

第三章 日本地域格差是正政策と 産業立地政策の変遷

3. 1. 日本の国土政策・地域格差是正政策の歴史

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

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

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

3. 1. 1. 基本的な特徴

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

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

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

- ①国主導の地域計画：国の関与が強い。
- ②制度の長期化：特定地域総合開発計画は10年度で事実上うち切られたのであるが、・・・当初の目的を達成したり、すでに実状に合わなくなっていると指摘されても、長期的に継続される

¹ 大西隆(1998)

傾向にある。

- ③優遇措置の弱体化、指定箇所の増加：優遇措置を見ると、直接的な財政援助などがなくなり、税制、金融など民間投資優遇策にシフトする傾向にある。
- ④議員立法：地域開発法の多くは議員提案によって作られたことも特色である。

一方、やや批判的な目で見ている小杉毅²によれば、4つの特徴が示されている。

- ①国際競争力の強化と企業合理性の追求を背景にして進められた、産業政策的性格の強い地域「開発」政策であった。
- ②本来、地域「開発」政策にも開発だけでなく保全・抑制といった意味が含まれるのだが、日本の地域「開発」政策は開発中心の誘導措置や助成措置に重点が置かれ、規制措置の整備・人口は緩慢であった。
- ③第三次産業の集積集中に対する配慮が欠けていた。第三次産業の三大都市圏、とくに東京圏への中枢管理機能を中心とする産業・人口の集積集中は、一方で都市圏の過密・過大、他方では地方圏との経済的地域格差を拡大しているが、これらを抑制する実効ある措置はほとんどない。
- ④地域開発のための基本法の理念・目的と現実との乖離が大きいことである。地域政策の理念・目的にはたいいていの場合、国土の均衡ある発展や国民福祉への寄与を掲げているが、それらは建前にすぎない。実施される内容は産業基盤の整備が中心であって、国民福祉事業や生活基盤整備、産業の地方分散などは後回しにされ、理念と現実とのギャップは大きい。例えば、新産業都市・「工特」（旧全総）や巨大工業基地（新全総）の建設構想はその具体的事例であった。1970年代半ば以降の低成長記に指定されたモデル定住圏（三全総）やテクノポリス等の諸政策も産業・人口の地方分散（定着）や経済的地域格差の是正に寄与するものと期待されたが必ずしも実効性は高くない。

といった論評が見られる。

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

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

² 小杉毅(2000)

³ 大西隆(1992)

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

⁴ 末廣昭(2000)、p.153

3. 1. 2. 戦前戦中の政策

3. 1. 2. 1. 戦前の国土政策と地域格差是正

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

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

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

1 伊藤善市(1965)、p.61

2 御厨貴(1996)、p.207

3 佐藤竺(1987)

4 佐藤竺(1993)

5 原田泰(2001)、p.127-

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

3. 1. 2. 2. 戦中の国土政策と地域格差是正

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

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

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

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

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

8 佐藤竺(1987)

9 伊藤善市(1965)、p.61

10 奥平耕造(1979)、p.41

11 御厨貴(1996)、p.217

12 御厨貴(1996)、p.218

13 奥平耕造(1979)、p.41

14 御厨貴(1996)、p.217

15 御厨貴(1996)、p.213

16 御厨貴(1996)、p.213

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

3. 1. 2. 3. 戦後復興時の国土政策

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

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

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

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

¹⁷ 御厨貴(1996)、p.223

¹⁸ 大藪英夫・藤井隆・飯島貞一編著(1980)、p.230

¹⁹ 佐藤竺(1987)

²⁰ 山崎朗(1998)、p.171

²¹ 佐藤竺(1987)

²² 黒田彰三(1996)、p.34

²³ 伊藤善市(1965)、p.63

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

3. 1. 2. 4. 全総策定の前提

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

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

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

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

3. 1. 2. 5. 戦後復興期の国土政策の評価

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

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

²⁵ 経済企画庁(1975)、p.76

²⁶ 田辺健一(1971)、p.312

²⁷ 田辺健一(1971)、p.312

²⁸ 伊藤善市(1965)、p.299

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

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

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

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

²⁹ 佐藤竺(1993)

3. 2. 日本の高度成長期の地域格差是正（新全総まで）

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

3. 2. 1. 日本高度成長期の地域格差是正政策

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

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

3. 2. 1. 1. 全国総合開発計画

3. 2. 1. 1. 1. その背景

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

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

1 大藪英夫・藤井隆・飯島貞一編著(1980)、p.99

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

3 大藪英夫・藤井隆・飯島貞一編著(1980)、p.87

4 佐藤竺(1987)

地域科学が大学の講座を獲得していく傾向が大きくみられた⁵。

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

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

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

⁵ 上野登(1996)、p.242

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

⁷ 下河辺淳(1994)、p.54

⁸ 伊藤善市(1965)、p.64

⁹ 伊藤善市(1965)、p.64

¹⁰ 伊藤善市(1965)、p.243

¹¹ 伊藤善市(1965)、p.247

¹² 栢原英郎(1985)、p.22-

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

3. 2. 1. 1. 2. 所得倍増政策との関係

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

所得倍増政策は、傾斜生産方式による重厚長大型で資源と結びついた産業の振興から、輸入資源の加工貿易を介した産業振興への転換の時期に立案され¹⁵、1960年(昭和三五年)に閣議決定された。この計画自体が目的としていたのは、「国民生活水準の大幅な向上と完全雇用の達成」であり、そのための施策として、(イ)農業近代化の推進、(ロ)中小企業の近代化、(ハ)後進地域の開発促進、(ニ)産業の適正配置の推進と公共投資の地域別配分の再検討、(ホ)世界経済の発展に対する積極的協力、の5つが掲げられている。そして当時の中心的課題としては、①社会資本の充実、②産業構造の高度化への誘導、③貿易と国際協力の促進、④社会資本の充実、⑤二重構造の緩和と社会的安定の確保、の5つが掲げられている¹⁶。

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

¹³ 大西隆(1998)

¹⁴ 大西隆(1998)

¹⁵ 下河辺淳(1994)、p.72

¹⁶ 黒田彰三(1996)、p.36

¹⁷ 黒田彰三(1996)、p.36

¹⁸ 檜楨貢(1996)

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

²⁰ 華藤健(1975)、p.217

いう一般的な背景ももちろん存在する。

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

3. 2. 1. 1. 3. 太平洋ベルト地帯構想との関係

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

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

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

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

²² 華藤健(1975)、p.217

²³ 石井弘治(1997)

