論(フリードマン)	地域が核となるにはイノベーションが重要で、それはイノベーションの揺りかごとたる「都市」でしか生み出されない。したがって、衰退地域に政策的に人工的な都市化を促し、成長センターを定義するべきとするもの。
成長極理論(ペルー)	幾つかの成長極を指定しそこを重点的に成長させることにより、国家全体としての均衡が達成されるというもの。しかしこの理論を現実の政策に適用する場合、成長極の場所、極の指定の仕方、染み出し効果を仮定すべきかどうか、といった具体的課題が生ずる。	
1990年代以降	●非均衡の視点	一次元的な時間軸、二次元的な空間軸だけでは、均衡を論じ得ないとし、完全に平均的になるのでもないし、一方向に集中し過密～過疎という地理パターンを作るのでもないとしている。その根拠として資本家固有の行動原理(不動産投機、政治的危機による逃避等)を挙げ、いわば「チェスのゲームのように」均衡と非均衡を繰り返すとしている。さらにグローバル化の影響が均衡・非均衡の関係を難しくしている。空間の条件はグローバル化に照らすとあまりにも複雑であり長期トレンドを定義するのは難しいという考え方。資源配置に依存しないフットルース(
	グローバルな空間序列(ハイマー)	世界的都市から周辺都市まで三段階のヒエラルキーを論じており、この分野の草分け。フリードマンの世界都市論等にも繋がっていく。

表2-1 マイク・ダグラスによる地域格差(都市農村格差)についての主要理論の流れ

出典: Mike Dougrass(1990)より筆者編集

1960年代～80年代は、東西冷戦などの背景もあって、経済学における（改良）新古典派とケインジアン論争が地域格差是正の理論にも強く影響することになる。新古典派の理論は、当時深刻化していた都市化や地域格差の拡大に対しても、一時的なもので最終的には自動的に均衡に向かうという楽観的な見方を示し、経済データ等を用いたクズネツの逆U字理論や、経済成長の染み出し効果(Trickle-down Effect)など有名な理論を生み出した。一方、ケインジアン的な発想からは、地域格差の是正は政府の強力な政策によってのみ達成されるとしてその根拠となる各種の理論が生まれ、それらは「極理論(Theories of Polarization)」と呼ばれるようになった。但しこの範疇に入る理論の中には、ミュルダールの累積的因果関係論のようにかなり悲観的なものから、衰退地域の中に成長点(Growth Point)ができれば不均衡が是正されるハーシュマンの極理論のように楽観的なものもあった。しかしこうした2つの理論の流れも、地域の二分割（都市と農村、中心と周縁など）、初期における地理的集中とその後の均衡への方向性、さらには最終的にはある種の均衡状態が発生する、といった点で、より根本的な部分では多くの共通点を有していた。

これに対し、グローバル化が進行した1990年代の理論は、より混沌とした状況を反映して最終的な均衡状態を前提としない「非均衡の視点」からの理論体系が表れるようになる。これまでの開発経済学、またそれらをかなりの部分参考にしてきた地域格差に関する理論は、一定の経済状況のもとでは一定の現象が生じるという前提を置いていた。しかし特に現実の一部のアジア諸国における急激な成長においては、政治的安定や政府政策が、資源や歴史的な産業構造の変遷に勝る比較優位になってこうした画一的な理論が当てはまらないという事態となった。ダグラスはこの原因について、グローバル化やその他、資源配置に依存しないフットルース(Foot-loose)な産業が基幹産業として繁栄するようになったことも挙げている。ハイマーの「グローバルな空間序列」やそれに続くフリードマンの「世界都市論」は、こうしたグローバル化した世界における都市の序列化を示すものであるが、それは固定されたものではなく、ある一時点でのヒエラルキーを示しているに過ぎないのである。

2. 1. 2. 2. 松原による地域経済成長の理論の5分類

一方、松原宏²は、地域格差是正に関連して、地域経済成長の理論を5つに分類している（表2-2）。ダグラスの分類がやや理論経済学的な視点に向いていたのに対し、松原の分類は（経済）地理学や集積論なども取り込んだ形で、地域の成長を促す要素を切り口に分類している。

(1)新古典派地域経済成長モデル	地域の産出量の増大が、技術進歩の度合いと労働の増加率、そして資本・労働比率に依存するというもの。ポーツ・スタインなど。
(2)移出ベース理論	「基幹産業」と「非基幹産業」の分類の考え方を基本とする。トンプソンの「都市規模の歯止め作用」やジェイコブスの理論など。
(3)開発経済論による地域成長理論	地域経済に特に関係する開発経済論としては、ミュルダールの累積的因果関係論、ハーシュマンの不均衡成長理論、リチャードソンの（地域的な格差の）収束仮説、ウィリアムソンの曲線理論などが挙げられる。
(4)成長の極理論	「推進力工業の立地」とその「誘導効果」を強調するペルーの理論を踏まえながら、バーノンのプロダクトサイクル論、フリードマンの空間構造の発展過程など様々な発展型を見せる。
(5)集積理論	工業立地の基礎理論であるウェーバーの集積の利益の2分類を基本とするもの。その他にフーヴァーの3分類などがあり、いずれも集積の性質を分類し定義づけるもの。

表2-2 松原による地域経済成長の理論の分類
出典：松原宏(1996)にもとづき著者が補筆編集

² 松原宏(1996)、p.49-

2. 1. 2. 3. 地域格差の検討のための理論の基本的分類

本論文で研究対象としている地域格差是正政策の検討のためには、基本的に、地域格差が生じる（あるいはそれが是正される）経済的メカニズムを知る他に、ダグラスが「極理論」と命名したような地域（都市農村）格差是正のための理論について、詳細に検討する必要がある。またそうした理論は経済学的なメカニズムだけではなく、ダグラスが非均衡の視点として紹介したように、政治的な影響も踏まえなければならない。特に、アジア新興工業国の政策はしばしば「開発主義」に基づいた国家主導の政治的メカニズムによるものと指摘されているが、地域格差是正政策も後述のようにその影響を強く受けている。一方、実際の地域格差是正政策は、主に産業の立地誘導によって行われてきたため、産業立地の経済地理学的理論と、産業誘導のための政策理論の両方を取り扱う必要がある。こうしたことを踏まえると、地域格差是正に關係する議論は、次の4つに分類することができると考えられる。

①産業立地の経済地理学的分析：主に企業の事業所やその一部機能の立地の原因について特に詳細な分析をしたもの。それをモデル化して表す場合も多い。一連の研究成果が実際の政策に影響を及ぼすことも多く研究者の問題意識も元々は地域格差政策等にあることも多いが、それぞれの研究における目的自体は、ひとえに立地原因の説明（証明）にあるという点で一致している。

②開発論的分析（経済開発とグローバル化）：主に南北問題の解消や途上国の（経済的）自立について論じるものが多い。財や資本の移動の増加が顕在化する90年代以降は、グローバル化との関連で議論されることも多くなってきている。南北問題の解消は広い意味で地域（国家間）格差是正であるが、本論文では南北・途上国問題自体を主要な対象とはしていない。しかしアジア諸国の経済発展に重要な役割を果たした開発主義が国内の地域格差是正政策に多大な影響を及ぼしていることや、グローバル化による多国籍企業の進出が製造業立地に強い影響を及ぼしていることもあって、本論文においても部分的に取り上げるべき重要な事項が多い。

③地域格差と国土・地域政策に係る理論体系（経済学・計量経済学・統計学／政治学・行政学など）：地域格差是正政策についての理論は、地域格差の計測及び理論的（理念的・抽象的）な解決策を示した経済学・計量経済学・統計学的な理論と、地域格差を主な目的として官民の役割分担など国土・地域政策のあり方に関して述べた理論に分けることができる。しかし、この分野はまだ議論や仮説としての域を出ず理論としてまで確立していない場合も多いことから、断片的に扱わざるを得ないものが多くなっている。また、この分野の研究はスタンスや評価基準が国毎に違ってくる場合が多く、また個別政策レベルでの有効性についても十分に検討され一般化されるには至っていない状況である。よって、各国による個別政策の評価に関する既存研究レビューは第三章以降の各国の分析に回している。

④産業立地政策の理論（経営学・工業地理学など）：個々の企業や工場・オフィス等を特定の地域に立地誘導するために必要な要素や手段について論じた理論をここでレビューしている。立地という現象ではなく立地政策（の効果）を重要視している点で①と異なり、地域格差については不問とし特定地域への絶対的な産業集積の達成のみを考慮するところで③と異なっている。自由貿易地域の理論、工業団地・インフラの立地論などがここにあてはまる。

本論文での分類	該当する理論や論者
①産業立地の経済地理学的分析	ウェーバー／マーシャル／レッツシュ／スコット(リンケージ)／バーノン(プロダクトサイクル論)／かんばん方式／関満博
②開発論的分析	ハーシュマン／ヌルクセ／赤松要(雁行形態論)／開発主義／末廣昭(キャッチアップ型工業化論)
特にグローバル化に関する理論	フーヴァー(交易障壁の理論)／バラッサ／クルーグマン／サッセン／フリードマン／鈴木洋太郎
③地域格差と国土・地域政策に係る理論体系	ウィリアムソン／クズネッツ(逆U字理論)／浸透効果(新古典派理論)／(セン(ケイバビリティ))
特に地域格差是正政策のための国土・地域政策理論	ペルー(成長極理論)／クリスター(中心地理論)／マイクダグラス(都市農村リンケージ)／移出基盤(産業)モデル／拠点開発方式
④産業立地政策の理論	マイケルポーター／FTZ／工業団地設置の理論

表2-3 本論文における、地域格差是正を巡る理論の分類

上述した2. 2. 節以降の既存研究レビューとの関係について述べると、グローバル化・情報化を中心とした近年の世界的な経済・社会の変革によって、国土政策の方向性が変化し、特に地域格差の概念に影響を与えているという第一章の問題提起を踏まえて、「③地域格差と国土・地域政策にかかる理論体系」とりわけ、地域格差是正政策のための国土・地域政策理論を中心にレビューしながら、既存の格差に関する議論、アジア開発主義と地域格差是正概念、そしてグローバル化・情報化を背景とした近年の地域格差に関係する地域開発論についてレビューし、理論の中で地域格差是正の概念がどのように変化してきたかについて検証するという形となる。検証の過程では、開発主義に関連して、開発論についての議論(②)や、現実のアジア諸国の産業政策に関連して実際の産業立地政策の理論(④)、さらには製造業や情報産業の立地理論(①)についても、部分的に検討することになる。

2. 2. 地域格差とその是正を巡る理論

2. 2. 1. 地域格差に関する既存理論

2. 2. 1. 1. 地域格差に関する理論についての一般的な見解

地域の格差に限定せず、様々な格差についての一般的な理論ということであれば、これまで既に数限りない理論や見解が出されているが、吉原久仁夫¹は、その様々な理論を大雑把には、経済格差を生むのが文化であるとする社会学者的な見方と、制度であるとする経済学者的な見方に分類することができるとしている。前者（文化一元論）においては、マックス・ウェーバーやデービッド・ランデスを例にあげ、また具体的な事例としてタイにおける現地民族と移民である華人の経済パフォーマンスが著しく異なっている（後者が優れている）ことを示しており、一方後者（制度一元論）においては、ポール・サミュエルソンやミルトン・フリードマンを例にあげて、韓国と北朝鮮の経済パフォーマンスの差を具体的な事例として紹介している。実際には、ここで具体的な事例として挙げられているような典型的なものはむしろ少なく、文化の側面と制度の側面が相まみえる場合が多い。

しかし本論文で検討している国内の地域格差について考えた場合、文化・制度の両方とも、間接的には関係していても、直接的にその「違い」が影響している度合いは小さいと考えられる。確かに民族ごとに居住地が固定されていれば文化の影響は大きいと考えられるが、現代の地域格差の問題は、これから本論文で詳しく観察する例を見るまでもなく、財の他、人口の大きな移動（農村から都市への移住）によってその格差が拡大しているのであるから、結果としてみてもそれぞれの農村にあった（はずの）地場の文化の影響がそれほど大きく働いているとはいえないだろう。制度の影響も、国の中の制度の差に比べれば、中国本土と香港の間で呼ばれる「一国二制度」という言葉が反証的に物語っているように、国内の制度では通常かなり共通性が高い。にもかかわらず、特にアジア地域においては二国間の格差よりも同じ国の大都市と農村の格差が大きい。バンコクと上海の経済水準の違いよりも、バンコクとイサーン（タイ東北地方）の格差の方が実際は遙かに大きく、かつ問題視されているのである。

したがって、地域格差の根本的な要因を考えた場合、こうした文化や制度の違いから説明するのは難しく、それよりむしろ、文化や制度が内包している性質から説明する方が適切ではないかと考えられる。折しも、地域格差は経済成長と共に急激な勢いで進行してきた。古くは産業革命と呼ばれ、現在は近代化と呼ばれる工業社会の導入によって、都市での労働力需要が相対的に大きくなって、農村から都市へ人を呼び寄せる。この動きは、産業革命が初めて興ったイギリスの時代から、今日のいわゆる開発途上国の工業化の時代まで、共通の現象となっている。そこにはそうした工業化を受け入れる共通の文化的素地（というよりも人間に遍く存する欲求といった方がよいかもしれない）があり、また多少の違いはあっても共通の制度的背景の元で生じていると考えられるのである。

そしてその共通の制度的背景（あるいは同時に文化的な背景といってもよいかもしれない）とは、今日でいう市場経済化に関する動きである。アダム・スミスの「見えざる手」に代表される新古典派による市場経済の導入による成長概念は、冷戦時の半ばイデオロギー的要素を伴った理論・思想あるいは主義といった考え方から、冷戦終結とグローバル化の進展を経た今や、世界共通の制度基盤とも呼べるまでの共通概念となっている。ただしそれが、既に問題となり続けている地域格差に対して、明確な回答を示しているとは思えない。このことは、「大競争の時代」と呼ばれるグローバル化の進展が、国内市場のみをいた

¹ 吉原久仁夫(1999)

ずらに歪めるような地域格差是正政策を取りにくくしていることとも関係していると考えられるが、グローバル化については後述することにして、ここではまずやや経済学的な視点を入れつつ、これまでの制度基盤、すなわち市場経済を代表する新古典派からみた地域格差（是正）の取り扱い方、またそれに対し積極的に格差を軽減しようとした理論の代表格として成長の極理論、クリスタラーの理論²、ダグラスの都市農村アプローチを論じ、地域格差とその是正を巡る理論をレビューする。

2. 2. 1. 2. 新古典派の格差に対する見方

古典的な経済理論は、一つの理想的世界を考えており、財・サービスや生産要素が地域間を移動することが可能で、市場メカニズムが完全に機能すると想定している。その世界では、一国の厚生水準は地域間格差の存在しないときに最も高くなる。また、市場メカニズムが最適な資源配分を実現するので、市場均衡では地域間格差が生じない³。

規制緩和や自由化といった概念については一般に、格差を黙認あるいは全体の効率最大化のために積極的に認知しようという印象が強いが、実際の新古典派理論は、財・サービスや生産要素、中でもとりわけ労働力の移動によって地域間不公平が解消され格差が消滅するということになっている⁴。生産要素の一つである労働力、すなわち人口の移動も前提にした格差の是正は、第一章の本論文での分類によれば「一人当たり配分の不平等（地域間不公平）の是正」にあたるのだが、伊藤善市は、「スミスの提起した労働移動性の問題は、経済水準の地域較差を是正する手段の一つを、広く生産要素の可動性に求めた点において、十分に現代的意義をもっている。」⁵として評価している。

しかし現実には、主に実証研究を伴った経済地理学の観点から、高い労働移動性を前提とした「理想的な」均衡状態に対しての様々な批判がなされてきた。そもそもイギリスの産業革命の時代、アダム・スミスは「経験上、人間というものは、あらゆる荷物の内で一番運送に困難なものである」として、労働の社会的移動の困難性を指摘している⁶。イギリスの産業革命の時代にくらべ、現代は財や人の地理的移動が飛躍的に容易になったのであるが、それでも見えざる手が十分機能するほどの自由な社会的移動を満たしているかどうかは定かではない。現状を見る限り、満たされていないか、最屑目にみても満たされている途中の状態という解釈にしかならないだろう。

また上野登⁷がいうように、「古典学派の経済学は「見えざる手に導かれ」た「均衡水準の探求」に専念し、その哲学的先入観にかなう経済学系の体系化のみを追求し、それ以外の諸現象は非典型的な例外、攪乱的要素と見なされた」という根本的な批判も後を絶たない。地域格差是正政策との関連では、山崎朗⁸が、「もともと新古典派は、坂下昇がいうように「個人の効用水準というものは、一般には測定不可能である

² なぜここで、本来は経済地理学の理論の範疇に入るクリスタラーの理論を紹介するかは後述する。

³ 高橋孝明(2000)、p.21

⁴ 山崎は「地域間格差を是正する方策として、新古典派経済学から提唱された政策は、人口の地域間・産業間移動の促進であった。資本と労働の移動性が高まれば、厳密に言えば平均値としての地域間格差はゼロとはならないが、縮小すると考えられていたからである。・・・西岡久雄は、1968年に「国家間と違って、国内の地域間では労働力の移動ができるのですから、そこへ労働力を吸引すればよいのです。またそうしないで、どうして農村その他に対流する過剰人口を救うのでしょうか。」・・・と論じている。」と指摘している。山崎朗(1998)、p.43より。

⁵ 伊藤善市(1965)、p.5

⁶ 伊藤善市(1965)、p.5

⁷ 上野登(1996)、p.243

⁸ 山崎朗(1998)、p.48

から、むしろその地域間均等ということ、市場経済の必然として仮定し、逆に一人当たりの所得水準格差を地域の居住環境水準（いわゆるアメニティ）の格差の裏返しとして捉える」のであるから、所得と居住環境を合わせてみると常に地域間の効用格差はゼロと考えるのである。ということになれば、国土政策はやはり不必要と言わざるをえないことになる。」というように、実証研究の結論との間でトートロジーに陥るケースも後を絶たない。

さらに、そもそも新古典派の主張する自由経済がどこまで「自由」なのかという点すらよく見えてこない。吉原⁹は、「何をするのも自由というのであれば、強盗、窃盗、恐喝、詐欺、営利誘拐、囑託殺人という「経済行為」を行う人が多く出てくるであろう。そうすると生産的経済活動が影響を受けるので、市場経済はそのような行為を禁じ、違反した者を厳しく罰するルールを必要とする。完全なる自由経済は存在しないので、市場経済と呼ばれるものはすべてある程度修正を受けている。それを大幅に修正して出来たものが福祉国家で、それをさらに押し進めたものが社会主義経済だと言えよう。」という根本的な視点を指摘する。所詮、現代の新古典派論者が主張する自由化や規制緩和も、「完全な自由」ではなく、どこかに一定の修正があることを前提とした相対的な議論であるとしているのである。こう考えると、こと格差に関していえば、新古典派理論自体というよりも、新古典派理論をこうした形で論ずること自体がトートロジー、というか実体のない議論になっている感すらある。

こうした様々な批判を踏まえると、新古典派のいう最適の資源配分による地域格差の是正という考え方は、理論としては分かり易いが、実際の地域格差是正政策に適用可能ではないという結論に達せざるを得ない。

