

3. 4. 日本の地域開発政策全体に対する評価

3. 4. 1. 日本の地域格差の変遷

3. 4. 1. 1. 人口と地域所得の格差

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

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

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

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

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

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

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

² 山崎朗(1998)、p.40

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

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

³ 谷沢弘毅(1999)

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

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

注：△は前期からの上昇、▼は下落。

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

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

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

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

単位：円	1955*	1960	1965	1970*	1975	1980	1985	1990	1998				
一 全国計	86,748	129,965	1.00	481,170	1.00	1,129,577	1.00	1,717,794	1.00	2,958,818	1.00	3,103,703	1.00
人 当 たり	77,979	115,514	0.89	403,392	0.84	1,055,111	0.93	1,660,728	0.97	1,909,449	0.89	2,522,837	0.85
北 海 道	62,018	85,710	0.66	332,923	0.69	880,590	0.78	1,340,058	0.78	1,620,620	0.75	2,207,023	0.75
北 東 北	67,469	99,034	0.76	375,304	0.78	990,313	0.88	1,514,922	0.88	1,868,464	0.87	2,503,590	0.85
南 東 北	65,822	100,878	0.78	405,225	0.84	1,014,947	0.90	1,612,949	0.94	2,052,881	0.95	2,822,453	0.95
関 東 内 陸	125,432	187,272	1.44	619,137	1.29	1,338,732	1.19	1,996,057	1.16	2,571,154	1.19	3,641,321	1.23
関 東 臨 海	77,334	119,983	0.92	422,426	0.88	1,068,092	0.95	1,648,759	0.96	1,997,554	0.93	2,719,750	0.92
北 陸	90,074	141,284	1.09	505,014	1.05	1,128,368	1.00	1,748,498	1.02	2,243,108	1.04	3,074,429	1.04
東 海	85,059	127,089	0.98	476,141	0.99	1,091,207	0.97	1,681,873	0.98	2,115,138	0.98	2,763,274	0.93
近 畿 内 陸	119,023	167,073	1.29	571,159	1.19	1,234,998	1.09	1,851,571	1.08	2,293,773	1.06	3,138,581	1.06
近 畿 臨 海	63,758	93,480	0.72	329,273	0.67	932,086	0.83	1,384,793	0.81	1,727,143	0.80	2,247,371	0.76
山 陰	74,440	111,533	0.86	470,625	0.98	1,116,318	0.99	1,640,450	0.95	2,038,016	0.95	2,721,026	0.92
山 陽	70,338	102,634	0.79	410,475	0.85	965,528	0.85	1,472,627	0.86	1,742,680	0.81	2,352,524	0.80
四 国	76,276	106,483	0.82	393,891	0.82	1,019,465	0.90	1,552,319	0.90	1,878,911	0.87	2,459,475	0.83
北 九 州	56,919	77,737	0.60	299,945	0.62	874,624	0.77	1,371,194	0.80	1,708,846	0.79	2,273,324	0.77
南 九 州	51,681	72,244	0.56	254,891	0.53	823,540	0.73	1,201,382	0.70	1,543,724	0.72	2,005,893	0.68
沖 縄 県													
前 期		50%	105%	81%	135%	52%	25%	37%					5%
北 海 道		48%	101%	74%	162%	57%	15%	32%					8%
北 東 北		38%	119%	77%	165%	52%	21%	36%					16%
南 東 北		47%	108%	82%	164%	53%	23%	34%					12%
関 東 内 陸		53%	118%	84%	150%	59%	27%	37%					8%
関 東 臨 海		49%	90%	74%	116%	49%	29%	42%					0%
北 陸		55%	94%	81%	153%	54%	21%	36%					9%
東 海		57%	91%	87%	123%	55%	28%	37%					7%
近 畿 内 陸		49%	111%	77%	129%	54%	26%	31%					10%
近 畿 臨 海		40%	100%	71%	116%	50%	24%	37%					2%
山 陰		47%	92%	83%	183%	49%	25%	30%					13%
山 陽		50%	126%	86%	137%	47%	24%	34%					7%
四 国		46%	108%	92%	135%	53%	18%	35%					10%
北 九 州		40%	106%	80%	159%	52%	21%	31%					7%
南 九 州		37%	119%	76%	192%	57%	25%	33%					6%
沖 縄 県		40%	95%	81%	223%	46%	28%	30%					9%