²⁴ 経済企画庁(1975)、p.79-80

²⁵ 地域科学研究所(1978)、p.140

²⁶ 小田清(2000)、p.108

わって²⁷現実の構想に繋がっていくことになるのである。

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

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

3. 2. 1. 4. 拠点開発方式と新産・工特

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

○拠点開発方式の定義

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

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

²⁸ 小杉毅(2000)、p.252

²⁹ 小田清(2000)、p.108

³⁰ 経済企画庁(1975)、p.79-80

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

³² 大藪英夫・藤井隆・飯島貞一編著(1980)、p.237

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

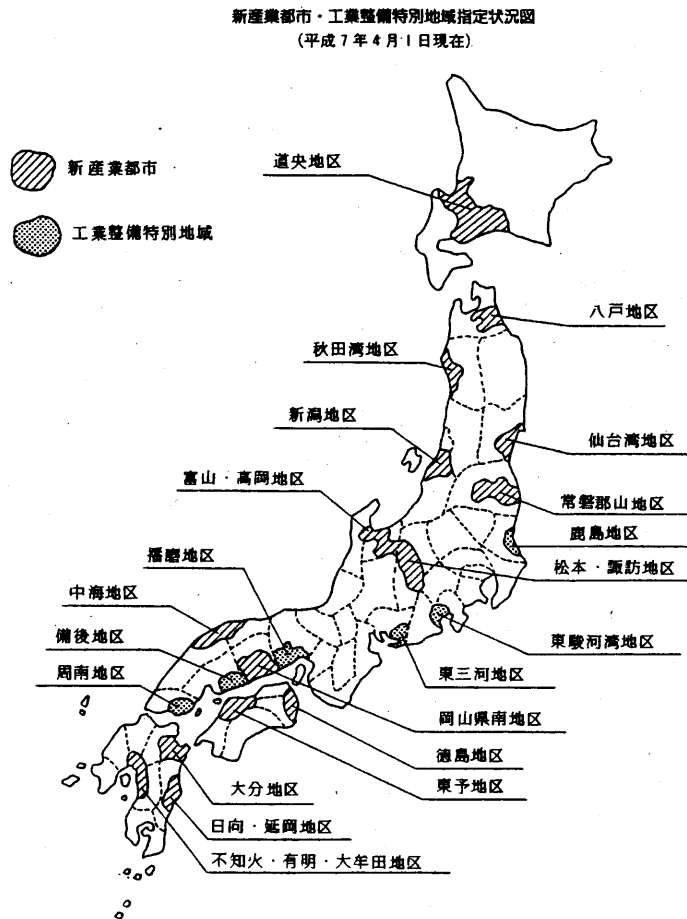


図3-1 新産業都市と工業整備特別地域の位置

出典：地域振興公団(1992)『地域統計要覧』

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

³³ 経済企画庁(1962)

していくというイメージを持っていたと述懐している³⁴。

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

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

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

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

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

35 伊藤善市(1965)、p.64

36 黒田彰三(1996)、p.38

37 小田清(2000)、p.26

38 小田清(2000)、p.53

39 小田清(2000)、p.53

40 伊藤善市(1965)、p.247

41 田辺健一編(1971)、p.314

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

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

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

○新産・工特

さて、拠点開発方式の下で行われた新産・工特⁴⁴の政策は、具体的には1965年（昭和四〇年）、「新産業都市建設および工業整備特別地域整備のための国の財政上の特別措置に関する法律」により具体化され、①道路・港湾・住宅などの特定施設整備のための地方債のかさ上げ及び利子補給（同法第二条）、②特定施設整備のための市町村に対する国の補助金のかさ上げ（同法第三条）、さらに進出企業の生産設備の新增設または土地の取得に対する不動産取得税および固定資産の減免に対する地方公共団体への地方交付税による補填（新産業都市建設促進法第二条、工特地域整備法第一条）等の措置が行われた⁴⁵。

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

⁴² 下河辺淳(1994)、p.98

⁴³ 下河辺淳(1994)、p.98

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

⁴⁵ 大藪英夫・藤井隆・飯島貞一編著(1980)、p.238

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

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

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

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

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

3. 2. 1. 1. 5. 低開発地域工業開発促進法

新産・工特に次いで全総の地方分散政策を支えたのは、新産・工特関連法に先んじて後進地域の開発促進に関する立法措置として1961年(昭和三六年)に制定された、低開発地域工業開発促進法である。この法律は「低開発地域における工業の開発を促進することにより、雇用の増大に寄与し、地域間における経済的格差の縮小を図り、もって国民経済の均衡ある発展に資する」ことを目的に制定され⁵²、同法で指定される「低開発地域」においては、①開発地域における企業の新規投資に対する特別償却(同法第四条)、②進出企業に対する事業税・不動産取得税、固定資産税の減免に対する地方交付税による補填措置(同法第五条)が規定されている⁵³。また「低開発地域」のうち比較的開発効果の高い地区として「工業開発地区」が知事の申請に基づいて政府(首相)によって指定され⁵⁴、数次にわたるその地区指定(1962年の第

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

48 今野修平(1985)

49 下河辺淳(1994)、p.86

50 下河辺淳(1994)、p.90

51 下河辺淳(1994)、p.168

52 小杉毅(2000)、p.254

53 大藪英夫・藤井隆・飯島貞一編著(1980)、p.238

54 大藪英夫・藤井隆・飯島貞一編著(1980)、p.269

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

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

といった形で、工業の地方分散を促す形となっている。

3. 2. 1. 1. 6. (一) 全総の評価

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

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

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

55 小野五朗(1999)、p.59

56 下河辺淳(1994)、p.60

57 下河辺淳(1994)、p.92

58 下河辺淳(1994)、p.93

59 華藤健(1975)、p.218

60 本間義人(1992)、p.5

61 本間義人(1992)、p.34

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

また、全総及びそれに関連して地方分散を促す法律は、これまで紹介してきたように一定の繋がりをもって制定・策定されてきているわけだが、成田頼明⁶⁶は「開発目標の変化に対応して、1965年（昭和三〇年）以降、個別地域を対象とした多くの地域開発立法が、基本法である国総法を無視して次々と制定され、これらに基づいてそれぞれ地域開発計画が策定されてまいりました。そのために、国総法の基本法的性質は失われ、計画全体の体系がめちゃくちゃになってしまった」として、地域開発の方針がその時々々の法律に委ねられ、体系的な政策づくりがなされていないという批判をしている。確かに、これまで全総の流れの中で紹介してきた新産業都市建設促進法、工業整備特別地域整備促進法、低開発地域工業開発促進法や、あるいは所得倍増計画、太平洋ベルト地帯構想、そして全国総合開発計画は、それぞれの焦点だけでなく方向性も微妙に、あるいは大きく異なるものとなっている。この点で、全総が国土政策を最も包括的に方向付けたものとして一応認めることはできても、その総合性が十分であるとは言い難い。本論文でテーマに挙げている地域格差是正、あるいは産業の地方分散を一つ挙げても、法律毎にその方向付けは違うと考えられる。