2. 2. 1. 3. 地域格差の逆U字理論

地域格差を現象的に捉えた理論として有名なのがウィリアムソン曲線、あるいはクズネッツの逆U字理論と呼ばれる仮説である。これも、工業化したがつて、あるいは工業化を進めれば、一度は地域格差が拡大するが、工業化が成熟期に向かうに従って逆に反転し、自動的に地域格差が縮小し均衡に向かうという意味で、一般には新古典派主義的な考え方から用いられることが多い。マイク・ダグラス¹⁰は、都市農村格差とその是正に関する理論のまとめの中で、こうした極化が自動的に起こるとする理論群（ウィリアムソン、クズネッツ、アロンゾなど）を「改良新古典派理論(Modified Neoclassical Equilibrium Models)」、政府のより強力な関与が均衡への「反転」に不可欠とする理論群（ミュルダール、ハーシュマンなど）を「極理論(Theories of Polarization)」と呼んで区別している。

この理論自体は、多国間あるいは一国の州・県間での（一人当たり）所得の格差の比較を通じて、ある程度の信憑性が評価されている¹¹が、それが新古典派が主張するように「自動的に」生じるかについては、これらのデータ分析によってわかるわけではない。クズネッツ自身は、都市農村格差が逆U字型の変化を示す理由として、農業のシェアが低下し都市的（あるいは近代的）産業のシェアが上昇する過程で所得格

⁹ 吉原久仁夫(1999)

¹⁰ Mike Dougrass (1990)

¹¹ ウィリアムソンはこの理論に基づいて、自ら24カ国によるクロスセクション分析やアメリカの各州を国に見立てて、1950年と1960年のデータについて州内地域格差のクロスセクション分析を行ったとされる（高橋孝明(2000)、p.24）。また山崎朗（山崎朗(1998)、p.44-）は、日本の経験も長期的には、ウィリアムソン・モデルに適合しているとしている。

差は逆U字型の経路を辿るとしている¹²。

これらの視点から考えると、より収益性の高い産業（工業）が都市で生まれることにより一時的に都市での一人当たり所得が高くなって格差が大きくなるが、次第に労働力が農村から移動することによって人口当たりの指標が低くなり、人口が減少する農村との格差が小さくなっていくという構図が考えられる。逆U字理論が一人当たり所得という指標を用いていることもあって、これは高い労働移動性を前提とした一人当たり配分の不平等（地域間不公平）（の是正）に関する理論であるということができよう。

しかし山崎朗による、別の見方¹³によれば、「経済発展の初期段階では、資本の空間移動よりも労働力の空間移動が選択される。労働者が財産を所有せず、賃金格差にストレートに反応するからである。企業の側も集積の利益を確保するために、工業地帯への投資を積極的に行う。政府も限られた財源を大都市、工業地帯のインフラ整備に重点配分する。そのため、地方では道路、港湾、工業用地、電力、ガスなどの産業基盤の整備が遅れ、企業進出は困難になる。しかし、徐々に地方の開発が進むようになると、用地、賃金の安さに反応して進出する企業も増加する。新しい空間克服手段の開発によって、地理的遠隔性という不利性はかなり克服されるようになる」として、企業立地やインフラ投資の平準化、すなわち地域的配分の不平等（地域間不平等）の解消について言及している。

谷沢弘毅¹⁴も山崎と同じような見方をしている。まず労働力の動きに関しては、反転以前（格差縮小から拡大の期間）は都市圏・地方圏ともに不熟練労働力の供給が無制限であるが、経済発展とともに都市圏が地方圏よりも早く不熟練労働力の供給が増大して都市・地方圏間の格差が拡大していくのに対し、反転後（格差拡大から縮小の期間）は、都市圏での不熟練労働力の供給が限界となり、不熟練労働力の超過需要が地方圏へ溢れていくため、地方圏の賃金は相対的に高い上昇を起こし地域間格差は縮小していく、としている。また産業配置においても、反転以前には主に格差を縮小させた産業と格差を拡大させた産業は異なるが、反転以降には主に同一の産業（典型的には重化学工業）によって格差が変動していることを主張している。そしてこの考え方を発展させ、更に第三次産業の発展と共に再び格差が広がるとする、W型仮説¹⁵を主張している。

このように考えると、ある国や地域の産業構造が長期的にそれほど変わらないとした場合に、人口移動により一人当たり配分の不平等（地域間不公平）が減少し、また産業の地方分散で地域的配分の不平等（地域間不平等）も解消され、最終的に地域は平準化の方向に向かうと考えることには、基本的に異議はないと考えられる。しかし、逆U字型仮説に関する議論は基本的に現象の叙述に過ぎず、こうした反転が自然に起こるのかどうか、あるいは起こらないとすればどの程度政策を噛ませればよいのかといった議論になりにくい。また国や地域の産業構造が変わらないという仮定は、谷沢が新たにW型仮説を出してきたことでもわかるように、特にグローバル化が進んだ今日ではかなり怪しくなっている。特に知的労働力が集積することによるイノベーションの効果を考えると、人口の集中が指標上の地域格差（一人当たり配分の不平等（地域間不公平））是正になるとともに、新たな産業創出といった形で格差拡大にも繋がるというジレンマになることも予想される。

¹² 高橋孝明(2000)、p.63-

¹³ 山崎朗(1998)、p.44-

¹⁴ 谷沢弘毅(1999)

¹⁵ 具体的には、①農村改善による格差縮小→②都市の重化学工業による格差拡大→③人口移動と工場の地方立地による格差縮小→④第三次産業の発展による格差拡大、という動き。

2. 2. 2. 格差是正に関する既存理論

2. 2. 2. 1. 成長の極理論

国土政策、とりわけ地域格差是正において非常に大きな影響を及ぼした理論は、フランスのフランソワ・ペルーが1950年代の論文で提唱した¹⁶「成長の極理論」である。成長の極もしくは中心地という考え方は、経済活動の不振地域に成長産業を誘致することによってその地域の経済的発展を促進することができる具体的な理論として、多くの国で地域開発政策の中に取り入れられ、政策立案者によってその潜在的可能性が高く評価された¹⁷。フランスでは大都市パリに対抗する地方都市を育成する地域政策の中にこの考え方が取り入れられた。またイギリス、スウェーデン、カナダなどでもこの理論に沿った地域振興政策が実行された¹⁸。日本においても全総における拠点開発主義が、拠点が出来ると周辺に波及効果があつて全体がよくなるという戦略論になっていった¹⁹とされている。その他のアジア諸国でも、例えばタイは第四次計画などで明示的に成長極という概念を用いて計画づくりを行っている²⁰。純粋に地方に立地を誘導して成長を促す理論として、第一章の分類では「地域的配分の不平等（地域間不平等）」の是正手段に当たる。

ペルーが「成長の極」と呼んだのは、具体的には「経済発展の最も進む集積地点」であり、極を形成する条件を3つをあげている²¹。柳井の紹介によればそれは、①極の経済成長を促す推進力工業(motor industry, propulsive industry)がある、②工業複合体(工業群、industrial complex, the cluster of industries)を形成している、③極が国民経済を牽引する、の3つである。①推進力工業(牽引的工業、主導産業)は、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、誘導効果の波及効果となって表れる。加えて推進力工業が経済活動を開始するには、多額の貨幣資本、発達した運輸網、広大な地域の所有が必要なだけでなく、効果を柔軟に吸収して変形しやすい可塑的(plastique)周辺地域がなければならぬ。硬直的(rigide)周辺であつては効果は半減してしまうばかりでなく、効果は他地域に飛び去ってしまう。②の工業複合体(工業郡)は、単なる工業の集合体ではなく、その内部に基軸工業・中核工業(the key industry)の存在、寡占的な競争関係の維持、地域的な集積(territorial agglomeration)の発生が生じているような機構(affected system)のことをいい、実際には異業種の集積を念頭においている。さらに波及効果が強くなると、③のように極が国民(地域)経済全体を牽引することになる。

柳井²²は成長の極理論について、「ペルー以前の地域開発論が均衡的成長の理論に基づいていたため、投資の積極的な誘引を導きだせなかったのに対し、不均衡的成長の理論をもとに開発論を展開した」ことに大きな意義を見いだしている。柳井によれば、成長の極理論は2地域間の不均衡についての調和的な成長をめざしたプラス面と支配効果による格差の平行的な維持というマイナス面を取り上げたが、これはミュルダールが2地域間の成長格差の累積的拡大を主張したことや、ハーシュマンが2地域間の格差の一時

¹⁶ 矢田俊文(1996)、p.17

¹⁷ 林上(林上(1995))によれば、ペルーのこうした考え方を実際に具体的な地理的空間にあてはめ、経済活動が集積する場所もしくは都市地域の発展を説明しようとしたのはブードヴィルである。彼は成長の極を成長の中心地と言い換え、都市的な工業活動を基盤としながら、こうした中心地がその内部はもとよりその周辺に対しても文化・社会・商業・サービスの機能を発揮すると考えた。

¹⁸ 林上(1995)、pp.22-44

¹⁹ 下河辺淳(1994)、p.117

²⁰ Phisit Pakkasem et al (1980)

²¹ 柳井雅人(1997)、p.181-p.182

²² 柳井雅人(1997)、p.181

的拡大とその後の縮小を唱えたこととの間に、戦略の相違があったことを示しており、またヌルクセ (Nurkse,R)型の同時多発投資による均衡的な発展戦略とは一線を画す、としている。確かに、平たく言えばより戦略的な地域誘導へ展開できる具体的理論として、新古典派のように自然に均衡するといった理論や、ミュルダールのような悲観的な理論よりも計画において重用された背景は理解に難くない。

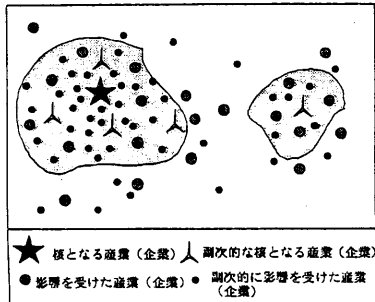


図2-1 核となる産業（企業）を成長の中心地とする経済発展
 出典：林上(1995)

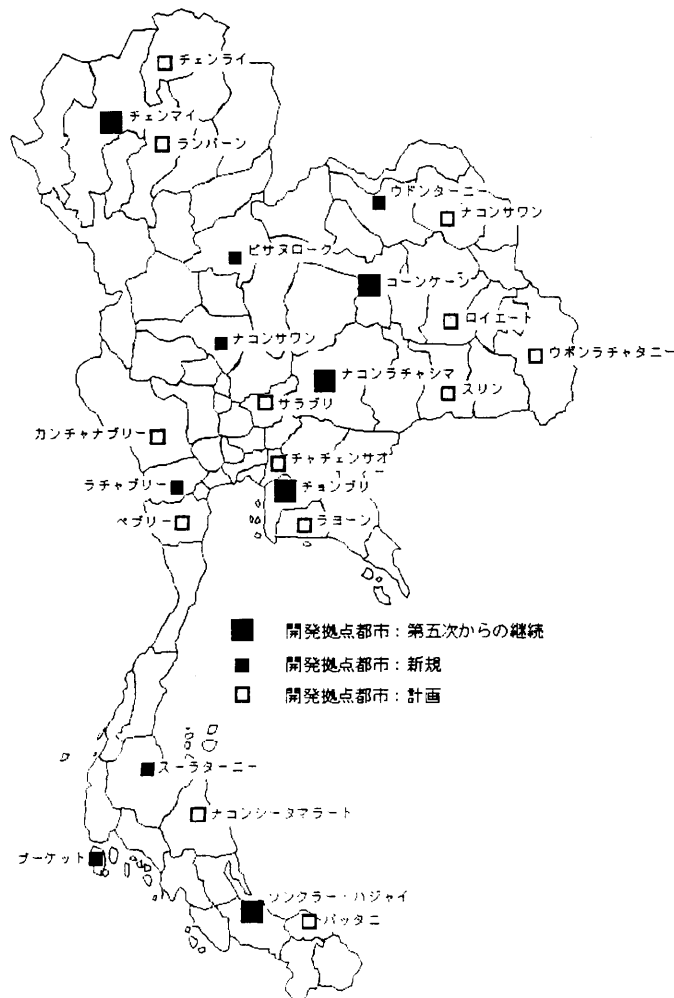


図2-2 タイの第六次計画

出典：National Economic and Social Development Board(1987)

しかし各地でその応用が試みられた実績をもつ成長の極理論も、実際の応用に当たってはさまざまな困難も見受けられ、結果として見ても地方への誘導については「成長の極を地方に形成した」と言わしめる

程の大きな成果をみせたわけではない。このことについて林²³は具体的な問題点として、「どの産業あるいは企業が地域経済をリードするかの見極めが難しい」「産業の基盤整備とそこに誘致すべき産業あるいは企業の相互関係が十分理解されない」「産業や企業の成長の効果がどの範囲まで、あるいはどれくらいの期間つづくかわからない」「都市規模（階層）と誘致すべき産業との関連が判然としない」といった多くの問題を挙げた上で、「（成長の極理論は）地域経済発展のための実践的手段というよりは、むしろその背景ともいうべき理念としての性格が強い」と結論づけている。前述の柳井²⁴も、中核工業（推進力工業）をいかに設置、育成するか説明できていないことや、いかなる社会的機構が極理論の現実的適用に有効かという議論へ発展していないという、現実的な適用に関する批判があることを認めている。

成長の極理論は、戦略的に産業を地方に移動させることによって均衡（地域的配分の不平等（地域間不平等）の是正）を図る戦略的理論として画期的であったが、理論自体は理念的であって具体性に欠け、結果的に極とすべき地域や極に適用すべき産業の選択は、成長の極を取り入れたと思われる計画においても各計画担当者の独自の考えに基づくものになったと考えられる。

2. 2. 2. 2. クリスタラーの中心地理論

一方、成長の極理論とは全く別の視点から考え出され、国土政策に大きな影響を与えたクリスタラーの中心地理論について紹介する。地域格差是正との関連では、成長極とは違い、様々なレベルの中心地を意図的に等間隔に配置することによって、一人当たり配分の不平等（地域間不公平）を是正するという考え方である。

中心地理論を編み出したクリスタラーは通常、第三次産業や都市施設の配置の理論として紹介されることが多く、第一次産業（農業）のチューネン、第二次産業（工業）のA・ウェーバーと並んで立地論の基礎を築いた人物として紹介される。だが、中心地理論等に関する著書の多くが示すように、クリスタラー自身は実際の計画的問題に深く関心を持ち、実際に計画への関与の姿勢を示すようになる²⁵。実際に、時間はかかった²⁶が、後のナチス政権下の国土整備構想にクリスタラーの理論は取り入れられ、さらに第二次世界大戦後の西ドイツ、さらには統一ドイツとなった現在においても、国土・地域計画の中核的理論となっている²⁷。生田はこのことを「クリスタラーは地理学者として最初に演繹的思考方法を導入し、空間的秩序の原理を究明したという点で高く評価される」と評している。

中心地理論、それを構成する補給原則、交通原則、行政原則といった一連の原理原則は、中心地群（都市群）の構成や中心地（都市）の分布の規則性の存在について観察することから始まり、それを「財の到達範囲」という概念に基づいて中心地（都市）の数、規模、分布、補完地域（市場地域）の範囲、パター

²³ 林上(1995)、pp.22-44

²⁴ 柳井雅人(1997)、p.181

²⁵ その様子を上野登（上野登(1996)、p.241）は、次のように述べている。「（クリスタラーは）「今や少なくとも原則として、国家の経済政策を通じて、現実を合理化し国民経済を促進する方向において、中心地点の体系に計画的に影響を及ぼすことが、どの程度まで可能であるか、という問題をさらに提起しなければならない」と、政策面への姿勢を示す。そして、「ドイツにおける新編成計画または国土を経済区域に分割する計画（フランスのレジオナリズム、イギリスのリージョナリズム、ソヴィエートのライオニロヴァーニエ）の精密な理論的基礎は、これまでには、殆んど全く欠けていた」とすら批判する。彼は・・・心の隅では、ドイツのそしてヨーロッパ各地の国土空間計画に対する批判の眼を宿していたのである。」

²⁶ 中心地概念は、クリスタラーの中心地理論の発表以来かなり長期に渡る学問的検討を経て空間計画の中に導入されたとされている（森川洋(1996)、p.27）。

²⁷ 生田真人(2000-b)、p.201

ンを重層的に組み合わせることで解説し²⁸、さらにそれを前述のように実現するため理想的かつ適用可能な指針として示したことに意義が見いだされる。

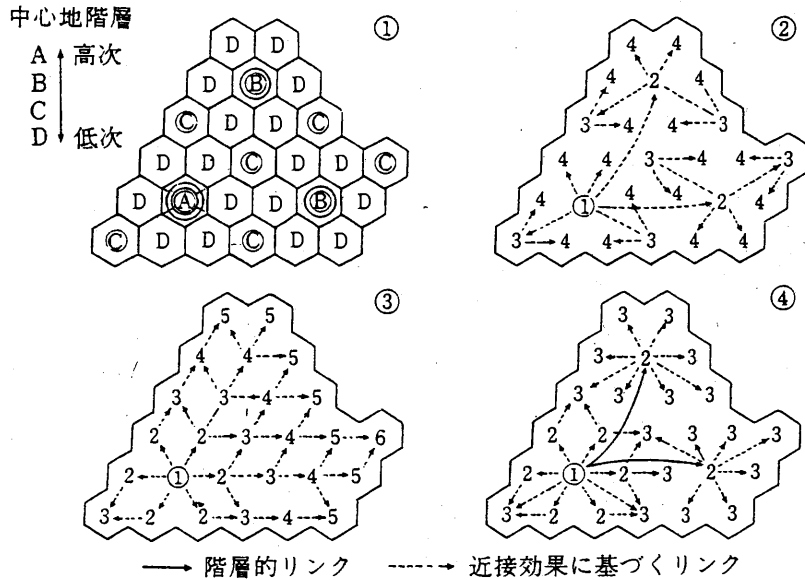


図 3-5 クリスタラー・モデルと拡散のパターン

- (注)①：クリスタラーの供給原理による中心地システム
 ②：A 中心地からの純階層的拡散過程(数字は拡散の時期を示す。以下同様)
 ③：A 中心地からの純近接効果による拡散過程
 ④：A 中心地からの階層効果・近接効果・混同の拡散過程

原図：Haggett, P., Cliff, A. D. and Frey, A. *Locational Models*. Edward Arnold. 1977, p. 241.