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

62 山崎朗(1998)、p.175

63 山崎朗(1998)、p.175

64 地域科学研究所(1978)、p.128-129

65 川端基夫(2000)、p.46

66 成田頼明(1989)、p.47

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

3. 2. 1. 2. 新全総

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

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

3. 2. 1. 2. 1. 新全総の概要

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

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

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

⁶⁷ 華藤健(1975)、p.218

⁶⁸ 佐藤竺(1987)

⁶⁹ 経済企画庁(1969)

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

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

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

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

3. 2. 1. 2. 2. 大規模開発プロジェクト

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

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

⁷⁰ 栢原英郎(1985)

⁷¹ 地域科学研究所(1978)、p.142-143

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

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

⁷⁴ 大藪英夫・藤井隆・飯島貞一編著(1980)、p.99

⁷⁵ 栢原英郎(1985)

⁷⁶ 大藪英夫・藤井隆・飯島貞一編著(1980)、p.245

⁷⁷ 経済企画庁(1975)、p.53

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

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

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

①新全総当時想定されていた経済基調が昭和40年代後半、なかでも石油危機以降大きく低成長へとシフト（年率9%程度の成長率から約6%へ）し、大規模工業基地が予定している石油・石油関連産業などの装置産業の設備投資、新規立地の見通し等を不確実なものにしていること

②大規模工業開発の中心業種である基礎資源型の装置工業は同時に公害の発生源産業であることから、大規模工業基地の策定に当たる地元地方公共団体は、当初の基幹資源型工業中心の開発計画を修正あるいは縮小して地元住民の意向を反映した地域開発計画を推進しようとしたこと

確かに、①、②の影響は非常に大きい。さらに挙げるとすれば、基礎資源型の装置工業自体が産業構造の変革によって成長の中心産業になり得なかったという事実が挙げられる。それに関連して、新全総策定当初はネットワークの形成により「経済合理性のもとで」産業や人口が地方に移転するという考え方が主流となっていたが、1970年代後半以降は「軽薄短小の時代」と言われる産業構造の変化の中で、電機電子産業などいわゆるフットルースな産業が自動車産業等と肩を並べて成長の中心となった。

3. 2. 1. 2. 3. 新全総の評価

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

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

⁷⁸ 華藤健(1975)、p.224

⁷⁹ 大藪英夫・藤井隆・飯島貞一編著(1980)、p.253

⁸⁰ 山崎朗(1998)、p.203

⁸¹ 山崎朗(1998)、p.199-

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

3. 2. 1. 3. 高度成長期のその他の政策

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

3. 2. 1. 3. 1. 首都圏整備法、北海道・沖縄開発法、開発促進法

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

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

⁸² 本間義人(1992)、p.43-

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

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

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

⁸⁶ 小田清(2000)、p.108

⁸⁷ 1959年九州、1960年四国、1964年中国、北陸。

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

⁸⁹ 大藪英夫・藤井隆・飯島貞一編著(1980)、p.234-235

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

3. 2. 1. 3. 2. 工業等制限法・工場等制限法

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

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

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

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

⁹⁰ 小田清(2000)、p.108

⁹¹ 富田和暁(1991)、p.110

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

⁹³ 富田和暁(1991)、p.110-111

⁹⁴ 国土庁(1978)

⁹⁵ 延べ建築面積などを含む。

⁹⁶ 富田和暁(1991)、p.110-111

を実施することが可能であった。

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

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

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

3. 2. 2. 製造業の立地状況の把握

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

3. 2. 2. 1. 基本的な指標の変化

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

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

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

出所：通産省『工業統計表』

表3-1 地域別工場数の推移
出典：山崎(1999)より筆者編集

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

¹⁾ 大藪英夫・藤井隆・飯島貞一編著(1980)、p.92-93

もその他の地方圏で一貫してシェアが減少し続けている。

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

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

	地域	1950年		1955年		1960年		1965年		1970年		1974年	
		千人	シェア	千人	シェア	千人	シェア	千人	シェア	千人	シェア	千人	シェア
人口	全国	83,199	100.0%	89,537	100.0%	95,055	100.0%	99,483	100.0%	103,521	100.0%	109,574	100.0%
	三大都市圏	30,068	36.1%	34,198	38.1%	37,810	39.8%	43,278	43.5%	48,135	46.5%	52,258	47.7%
	三大都市圏周辺地域	16,805	20.2%	17,241	19.2%	17,559	18.5%	17,533	17.6%	17,910	17.3%	18,810	17.2%
	その他の地方圏	36,326	43.7%	38,398	42.7%	39,686	41.8%	38,668	38.9%	37,476	36.2%	38,506	35.1%
工業従業員数	全国	3,860	100.0%	5,511	100.0%	8,169	100.0%	9,921	100.0%	11,680	100.0%	11,502	100.0%
	三大都市圏	2,067	53.5%	3,111	56.5%	4,897	59.9%	5,903	59.5%	6,721	57.5%	6,288	54.7%
	三大都市圏周辺地域	680	17.6%	940	17.1%	1,371	16.8%	1,761	17.8%	2,217	19.0%	2,261	19.7%
	その他の地方圏	1,113	28.8%	1,460	26.5%	1,901	23.3%	2,257	22.7%	2,742	23.5%	2,953	25.7%
工業出荷額	全国	22,943	100.0%	67,684	100.0%	155,786	100.0%	294,971	100.0%	690,347	100.0%	1,000,000	100.0%
	三大都市圏	13,457	58.7%	42,491	62.8%	103,986	66.7%	196,252	66.5%	450,895	65.3%	781,036	61.2%
	三大都市圏周辺地域	3,391	14.8%	9,442	13.9%	22,013	14.1%	45,379	15.4%	120,122	17.4%	245,638	19.3%
	その他の地方圏	6,095	26.6%	15,761	23.3%	29,787	19.1%	53,340	18.1%	119,330	17.3%	249,068	19.5%