出所：図 3-2 と同じ p. 129

図 2-3 クリスタラー・モデルと拡散パターン

出典：矢田俊文 (1996)

²⁸ 柳井雅人(1997)、p.34

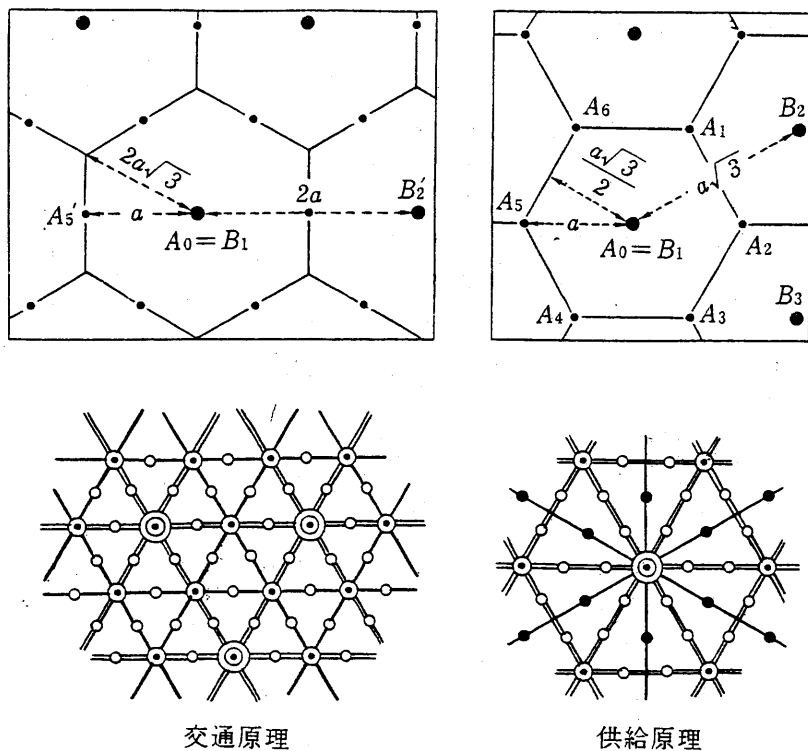


図2-4 クリスタラーの交通原理（左）と供給原理（右）に基づく中心地交通路の分布
出典：矢田俊文（1996）

富田和暁²⁹は、中心地理論の最大の意義として、中心地の中心性によって成立する都市の階層的秩序、及びおのおのが階層都市を中心とする「補完地域」の重層的編成が生じる必然性を説いたことを挙げている。また北原・矢田³⁰は、基礎的サービス・公共施設の立地だけでなく、たとえ住民の消費と直結しない財やサービス、例えば生産財・中枢管理機能・事業所サービスといえども、（注意は必要であるが）おのおのの供給範囲を形成していることは事実であるから、中枢管理機能及び第三次産業の階層的立地・配置と都市の階層的秩序との関連をも、この中心地理論を応用することによって考察できると指摘している。

一方、クリスタラーの理論に対する批判でまず目にするのは「均等、均質な地域的条件が、中心地システムを構築した時点で維持されるのか」³¹、「地域的な特色を持った中心地機能以外の特殊機能の存在は不問に付されており、現実の都市分布について考えるときには、理論的境界が認められる」³²、「徒歩交通を前提とする前近代社会の地域経済構造を前提としているので、都市商業は立地に関する地理的慣性が左右するとはいえ、交通・通信技術が急速に発展した戦後社会では、理論の有効性は次第に低下せざるを得ない」³³といったことであり、確かに中心地理論の前提である理想的な条件をもって、現実に当てはめた場合に明らかに誤差や齟齬が生じることになる。しかし、クリスタラー自身が地形に合わせて幾つかのオプションを設定したりしていることをわざわざ考えなくとも、実際にドイツにおいて、都市施設整備に

²⁹ 富田和暁(1991)、p.203-204

³⁰ 北原貞輔・矢田俊文(1986)

³¹ 柳井雅人(1997)、p.41

³² 森川洋(1996)、p.17

³³ 生田真人(2000-b)、p.70

応用され、さらに土地利用規制設定等にも適用されることで中心地システムの構築自体による上位中心地への過度な集中をかなりの程度回避させていることから、理論の現実的な有用性は、こと土地利用上のコントロールの力が強いドイツのような国・地域においてはかなりの程度実証されていると考えられる。従って柳井雅人が指摘するような「最終的には、できるだけ少数の中心地区で供給を済ませる補給原理で、合理的な地域構造を組み立てることになる」³⁴といった懸念も、現実のコントロールである程度は回避出来ていると考えられるのである。

しかしこのことは、逆にいえばドイツのような特殊な条件下、すなわち元々人口や経済活動が国土の上にだいたい均等に配置されており、かつ市場原理が本格的に導入される以前から政府による経済活動のコントロール（土地利用規制等）が強く保たれている、といったような国・地域でしか適用できないことを意味する。すでに人口配置のアンバランスが激しい地域や、そうでなくても政府の規制力が弱く立地を含めた経済活動が自由に行われるところ、逆に政府の力が強いがまず拠点を整備することで特定地域を核に経済を発展させようとしているような国、即ち殆どのアジア諸国においては、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）の是正という観点からは適用しにくいと考えなければならない。

柳井³⁵は、中心地理論におけるクリスタラーの理想的な地域構造は、政策として均衡的な産業配置を形成するための一つの指針を与えるとしているが、この場合の「均衡」というのは、空間の同質化を目指す地域的配分の不平等（地域間不平等）の是正とは、似ていても実際はかなり異なる概念となっている。確かに等質な空間を前提として中心地理論を踏まえた計画づくりをすれば、都市施設であれ産業集積であれ地域に均等な配置となる。しかし中心地理論では、こうした都市施設や産業集積がある地域内にそもそもどれくらい必要か、あるいは中心地がいくつ必要かといったことは、理論の中で説明できるものではなく理論の前提となっているのである。クリスタラーの理論が第三次産業、すなわちサービス業立地の基礎的な理論であると言われる所以は、等質な空間を前提として、あるいくつかの点から全空間にくまなく供給するための明快な理論を提供しているからであるが、その点から供給される距離の上限は理論の中では仮定でしかない。中心地の必要数もこうした距離の上限についての仮定があって初めて導き出されるものであるが、公共公益施設と違い、産業集積は距離の上限に当たるような供給圏（すなわち市場圏）が存在しない。従って、中心地の必要数が1つあるいは少数であれば、当然それらは大都市に設定されることになり、ヒエラルキー構造が形成されるのである。柳井³⁶は、「都市群の形成は、一国の発展段階や歴史的経緯によっても、異なる様相をとってくる」と述べて、新興国が工業化する場合は次のようになるとしている。まず農産物や軽工業品などの物流や人口流の結合地点である物産集積基地（卸売業などの中心地）が都市網の核を形成し、そこを基点に小売の（中心地モデルによる）中心網が充填された状態が基盤になる。ここにおいて工業が導入されると、形成されていた中心地網が修正をこうむることになる。とくに地方政府の力が弱く、中央政府の権限が強い場合は、政府主導で最も中心的な地域に、国家資金を使って集中投資される傾向にあり、一部の都市が突出したクリスタラー型の都市群システムが形成されることになる。

したがってクリスタラーの理論を、本論文の地域格差（是正）の分類から解釈すると、人口が均等な地域での適用であるという前提を置けば、あるいは均等でなければ人口あたりで境界を設定すると考えれば、一人当たり配分の不平等（地域間不公平）の是正を目指しているということになる。

34 柳井雅人(1997)、p.41

35 柳井雅人(1997)、p.41

36 柳井雅人(1997)、p.199-200

2. 2. 2. 3. マイク・ダグラスの都市農村リンケージ

都市への集中と地方農村の貧困が長らく問題となっていたタイでは、都市部と農村部との地域格差を是正する政策が採られ続けてきたが、その過程では政府機関や国内外の学者によって、特に農村振興や都市と農村の結びつきといった観点から様々な考え方が示されてきた。その中でも有名で、かつ長年の経験を踏まえて理論として体系化されつつあるのが、マイク・ダグラス(Mike Dougrass)の「都市農村リンケージ(Rural-Urban Linkages)」である。ダグラスの理論がユニークな点は、通常、産業立地等を振興することによる外発的発展か農村コミュニティの活用による内発的発展かという、半ば二者択一的な考え方に陥りがちな地域格差是正の理論を修正し、農村と都市の役割を現実的に明確化しながら、本来農村で行われるべき付加価値生産を都市から農村へ引き戻すことによって、「農村都市」を形成して農村を振興する「アグロポリタン・アプローチ」というものである。

ダグラス³⁷は、チェンマイやローイエットといったタイの地方・農村部の例を引き合いに出し、これまでの政府の国土政策による成長極の指定で大都市・中小都市が発展してきたものの、農村部はその発展から取り残されているとし、そもそもそうした農村部がたとえ都市から地理的にかなり近接していても、農民は総じて大都市に出ていこうとせず(すなわちリンケージが発達していない)、結果として、成長極が出来る前と後で農村部の状況はそれほど変わっていないことを指摘した。成長極の指定による政府の地方都市振興策は、公共投資をポテンシャルの高い地域に集中させるものであり、(農村振興等によって)「場所を富ます」のではなく(農村から人を成長極に移住させて)「人を富ます」ことにあるのは確かだけれども、実際に移住してくるのは若い人々だけであり、本当に貧しい人々は農村に相変わらず残ってしまう。ダグラスはこうしたことを問題意識として、農村と都市の相補性を見いだすにはどうすればよいかという課題に取り組み、都市が農村を搾取する関係ではなく、「都市農村リンケージ」の中で農村を多様化するという主張をした。

ダグラスによれば、従来の国土政策に適用されている中心地理論や(成長極)工業分散モデルが仮定している議論からみると、農村は相互にそれほど性質の相違がないものと捉えられてきた。しかしインドネシア等での実際の調査にもとづけば、都市農村システムは決して一様ではなく、生産構造(プランテーション、零細、・・・)、生活様式、インフラ条件、外部の都市との(従来からの)接続などの条件が異なり、さらにそれが固定化されていることがわかる。農村の潜在力は、人的・物理的資源による「絶対的空間(absolute space)」と、都市や地域との繋がり「相対的空間(relative space)」の両方から形成されているが、その双方が様々な面で相互に異なったものとなっており、しかも個々の農村でそれが多様化されていない。これまでの農村と都市とのつながりは、商品の売買、中間品の輸送、また雇用労働力移動においても、距離に依存せず個々の農村にとって様々な形態をとり、かつそれが固定化されたものである。したがって例えば単に道路ネットワークをある広域内で都市と農村の間で構築しても、個々の農村では条件が異なるためその効果・功罪は一概にいえず、農村をより振興する場合もあれば、逆に搾取するような状態になることもある。但し多くの場合、農村は固定化された単一のネットワークしか持っていないので、テレビなどの(消費関連の)情報は多量に流れてくるのに、付加価値増加に資するような供給関連の情報(例えば一次産品価格の情報)は入ってこず、結果的に自分のところで付加価値を生むような仕組み、すなわち生産物(一次産品)や移入品(中間財等)の加工による前方、後方連関が形成されず、すぐに付加価値をつけるべきものや付加価値を与える労働力が都市に流れてしまう。これが農村の疲弊に繋がっている。

³⁷ Mike Dougrass(1998)

ダグラスはこうした考え方の元、以下のような提案をしている。これまでの成長極モデルは、「中心地理論（を元にした単純なヒエラルキー）」「製造業（という単一産業による振興）」「（農村の発展については）染み出し効果（で対応）」といったキーワードであった。ダグラスはこれを、「（多様な）全てのセクター」「パラレルな（ヒエラルキーが比較的ない）」「明確に区分された多様な性質を持つ地域の集合体」「（それを実現するために）地方への権限移譲」といった観点で見直して地域クラスター／ネットワークモデルに基づいた地域構造を形成し、「都市農村リンケージ」を達成させるのがよいとした。具体的には、個々の農村におけるネットワーク・リンケージを多様化し、独占などを防ぎ、一次産品不況などの状況変化やトラブルに柔軟に対応できるようにする。さらに、リンケージの強化から一次産品などに関する都市の情報をより得やすくし、地方都市での雇用増加を目指すべきであると指摘している。ダグラスが特に重視しているのは、農村で付加価値を形成することであり、それができれば雇用や購買力、及びそれによる好循環(Virtuous Circle)は後からついてくるとしている。但し、農村単体、またそのネットワークのダイナミクスの双方が、個々の農村によって様々な性質を持つので、例えば単に道路を敷くのがよいといったことではなく、ネットワークの構築は個々の農村の各要素ごとに慎重に見極めたのちに適切な形で構築すべきであるとしている。

こうした考え方を踏まえて、ダグラスは農村と都市の開発の統合をはっきり示したフレームワークとして、「アグロポリタン・アプローチ」を提唱し、農山漁村へのアクセス、政治行政権限の地方移譲、農産物の多様化への国家的アプローチを発展させることで、適的な規模（農村居住者が容易にアクセスできる程度に小さく、また規模の経済や多様性が維持できる程度には大きい）の「アグロポリス」を形成すべきであると提案している。

ダグラスの主張における重要な点は、まず既存の成長極を中心とした地域開発アプローチ（あるいは地域格差是正政策）の楽観的な見解、すなわち地方に「極」を形成すれば染み出し効果によってその周辺の農村、さらにはその外側へと経済循環が巡って地域全体が発展するという見方を、実証研究等をふまえて具体的に否定している点である。またその理由として、農村が一樣ではなく様々に異なっている点を指摘したのは、一般に受ける農村に対するイメージを覆している点でも、またそうした見方のもと全国でほぼ同じような形で進められてきた地域開発政策と地域格差是正政策を批判している点でも、非常に有意義と考えられる。

こうした主張のもと、ダグラスは提案として、緻密な調査に基づく都市農村間の「有用な」ネットワークの構築と多様化、それぞれの農村が多様な施策ができるような政治行政権限の地方移譲などを示している。前者に関してはダグラスを中心とした都市と農村のリンケージに関する主張がタイ政府の政策にも度々影響を与え、タイ政府もコメの増産を目指す「緑の革命」プロジェクトの影響を精細に調査したり、「小都市アプローチ」のような形で農村開発や小中心地の形成を伴ってよりよいリンケージ(better linkage)を築く努力を続けてきている³⁸。しかしもう一つの、地方への権限移譲という点は、地域格差是正政策の手法の変更だけで変えられるものではなく、より大きな問題、具体的にはアジア諸国の開発政策を支え現在でも残っている強度に中央集権的な構造、また地方で適切な施策を打てるような人材の不足といった具体的な問題が横たわっている。

³⁸ Phisit Pakkasem et al (1977)

2. 3. 開発主義と地域格差是正政策

前節では、アジアやそれ以外の諸国での国土政策の背景となった既存理論を、本論文の目的に照らして考察を加えながらレビューしたが、次にここでは、アジア諸国の国土政策に大きな影響を与えてきた政治経済的背景について分析する。第一章においては、欧米と違うアジア諸国の国土政策の特徴について論じ、本論文においてアジアに焦点を当てる意義を述べたが、本節ではその論理をより明快にするために、アジアの経済成長を担ったとされる開発主義と呼ばれる政体の性質が、地域格差是正政策にどのように関係しているかについて、開発主義の下での国土政策・開発計画の意義という観点から論じ、それが具体的な地域格差是正政策にどう影響を及ぼしてきたかについて論ずる。

2. 3. 1. 開発主義

2. 3. 1. 1. アジア諸国の国土政策の経緯

まず、アジア諸国を含めたいわゆる開発途上国の計画策定の経緯については、国際関係・国際協力分野の視点から、湯川攝子・小林一三¹に詳しい。

欧州においても、戦時中は限られた資源を有効に利用するため統制経済を余儀なくされたが、戦後のマーシャル・プランの下では各国が経済計画を策定することを条件に米国の援助資金が与えられたため、経済の計画化は一層進んだ。こうした傾向はマーシャル・プラン終了後、次第に弱まったが、西欧経済の復興・開発に計画が有効であったことから、計画策定を援助の条件にするという手法はその後の途上国援助において踏襲されることとなった。

アジア諸国では、1950年に開始されたコロンボ・プランがその加盟国に開発6ヵ年計画を策定するよう奨励したことから、開発計画は広く取り入れられるようになり、その後もアジア諸国の計画導入の背景として欧米諸国や国際機関の援助政策が強く影響している。実際に発展途上諸国で開発計画を策定するに際しては世界銀行を始めとする国際機関や援助供与国の専門家が派遣され、その指導の下に計画書が作成された²。末廣昭³もこの1950年代にアジア諸国で一斉に導入される経済開発計画について、「第一に、経済計画の多くが、コロンボ計画(プラン)への参画の条件もしくは国際機関の援助の受け皿として作成され、計画立案のイニシアティブも、途上国ではなく援助供与国である旧植民地本国やアメリカがとっていた。第二に、開発計画は工業化政策だけでなく、食糧増産、自然資源開発、インフラ整備などを含む総合的開発を目指していた。第三に、途上国自身にとって開発計画の立案・遂行は必ずしも枢要ではなく、脱植民地化を進めるための多様な経済政策のひとつと理解されていた。」として特徴づけている。

ただし先進国や国際援助機関が計画策定を強力に推進した背景には、政治的な理由だけではなく、より実証的な理由、すなわち計画書の作成という作業を通じて、基礎統計や資料の整備とそれによる合理的かつ総合的な政策づくりへのモチベーションづくりといったことももちろん存在した⁴。また1950年代に発展途上国で策定されていた開発計画は、ほとんどの場合、インフラストラクチャー整備を予算制約の中で効率的に、かつ中期的展望の下で行う方法的枠組みを提供する公共投資計画であった⁵。

¹ 湯川攝子・小林一三(1999)

² 湯川攝子・小林一三(1999)、P.2-3

³ 末廣昭(1998-b)

⁴ 湯川攝子・小林一三(1999)、P.5

⁵ 湯川攝子・小林一三(1999)、P.8

この時点ではアジア諸国の開発主義的な思想はまだ顕著ではなく、また現在の国土政策を担う国家計画のような包括的な計画は存在しなかった。この結果、途上国が必要とする伝統農業の変革や近代工業の設立等の構造変化の推進に公共投資計画だけでは十分な効果を持ち得ず、民間部門を含む包括的計画の必要性が、世界銀行や計画の専門家等によって主張された。

こうして1950年代末から1960年代にかけて、アジア諸国を含む途上国各地で相次いで包括的計画が策定される。しかし資本産出高指数等、正確な統計が不足していることや、当時から一次産品に頼った経済構造が外部要因の変動の影響を受けやすいことなどから、計画への信頼が失われ、計画の政策決定への影響力は低下した⁶。一方で、実際の部門計画や事業計画を必ずしも伴わない全体計画は、既存の政治勢力間の深刻な対立を引き起こすことなく政府の開発構想を明らかにし、国民の支持を取りつけるという効果ももたらした。計画を援助資金獲得の手段や国内の政治的シンボルとして見る限りは、途上国、とりわけその中央政府にとって大きな意味をもった⁷。

1970年代に入り、それまで考えられていた経済成長の均霑効果が、実際には必ずしも貧困層にまで恩恵を与えていないことが明らかになると、成長だけを重視するのではなく、より広い開発目的を視野に入れた計画の必要性が主張されるようになった。特に未だ市場経済の枠外にある人びとも含め、全ての社会階層を発展過程の中に組み込み経済成長の果実を分かち合うためには、開発計画の立案から実施に至る全ての段階に彼らの「参加」を得ることが不可欠と考えられていた⁸。例えば絵所秀紀⁹によれば、1972年の『ケニヤ・レポート』が開発戦略の転換を強く求めている。新しい開発戦略の目的として「生産的雇用の拡大、貧困の根絶、極端な不平等の縮小、および成長の成果のより平等な分配」が提案され、具体的には(1)経済の持続的拡張、(2)経済拡張の利益のより広範な共有、(3)国民的な経済統合の促進、(4)地域間、社会階層間、および個人の間における極端な不均衡と格差に対する戦い、の四点、とりわけ「成長からの再分配」戦略の採用が強調された。

国際機関や援助国が提唱する開発戦略の重点が「経済成長と所得分配の両立」に移ると、途上国の計画目標にも所得水準の向上と並んで雇用増加、貧困の撲滅、所得分配の平等化が掲げられるようになった¹⁰。またこの頃既に日本以外のアジア諸国の一部でも始まっていた工業化は、経済活動の都市集中を引き起こし、不十分なインフラ整備から様々な弊害を引き起こすことになる。こうしたことから、産業活動のほとんどが特定の地域に集中するのではなく、ある程度の地理的バランスを保ち、同時に各地域での経済開発を通じて国民全体の所得向上を謳う、地域格差是正を含めた国家政策の素地が出来上がるのである。

2. 3. 1. 2. 開発主義の定義と背景

そして1970年代からはNIEs諸国、ASEAN諸国の一部を中心とするアジア諸国の経済発展が始まる時期でもある。その要因を述べた論は多いが、大きく分けると新古典派経済学の議論と政府の主導的役割を重視する「国家主義者(statist)」アプローチの2つが存在する¹¹。岩崎育夫¹²は、一部の研究者による市場メ

⁶ 湯川攝子・小林一三(1999)、P.10

⁷ 湯川攝子・小林一三(1999)、P.10

⁸ 湯川攝子・小林一三(1999)、P.111

⁹ 絵所秀紀(1998)

¹⁰ 湯川攝子・小林一三(1999)、p.13

¹¹ 末廣昭(2000)、p.22

¹² 岩崎育夫(1998)

カニズム原理による成長要因を認めながらも、特に成長の立ち上がりの段階（1970年代から80年代前半の時期）においては広範囲に国家主導型の下で開発が進められたと主張している。この国家主導の経済開発、およびそれを可能にした政治的な背景等を含めた（東・東南）アジアにある程度共通してみられる現象を「（アジア）開発主義」と呼んでいる。

末廣昭¹³によれば、開発主義の概念を日本で最初に使用したのは、村上泰亮の『反古典の政治経済学』¹⁴であるといわれている。彼はこの著書の中で、開発主義を「私有財産と市場経済（すなわち資本主義）を基本的枠組みとするが、産業化の達成（すなわち一人当たり生産の持続的成長）を目標とし、それに役立つ限り、市場に対して長期的視点から政府が介入することも容認するような経済システムである。」と定義した。村上は、経済自由主義に基づく先進国経済が個人や企業を基礎に置いているのに対し、後発国の開発主義は「明らかに国家を基本単位として設定される政治経済システムである」と捉えて、後発国が先進国にキャッチアップするために、一時的に政府が市場に介入し、特定産業の競争力を強化したり技術進歩を促進したりすることは、単に容認されるだけでなく、政策的にも合理的であると主張した。

こうした考え方がアジア経済発展の主要な要因として特徴づけられる背景には、そもそも政府というのは産業活動に直接関わることはなく、それによる外部不経済や悪弊を除去するような補佐の立場としてのみ機能するという「規制型」(regulatory)であるべきという欧米の政治理論がある。西尾勝・村松岐夫¹⁵は、これに対して、日本をはじめとするアジア地域の政府を「開発型」(developmental)と定義し、日本の通産省が経済開発に果たしてきた主導的な役割を挙げながら、政府自体が経済政策を先導する積極型「ガバメント」が存在するとしている。

2. 3. 1. 3. 開発主義拡張の経緯

開発主義に似た思想は、一般的には東・東南アジアでオリジナルに生まれたものだという印象が強いが、ガーシェンクロン (Gerschenkron, 1962) は、フランスのサンシモン主義、ドイツのナショナリズム、ロシアのマルクス主義といった西欧の後発工業化国の状況を例に、「特有の工業化イデオロギー(specific industrialization ideologies)」の存在の重要性をすでに指摘していた¹⁶。

しかし、富国という目標のために計画的あるいは集権的に資源と「国民」（特定の階級や階層ではない）を中央政府が長期的に動員し管理する体制という点では、第二次世界大戦後の冷戦構造の中、その勢力範囲が入り乱れていた東・東南アジアの中での拡張が非常に強烈である。末廣昭¹⁷によれば、経済成長や経済開発といった概念がアメリカの対外戦略の中で重要な意味を持つのは意外と遅く、ソ連との間で「経済成長のシステム間競争」が開始される1950年代後半からである。暴力革命を未然に防止するためには、経済開発に向けてあらゆる階層を糾合した国民的な努力（社会変革）と強力な政権を、途上国内部に創り出す必要があることを強要した。つまり、経済的自由主義や政治的民主主義を当面放棄し、今日の開発志向的国家の登場や政府による経済介入を、途上国に容認する方針を打ち出したとされている。

対外的にはこうした背景から、（結果的に見て）暫定的にこうした非民主的とも考えられる開発主義が認められたのであったが、内部的には、経済開発をイデオロギーとする政府が形成される背景を藤原帰一

¹³ 末廣昭(2000)、p.110-

¹⁴ 村上泰亮(1992)

¹⁵ 西尾勝・村松岐夫(1995-a)、p.279-281

¹⁶ 末廣昭(1998-b)

¹⁷ 末廣昭(2000)、p.119-

¹⁸が、「富国、強兵、そして独立という、独立国家のナショナリズムを支える3つの柱のうち、欧米大国との協調関係のために、「独立」は怪しく、また軍事戦略を独自に立てて遂行することが集団安全保障の中で容易にかなわない以上、「強兵」も怪しい。独立国家としての独立を政策としてもシンボルのうえでも示すことのできない、そんな中でのナショナリズムの機軸としてただひとつ残されたのが「富国」であった。」として開発主義の経緯を説明している。そしてそれが、さしたる自己犠牲も強要せずに御利益を説教する日めくりの教訓のように陳腐な教えだったからこそ、開発シンボルの政治的有効性も生まれ、その目標が個々の国民への福祉や具体的な所得分配ではなく、国家の開発である¹⁹にも関わらず国民は多くの場合支持してきたのであったとしている。

こうした開発主義的な背景は、NIEs・ASEAN諸国の一部など「新興」の工業国だけでなく、日本についてもかなりの程度いえることである。1990年代中頃までのアジア諸国の経済成長について報告した有名な世界銀行のペーパー²⁰では、日本をリーダーとする「高いパフォーマンスを示している東アジア経済(ないし国・地域)」(High-Performing Asian Economies: HPAEs)は、輸出の急成長など、共通の特徴を持つ国々であるとし、またそれらの国・地域が、歴史的経験や今日の他の地における状況と異なり不平等度が非常に低く、かつさらに低下していると報告している。さらにこうした国々にかかなりの程度共通する特徴として「成長の共有を通じた正当性の確立」を挙げ、経済成長達成に寄与した制度的基盤の影響の大きさを指摘している。こうした経緯は、通常日本以外のアジア諸国の特徴として当てはめられることが多いが、日本についてもその程度の差はあれ見られ、開発独裁と呼ばれるような強烈な形ではなかったが、戦前から戦後を通して「富国」「経済復興」「開発」といった形で指向され続けてきたのである。

ただし前述のように速水佑司郎²¹によれば、日本とその他のアジアの国々の開発主義とそれに基づく政策体系の違いを、国内産業の保護とナショナリズムの高揚に特徴づけられた「開発主義的市場経済」と、輸出産業の振興と成長至上主義のイデオロギーに特徴づけられる「新開発主義的市場経済」として区別している²²。また末廣昭²³は、同じ東・東南アジア諸国においても政府が開発に向けて法的整備や制度化を積極的に進めた韓国、シンガポール、マレーシアなどと、その試みが中途半端であった台湾やタイを区別し、「開発体制は決して途上国全般を覆ったわけではない」として、アジア諸国の中にも違いがあると指摘している。

2. 3. 1. 4. 開発主義と国土政策の具体的な関連

開発主義と国土政策の内容との具体的な関係性についても、これまで多く取り上げてきた末廣昭の議論から分かり易く導き出すことができる。末廣²⁴は、開発主義の特徴として、

- ①途上国の開発主義は、国家や政府の経済介入を大きな特徴としているとはいえ、私的所有制度の廃止は目指していない。

¹⁸ 藤原帰一(1998)

¹⁹ 藤原帰一(1998)

²⁰ 世界銀行(1993)

²¹ 速水佑司郎(1995)

²² 末廣昭(2000)、p.111

²³ 末廣昭(1998-b)

²⁴ 末廣昭(1998-b)

②開発主義を掲げる政治指導者は、社会主義政権のように特定の階級ではなく、国民や民族の用語を使って呼びかけ、国民（民族）全般の支持をその正統性の根拠にすえようとした。

③権力の集中を伴う開発主義の導入を正当化しているのは、先進国へのキャッチアップ志向や、共産主義勢力への対抗という危機管理意識だけではなく、経済成長を国家と国民が共に第一義の目標に設定するという、「成長イデオロギーの地域格差の解消」である。

の3点を上げている。

このうち、政府主導で経済開発を行うという開発主義の基本目的と、開発主義の特徴として挙げられた国民全体の支持の取り付け（②・③）、この二つは実際には矛盾した概念となっている。なぜなら、工業化による経済開発は立地有利な地域での集積が重要にも関わらず、未だ経済発展していない国の国民は基本的に地域的に分散して分布しておりその多くは移動性もそれほど高くなく、経済開発による利益が地域的に均等に分配されないからである。にも関わらず末廣が述べるような「成長イデオロギーの地域格差の解消」を達成し国民全体が経済開発という目標を共有するためには、どの地域の国民もほぼ一様に経済開発による利益を享受できることを政府があらかじめ保証し宣言した上で、実際の政策を進めなければならない。そのため「地域格差の是正」「国土の均衡ある発展」という概念が不可欠なものとして生まれ、それを代表する形で国土政策という方法が採られることになったと考えることができる。

さらに末廣が挙げた①の特徴に関連して述べると、こうした開発主義による国土政策が、社会主義的な考え方とは似て非なるものであることが、以下のような理由によって示される。仮に所得の再分配といった社会の公正などを優先課題に国土政策を設定したならば、末廣²⁵も述べるように開発志向型国家

(developmental state) よりも、分配志向型国家を構想し追求した方がより合目的であろう。しかし実際の開発主義体制は経済開発を国是としていることから、分配自体は開発主義の政府指導者が国民の賛同を得るための見かけ上の手段、悪く言えば方便に過ぎない。藤原帰一²⁶は、開発主義における実際の経済の意味は概念も指標も曖昧であり、その散文的で御利益のあるシンボルが「開発」概念を支えていると指摘しているが、国土政策はそれを文言による地域格差是正という「タテマエ」の形で強く反映しているといえるのである。

このことに関連した事実として、湯川攝子・小林一三²⁷は、発展途上国の開発過程には政府が積極的に介入すべきだという主張が根強くなされてきたにも拘らず、世銀調査による中央政府支出の対GNP比が、1995年において中・低所得国の平均で21.9%と高所得国の平均値31.3%より低いものでしかないことを指摘している。

このことは、国土政策が地域格差是正のために実際に用いる政策手段とも関係している。開発主義による政府主導の経済開発を、より少ない政府支出のもとで行うためには、公共投資以外の手段、すなわち様々な優遇政策によって市場の活動を招き入れかつ活発化させるという方法が主に採られることになる。また公共事業もそれに従って集中的に配分することが求められる。但し同時に、便宜的な方便ではあっても宣言してしまっている「地域格差是正」についても配慮しなければならないということになる。

²⁵ 末廣昭(1998-b)

²⁶ 藤原帰一(1998)

²⁷ 湯川攝子・小林一三(1999)、P.234

国名	年次	経常収支の対GDP比(%)		
		税収	税以外	合計
東・東南アジア				
シンガポール	1998	14.5	10.3	24.8
マレーシア	1997	18.9	4.1	23.0
日本	1993	17.6	3.2	20.8
大韓民国	1997	17.3	2.7	20.0
インドネシア	1999	15.8	2.6	18.4
フィリピン	1999	14.4	1.4	15.8
タイ	1999	13.0	2.0	15.0
北南米				
ブラジル	1997	19.9	4.1	24.0
カナダ	1997	19.6	2.0	21.6
アメリカ合衆国	1999	19.3	1.3	20.6
アルゼンチン	1998	12.6	1.2	13.8
メキシコ	1998	11.9	1.3	13.2
欧州				
フランス	1997	38.9	2.5	41.4
イタリア	1998	38.2	2.6	40.8
スウェーデン	1999	35.5	4.5	40.0
イギリス	1997	34.7	1.8	36.5
ドイツ	1998	26.3	5.0	31.3
スペイン	1997	28.3	1.9	30.2
ギリシャ	1998	21.9	1.6	23.5

表2-4 主な国々の経常収支の対GDP比
出典：矢野恒太記念会編(2001)p.400-401より筆者編集

国土政策論の方からも、伊藤善市²⁸が「後進地域の開発問題が、現代的課題として登場するに至った背景には、一方において後進国のナショナリズムの要求、および国際経済の拡大均衡の要求という潮流があり、他方において同一国内における経済水準の地域差の発生にもとづく較差意識の高まり、すなわち社会的緊張の増大に対して、これを是正しようとする要求がある。」という形でこうした点を指摘している。また逆に過密の是正と格差の是正という課題を達成するには、高度成長が不可欠の条件²⁹であることから、開発主義と国土政策は非常に密接な関係性を保っていたといえることができるのである。

こうしてアジア地域の地域格差是正政策の背景として強く影響する国家主義の性質について説明してきた。次に、開発主義下の国土政策、あるいはその総合的体现化にあたる国土計画の基本的な性質について論じ、具体例を扱う第三章以降の議論の基礎としたい。

2. 3. 2. 開発主義と国土政策

2. 3. 2. 1. 合意形成の担保としての国土政策

(行政)計画とは、西谷剛³⁰によれば「行政機関が、積極的な行政活動を行うため、目標を設定し、その達成のための手段を総合することによって、具体的活動の基準を設定する行為である」としている。「公共の福祉という抽象的な概念を具体的な個々の行政作業の基準として用いるために、中間的に具体化するため、行政の目標を設定する場、すなわち計画という手段を必要としている・・・」のである。こうした目標の明確化を実現するために、手島孝³¹が以下のように8つに分類するような形で、多様な目的・期間・対象などに対しての多様な計画づくりが行われる。

²⁸ 伊藤善市(1965)、p.43

²⁹ 伊藤善市(1965)、p.307

³⁰ 西谷剛(1971)、p.59

³¹ 手島孝(1976)

- (1)期間—長期計画、中期計画、短期計画
- (2)対象領域—総合計画、経済計画〔フロー計画、ストック計画〕、社会計画、管理計画など
- (3)目標形態—施設計画、非施設計画
- (4)国政次元—政治計画(戦略的計画)、行政計画(戦術計画)
- (5)効果—指示的計画、誘導的計画、実効的計画
- (6)予算—予算を伴う計画、予算を伴わない計画基本計画
- (7)具体化の程度—基本構想、基本計画、実施計画、日程計画、作業計画
- (8)地域—全国計画、地方計画〔広域計画、道府県計画、市町村計画〕

しかし計画の役割についての議論は、個別目標を具体化することによってより大きな目標（例えば国民の福祉といったこと）を達成可能性を確実にするといったことよりもむしろ、目標を具体化すること自体に計画の意義を置くという指摘も多い。ブリッツァーは、混合経済における計画(Planning)を、一国の発展に望ましい方向づけを与え、それを加速化するために、長期にわたる経済上の意思決定の整合化を企図するものだと規定しており³²、それをもって湯川攝子・小林一三は、開発計画の成否は単に目標と実績が一致したか否かによってではなく、意思決定の整合化がどれ程進んだかによって判断されねばならないとしている。バンフィールドは、都市計画プランナーによるマスタープランの形成を、公益に基づく一元的な目標が設定される合理的な選択過程とし、一方で現実の社会において実現され、都市のあり方を決定する政策は合理的な選択過程とは全く異なる「政治」過程であり、異なった目標をめぐるさまざまな主体が争うこと自体に計画の本質を見いだしている³³。小野五朗³⁴は、インフラ同士の整合性を保つという意味で、より具体的な個別計画・個別施策相互間の整合性を担保するために計画が必要不可欠なものであるとしている。こうした見方は異口同音に、計画が策定されるという行為によって多主体間の調整がなされ、あるいは計画が発表・公開されることによって政府の意図が分かりそれに沿って他の主体（企業等）が整合した活動を行っていくということを示していると考えられる。

このことは、国土政策を代表し体现するような、国土計画あるいは開発計画の場合について、特にいえることであると考えられる。湯川攝子・小林一三³⁵は、開発計画の機能として、①当該国が直面する問題の認識、②それら諸問題の解決のための具体的政策手段の提示、③問題解決のための国民各層の合意形成、であると述べている。経済成長という目標を達成するために、（あくまでタテマエ上の話で、実際は免罪符的なものであったにせよ）国民各層の合意のもとで国のあり方を決定していくプロセスとしての国土計画策定・提示は、開発主義の具体化という意味でも、また途上国等のように資源や生産要素が不十分な状況下で集中投下を可能にする意味³⁶でも、非常に重要になってくる。

³² 湯川攝子・小林一三(1999)、P.236

³³ 西尾勝・村松岐夫(1995-b)、p.160

³⁴ 小野五朗(1999)、p.55

³⁵ 湯川攝子・小林一三(1999)、P.237

³⁶ 小野五郎（小野五朗(1999)、p.73）はこのことを「特に、途上国等のように、原資蓄積が遅れ、生産要素が不十分な社会にあつては、保有する全ての生産要素を、開発のために集中投入することが必要であるが、公権力による計画の提示は、そうした生産要素の集中投下を可能とする。」と指摘している。

2. 3. 2. 2. 国家計画における地域格差是正

御厨貴³⁷は、国土計画のルーツとして国土計画に備わる2側面、すなわち地方利益的要素といった個別開発計画的側面と、ランド・デザイン的要素といった都市計画的側面を挙げている。地域格差是正政策に関連していうと、前者は公共事業関係のプロジェクト（ダム、道路、鉄道、港湾、病院、学校建設、河川改修など）に代表される基本的に公共投資だけで実現できる計画³⁸としての側面、後者は政府が関与できる部分はかなり限られる企業・産業立地政策³⁹といった側面である。そしてそのどちらの側面が計画の表面により強く出るかを含めて、国土計画には現実の社会との緊張関係が常に反映されるものである⁴⁰としている。アジア諸国の場合は、前述のように開発主義のもとで公共投資を中心とした直接的な関与よりも後者の産業立地政策による優遇・規制といった側面が国家計画に占める地位が大きくなっている。

そして工業化を達成したほとんどの国では、産業の発達が必然的に大都市の興隆・地方の衰退を招くことになり、大都市では過密問題、地方部では過疎化・衰退問題を生じさせることになった⁴¹。多くの国の国土政策の問題意識は、こうした問題の解消手段として「国土の均衡ある発展」を実現するために国家・国土計画を練り上げ、その下で積極的な大都市からの分散政策や地方の開発・立地政策を策定する。これは本論文の分類における、過密過疎問題（絶対的地域格差）の是正にあたる。

しかし一方で、計画の役割として、目標達成の手段として以外に、意志の統一・利害の調整のための手段としての側面が強いことが挙げられることをすでに述べた。利害の調整はしばしば政治的な思惑がからむが、最終的な国民全体の経済発展や福祉向上を目指す国家政策は、国民の総合的利害の唯一の調整手段⁴²として、地域的に偏った形での政策は打ち出しにくい。特に開発主義の要求は、国民の統合による国家目標である経済開発のために、ある程度のタイムラグはあったとしても結果的にすべての国民が豊かになれるような目標を、（少なくともレトリックとして）用意しなければならない。

このようにして、開発主義を具体化するアジア諸国の国家計画において地域格差是正が不可欠な概念として内包されていたのである。しかし同時に、経済成長を至上命題とする開発主義を具体化する形で提示される国家計画が、地域格差是正を唱えることは、

- ①社会・共産主義政権と違い、政府や国土計画が活動を制御できる手段が限られていることに起因する問題。
- ②開発主義を体現する中央政府の本心が経済開発にあり、本来的には地域格差是正を意図しないことに起因する問題。
- ③地域格差是正が曖昧な概念としてしか捉えられないため、具体的問題に関係ない政治的要因に利用される問題。

³⁷ 御厨貴(1996)、p.204

³⁸ 湯川攝子・小林一三(1999)、P.7

³⁹ 山崎朗(1992)、p.185

⁴⁰ 御厨貴(1996)、p.204

⁴¹ 小野五朗(1999)、p.54

⁴² 神野（神野直彦(1999)）は、所得の再分配が一般的に中央政府にしかできないことを「所得再配分は境界を管理している中央政府にしかできない。境界を管理しない入退自由なオープンシステムの政府である地方政府が、現金給付による所得再配分を実施しようとするれば追跡効果（流出する富者を貧者が追跡する）が生じてしまうからである。」という形で述べている。