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

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

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

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

2 大藪英夫・藤井隆・飯島貞一編著(1980)、p.93

3 大藪英夫・藤井隆・飯島貞一編著(1980)、p.97-98

4 大藪英夫・藤井隆・飯島貞一編著(1980)、p.98

5 板倉勝高(1988)、p.12-15

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

	1955			1960			1973			1977			
	万円	万円	1955=1	万円	万円	1955=1	万円	万円	1955=1	万円	万円	1955=1	
日本全国	42.5	65.9	1.55	342.3	805	2.35	538.6	1267	2.94	738.6	1738	4.03	
北海道	49.7	70.4	1.42	298.3	600	1.20	474.6	9.55	1.92	747.6	15.04	3.00	
東北	33.6	44.8	1.33	210.2	6.26	0.18	347.4	10.34	0.30	514.7	15.02	0.35	
北関東	30.9	42.9	1.39	305.7	9.89	0.32	514.7	16.66	0.52	629.7	19.74	0.46	
南関東	48.6	74.4	1.53	395.8	8.14	0.21	629.7	12.96	0.27	812.1	19.12	0.44	
北陸	32.3	50.6	1.57	268.5	8.31	0.25	412.1	12.76	0.39	408.2	12.26	0.29	
東山	25.1	40.3	1.61	241.4	9.62	0.38	408.2	16.26	0.43	558.8	22.18	0.52	
東海	39.6	64.4	1.63	358.0	9.04	0.22	558.8	14.11	0.35	591.8	13.92	0.32	
近畿	45.8	71.5	1.56	387.3	8.46	0.22	591.8	12.92	0.28	303.0	7.05	0.16	
山陰	31.4	43.5	1.39	199.2	6.34	0.20	303.0	9.65	0.30	570.2	13.51	0.31	
山陽	42.2	73.8	1.75	375.3	8.89	0.21	570.2	13.51	0.31	290.8	6.86	0.16	
四国	32.6	51.1	1.57	290.8	8.92	0.27	485.4	14.89	0.45	491.9	11.62	0.27	
北九州	48.6	74.9	1.54	282.9	5.82	0.12	491.9	10.12	0.23	347.3	8.17	0.19	
南九州	33.9	50.1	1.48	219.2	6.47	0.18	347.3	10.24	0.24	—	—	—	
沖縄	—	—	—	323.6	—	—	420.0	—	—	—	—	—	
	指数	指数	増減	指数	増減	指数	増減	指数	増減	指数	増減	指数	増減
日本全国	100	100	=	100	=	100	=	100	=	100	=	100	=
北海道	117	107	▼	87	▼	88	=	88	=	88	=	88	=
東北	79	68	▼	61	▼	65	△	65	△	96	△	96	△
北関東	73	65	▼	89	△	116	=	117	=	117	=	117	=
南関東	114	113	=	116	=	117	=	117	=	117	=	117	=
北陸	76	77	=	78	=	77	=	77	=	77	=	77	=
東山	59	61	=	71	△	76	△	76	△	76	△	76	△
東海	93	98	△	105	△	104	=	104	=	104	=	104	=
近畿	108	108	=	113	△	110	▼	110	▼	110	▼	110	▼
山陰	74	66	▼	58	▼	56	=	56	=	56	=	56	=
山陽	99	112	△	110	=	106	▼	106	▼	106	▼	106	▼
四国	77	78	=	85	△	90	△	90	△	90	△	90	△
北九州	114	114	=	83	▼	91	△	91	△	91	△	91	△
南九州	80	76	▼	64	▼	64	=	64	=	64	=	64	=
沖縄	—	—	—	95	—	78	▼	78	▼	78	▼	78	▼

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

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

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

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

⁶ 地域科学研究所(1978)、p.116-119

⁷ 富田和暁(1991)、p.93-94

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

3. 2. 2. 2. 個別政策の総合的評価

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

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

注「低開発地域」は低開発地域工業開発促進法に基づく指定地域。

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

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

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

出所：国土庁地方産業振興室提供資料より引用の著者作成

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

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

⁸ 国土審議会調査部会産業専門委員会(1982)

⁹ 国土庁(1978)

¹⁰ 延べ建築面積などを含む。

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

3. 2. 2. 3. 産業構造の転換

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

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

注) △:1%以上のシェア増加、▼:1%以上のシェア減少

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

この状況を大藪他¹³は次のように説明している。

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

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

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

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

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

¹¹ 藤本義治(1994)、p.55-56

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

¹³ 大藪英夫・藤井隆・飯島貞一編著(1980)、p.92

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

3. 2. 2. 4. 企業の立地意図

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

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

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

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

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

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

¹⁴ 日本商工会議所(1962)

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

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

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

3. 2. 2. 5. 取引企業の立地関係

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

	サンプル数	北海道	東北	関東	うち東京	中部	関西	うち大阪	中国	四国	九州	不明
北海道道央	回答 比率	37 100%	3 8%	21 57%	21 57%	8 22%	15 41%	15 41%	0 0%	0 0%	0 0%	15 41%
秋田県	回答 比率	28 100%	1 4%	9 32%	25 89%	21 75%	10 36%	4 14%	4 14%	0 0%	0 0%	0 0%
宮城県	回答 比率	44 100%	1 2%	19 43%	36 82%	n.a. n.a.	5 11%	4 9%	n.a. n.a.	2 5%	0 0%	0 0%
山梨県	回答 比率	44 100%	0 0%	3 7%	43 98%	35 80%	9 20%	1 2%	1 2%	0 0%	0 0%	0 0%
富山県	回答 比率	78 100%	0 0%	0 0%	16 21%	16 21%	38 49%	29 37%	24 31%	0 0%	0 0%	0 0%
滋賀県	回答 比率	84 100%	0 0%	0 0%	0 0%	24 29%	83 99%	41 49%	0 0%	0 0%	0 0%	32 38%
島根県	回答 比率	27 100%	0 0%	0 0%	3 11%	3 11%	19 70%	15 56%	15 56%	0 0%	4 15%	0 0%
高知県	回答 比率	17 100%	0 0%	0 0%	4 24%	2 12%	4 24%	15 88%	9 53%	5 29%	7 41%	1 6%
佐賀県	回答 比率	35 100%	0 0%	0 0%	3 9%	1 3%	3 9%	4 11%	4 11%	0 0%	0 0%	23 66%
宮崎県	回答 比率	12 100%	0 0%	1 8%	3 25%	3 25%	1 8%	6 50%	6 50%	0 0%	3 25%	9 75%

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

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

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

¹⁵ 日本商工会議所(1962)