といった多くの問題を内包することにもなった。①の問題は、過大な期待が寄せられる一方、実際の国土構造の形成は、企業の工場やオフィスの立地と個人の移動の総体としてできあがる⁴³ため、開発主義国家の場合、政府がそれをコントロールできる余地は非常に限られているというものである。一方、②については、もし題目通りに全ての地域が同じ様な産業発展や人口集積を達成することは、もし可能であったとしても開発主義に基づく経済開発にマイナスになってしまう⁴⁴こともあり、経済成長を至上命題とする開発主義のもとでは格差是正・集中抑制はタテマエとなってしまう、実際は中央の側から発想し、中央が地域をコントロールする方法の地域開発になり、結果は逆になってしまう⁴⁵という指摘になる。③については、「地域開発の目標を伝統的に「地域間の経済格差およびそのことによってもたらされる生活水準格差の是正」としてとらえるならばそのことは、国際的には、民族間の紛争の調整、あるいは経済紛争の調整といったようなきわめて高度な政治的目標を内包する」⁴⁶といった指摘に見られ、無駄な公共事業や環境破壊の元凶としての全総⁴⁷といった形で、日本でも多く指摘される。

しかし、こうした問題にも関わらず、開発主義に基づいた国家・国土計画の策定と地域格差是正政策は長く続いた。それは開発主義に基づく経済成長の意図が、少なくとも国民総体としてのレベル向上には大きな成功を収め、また絶対的貧困や経済の停滞といった状況の改善が、①より生ずる過疎過密問題、②に存する計画と実際の政策の矛盾の問題、③にかかる不効率や不正の問題、それらすべてをうち消して余りある程のものだったためと考えられる。またグローバル化以前は、経済活動、特にその立地や場所的移動に関係するものは国内の閉じられた空間の中で行われていたため、誘導や規制といった間接的手段が主体の国土政策であっても経済成長に十分寄与したと考えることができる。

2. 3. 3. アジア諸国の産業立地政策

2. 3. 3. 1. 地域格差是正の主要手段としての産業立地政策

ところで、実際に各国で策定される国土政策は、矢田によれば図2-5のような4つのタイプ（成長政策、社会政策、成長の極政策、内発的開発政策）に分類でき、実際の国土計画はこのうちのいくつかを適当に組み合わせたものであるということができるとしている⁴⁸。具体的には、中心（過密地域）をより集中化させることによる成長政策と、対照的に地方（衰退地域）への分散を促す社会政策の2つを基本に、中心以外のどこかに二次的な成長拠点をおいて衰退地域への分散も間接的に促す成長の極政策、特に相対的な地域格差には触れずにそれぞれの地域の活性化を促すといった中間的、例外的な政策を含めて合わせて4つとしている。矢田はこのうちどれか一つを最適であると想定するのが一見歯切れがいいが、現実的ではなく、実際はこの4つを適当に組み合わせざるを得ないとしている。

ここで内発的発展政策を除けば、「集中化」「分散」の対象となっているのは産業の立地、特に国・地域の経済成長を促す基幹産業であると考えられる。本論文でも、こうした成長に寄与する産業の立地政策が、地域格差是正の主要な手段であるという認識のもとで議論を行う。その理由は、一つには本論文でも紹介する国土政策に関する様々な学者・専門家が、地域格差の是正に関して概ねこうした産業の立地政策

43 矢田俊文(1996)、p.29

44 大西隆(1998)

45 田村明(1997)

46 城所哲夫・大西隆(1999)

47 公害・環境問題の背景として全総を否定的にみる見方は山村（山村恒年(1997)）などに見られる。

48 矢田俊文(1996)、p.18

による是正（の是非）を前提としているためであり、この点については本論文全体の引用文献等を参考にしたい。また他方には、内発的発展政策が、確かに個別の地域レベルでの振興には非常に大きな意義があるものの、国や広域の地域レベルから見た相対的な格差の是正という点では未だ見るべきものがなく、またそもそもそうした内発的発展政策を行う際、地域格差是正という意図は見受けられないという理由がある。確かに内発的発展政策は、ナショナル・ミニマム達成という意味で絶対的格差是正に大きく貢献してきたが、元々国内の様々な地域の均一な成長を目指したのではなく、むしろ農村の活力を活かして、より潜在力に富む地域が自らの手で成長を手がけるといった分権的な思想の強い政策である。その過程において、発展がうまく進まない地域に対するフォローに関する見解は、管見の限り見あたらない。また全国的なバランスからみた内発的発展政策の結果については、矢田が日本の大分の『一村一品運動』を例に挙げて述べており⁴⁹、確かにこうした運動は農村振興や農村活力の増大に貢献する有効な政策であると考えられるが、こうした運動が自治体レベルで行われたことからわかるように、国家レベルの地域格差是正政策とは意図の違うものであり、結果としても是正されたことにはなっていないことが指摘できる。

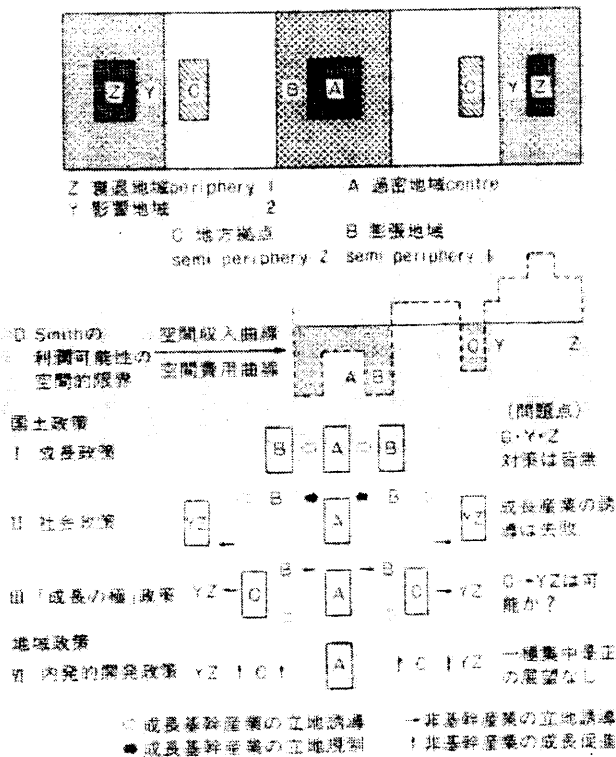


図2-5 国土政策の類類型化と地域政策

出典：矢田俊文（1996）

図1-1-4 国土政策の類類型化と地域政策

（出所）矢田俊文編著『地域構造の理論』ミネルヴァ書房、1993、p.302

このことは日本だけでなく、アジア諸国についてもいえると考えられる。末廣昭⁵⁰はこれまでのアジア諸国の経済開発が、開発主義に基づく国家主導の下、工業化とりわけ製造業を経済成長の主軸に据え、段階的により高付加価値な工業・工程に移行することで成長する「キャッチアップ型工業化」と呼ばれる手

49 「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。・・・要するに、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思います。」矢田俊文(1996)、p.40より。

50 末廣昭(2000)

法で行われ、また今後も「それ以外選択の道がない」⁵¹としている。そこまで断言する理由として、農業やサービス業（先端型のものも含める）は雇用効果が小さい、環境問題の高まりの中で農業を取り巻く環境は厳しくなり輸出拡大の主要セクターにはなりにくい、これまでの製造業を中心とした経済発展は所得格差にも寄与してきた、「IT革命」の言葉に代表される情報化等を踏まえた技術形成はまだ不確定要素が大きく産業の不均衡発展や都市農村および地域間格差（デジタルディバイド）を生じさせる可能性がある、といったことを挙げている。これには当然ながら、タイ等一部のアジア諸国の経済を支えてきた農業・アグロインダストリーの効用を過小評価しているといった具体的な批判から、農村にとって工業化やそれによる所得向上が本当に豊かさや幸せをもたらすのかといったより根本的な疑問からの反論も予想される。

しかし本論文では末廣昭が主張するような「それ以外の選択肢がない」かどうかについての検証は行わない。確かに農業・農産加工品等を念頭においている内発的発展論や、その他の理論や手法に基づいて成長するような別のモデルの可能性も否定しない。しかし本論文では、これまでの経済成長と地域格差是正政策が工業化を前提として行われたことを重視し、また今後も重要な選択肢の手段として用いられる可能性が高いことは本章での文献レビューからかなりの程度いえることであると考へ、それを仮定においた上で議論を進めることにする。

2. 3. 3. 2. アジア諸国の産業立地政策

地域格差是正の実際的手段となりうる具体的な産業立地政策については、小野五朗⁵²が、各国の経済政策が、①より高い経済成長率の達成、②より公平な所得分配の促進、③雇用機会の増加、といった3つの目標でほぼ共通したものであるのに対し、産業政策は、国により時代により、さらには、対象とする産業、あるいは、それが主導的な役割を果たす経済社会の発展段階によって大きく異なる⁵³とし、「産業政策の一般理論化」など到底不可能である⁵⁴と述べている。本論文では各国の各時期の地域格差是正政策、その手段としての産業立地政策について、後に詳細に検討するが、前述のようにアジア諸国では開発主義の名のもとで国土政策がつくられ、それが産業政策に反映するということから、産業政策にもFTZのようにある程度の共通点は見いだせるので、その点についてここで触れておきたい。

末廣昭⁵⁵はアジア諸国の産業政策を、その目的と手段から

- ①産業を特定しないで、税制上の恩典や輸入税払い戻し制度、融資優遇措置を通じて輸出振興を図る制度
- ②重化学工業化や産業構造の高度化のために、産業を特定して保護・育成する政策
- ③輸出競争力強化のためにサポーティング産業（金型や機械産業）の育成を図る政策
- ④技術開発や生産性向上を支援する政策や機構の整備
- ⑤中小企業や地場企業の保護・育成を図る政策

に分類して示している。こうした優遇・育成制度の組み合わせによる市場メカニズムを活かした産業政策

51 末廣昭(2000)、p.306-

52 小野五朗(1999)、p.7

53 小野五朗(1999)、p.7

54 小野五朗(1999)、p.11

55 末廣昭(2000)、p.146-

は、前述のような開発主義に基づいて政策を運用したアジア諸国だけでなく、日本でも通商産業政策を中心として産業・企業の「自助努力」に重点が置かれて進められてきた⁵⁶。

ただし産業立地政策については、日本において通産省が産業立地政策という政策項目のもとで地域における産業活動問題を扱い、その立地地点を過密になった大都市部から地方部へ移動させる目的としていたと考えられるのに対して、今日のアジア諸国の産業政策の目標は、それぞれの国の経済発展段階や経済社会状況により多少異なるものの、基本的には開発主義に基づいて高度経済成長を維持することにある⁵⁷と考えられる。実際にアジア各国の産業立地政策を見ると、1960年代から自由貿易区、加工貿易区等の設定の試みは各国で見られるが、それらは保護主義・輸入代替政策から、競争導入・輸出志向政策への導入路となるものであり、本来は地域格差是正の手段として用いられたわけではなく、結果として多くの国でこうした自由貿易区、加工貿易区等、特にそのうち成功したものの大部分は大都市圏の近傍に位置することになった。結果としてアジア諸国の中で地域格差是正に直接的、包括的な影響を及ぼす政策を採っているのは、主だったものでは後述するタイの投資インセンティブ⁵⁸などに限られている。また日本の高度成長期においては少なくとも既存工業集積地域に対して抑制的な政策が行われたのに対し、現在のアジア諸国では、保護主義時代の規制を段階的に解除すると同時に税制を中心とした投資優遇措置を行うという形での政策誘導の流れに沿っており、地域格差是正目的での（中心部における）規制的な政策は見られない。

アジア諸国、特に東南アジア地域に共通して特徴的な産業立地政策として挙げられるのは、特定の工業団地（の一部）などで指定される自由貿易区・加工貿易区などの、いわゆる「特区」の一種である。これらは一般にFTZ(Free Trade Zone)と言われ、「通関当局の監督の下にあるが、通関領域外にあると見なされる、関税法上の特別地域の総称」であるとされている⁵⁹。日本と東南アジア諸国の産業立地政策の大きな違いの一つは、産業立地を促す手段として、こうした特定の地域のみ貿易上の優遇を与えることで、海外からの産業立地を促進し、かつ立地を誘導することにある。このことは、グローバル化が進んだ時期に経済成長を志向した政策として特徴的なものとなっている。

ただしFTZ自体の歴史は古く、15世紀ヨーロッパですでに、中東を主要な貿易相手地域としレバント(東邦諸国)と西欧の中継貿易とし十字軍以来急激に発達したベニス、ピザ、ジェノア、フローレンスといった都市が栄えていた⁶⁰。現在でもFTZはアジア諸国や開発途上国のみ政策概念ではなく、様々な地域で見られるものであるが、平光正はこれらを3つに分類して、アジア諸国のFTZの「輸出加工区」としての特徴を指摘している。具体的には、

- ①自由港（欧州・香港など）：FTZの原型であり、関税のみならず企業会計や商法上の制約からも自由な、貿易港としての区域。
- ②自由貿易地域（米国など）：当初の目的は貿易の拡大による雇用創出であったが、後から輸入加工型工場の立地による地域振興という目的が付け加わった。我が国のFAZもこれに近いが、

⁵⁶ 小野五朗(1999)、p.28

⁵⁷ 和田正武(1996)

⁵⁸ 和田正武(1996)はタイの特殊性を「タイの場合の投資インセンティブとしては、輸出振興、重要産業振興のほか、地域開発が大きな政策課題として取り上げられている。そして、これら政策目標に沿って法人所得税の3～8年の範囲での免除、輸入税の免除、外国の労働許可などが与えられる。」と指摘している。

⁵⁹ 平光正(1995)

⁶⁰ 宮川泰夫(1989)、p.139

目的はあくまで輸入の促進にある点が異なっている。

- ③輸出加工区（アジアなど）：域内の生産加工機能に重点があり、原則として製品の輸出が義務づけられる。関税対象外であることのほか、立地する外資企業、輸出企業に対し税の減免、国内規制不適用等のインセンティブがある。国内の産業や市場を保護しながら輸出振興による経済発展を目指す開発途上国に多く見られる。

の3つに分けることができるが、さらに中国の経済特区のように貿易を中心としながら複合開発化させるタイプ⁶¹や、保税工場⁶²のように一定条件を満たした工場を指定するタイプもある。

清成忠男⁶³は、先進国型のFTZを大きな開発の一部として関税を免除する地域を考えるものとして、開発途上国型と区別しているが、その点でみると、開発途上国型のFTZは産業立地誘導がまず第一義的な目的としてあり、そのために必要な生産インフラを中心とする社会資本を限られた財源の中から集中的に整備するという意図が主体となっていると考えられる。実際にアジア各国のFTZは、単独の政策として指定されることは稀で、必ずといっていいほど工業団地の整備と併行して指定が行われた。

一方、生田真人⁶⁴は、こうした開発途上国型のFTZを立地の対象とする外資系・輸出志向の進出企業について立地自由度が比較的高いとし、原材料や中間財・部品などを輸入し、完成品を輸出するための港湾施設もしくは空港という運輸基盤、工業団地・通信設備などの産業基盤、安価な労働力、の3つが確保できれば基本的にはどこでも立地可能であるとし、その建設場所は基盤施設が完備し優秀な労働力も得やすい首都圏が有利ではあるが、地価と賃金がより安価な地方都市でも輸出加工区の建設は可能であったとしている。このことから、工業団地の整備とならんでFTZの指定は、地域格差是正政策の一手段として用いられることになった。工業団地や他のインフラ整備と違い、こうした地域選別的な優遇制度は、財源のいらない産業立地の誘導手段として、アジア諸国で頻繁に用いられた。

⁶¹ 中国の経済特区では、前述したFTZのメニューを複合し、さらに拡張化したものとなっている。すなわち、特区内にはサブゾーンとして輸出加工区、工業区、高新技术区、商業金融区、観光区などが含まれ、総合的産業都市の体を為している。ここを海外資本受入の窓口とし、必要な社会資本も集中投資することで、経済的利益が倍加される。平光正(1995)より。

⁶² 加工して国外に出すことを条件に、部品材料を無税で持ち込める工場を保税工場という。福田拓生・高見幸次(1996)、p.27-31より。

⁶³ 清成忠男(1992)

⁶⁴ 生田真人(2000-c)、p.237

2. 4. グローバル化・情報化と地域格差

前節までは、アジアの経済成長を担った国家主導の工業化を前提とした地域格差是正に関する代表的理論や、政治・行政の状況について論じてきた。本節では、前節までの国家主導・工業化といった前提を半ば覆すような形で出てきたグローバル化と情報化のそれぞれについて、地域格差及びその是正政策との関連から論じる。双方とも現代的な話題で共に状況は進行中であることから様々な議論が行われているが、ここではそうしたもののうち本論に関係すると考えられるものを抽出し、アジアの国土政策にどのような影響を与えている、あるいは与えつつあるのかについて論じることとする。

2. 4. 1. グローバル化と地域格差

2. 4. 1. 1. グローバル化とは

グローバル化という言葉は一般に、貿易・投資の拡大、交通・通信技術の発達といった経済社会的要因に加え、冷戦の終結といった政治的な要因も重なって、これまで政治・経済・社会において最も強固な単位となってき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いう。国際的な貿易・投資や移動・輸送といった意味では、歴史を遡れば有史以来行われてきており、程度の違いという考え方もできるが、この点についてノックス¹が、「国際経済段階では、財やサービスは諸々の国の個人や企業により国境を越えて取り引きされるが、その取引は主権を持つ国民国家により厳密に規定される。グローバル経済段階になると、財とサービスは国境を越えて事業を展開するが、国の規制を緩くしか受けられないような寡占的グローバル企業のネットワークにより生産され、取引される。」と規定するように、グローバル化の影響は、単なる国際的な資源移動や活動の増大ではなく、むしろそうした影響によって国家による国民経済の統制力が弱まることを意味していると考えられる。経済のグローバル化が国家に与えた影響を最も包括的に捉えたサスキア・サッセンは、「概念としてのグローバル化は、国際投資や国際貿易の基準で把握されるような国境をまたぐ地理的国境と関係があるだけでなく、国家の公的統治機能の越境的民間領域への再配置と、国民国家内部から立法行為、裁判所の決定、行政命令を通じて依然として国家領土にあるグローバル資本に権利を与えるのに必要な機構の発展とに関係する」と指摘する。

また、ライアンズとサーモン²は、「経済のグローバル化は、近年の合衆国の階層構造内部で経済力を再結集するものというより、その過程でその都市階層を再構築するものであるといえよう」として、特に経済のグローバル化が国土・都市構造に与える影響を指摘し、「経済がグローバル化すればするほど、中枢機能はますます相対的に少数の場所、すなわち世界都市に高度に集積するようになる」というサッセンの分析を紹介している。

こうした主張に沿って、またインターネット等によって国境を越えて激しく情報が行き来する現実社会を反映して、グローバル化に伴う国家の弱体化、無力化が指摘される一方、これに対する反論も多く見られる。サッセン³も、「むしろ、金融と企業サービスのグローバリゼーションは、部分的に国家領土の中に埋め込まれた戦略的な網の目上の場の中に埋め込まれている。さらに、グローバルに活動する企業は、

1 ポール・ノックス(1995)

2 ドナルド・ライアンズ、スコット・サーモン(1995)

3 サスキア・サッセン(1999)

いまなお、国家領土の中において、これら企業が期待する所有権と契約の諸権利の保証を必要とする」として、グローバル化による国家の影響はとりあえず現在のところ、まだ限定的であるという見方を示している。

地域格差との関連においては、辻悟一⁴が、「多くの経済主体は（企業も人も）今日でもなおそれほど大きな地理的移動性を持ち合わせておらず、所在する地域の経済状況との関係がまだ相当に緊密なのであるから、そのレベルの空間経済といえども問題の外に追いやることはできない。国境の意味が一部ではやし立てられるほどに急速に減退はしない」としており、「だが、場所の繁栄か、人の繁栄かといった問題提起が絶えることがない事実に見られるように、空間レベルの格差を取り上げ、それ故空間格差是正策を採ることへの疑問はこれまでも強く存在してきたし、今後も存在するだろう。そしてこの疑問はとりもなおさず効率を重視する立場のものである⁵」と指摘している。また特に人流については、桑原靖夫⁶が「1992年に向けてEC域内の労働力移動の自由が保障されても、現実には低所得の国から高所得の国へ向けて顕著な労働力移動は展開しなかった。これには言語、地域、社会、文化などの障壁が存在することが一つの原因と考えられる。」といった例を挙げて、より国境の壁を越えやすい財の貿易が人の貿易を代替して地域格差是正（賃金率の均等化）に貢献するという見方を示している。

2. 4. 1. 2. グローバル化の理論体系

こうしたグローバル化に関する一般的、具体的な見方に対して、より体系だった理論としては、現在進行形の現象に対するものとしてまだ個々の現象から機能的に導かれた一時的な結論としての理論が多く登場する状態である。ヨハネス・シュミット⁷によれば、グローバル化に関連する理論は、①ネオ・リベラリズム(Neo-liberalism: Primacy of Free Enterprise Argument)（自由な企業活動の結果に関する議論⁸）、②ネオ・ケインジアン(Neo-Keynesianism: Statist Argument)（国家と違う都市での政策についての議論）、③社会学的理解(Critical-third Way: Sociological Understanding)（政府のグローバル化対応についての社会学的な個別理論）といった3点に分類できるとしている。

経済や産業立地のグローバル化に関する理論は、やや古典的なものとしてバラッサ(Balassa, B.)の経済統合の理論や、フーヴァーの交易障壁の理論などが挙げられる⁹。バラッサによれば、経済統合は国を越えた経済循環の増大を通じた、統合地域（及び各個別地域）の経済成長を目的にしたものであり、統合の結果、既存の国際関係が地域間関係へと大きく変化することが注目されるとしている。またフーヴァーは、各国間における交易障壁の存在が、生産中心地を分散させる効果を持っていることをモデルで説明し、グローバル化による交易障壁の撤廃が特定の生産中心地の集中的発展と販売領域の拡大を意味することを端的に示した点で非常に興味深い。

⁴ 辻悟一(2000-a)、p.96

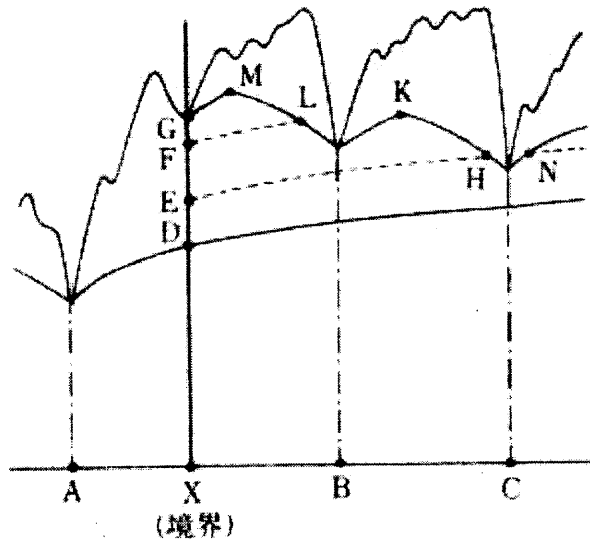
⁵ 辻悟一(2000-a)「経済的地域格差」、p.96

⁶ 桑原靖夫(1991)

⁷ Johannes Dragbaek Schmidt(1998)

⁸ 具体的には、①自由な国際金融が、経済学者や政府(官僚)の(対応)能力を超える、②無国籍企業(Stateless Corporation)の移動(Hyper-Mobility)が政府の規制、課税などに対抗する、③新市場や、政府以外のアクターが、政府を無力化する、④グローバル社会創造の中で、グローバリゼーションは中央集権を解体する、といった現象の原因としての議論、の4つ。

⁹ 鈴木洋太郎(1994)



(出所) E. M. フーヴァー (春日茂男・笹田友三郎訳) 『経済活動の立地』大明堂, 1970年(1948), 218ページ。

図2-6 フーヴァーの生産地と交易障壁のモデル
出典：鈴木洋太郎 (1994)

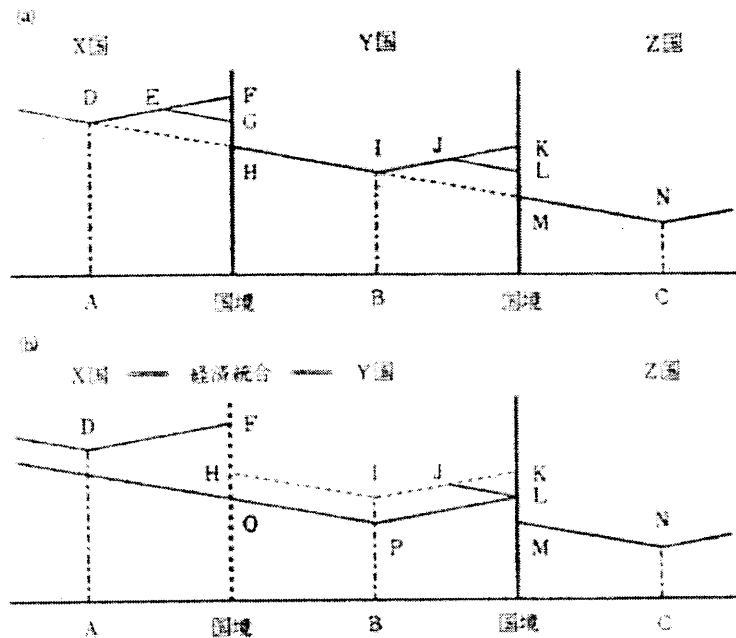


図2-7：フーヴァーモデルと経済統合の効果
出典：鈴木洋太郎 (1994)

また経済のグローバル化は、多くの経済学者に地理的な観点に目を向けさせることになった。その代表格がポール・クルーグマンである。クルーグマンは、従来の国際貿易論の特徴的仮定を、①比較優位による貿易を可能にする一般均衡理論、②完全競争市場、③規模の経済性の不在、④生産要素は国内では移動可能だが国家間では移動できない、⑤輸送費はかからない、といった5点とし¹⁰、グローバル化による現実の変化にこうした仮定についていけない状況になっていることを痛感して、より経済地理学に近いアプローチになったことを、鈴木洋太郎¹¹は指摘している。鈴木によれば、1990年代に提示されたクルーグマンの産業立地モデルは、生産要素が移動せず、財はコストなしで貿易できるという国際貿易論的なアプローチよりも、むしろ生産要素は自由に移動できるが、財の輸送にはコストがかかるといった古典的な立地論に近いアプローチをとって、国際貿易の新モデルを模索する中で産業立地のモデル化の素地が生まれてきたとしている。

一方、グローバル化による都市構造の変革については、その急激な変化についての実証研究を帰納的に理論としてまとめることによる世界都市論（仮説）が、一般にも非常に有名なものになり、実際の国土政策にも影響を及ぼすことになる。経済学的発想とは別の、地理学的な観点から出てきたこの理論については、次にまとめて論ずることとする。

2. 4. 1. 3. 世界都市仮説

都市システムの観点からグローバル化について論じたハイマーは、グローバル化が本格化する前の1970年代から多国籍企業の立地に注目し「多国籍企業にとって国境線というのは自動的に消滅してしまうインクで書かれた区画に過ぎない。少なくともまず第一に、多国籍企業を分析する単位としては、国家よりも都市の方に意味がある」「国際レベルから見ると、多国籍資本の集中化傾向は都市の世界的ヒエラルキー化を意味している。高度の意志決定は、いくつかの主要大都市～例えば、ほぼ北緯40度から50度の範囲で環を形成しているニューヨーク、東京、ロンドン、フランクフルト、パリなど～に集中されるであろう」「世界的に散財するより小さな都市は、特定の地域的問題に関する日常的な事業活動を担当するであろう。これらの都市もまた、ヒエラルキー的形態で配置されるであろう。より大きくより重要な都市ほどその中に企業の地域司令部が置かれ、より小さな都市には低次の事業活動しか割り当てられないであろう」¹²として、都市システムの問題に注目し、さらに世界的に大都市優位のヒエラルキー構造を予言するような指摘となっている。

こうした理論は、現実社会のグローバル化の進行に並行して研究が重ねられ、ジョン・フリードマンによって『世界都市仮説』としてまとめられ、それが多くの論者によってさらにまとめられ、応用されるに至る。

世界都市仮説¹³は基本的には、

1. 一都市の世界経済における統合の様態とその程度、及び新空間分業形態においてその都市に付与された機能の実態は、当該都市内部で生起する様々な構造的変化に対し決定的な影響を与える。

¹⁰ クルーグマン・P(1994)、p.160（訳者あとがき（北村））

¹¹ 鈴木洋太郎(1999)、p.117

¹² 鈴木洋太郎(1994)、p.153-

¹³ ジョン・フリードマン(1995-a)

2. 世界における各都市核群は、世界資本によってその空間組織や生産と市場の分節の上での「拠点」として使用される。その結果生じた結合関係を通じて、世界都市は一つの複雑な空間上の階層構造として編成される。
3. 個々の世界都市が備える世界的中枢管理機能は、それぞれが抱える生産および雇用部門の構造とその動態に直接的な影響を与える。
4. 世界都市とは、国際的な資本の空間的な集中とその蓄積が実現される中心的舞台である。
5. 世界都市は、大多数の国内及び国際的移民にとって到達すべき目的地である。
6. 世界都市形成を通じて、産業資本主義の主要な矛盾点、なかでもとりわけ空間及び階級上の分極化に焦点が当てられることになる。
7. 世界都市の成長には国家の財政能力を凌駕しがちな額の社会的費用が必要になることが少なくない。

といった7つの仮説からまとめられるが、最も重要なのは、多国籍企業の活動の拡大化やサービス業の多様化等を反映して、「単純に企業本社の集中によるというより、高次のプロデューササービスと金融サービスの集積を経由してグローバルな支配機能を行使することが可能となる」¹⁴ような世界都市の存在が確認されることである。

具体的に世界都市とは、

- ①国際機関や多国籍企業、政府及び国営企業や非政府組織といったグローバルな性格を持つ顧客に対応した高度の金融及び対法人サービス複合体の存在。
- ②多国籍企業や国際機関及び非政府組織等を通底する国際的な資本や情報、コミュニケーション・ネットワーク上の中枢機能の発達。
- ③専門職や管理者層、官僚や外交官といった能力のある国際的労働者を引きつけ、保持するに足る生活の質の存在。（これには、生活環境としての物的及び美的側面ばかりでなく、広く政治経済上の安定性の認知や世界市民性、さらには文化的生活といった要素も含まれる。）

といった基準から定義され¹⁵、こうした性質を持つ世界的にもごく少数の都市が、他の中小都市や後背地とのネットワークを介して諸活動を「支配」し、高度な知識集約を必要としない加工、組立、資源採掘といった依存的な諸活動の場として機能しているこれらの地域を、中央でまとめあげている装置を形成する¹⁶。

但し、必ずしも国家の影響がなくなるという論調ではなく、フリードマン自身「一国の首都（パリ・マドリッド・ロンドン・それにとりわけ東京）とそれ以外（フランクフルトやニューヨーク、トロントやロサンゼルス、サンパウロや大阪など）とは、区別して考えた方が望ましいだろう。必然的に一国の首府は「ヤヌスの」風貌を持っており、その他の都市に比べて、国家／地方的条件の考察を欠如したままでその「巨大な成長マシン」への発展だけを論じることは妥当とは言えない。首府としての都市に関する限り、

¹⁴ ドナルド・ライアンズ、スコット・サーモン(1995)

¹⁵ デビッド・サイモン(1995)

¹⁶ スコット(1996)

その成長に対する中央政府の意志の反映は無視することの出来ない要素なのである。」¹⁷と断った上で、グローバル化が国境を越えた世界都市を中心としたシステムの形成を促す様子を示しているのである。

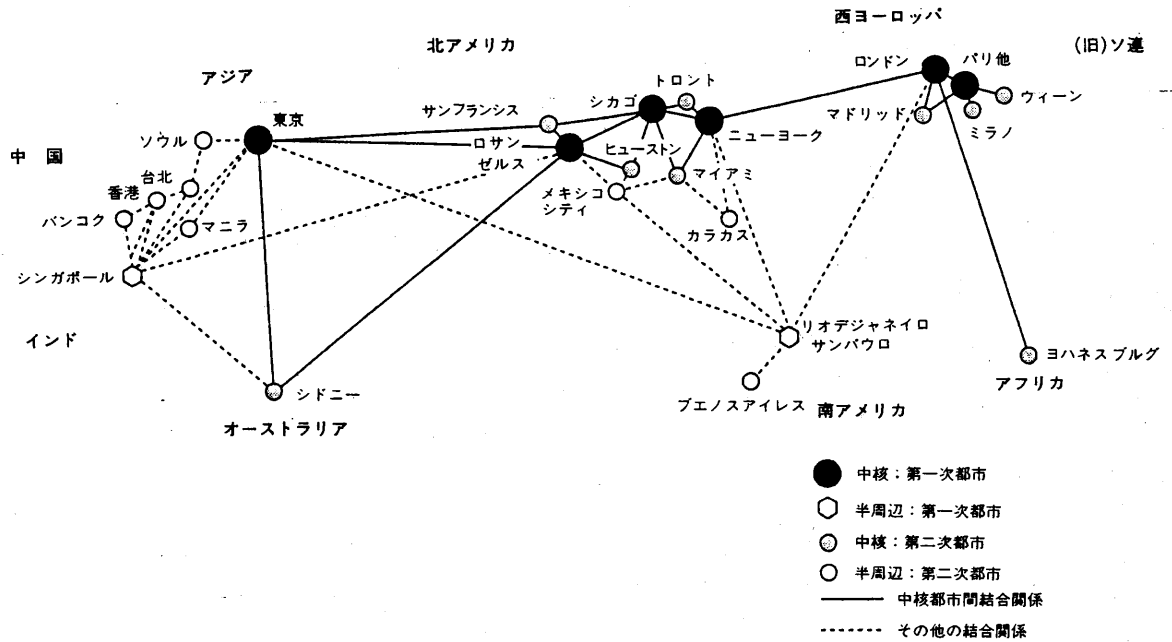


図2-8 世界都市の階層性

出典：ポール・L・ノックス, ピーター・J・テイラー (1997)

こうした世界のヒエラルキー的な相互依存関係を前提にした地域格差への考察としては、まずフリードマンが「経済の世界的な相互依存性が高まれば高まる程、地域及び地方の行政府は、現状としてその構成員たる市民の日々の基本的な生活状況に即応した行動をとることが困難になってきた。経済発展や雇用及び所得の分配に関する政治社会上の管理を旨とした伝統的な統治の構造は、国家が管理する領域を超越した、いわゆる経済的「巨人」間相互の情報流を媒介として作動する場所を超越した国際経済の論理に一方的に覆されてしまってきたのだ」¹⁸と指摘している。ヒエラルキーの下部に位置する多くの中小都市・後背地域の能力はグローバル化の中で決定的に削がれる。この場合の「地方」は中央政府に対するローカルガバメントを指していると思われるが、世界都市を持たない多くの中央政府（その多くは開発途上国）にも当てはまると推測できる。

フリードマンや他の世界都市論者はさらに、こうした世界都市システムの中にあつて（世界都市を含めた）都市の内部で生じる社会現象、特に貧困層への影響についても多く論じ、「世界都市化への貧しい労働者の急速な流入は、国外・国内移民の区別なく、住宅や教育・保険、交通及び福祉といった様々な社会的再生産に関する大規模な需要を生み出す。こうした需要は、超国家的資本の経済基盤の拡充を求める動

17 ジョン・フリードマン(1995-b)

18 ジョン・フリードマン(1995-b)

きや、社会の支配層が自らの再生産に関わる欲求から生じる別の需要とますます厳しく対立するようになる。この競争的闘争では貧困層、とりわけ新移民のそれが一敗地にまみれる傾向にある。」¹⁹、「それらは豪華で華麗な都市なのであるが、さらにはその華麗さ自体によって、自らの富の根元である絶対的な貧困が覆い隠されてしまっている。そうした富と貧困の併置は単に空間上のことにとどまらず、機能的関係としても成立する。つまり、豊かさと貧しさは定義の上からも相補的な機能ももつのである」²⁰、「(世界都市) システムは、強大な力と極度に脆弱な部門との間に横たわる不均衡によって構造化されており、そこでは莫大な富が、同一の都市内部もしくはそれ以外の都市ないし領域単位において深化する悲惨さや社会上の周辺現象と共存もしくは依存する関係にあった。」²¹といった形で悲観的な見方を示している。

さて、グローバル化の下でのこうした都市システム形成の理論仮説は、鈴木洋太郎の「国際的中枢管理機能」によるモノ・情報・ヒト・カネの高次のコントロール機能に関する研究²²に見られるような都市機能の概念や、マーコトゥリオの「環太平洋地域の機能的都市システムによる都市分類」²³に見られるような、様々な切り口からの現実の都市システムに関する概念の提示を多く生むことになった。

他方、こうした世界的な都市システムを前提としたグローバル化の見方に対して批判的な立場を示す意見も少なくない。自ら世界都市論者であるデビッド・サイモンは、こうした都市システムの提案が多様な論者によってバラバラに生み出されるといった問題、またそれぞれの固有の用語毎の精緻化に手間取り世界都市仮説自体がなかなか精緻化されないといった問題、さらに冷戦終結やアジア諸国の発展といった新しい現実的状况に対応する必要があるといった課題を挙げている²⁴。また田坂敏雄²⁵は、国際資本移動、サービス化・情報化などといったグローバル化特有の現象を統合した世界都市仮説の成果を評価しながらも、「都市機能の内容だけでは個別都市の具体的な都市形態や構造的変化を説明することはできない。なぜならグローバルな要因は都市成長の規定的要因として立ち現れたとしても、ナショナルな、またはローカルな歴史的・民族的(人種的)条件や政治経済的な条件のなかで初めて具体化されるもの」であるのに「(世界都市仮説には)都市が持つ固有の歴史的・文化的・政治的伝統や都市コミュニティへの関心が欠落している」²⁶として、特に都市内部での具体的な形態や変化についての表現には限界があるとしている。地域格差、この場合は世界都市とそれに従属的な中小都市・後背地の関係については、経済地理学者のスコットが「中枢にある資本主義国の大都市だけが唯一ホワイトカラーによるサービスの生産の特化しつつある、と考えるのは大きな誤り」とした上で、「実際のところこれは、それぞれの地域が立地で比較優位にあるものに特化し、企業間の関係(企業内の関係とは対照的な)を基礎に相互に市場を通じて取引するような、古い空間的分業と併存している。新しい空間的分業・新国際分業の元でのメトロポリスと後背地の関係に関しては、多くの修正が求められる」²⁷としている。特に地域格差では地方圏や農村部に当たる後背地、あるいは周縁については、世界都市仮説よりも楽観的な見方で「いわゆる周縁はもはや、未分化の非熟練労働者の大群を利用しようと工業化がまだ進んでいないところへ出てゆく単純定型化され