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

3. 3. 日本の安定成長期の地域格差是正（三全総以降）

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

3. 3. 1. 日本安定成長期の地域格差是正政策

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

3. 3. 1. 1. 三全総

3. 3. 1. 1. 1. 背景と特徴

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

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

¹ 下河辺淳(1994)、p.172

² 檜楨貢(1996)

³ 下河辺淳(1994)、p.172

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

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

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

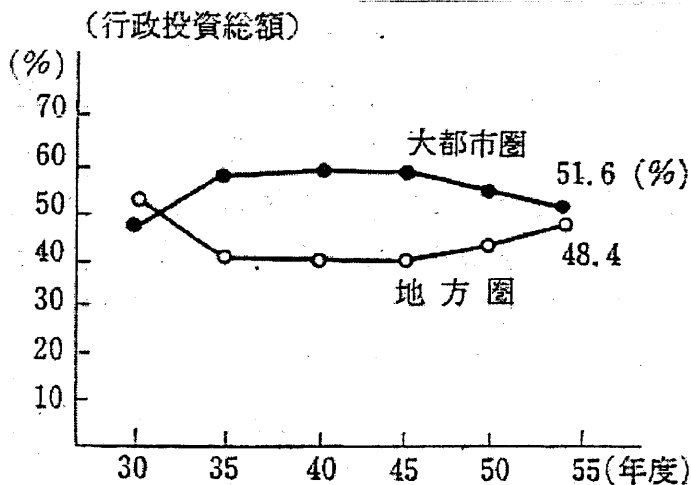


図3-3 大都市圏と地方圏の行政投資総額の推移
出典：白井和徳(1982)

4 黒田彰三(1996)、p.49

5 地域科学研究所(1978)、p.144-145

6 地域科学研究所(1978)、p.144-145

7 地域科学研究所(1978)、p.164

8 地域科学研究所(1978)、p.166

9 白井和徳(1982)、p.45-66

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

3. 3. 1. 1. 2. 定住構想と地域格差是正

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

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

3. 3. 1. 1. 3. 工業再配置促進法

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

¹¹ 国土庁(1977)

¹² 山崎朗(1998)、p.191

¹³ 本間義人(1992)、p.131-133

¹⁴ 佐藤竺(1987)

¹⁵ 本間義人(1992)、p.131-133

¹⁶ 国土庁(1977)

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

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

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

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

17 小杉毅(2000)、p.255

18 山崎朗(1994)、p.104

19 日本立地センター(1996)、p.65

20 大藪英夫・藤井隆・飯島貞一編著(1980)、p.268-269

21 藤本義治(1994)、p.72

22 大藪英夫・藤井隆・飯島貞一編著(1980)、p.268-269

23 地域科学研究所(1978)、p.169

24 国土庁(1977)

25 地域科学研究所(1978)、p.113-114

26 山崎朗(1998)、p.191

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

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

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

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

3. 3. 1. 1. 4. 三全総の評価

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

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

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

29 藤本義治(1994)、p.72

30 小杉毅(2000)、p.255

31 山崎朗(1994)、p.102-103

32 本間義人(1992)、p.138-

33 本間義人(1992)、p.156

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

3. 3. 1. 2. テクノポリスと地域格差是正

3. 3. 1. 2. 1. 特徴

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

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

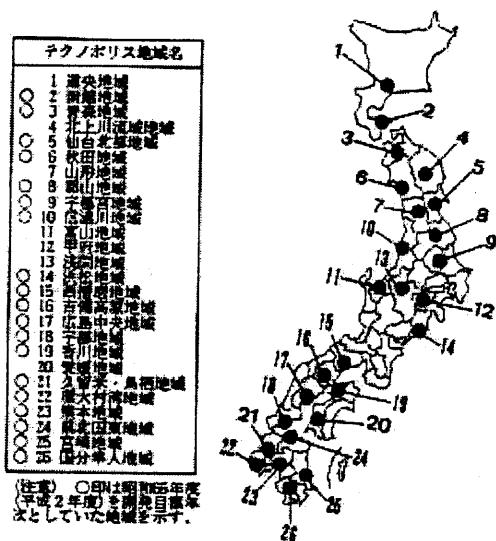


図3-2 テクノポリスに指定された地域
出典：宮崎義一(1992)

34 本間義人(1992)、p.156
35 山崎朗(1994)、p.104
36 黒田彰三(1996)、p.53

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

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

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

3. 3. 1. 2. 2. 評価と問題点

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

³⁷ 山崎朗(1994)、p.110-111

³⁸ 小田清(2000)、p.120

³⁹ 佐々木雅幸(1991)、p.227-240

⁴⁰ 山崎朗(1994)、p.110-111

⁴¹と述べているに過ぎない。

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

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

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

⁴¹ 黒田彰三(1996)、p.52

⁴² 川端基夫(2000)、p.46

⁴³ 清成忠男(1992)

⁴⁴ 佐々木雅幸(1991)

⁴⁵ 小田清(2000)、p.120

⁴⁶ 本間義人(1992)、p.37

⁴⁷ 山崎朗(1994)、p.145

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

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

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

3. 3. 1. 3. 四全総

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

3. 3. 1. 3. 1. その背景と概要

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

⁴⁸ 山崎朗(1994)、p.135

⁴⁹ 山崎朗(1994)、p.145

⁵⁰ 黒田彰三(1996)、p.56

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

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

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

51 1983年の『首都改造構想素案』による。川上征雄(1994)より。

52 小田清(2000)、p.121

53 佐々木雅幸(1991)

54 川上征雄(1994)

55 小田清(2000)、p.121

56 下河辺淳(1994)、p.210

57 本間義人(1992)、p.217-

58 佐々木雅幸(1991)

59 伊藤滋(1985)

60 下河辺淳(1994)、p.188

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

3. 3. 1. 3. 2. 東京一極集中と四全総

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

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

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

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

61 小田清(2000)、p.121

62 川上征雄(1994)

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

64 川上征雄(1994)

65 川上征雄(1994)

66 高橋潤二郎編(1988)

67 矢田俊文(1996)、p.3

68 佐々木雅幸(1991)

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

70 本間義人(1992)、p.217-

71 北川隆吉(1993)、p.2

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

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

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

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

72 成田頼明(1989)、p.65

73 成田頼明(1989)、p.65

74 大西隆(1990)

75 小田清(2000)、p.121

76 北川隆吉(1993)、p.5

77 黒田彰三(1996)、p.58

78 小田清(2000)、p.121

79 川上征雄(1994)

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

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

3. 3. 1. 3. 3. 四全総への評価

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

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

⁸⁰ 本間義人(1992)、p.220

⁸¹ 清成忠男(1991)

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

⁸³ 富士昌寿(1994)

⁸⁴ 山崎朗(1998)、p.203

価軸が変わりつつあることを示していると考えられるのである。

3. 3. 2. 製造業の立地状況の把握

3. 3. 2. 1. 基本的な指標の変化

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

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

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

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

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

表3-10 地域別工場数の推移
出典:山崎(1999)より筆者編集

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

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

地域別	①1967-73		②1974-83		③1984-93		①から②の 成長率	②から③の 成長率	全期間成長率		
全国	31,880	100.0%	17,946	100.0%	=	29,050	100.0%	=	-43.71	61.87	-8.88
北海道	1,052	3.3%	1,108	6.2%	△	1,650	5.7%	=	5.32	48.92	56.84
北東北	1,226	3.8%	966	5.4%	△	1,956	6.7%	△	-21.21	102.48	59.54
南東北	3,526	11.1%	2,178	12.1%	△	4,343	15.0%	△	-38.23	99.40	23.17
関東内陸	3,391	10.6%	2,517	14.0%	△	4,479	15.4%	△	-25.77	77.95	32.08
関東臨海	3,845	12.1%	1,745	9.7%	▼	1,644	5.7%	▼	-54.62	-5.79	-57.24
東海	5,667	17.8%	2,089	11.6%	▼	3,337	11.5%	=	-63.14	59.74	-41.12
北陸	2,165	6.8%	893	5.0%	▼	1,709	5.9%	=	-58.75	91.38	-21.06
近畿臨海	1,812	5.7%	605	3.4%	▼	898	3.1%	=	-66.61	48.43	-50.44
近畿内陸	1,730	5.4%	1,177	6.6%	△	1,562	5.4%	▼	-31.97	32.71	-9.71
山陰	625	2.0%	344	1.9%	=	451	1.6%	=	-44.96	31.10	-27.84
山陽	2,261	7.1%	1,081	6.0%	▼	1,684	5.8%	=	-52.19	55.78	-25.52
四国	989	3.1%	871	4.9%	△	1,332	4.6%	=	-11.93	52.93	34.68
北九州	2,276	7.1%	1,379	7.7%	=	2,254	7.8%	=	-39.41	63.45	-0.97
南九州	1,426	4.5%	887	4.9%	=	1,582	5.4%	=	-28.81	78.35	26.97
沖縄	69	0.2%	106	0.6%	=	169	0.6%	=	53.62	59.43	144.93
東京圏	3,845	12.1%	1,745	9.7%	▼	1,644	5.7%	▼	-54.62	-5.79	-57.24
関西圏	2,541	8.0%	1,390	7.7%	=	1,801	6.2%	▼	-45.30	29.57	-29.12
名古屋圏	3,993	12.5%	1,448	8.1%	▼	2,543	8.8%	=	-63.74	75.62	-36.31

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

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

表3-11 期間別地域別立地件数表
出典: 黒田(1996)より筆者編集

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

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

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

表3-12 工業出荷額の地理的分布
出典: 山崎(1992)より筆者編集

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

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

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

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

注：いずれも全国平均を100とした時の値。△は前期からの上昇、▼は下落。

表3-13 工場労働者の賃金水準
出典：山崎(1992)より筆者編集

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

² 国土審議会調査部会産業専門委員会(1982)

³ 山崎朗(1999)、p.153

⁴ 竹内淳彦(1996)、p.108

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

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

3. 3. 2. 2. 個別政策の総合的評価

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

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

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

注：△：シェア増加、▼：シェア下落。
出所：工場立地動向調査

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

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

注：移転促進地域は東京23区、川崎、横浜、名古屋、大阪、神戸で近似している。
誘導地域は遠隔27道県

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

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

⁵ 山崎朗(1999)、p.138-

⁶ 国土審議会調査部会産業専門委員会(1982)