19 ジョン・フリードマン(1995-a)

20 Friedmann, J. and G. Wolff(1982)

21 デビッド・サイモン(1995)

22 鈴木洋太郎(1994)

23 ピーター・J・マーコトゥリオ(1999)

24 デビッド・サイモン(1995)

25 田坂敏雄(1998)

26 田坂敏雄(1998)

27 スコット(1996)

た自給自足的な分工場の、単なる受け皿ではない。新興工業国のおびただしい数にのぼる大都市が、重要な産業拡大を現在一通り経験している最中である」²⁸と指摘している。

また世界都市仮説は、現実の国土政策においてもその高次機能集積の内容を部分的に抽出した世界都市論の形で、日本の四全総などで用いられ、「世界都市」東京のさらなる機能強化という発想と「後背地」に当たる地方圏の反発で大きく揺れ動くことになる。一方、世界都市論におけるヒエラルキーの位置づけが必ずしも高くなかった多くのアジア諸国においても、政府が外資導入に関わる規制をゆるめて投資奨励地域の設置などの投資優遇措置を行うことで多国籍企業の進出を促進し、周辺諸国との競争を背景により高付加価値な工程の立地を奨励し、あるいは地域統括拠点(RHQ:Regional Head Quarter)の立地を特に優遇する²⁹様子は、明らかに高次機能の集積を目指して、自らの国が持つ最大の集積である大都市の位置づけを上昇させようという意図が見て取れる。

2. 4. 1. 4. ポーターのクラスター論

一方、グローバル化の時代の産業立地戦略として非常に有名な、マイケル・ポーターのクラスター論は、地域格差是正政策ではなく「新しいタイプ」³⁰の地域振興政策の理論であるとされている。しかしグローバル化や情報化の進展といった流れの中で、産業の新しい性質を踏まえながら国家政策との関係や企業立地についても詳しく述べていることや、実際に多くの地域振興政策でその概念が用いられてきたことから、ここでポーターのクラスター論を検討し、地域格差やその是正との関連性について言及する。

○立地論的な意義

ポーターは、「相互に関連した特定の産業活動が地理的に集積する状況」をクラスターと呼んでいる³¹。当初はその著書『国の競争優位』³²において、すでにクラスターの概念を提示していたが、その当時は個別地域ではなく国を基本的な分析単位にしていた。ポーターのいう「国の競争優位」を支える基本条件は、単なる生産コストの差ではなく、①天然資源、資本、労働力などの要素条件、②洗練された消費者の製品の品質や価格に対する「厳しい目」を含む需要条件、③企業の経営組織とライバル企業間の激しい競争関係の存続、④輸出産業を支えるサポーティング産業（素材産業や金型、鋳物、デザイン技術等）の集積と地理的集中、の4つにあると主張した³³。

このクラスターをベースとした経済開発アプローチは、（特定業種の）産業政策と混同されることがあるが、実際には、クラスター理論と産業政策は、その理論的な基盤という意味でも政府の政策に対する意味でも根本的に異なっていると、ポーター自身が指摘している。「産業政策は、国際競争（というより、もっと一般的に立地間の競争）においては、ある産業が他の産業よりも富を形成する見込みが高いという

²⁸ スコット(1996)

²⁹ 例えば、シンガポールはアジア拠点誘致政策として、1986年に地域統括本部(OHQ)に対する、1994年には事業統括本部(BHQ)に対する税制優遇措置を設け、1996年末でこれらの資格を取得した企業は100社を突破している（鈴木洋太郎(1994)）。香港やマレーシア、タイ等、他のアジア諸国もこうした政策を取っている。

³⁰ 一方で、加藤和暢（加藤和暢(2000)、p.255）は、ポーターのような考え方はすでに元々経済地理学に存在しており、「一種の「既視感（デジャブ）」を禁じ得ない」と指摘している。

³¹ 鈴木洋太郎(1999)、p.119-

³² マイケル・ポーター(1992)

³³ 末廣昭(2000)、p.57

考え方に立脚している。望ましい産業、つまり成長産業やハイテクを用いる産業を、支援の「ターゲット」にすべきであり、競争優位は主として規模に対する利益を増大することで決定すると考える」としているのに対し、ポーターが唱えるクラスター理論はこうした発想とは全く違い、「生産性の成長に影響を与えるのは、個々の企業の規模よりもむしろクラスター内部の相互関係やスピルオーバーである場合が多い。・・・したがって、特定のクラスターに限らず、既存の、あるいは新興の全てのクラスターが注目値する」³⁴として、特定産業ではない様々な産業・または産業活動の組み合わせから生産性の向上が実現されるという見方を示している。そして、それを達成するために、クラスターには「4つのダイヤモンド」³⁵すなわち

- ①要素条件：熟練労働者やインフラストラクチャーなど、任意の産業で競争するのに必要な生産要素に関するポジション。
- ②需要条件：その産業の製品やサービスに対する国内市場の需要の性質を示す。
- ③関連産業・支援産業：国際的な競争力を持つ供給産業とその他の関連産業が国内に存在するか否かを示す。
- ④企業戦略・構造・競合関係：企業の設立・組織・経営や、国内での競合関係の性質を左右する国内の条件を示す。

が必要であると言及した。

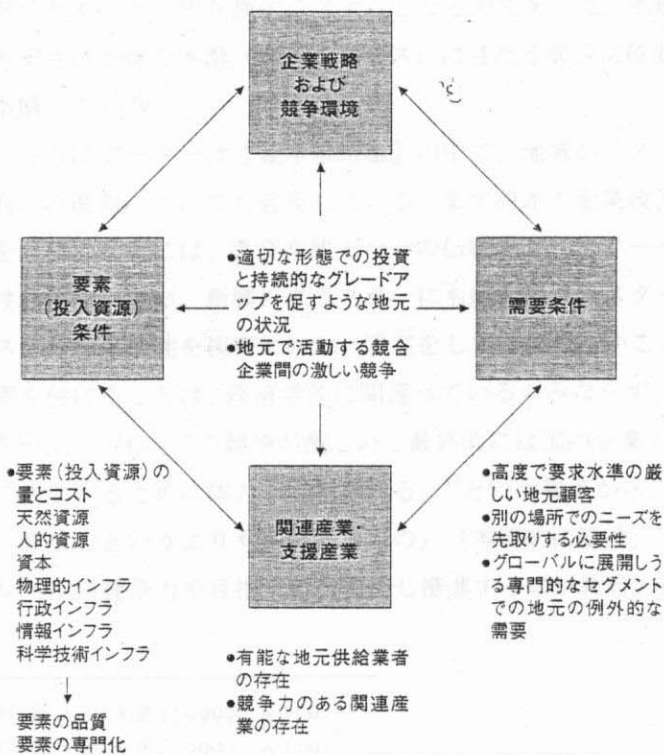


図 2-9 立地の競争優位の源泉
出典：マイケル・E・ポーター（1999）

34 マイケル・E・ポーター(1999)、p.173-

35 マイケル・E・ポーター(1999)、p.12

ポーターのこうした考え方は、当初、著書の題名が示すように「国の」競争優位についての興味であったが、次第に国よりも地域に焦点を合わせてきている³⁶。このことはグローバル化のもとで、産業集積地・経済中心地としての地域の重要性や地域の競争優位、転じて「国」という単位の重要性の低下といったことが指摘できるだろう。クラスターに関する具体的な議論も、その単位を地域に落とすことでより鮮明になってきたと同時に、実際の地理的集中についての議論もより具体的になってきた。このことについて鈴木洋太郎³⁷は「グローバル化が進む現代においても、シリコンバレーに代表されるように特定の地域に競争力のある特定の産業が集積している。輸送・通信手段の発達で、世界のどの場所からでも経営資源の調達が可能になってきているが、競争力における地理的条件の重要性は今なお大きい。こうしたグローバル化の中での地理的条件のパラドックスを考えると、クラスターの役割がわかってくる。グローバル化の中での競争優位は、遠隔地でのライバルには真似のできないようなローカルな要因に関わっており、シリコンバレー等のクラスターが持続的な競争優位を生み出すような地理的な基盤になっている」と指摘し、ポーターの議論がグローバル化での産業立地の性質をよく説明していることを述べている。

具体的には、「『ダイヤモンド』内の個々の決定要因の影響やその相互強化が、国内での地理的近接性によって高められる」「ライバル、顧客、供給企業が集中していると、効率化と専門化が促進される」「関連のある企業が地理的に集中するときに、クラスター化の過程及びクラスター内の産業の相互交流が最もうまく進行する」「場所の近さによって、『ダイヤモンド』内の別々の影響力が真のシステムに高められる」といったことである³⁸。「クラスターは、直接にはダイヤモンドの一角を占めるに過ぎない（関連・支援産業）」のであるが、そこに立地をともにすることから生み出される「人間同士のつきあい、直接に顔を合わせたコミュニケーション、個人や団体のネットワークを通じた相互作用」が働くことによって、ダイヤモンドは相互強化システムとなるのであった。加藤和暢は、図2-9でポーターが関連・支援産業をまさに野球の本塁（ホームベース）に当たる部分に位置づけたのは、その点を象徴するものといえろと指摘している。

さらにポーターは『競争戦略論』の中で、地域が「ダイヤモンド」を形成するために必要な国（中央政府）の役割についても言及している。まず前述の産業政策との違いに関連して「クラスターへの取り組みを成功させるには、農業や観光などの伝統的クラスターや、衰退しつつあるクラスターまで視野に入れなければならない。新興のクラスターにも既存のクラスターにも同じ様に取り込む」³⁹として、様々なクラスターの可能性を視野にいれ、限定をしてはならないことを挙げる。さらに「クラスター間に優先順位の差を付けることは、経済学的に間違っているのみならず、民間部門の大部分から、その正当な権利を奪う」⁴⁰とし、「国内での競争が激しいと最終的には国内企業もグローバル市場に目を向けるようになり、そこで成功するために体力も強化される」⁴¹という視点から、競争促進を唱えている。その中で政府の役割は「直接的というよりも間接的なもの」「本質的に脇役」⁴²であり、「企業が大きな野望を抱き、より高いレベルの競争力を目指すのを奨励し推進するのが政府の役割」であるとして、（特定の）企業や地域の競

36 鈴木洋太郎(1999)、p.119-

37 鈴木洋太郎(1999)、p.119-

38 加藤和暢(2000)、p.248

39 マイケル・E・ポーター(1999)、p.159-

40 マイケル・E・ポーター(1999)、p.159-

41 マイケル・E・ポーター(1999)、p.27-

42 マイケル・E・ポーター(1999)、p.32-

争優位の形成プロセスへの直接介入はうまくいかないとしている。このことに関連して、「全国レベルでの政策では最低限の水準の設定にとどめ、公共投資の判断はより小さな地理的レベルに任せるべきである。また、州・地方レベルでの実施に即した政策調整のさまたげとなる中央集権化や硬直化を避けるべきである。経済開発プログラムは、多数の地理的レベルにおける並行した取り組みを織り込むようにしていくべきである。」⁴³と、地方分散までも視野に入れて述べているのである。

こうした指摘は、これまでアジア諸国が経験してきた開発主義に基づく産業政策や、地理的な産業立地政策・地域格差是正政策と全く相反するものとなっている。アジア諸国は、程度の違いはあるがこれまで特定産業の保護や育成によって成長を遂げてきた。特にマレーシアが顕著な例であり、経済成長戦略にあたり、国内での競争をなるべく避けるべく様々な政府関連企業を設立し、産業活動を調整しながら成長を促してきた。産業立地政策においても、アジア地域では概ね、国内の競争を促すのではなく逆に国内の特定の地域（例えばFTZ）を優遇して公共投資を集中してインフラを整備し、国内の調整を図りながら他の周辺諸国に負けない立地環境を整備し誘致を促進してきた。なにより『競争戦略論』の重要な視点である「国内の競争」を避ける形で中央政府が調整してきたのである。こうした見方は、ポーターの「国内の競合関係によってしか得られないダイナミックな改善」⁴⁴といった見方とは全く反対のものとなっている。

○途上国のクラスター

ポーターは、途上国や新興工業国のクラスターにも言及している。集積による経済効果を「企業やクラスターのタイプに関係せず、開発途上国において最も大きな意味を持っている」としながら、「都市における一般的な集積による経済効果は、全体としてはその意義を弱めつつあるように見える。というのも、市場の開放と通信・輸送コストの低下により投入資源や市場へのアクセスが容易になり、また似たようなインフラストラクチャーを整備する立地や国も増えているからである。・・・開発途上国でも先進国でもクラスターは生まれるが、開発途上国のクラスターは深みという点で見劣りし、これが成長の大きな妨げになっている。」「発展途上国におけるクラスターは、参加者の数が少ないだけでなく、その社会関係という点でも異なっている。多くは、少数の大企業や政府機関、流通業者を中心とした階層構造やハブ・アンド・スポーク型のネットワークとなっている。」⁴⁵として、途上国の大都市に集中する企業による集積は、自らが唱えるクラスターという意味での集積効果をあまり生んでいないことを指摘している。その理由としては「国内の教育水準やスキル水準の低さ、弱体な技術、資本へのアクセスの弱さ、各種機関の発達不足といった理由でクラスターの形成が妨げられてしまう」こと、また「政府の政策がクラスター形成にマイナスになる場合もある」⁴⁶こと等を挙げている。

また現在多くのアジア諸国で見られる国土構造、すなわち大都市への集中状況については、「開発途上国では、経済活動の大部分がバンコクやボゴタといった大規模な首都近郊に集中しがちである。こうした集中が起きるのは、中央から離れた地域にインフラストラクチャーや各種機関が整備されておらず、利用できる供給業者などが存在しないと言う状況を反映している。また、中央政府が競争管理に介入しすぎるといった事情もある。そのせいで企業は、権力機構や、事業を行うために必要な許認可を行う当局の近くに集まってしまうのである。多くの開発途上国では、産業は集中しており、農業や資源生産を除けば、中央

43 マイケル・E・ポーター(1999)、p.146-

44 マイケル・E・ポーター(1999)、p.27-

45 マイケル・E・ポーター(1999)、p.169-

46 マイケル・E・ポーター(1999)、p.115-

から離れた地域では何の活動も行われていない。」⁴⁷と指摘した上で、「こうした経済地理パターンは、地理的な拡散と専門化（クラスターの形成）というパターンに比べると、生産性の点では費用が高くついてしまう」「多くの都市圏がそれぞれにクラスターとして特化しているという特徴を持つ経済地理の方が、一つないし二つの多角化した巨大都市に基づく経済よりも、はるかに生産性が高いようである」として、こうした集中に批判的な見解を見せている。その理由として「渋滞やボトルネック、柔軟性の欠如のせいで管理費用が高く、効率が大きく損なわれる」こと、「生活の質が落ちること」などを挙げているが、こうしたことから「集中型の経済から、専門化した産業やクラスターからなる分散型の経済への移行が、経済開発に向けたもう一つの必要不可欠な課題となる」と指摘しているものの、そのための手法については「小都市や町村にはインフラストラクチャーや基本的なクラスターが存在しない（ため企業は中央から離れようにも離れられない）」という原因を挙げるに留まり、具体的な方策を示しているわけではない。

○クラスター論とアジアの国土政策

ポーターは途上国のクラスター形成の条件として、「低所得経済（一人当たり国民所得が8000～15000ドル）から先進経済に脱皮するには、クラスターの開発が決定的な要因のようである」⁴⁸としているが、NIEs、ASEANなどのアジア諸国は、シンガポールのような都市国家を除けば、80年代～90年代の経済成長を経て現在そのレベルに達しつつあるかどうかという状況である。ポーター自身、競争を創り出すような政府政策について「経済発展の初期の段階にある国は例外」⁴⁹としているように、クラスター論は現代のグローバル化と産業構造の変化をうまく取り入れた地域振興政策の基本理論といえるものの、基本的にはすでに開発された国での理論であり、そのままの形で多くのアジア諸国に適用するのは難しいと考えられる。しかし、国土政策に関連した事項では考慮に入れるべき点が多い。

何より重要なのは、グローバル化・情報化の時代に生まれ、実際に多くの論者に取り上げられているポーターの理論が、経済成長を支えたアジア諸国の産業立地政策やその前提となった開発主義・国土政策と相反するものとなっていることは、開発主義とそれにもとづく国土政策が変化を余儀なくされつつあることを示している。これまでのアジア諸国は競合を避けるべく政府が積極的に調整し、あるいは肩代わりすることで産業活動を誘導してきたが、ポーターは「4つのダイヤモンド」の中で、とりわけ④企業戦略・構造・競合関係を重視してそれを中心としたクラスターの形成を唱え、また政府の役割を限定している。こうしたポーターの理論の前提とするものが正しいとすれば、開発主義とそれに基づく国土政策は、中央集権という前提から、実際の産業立地政策の手法まで、様々な部分を否定されることになる。

しかし一方で、多くがまだ途上国と呼ばれているアジア諸国では、ポーターの唱える「4つのダイヤモンド」のうち、残りの①要素条件、②需要条件、③関連産業・支援産業、も非常に不足している。これまでアジア諸国ではこれらが集中して大都市で供給されてきたが、クラスター形成という観点からみれば大都市ですら十分ではなく、また大都市にくらべて地方圏はさらに不足している状況である。例えば要素条件では、これまで途上国でもある程度供給されてきた「労働力の集積や地元で調達できる原材料」は「知識集約型の産業においては競争優位になら」ず、「高卒や大卒程度の教育水準の労働力」は、「現代の国

47 マイケル・E・ポーター(1999)、p.118

48 マイケル・E・ポーター(1999)、p.115-

49 マイケル・E・ポーター(1999)、p.32

際社会においては何の競争優位にもならない⁵⁰と見なす一方、「最も重要なのは、持続的で大規模な投資を含み、専門性の高いものである」として「産業固有のニーズに沿って高度に専門化された要素」を必要とするとしているが、多くのアジア諸国、とりわけ地方圏でこうした条件は望みようもない。

こうした議論は、これまで様々な生産要素を政府主導で集中してきた途上国に様々なジレンマを生み、悲観的な見方を呼び起こすことになる。国土政策に関連する地理的な立地政策においては、これまでのように政府主導で、限られた財源を集中的に一部の地域に投資し要素条件などクラスター形成のための基礎条件を整えることと、中央政府が直接的に産業活動に介入せず企業間・地域間競争を促すことは、かなりの部分で矛盾した取り組みとなる。ヒルシュは、途上国からの視点ではないが、立地あるいは地域格差の観点から、クラスター論について「空間的な社会経済的特化は、反対に、国際的な立地競争の本質的要因になっている。すでにこうした理由から、資本のグローバル化は、地域的に非常に不均等な発展と結びついている」「(クラスターへの取り組みのの帰結として) 生じる可能性が高いと思われるのは、多様な『立地点』間で質を巡って破滅的な競争が勃発するという事態⁵¹として批判的な見方を示している。

一方で、現在も実際にマレーシアのように「クラスター」という言葉を使って様々な関連産業の集積を形成する政策を打ち出している国があるが、こうした政策がポーターのクラスター論に準じているかについてはそれぞれ個別に検討する必要がある。すでに指摘したように、マレーシアの場合は政府が経済活動に関わる度合いが高く、それは新しく誘致を進める情報産業についてもいえるし、産業立地・地域振興という面でも政府の与える影響力は、ポーターのいう「(控えめな) 政府の役割」より遙かに大きい状況となっていると考えられる。

2. 4. 1. 5. グローバル化とアジア諸国の国土政策の課題

さて、世界都市仮説やクラスター論等を筆頭とした様々な研究・調査によって、グローバル化の時代における都市・国土構造や産業立地(政策)を取り巻く状況が明らかにされてきた。しかし、開発主義に基づく国家主導の経済開発と、グローバル化による国家の影響力の減少という矛盾に対する回答は、こうした研究・調査によっても未だ明らかにされていない。

アジア諸国における製造業の振興による経済成長は一律に輸出産業で支えられており、特にその度合いは後発の新興工業国においてより大きくなっている。それは端的に輸出依存度に表れており、加工貿易で先行的に経済成長を遂げた日本が概ねGDPの10%前後で推移しているのに対し、後発の新興工業国のそれは一貫して高くなっている(表2-5)。こうしたことから少なくとも経済危機が発生する1997年まで、アジア諸国はグローバル化の恩恵を大きく享受していると一般には考えられていたが、一方で、グローバル化のより本質的な特徴である国家、国境の影響の減少は、前節で述べたようなアジア諸国の経済成長の前提である国家主導の開発主義と基本的に背反する現象となっている。

経済成長を支える産業政策においても、末廣昭⁵²が、(グローバル化以前の)50年代末以降の日本が、「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(1990年~2000年代)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として、日本と東南アジアの産業政策に決定的な違いがあると指摘している。末廣

50 マイケル・E・ポーター(1999)、p.15

51 加藤和暢(2000)、p.254

52 末廣昭(2000)、p.153

は、かつての日本が行ったような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現在の東南アジアではできないとしているが、それは当時いわばグローバル化以前の「閉鎖経済」という前提があったためと指摘している。一方のアジアの新興工業国は、国家による産業政策や産業立地政策に大きな制約がかかり、海外からの資本流入等を含めたより活発な経済活動の促進条件におもねる形で産業政策が編成され、それはしばしば規制の撤廃など、政府の役割の減少に繋がると同時に、国土政策の影響力の低下とも繋がる。城所哲夫⁵³はこうした状況から、「高度情報化・グローバル化の時代にあつては、開発途上国においても、産業立地の空間的配置は、グローバル規模の競争を前提条件として、高度の産業インフラ水準、管理・専門職層のための高質な生活水準を求めて大都市圏へと集中する」とし、「このような現実のもとでは、地方への均質な産業立地を誘導しようとする従来型の国家主導の拠点開発は、地方への不効率な投資配分の結果、バンコク首都圏での都市整備を遅らせてきた」として、開発主義の下で行われてきた国土政策が現状の課題に合わないものになってきていることを指摘している。

単位: %	1975年	1980年	1985年	1990年
日本	11.2	12.5	13.0	9.7
韓国	24.4	28.6	33.7	26.8
シンガポール	95.6	177.8	124.4	148.7
タイ	15.1	19.8	19.4	29.1
マレーシア	42.7	56.3	52.8	72.6
インドネシア	24.4	31.6	22.2	25.3

表2-5 アジア各国の輸出依存度の推移 (1975-90年)
出典: 橘川武郎(1998)「経済開発政策と企業」(東京大学社会科学研究所編『20世紀システム4-開発主義』)

こうした背景を踏まえて本論文では、先行的に経済開発が行われた日本と、グローバル化の下で成長を遂げたタイ・マレーシアの国土政策及びその結果としての産業立地政策について、後の章でそれぞれ詳しく検討し、個々で述べた開発主義に基づく国土政策とグローバル化の矛盾の状況についてまず実証研究を踏まえて明確に示し、今後の地域政策のあり方について検討することとする。

2. 4. 2. 情報化と地域格差

アジア諸国の国土政策や地域格差是正政策のもう一つの前提となっていた工業化による経済発展についても、近年、「IT革命」という言葉に代表される情報化によってその様相が変化しつつあると考えられている。また地域格差との関連で言えば、情報化は高度の通信技術によって距離の障壁を減少させ地域格差是正に貢献するという意見と、付加価値の高い情報のやり取りはこうした技術によっても解決されず逆に集中化を促すという意見が対立した状況であり、技術革新が未だ続くこの分野では結論が出ていない状況である。しかしすでに国土政策や現実の産業立地に与える影響も非常に大きく、マレーシアのように情報化を国土政策の中で大々的に謳い、工業化にかわる基盤産業としての育成を目指す国もあることから、ここで情報化や情報産業についての文献レビューを行い、本論文で検討すべき点を明らかにする。

⁵³ 城所哲夫(1999)

2. 4. 2. 1. 情報化と集中・分散

日本では、工業化を中心とする経済成長が始まる1960年代後半から、将来の高度情報化、また大規模な産業構造改革は多くの論者によって予見されていた。経済の発展段階という観点から情報化社会について述べたのは、梅棹忠夫が1960年代の中頃に言い出したのが初めてだと言われている⁵⁴。しかし情報化社会の到来が本格的に指摘され、社会的認知を得たのは、1980年（日本語出版は1982年）のアルビン・トフラーの『第三の波』⁵⁵においてである。トフラーは第二の波、すなわち工業化社会の特徴として「規格化」「専門化」「同時化」「集中化」「極大化」「中央集権」といった性質を挙げ、これが第三の波、すなわち情報化社会に移行するに従ってこうした性質が次第になくなっていき、多様化・分散化が生じることになる」と指摘している。しかし、さらに情報化が本格的な技術革新によって経済革新を並行させるに至るのは、1990年代、特にインターネットが普及する1990年代後半になってからと考えられる。月尾嘉男⁵⁶は、1990年代の情報通信の経済革命について、①均一料金制度による距離概念の変質、②定額料金制度による時間概念の変質、③移動端末普及による位置概念の変質、④情報資源本位による空間概念の変質、といった4つの性質と、それを反映するインターネット、携帯電話、無店舗販売会社のような具体的な例を挙げて、産業構造や経済構造の本格的な変化を指摘している。

情報化にともなう地理的な傾向、すなわち分散かそれとも集中かという議論は、まだ情報化が概念的な議論として行われ実証研究の段階に入っていなかった1990年代初頭までは、トフラーが「第三の波によると、サービス産業の進展につれ空間・時間の分散化が起こる」としたのを始め、オブライエンの「地理の終焉」⁵⁷という言葉が象徴するように、多くの論者が情報化によって経済活動が地理的に分散すると考えていた。距離に比例しない情報課金制の実現によって「地方都市はINS計画（高度情報通信システム(INS)計画）の多大な恩恵を受ける」⁵⁸といった指摘などが典型的である。1989年には月尾⁵⁹が、工業化社会が都市への集中を促進してきた社会形態であったのに対し、情報産業は必ずしも集積を必要とせず、結果として「これまでの大量に集中した都市を支えていた基盤技術が、より分散的な生活形態なり定住形態でも成立するような技術に変わってきたということです。こういうものが社会に適用され、集積の不利益が加速されることによって、社会全体として大きな分散化傾向が起こりうる」とまとめている。但し月尾は同時に、フェイストゥフェイスの情報の重要性も同時に指摘した上で「情報社会は、衛星通信の技術とか、通信料金の遠近格差の解消により分散を促進しているが、一方では集中傾向の促進もしており、ここが今後どうなっていくか面白いところ」「技術は一方で分散を促進するが、その技術が扱う情報自体は、集中を加速するという矛盾した動きが情報社会では起こっている」として、その後の動向を注視すべきという結論を示している。

しかし、情報化に伴う技術革新の成果が一般にも普及し始めてきた1990年代中半以降は、実証研究などに基いて、情報化によって経済活動はむしろ集中するという意見が大勢を占めるようになった。世界的に

⁵⁴ 齊藤忠夫(1994)

⁵⁵ アルビン・トフラー(1982)

⁵⁶ 月尾嘉男(1999)

⁵⁷ 経済活動における「距離の暴虐」は、情報通信技術の革新などによって終焉し、国際金融取引についてみれば地理という文脈は意味を失ったと主張するオブライエン(O'Brien R.)は、1992年に上梓した著書『グローバル金融統合』のサブタイトルに「地理の終焉」という象徴的な表現を付した。加藤和暢(2000)、p.246より。

⁵⁸ 前野和久(1983)

⁵⁹ 月尾嘉男(1989)

も、「高度技術及び遠距離通信時代である現代では、何よりも情報通信という基盤部門の重要性が増してきており、直接世界経済の中核都市や他の首府間と情報網で連結され商工業及び金融資本の世界的流動を集中管理している中核都市の各首府に比べて、半周辺及び周辺地域の都市との格差がますます広がってきた」⁶⁰とサイモンが指摘するように、グローバル化と共に情報化、高度通信技術の発展が機能の集中を促すといった指摘が多くなってきた。

日本においても、特に1990年前後において東京一極集中が最も激しい時期であったこともあり、顧客との接触やフェイストゥフェイスの情報の重要性等による集積を重要視する見解が多くなっている。東京都企画審議室⁶¹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といわれたが、これまでのところはむしろ逆に集中を強めている面がある。これは、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」⁶²として、普遍化しにくい情報の価値の上昇、またそれに従い通信技術の進歩でやり取り出来る情報の価値の相対的な低下、といった状況の変化があると指摘している。フェイストゥフェイスの情報に代表されるような、普遍化しにくい情報の価値の上昇については、1980年代後半の東京一極集中に関連して様々な論者が意見を述べているが、インターネットが普及した1990年代後半においても、加藤敏春⁶³がITベンチャーのビジネスという観点から、「ベンチャービジネスにとってゼロワン化できる情報だけでなく、ひらめきやアイデアが自由に交換されることが必要になることである。このような情報はインターネットでは交信できない。少人数の人々が集まってフェイス・トゥ・フェイスでアイデアやひらめきを交換するという過程からはじめて起こってくるものであり、インターネットが発達すればするほど、ゼロワン化できない情報の役割が大きくなる」といった形で指摘している。神野直彦⁶⁴も、こうしたことを踏まえながら「情報知識産業が基軸産業になると、情報インフラを整備しても基軸産業が集積するとは限らない。逆に、国際的に情報知識産業を集中させた地域からの指示を効率的に受ける衛星的地位に貶められかねない。」と述べている。

こうした議論から2000年代は、金子高志・中出文平⁶⁵が指摘するように「情報化の進展に伴って、都市形態の変容については、「集中」か「分散」かという二者択一の議論では実態を説明出来なくなっている」として、集中・分散のいずれの結論も出しにくいといった論調が多くなっている⁶⁶。金子・中出は、その原因としていくつか挙げている⁶⁷が、中でもこれまでの集中・分散の議論が企業の通信コストや通信コスト、地代等の均衡の結果として起こる立地現象、すなわちサプライサイドの形態変化のみに注目した単純

60 デビッド・サイモン(1995)

61 東京都企画審議室(1989)

62 林上(1995)、p.203

63 加藤敏春(1997)、p.30

64 神野直彦(1999)

65 金子高志・中出文平(2001)

66 古くは、1970年代から都市社会学者マニュエル・カステルのように、「情報処理過程の合理化によって形成される新たな企業組織構造は、低次レベルの諸業務が自動化され分散的に処理されるという意味で非常に「分散的（分権的）」であると同時に、公示の意思決定中枢が強化されるという意味で完全に「階層的で集中的（集権的）」である。・・・これに対応して企業組織の空間的立地パターンも集中と同時に分散が進むという複雑な過程をなす。」として、情報化による集中分散の動向が一意的には定まらないという見解も確かに存在していた。豆本一茂(2000)、p.137-138より。

67 「第一に空間的な制約は情報化が進展しても企業側と就業者の選択行動の結果として存在し続けること、第二に企業の立地行動は通信や通勤、地代といった立地コストの均衡点のみでは説明されないこと、第三に情報化の進展によって企業と就業者の地位が空間選択については逆転し（て就業者側の論理がより強くなつ）たこと、第四に都市の自動車依存体質は変化していないこと」を挙げている。

化された議論であったのに対して、情報化の進展に伴う変化が、情報・知識による付加価値生産の大部分を担う就業者の地位を企業に対してより高くするということに基づくようになるという指摘が重要と考えられる。前述の神野は、情報化が集中を促すとしながらも、「情報知識産業を集積させるには、生産機能支援の社会資本よりも、生活機能支援の社会資本整備が「鍵」を握る。というのも、情報知識産業を集積させるのには、情報や知識を発信できる人間の存在が重要となるからである」⁶⁸と指摘している。この就業者、あるいは人間一般を満足させるような「生活機能支援の社会資本整備」が実際にどのようなものでどこに位置するか、具体的には大都市における多様なアメニティ施設や瀟洒な雰囲気といったものか、あるいは地方農産漁村における自然豊かな環境なのかによって、集中・分散が決まると考えることができるだろう。

2. 4. 2. 2. 情報化と地域格差是正

インターネットを中心とした情報技術の革新が、本格的には1990年代後半から始まったことや、まだ多くのアジア諸国が既存の工業化を前提とした経済成長や地域格差是正政策を続けていることもあって、情報化を前提とした地域格差是正については、まだそれほど多くに議論がなされているわけではない。

情報化が国土政策に及ぼす影響については、「都心の業務地域にオフィスが集中し、そこへの通勤が都市構造を形成するという計画概念は意味を喪失するし、国土の均衡ある発展を考慮して産業基盤を全国に配置するという国土計画も根本からの見直しを要求されるようになる」とする月尾⁶⁹の主張が典型的である。月尾は「情報の本質は差異にある。最初は絶大な価値があるが、第二にはほとんど価値がないのが情報の性質である」「情報に関係する手段の技術革新と経済革新が進行してきた結果、距離・位置・時間・面積・容積などの単位が重要な意味を保有していた地理空間の役割が縮小し、それらが殆ど意味を為さない情報空間に生産活動や流通活動の相当部分が展開するようになる」とした上で、「地理空間を前提として構想されてきた国土から地区までの計画構想が根本から再考される必要がある」「これからの生活や生産の主要な舞台になる情報空間での構想は他所とは相違する独自の内容を立案することが必須条件である」と結論づけている。

また地域格差との関連では、1990年代末から「デジタルデバインド(Digital Divide)」という言葉で情報化が促す様々な格差の拡大が、現在生じ始め将来的に深刻化する新たな社会問題として懸念されている。金子高志・中出文平⁷⁰は、情報化がグローバル化とともに「競争社会」という概念を作り上げ、地域格差に関しても、空間分極の現象が経済競争における勝者と敗者の分極の帰結として(肯定的に)判断される傾向があるとしている。これに対して、地域格差是正という観点から考察するならば、情報化によって生じる地域間の問題を「デジタルデバインド」といった言葉で明確に示すことにより、「デジタルデバインドと都市間競争は、全く次元の違う問題であ」⁷¹り、様々な問題を引き起こすと考えられる分極化を抑制し、一定の均衡を保つ政策の必要性が求められるということになる。ただし、デジタルデバインドに関する実証研究はまだ始まったばかりで、格差の基準となっている要素が、地域の他にも年齢、所得、学歴、民族など様々であり元々これら同士も関連し合っていることから、デジタルディバインドに関して「地域の」格差是正政策が本来的に必要なかどうかは判然としない状況である。

68 神野直彦(1999)

69 月尾嘉男(1999)

70 金子高志・中出文平(2001)

71 金子高志・中出文平(2001)

一方、アメリカ西海岸のシリコンバレーにおける情報産業の集積は、情報化における新しい地域振興政策のモデルとして各国でそのエッセンスの適用が試みられているが、その基本的な議論は、情報化自体の集中・分散の議論と非常によく似たものとなっている。今井賢一⁷²は、「人的接触による無形のネットワークがシリコンバレーの中核となる部分である。シリコンバレーというと、いかにもデータ通信網を張り巡らしたような情報交換を想定しがちであるが、シリコンバレーのエッセンスは以上のような（情報交換の密度の高さ）ところにある。これが情報化社会の原点なのである。・・・つまり、はじめに通信回線網ができて、それを利用して情報交換が活発化したのではなく、人と人との情報交換がはじめにあって、それが情報通信技術という有力な補助手段によって効率化していくのである」として、フェイストゥフェイスの接触がシリコンバレー集積の枢要であるとしている。また米倉誠一郎⁷³は、「今や縦のリードタイムの短縮（縦のスピードへの対応）に加えて、めまぐるしく変わる消費者のニーズを迅速につかむ、横っ飛びの素早さ（横のスピードへの対応）を競う時代に入った。この場合、時間とコストのかかる経営資源の企業内部での組織化は適合的でなくなる。つまり、ゆるやかな企業の連携やネットワーク化が新しい企業組織として必要とされ、生まれてきたと捉えた」としアメリカのビッグビジネス方式や日本の組織革命モデルと対比させて、「シリコンバレーモデル」と名付けたが、この横のスピードというのも企業集積と企業間ネットワークを地域内に組織することによる集積機能の高度化ということができる。こうしたシリコンバレーの情報産業集積のエッセンスに関する議論は、各国で形成された新しい形の地域振興政策における理論的なバックボーンとなり、例えば日本では後述のテクノポリスのような形で地方における新しい産業拠点形成の政策を支えることとなった。

⁷² 今井賢一(1984)、p.13

⁷³ 米倉誠一郎(1999)

2. 5. 第二章のまとめ

第二章では、国土政策の主要な内容として、アジア諸国の国土政策の中心的な論点である地域格差とその是正政策について、主要な3点に焦点を絞ってレビューしてきた。3点とは即ち、まず、現実の国土政策のバックグラウンドになっている地域格差およびその是正政策の基礎理論をまとめてその意義と限界を示したこと、次に、工業化によって急激に経済成長を遂げようとし実際に達成してきたアジア諸国に特有の政治経済メカニズムである「開発主義」が国土政策に与えた決定的な影響を指摘したこと、そして最後に、そうした流れがグローバル化・情報化といった1980年代後半から90年代にかけての新しい動きの中でどのように変化しあるいは変化を求められつつあるかについて現状を示したことである。

こうした背景を踏まえて実際のアジア諸国の国家・国土政策は、経済成長と地域格差を同時に掲げて各時代で策定され、それに基づいた形で産業立地政策をはじめとする具体的な地方分散政策が運用されることになる。結果としては、富国を至上命題としながら国民の「承認」を必要とする開発主義下の政府がテーマとして地域格差是正を示しながら、実際の産業立地政策においては経済成長を目指すホネの部分が多分に表れる。しかしグローバル化、情報化による新しい変化によって、また過疎過密の問題が未だ解決していないことや近年各国で見られる地方分権志向によって、地域格差是正政策の基盤が揺らいできており、それが各国で見られるような国土政策の再検討の動きとなっていると考えられる。

しかしこれまで指摘してきた開発主義に基づく国土政策の策定や、グローバル化・情報化によるその変容過程については、概論として本章で十分説明できたとしても、具体的な証明を伴わなければ仮説の域を出ない。またグローバル化という多様でやや抽象的な概念に基づいて、政策や実態の変化を追いつその因果関係を論ずるには、本章で述べてきたような抽象論だけでは不十分であり、より具体的な形で立証することが不可欠であると考えられる。

以降の第3・4・5章では、前述した根拠を元にした日本、タイ、マレーシアを事例に、本章までに論じてきた重要な論点を仮説として、それを検証する形で3国の国土政策を論じることとする。なおグローバル化という概念については、本章2.4.1.での既存文献レビューに基づく、一般的に①物理的開放（運輸・流通・通信ネットワーク）、②経済的開放（関税撤廃・規制緩和・民活化）、③政治的開放（民主化・地域間競争・地域連合）といった現象にまとめることができるが、ここではそのうち、直接的には産業立地のグローバル化（国際的な流動化）とその動きへの対応（②経済的開放の一部）について詳しく検証することとし、さらに産業構造の変化なども含めた①～③の様々な動きも補足的に追っていくことにする。