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

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

出所:『地域統計要覧1991年版』

表3-16 工業団地内立地率の推移

出典:中嶋(1993)より筆者編集

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

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

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

表3-17 テクノポリス20地域全体の成長率

出典:山崎(1992)より筆者編集

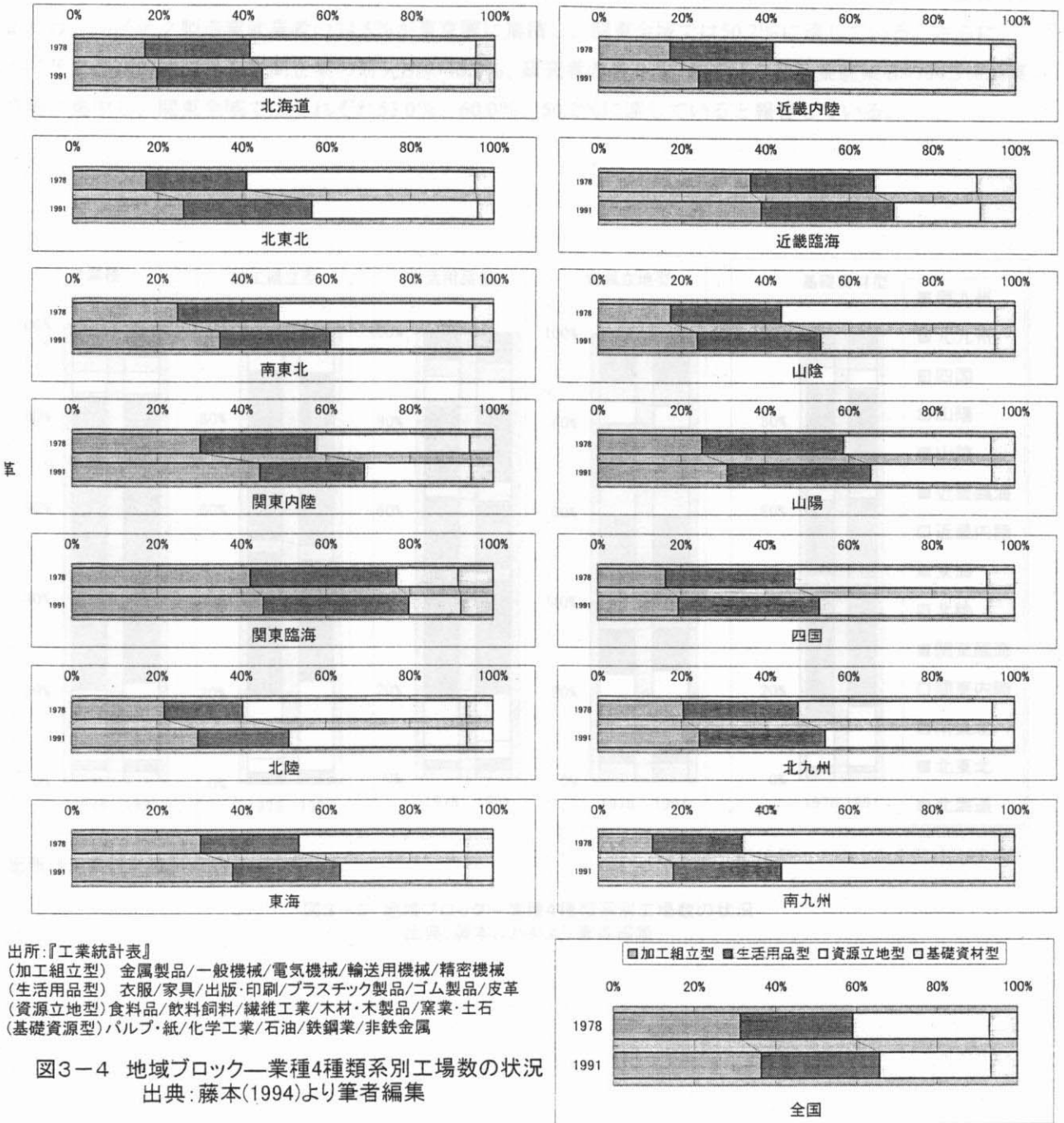
3. 3. 2. 3. 産業構造の転換

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

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

⁷ 国土審議会調査部会産業専門委員会(1982)

⁸ 山崎朗(1999)、p.138-

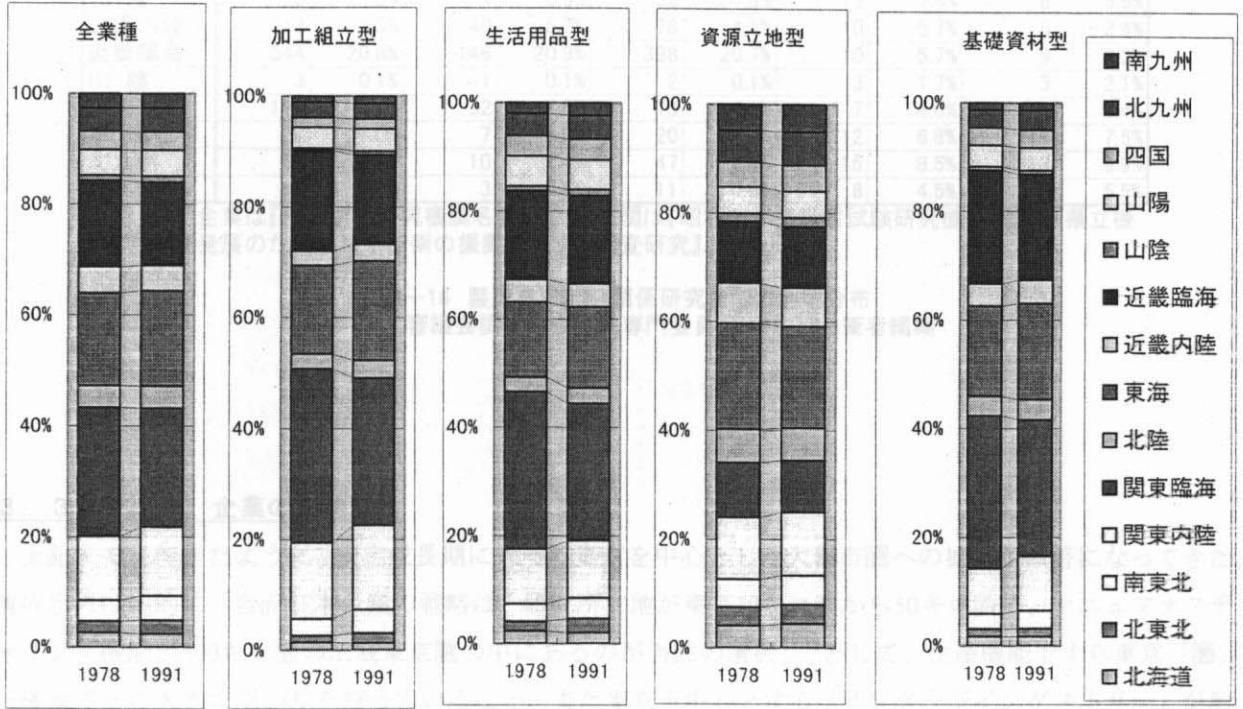


一方、サービス産業の立地動向は、もともと地域分布の偏りが少ない産業であるとされ、1980年の都道府県間の就業人口特化変動係数が0.08と全産業中最も小さく、それは1970年の0.11よりさらに低下し、平準化が進んでいるとされていた⁹。しかし、サービス産業を業種別に見ると、近年進展している企業サービスニーズの外部化や生活様式の都市化、多様化に対応する情報サービス業や広告業、物品賃貸業などは、大都市圏、中でも東京に一極集中していると、国土審議会調査部会産業専門委員会¹⁰は報告している。企業の研究開発機関も、依然として大多数が大都市に立地しており、とりわけ民間企業の研究開発機関の立

⁹ 国土審議会調査部会産業専門委員会(1982)

¹⁰ 国土審議会調査部会産業専門委員会(1982)

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



出所:『工業統計表』

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

¹¹⁾ 佐々木雅幸(1991)

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

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

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

3. 3. 2. 4. 企業の立地意図

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

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

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

¹² 清成忠男(1988)、p.63

¹³ 産業研究所(1989)

立地因子の重点	1. 高速道路インターチェンジへの至近性	立地場所の最大許容しう	1. 下請関連企業への時間/距離	
	2. 空港への至近性		2. 本社への時間/距離	
	3. 新幹線駅への至近性		3. 自社研究所への時間/距離	
	4. 現在量の供給先への至近性		4. 高速ICへの時間/距離	① 物流面
	5. 国内の製品市場への至近性		5. 空港への時間/距離	② 人的交流面
	6. 地元労働力の確保		6. 新幹線駅への時間/距離	① 物流面
	7. 下請関連企業の集積		7. 都市への距離	② 人的交流面
	8. 大学の存在	製品販売価格に占める輸送費の許容範囲	① 県庁所在地等の中堅都市 (人口50万人程度)	
	9. 公的試験場の存在		② 地方中核都市 (人口30万人程度)	
	10. 情報提供機関の存在(データバンクなど)		③ 地方都市 (人口10万人程度)	
	11. 計算センター等の情報処理機関の存在	地耐力	1. 望ましい価格 (円/㎡)	
	12. ソフトウェア産業の存在		2. 最大許容しうる価格 (円/㎡)	
	13. システムハウス産業の存在	工業用水	特別の地耐力の必要性	
	14. 流通機能の存在		1. 最も望ましい水源	
	15. 県庁所在地都市の存在		2. 工業用水の質	
	16. 上記以外の都市の存在	排水	3. 工業用水の価格	① 望ましい価格
	17. 公園・スポーツ施設の存在		専用排水路の整備	② 最大許容しうる価格
	18. ショッピング施設の存在	輸送施設の利用	1. 物流面	① 一般道路
	19. 銀行施設の存在			② 高速I・C
	20. 教育施設の存在		2. 人的交流面	③ 空港
	21. 医療施設の存在			④ 港湾
	22. 居住施設の存在	立地地域・地区を避けたい	① 一般道路	
	23. その他		② 高速I・C	
製品の需要先の重点	1. 一般消費者	1. 地形・地勢	③ 新幹線駅	
	2. 工場群		④ 空港	
	3. 特定の関連工場	2. 気象	① 台地	
	4. 問屋・商社		② 高地	
	5. 全国的散在需要(1~4除く)		① 高温多湿地帯	
	6. 大都市需要(1~5除く)		② 寒冷地帯	
	7. 海外市場(輸出港)		③ 豪雪地帯	
	8. その他		④ 台風常襲地帯	
先との時間距離	1. 一般消費者	⑤ 臨海地帯		
	2. 工場群	⑥ 地震多発地帯		
	3. 特定の関連工場	社会的因子および環境因子	社会的および環境因子についての特別な留意事項	
	4. 問屋・商社			
	5. 全国的散在需要(1~4除く)			
	6. 大都市需要(1~5除く)			
	7. 海外市場(輸出港)			
	8. その他			
製品の販売圏	1. 全国			
	2. 全国のほぼ1/2の地域			
	3. 通商産業省管内の地域			
	4. 都道府県程度の地域			
	5. その他			
重視する労働力	1. 家庭内職者			
	2. 臨時・パート			
	3. 男子高卒者			
	4. 女子高卒者			
	5. 男子大卒者(短大卒含む)			
	6. 女子大卒者(短大卒含む)			
	7. Uターン者			
	8. その他			

表3-19 一般的な工場の立地条件
出典: 藤本(1994)

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

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

出所：通産省「工業立地動向調査結果集計表」昭和55年版より作成

表3-20 工場立地選定で1980年時点で最も重視した要因

出典：黒田(1996)より筆者編集

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

通産省「工業立地動向調査結果集計表」平成2年版より作成

表3-21 工場立地選定で1990年時点で最も重視した要因

出典：黒田(1996)より筆者編集

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

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

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

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

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

3. 3. 2. 5. 本社・研究所や取引企業の立地関係

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

¹⁴ 山崎朗(1994)、p.19

た取引企業などとの立地関係についても分析を加えてみる。

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

三全総から四全総にいたる1980年代を通じて東京一極集中が顕在化したが、それは産業構造の転換が行われ、オフィス機能や本社機能、あるいは研究調査機能が東京に多く立地したためであるという指摘が多かった。関東通商産業局¹⁶は、ヒアリング調査を通じて、東京一極集中によって企業が被る弊害や、それにも関わらず東京への立地が不可欠である理由を次のようにまとめている。まず、東京一極集中については、まず企業活動の面から、①オフィスコストの増大（地価高騰等によるオフィス賃貸料の増大、社宅や寮の確保難・維持コストの増大、遠距離通勤者の増加に伴う経費負担の増大）、②オフィススペースの狭隘化（オフィススペースの確保難、駐車場の確保難）、③オフィスの散在と交通混雑による業務効率の低下（本社業務機能の散在に伴う業務効率の低下、交通渋滞に伴う業務時間コストの増大）、④技術系をはじめとする人材（システムエンジニアなど）の確保難、⑤国際的なオフィス水準からの乖離、といった弊害が見られる。それ以外に、企業に勤める従業員から見た場合として、①住宅の取得難、②通勤事情の悪化、③オフィスの狭隘化による就業環境の悪化、といったことが弊害として挙げられ、こうしたことへの対応策として、本社業務機能の全面・一部移転や別法人化による分社法人の移転、その他の対策を採る企業があると報告している。

関東通商産業局¹⁷はまた、それでも東京に本社を立地する企業が、東京で行うことが望ましい業務として、①営業渉外関係業務、②人材採用業務、③国際関係業務の3つを挙げている。特に①営業渉外関係業務は、商品・デザイン開発業務、業界（団体）関係業務、官公庁関係業務、営業企画業務、広報・宣伝業務、財務業務など多岐に渡っており、このそれぞれに関連して関係機関や活動が東京に集中していることから東京への立地がやむを得ないものになっているとしている。特にこの中で、①営業渉外関係業務の中の官公庁等関係業務や広報・宣伝業務、また②人材採用業務は、本社を地方に移転した、または移転を検討している企業でさえ、引き続き東京で行う方が望ましい業務としている。

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

15 山崎朗(1994)、p.19

16 関東通商産業局(1992)、p.1-4

17 関東通商産業局(1992)、p.1-4

18 国土審議会調査部会産業専門委員会(1982)

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

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

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

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

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

¹⁹ 鈴木洋太郎(1999)、p.32

²⁰ 産業研究所(1989)

3. 3. 3. 近年の低成長下の地域格差是正政策

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

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

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

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

² 国土庁(1998)

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

⁴ 原田泰（原田泰(2001)、p.180-）は、法政大学の小池和男教授の「日本国内における地方間格差を拡大しろという政策をとるべきではないか」という意見、総合研究開発機構の星野進保顧問の「地元へ権限を与えるとともに、責任は地元が持つようにすべきだ」という主張、元通産大臣の与謝野馨氏の「国土の均衡ある発展という言葉をもう一度考え直してみる時期が来たのではないか」の陳述などを紹介して、地域格差是正が一般的に受け入れられなくなっている傾向にあることを示している。

⁵ 水鳥川和夫(1999)

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

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

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

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

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

6 日本経済新聞 1999年3月31日朝刊5面

7 朝日新聞 2001年3月28日付夕刊2面

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

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

10 日本経済新聞 1999年3月20日

11 日本経済新聞 2002年1月12日

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

13 国土審議会基本政策部会(2001)

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

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