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

表3-26 一人当たり地域所得の推移
 出典：『完結 昭和国勢総覧 第一巻』(1991)、『第四十四回 日本統計年鑑』(1995)、『第五十一回 日本統計年鑑』(2002)(インターネット)、『国勢調査』(インターネット)、などより筆者計算、編集。

3. 4. 1. 2. 工業化と人口移動や所得格差の関係

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

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

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

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

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

4 伊藤善市(1965)、p.18

5 下河辺淳(1994)、p.79

6 藤本義治(1994)、p.54-59

7 藤本義治(1994)、p.94

8 清成忠男(1989)

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

10 神野直彦(1999)

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

しかしこうした状況に対して、政府の視点は極めて楽観的であったと佐々木雅幸¹²は報告している。経済企画庁（『地域経済レポート（平成2年版）』）や国土庁（『国土レポート'90』）の報告によれば、1990年前後の景気拡大のプロセスは、①日本経済のグローバル化・ソフト化・サービス化の進展→②高次経済機能と人口の東京一極集中の促進→③東京の世界都市化による都心部からの地価急騰→④資産効果による東京圏での高水準の消費支出→⑤これが内需振興の引き金となり、東京圏から順次、地方中枢都市、地方中核都市、地方都市そして、地方圏全体へと景気が波及し、各地域の産業構造を内需中心に転換しつつ雇用構造を改善し、ついには地方圏の賃金水準まで押し上げて、地域間雇用者所得格差は縮小に向かう兆しがあるとしていた。

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

11 吉田敬一(1995)

12 佐々木雅幸(1991)

13 日本立地センター(1996)、p.141

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

成長には相関が大きいことがわかる。

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

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

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

表3-27 人口・所得と工業化の関係
出典：表3-24～26に準ずる。

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

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

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

3. 4. 2. 日本の地域格差是正政策への評価

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

3. 4. 2. 1. 全総全体に関する評価

まず他の政策に比して変わらず一貫して地域格差是正を訴える全総の性質・特徴付けは、比較的初期の全総での議論から行われている。八十島義之助¹は、三全総までの解説を踏まえて、全総の目的が「いずれも国土の均衡ある発展、すなわち、現実はともかくとして38万平方メートルの国土がその特性は地域によって異なるとしても、同じように発展していくことを願っている」として、地域格差是正、中でも地域間不平等の解消を目指しており、その傾向が四全総まで続いているとしている。但し、個別議論でみると、伊藤滋²が、全総と三全総が地方分散論であるのに対し、新全総が機能配置論であったとして異なった定義をしているように、地域格差是正への取り組み方が違っていたとしている。

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

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

これまでも多く紹介してきたが、歴代の日本の全総計画に主に政府側の政策担当者として携わってきた下河辺は、「一言でいうと、日本の高度成長期ぐらい地域格差が縮小したことは世界に類例がないです。だから、私はそこでは大威張りして、「想像以上に格差が縮んだ」といつているわけです。（中略）総合的な政策の下で、地域格差が世界で例を見ないほど縮んだという結果が出たわけです。」⁴として、格差縮小が達成され、全総計画による地域格差是正に肯定的な見方を示している。

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

1 八十島義之助(1987)

2 伊藤滋(1985)

3 国土審議会調査部会産業専門委員会(1982)

4 下河辺淳(1994)、p.92

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

一方、ジャーナリズムの立場から論説を続ける本間義人は、「全総計画は第一次以来一貫して日本列島の過密過疎の解消を最大のモチーフにしてきたはずである。第一次全総計画がスタートしてから既に30年がたつが、その過密過疎の解消が実現されるどころか、逆に過密の象徴たる東京への一極集中と地方の過疎化は進行するばかりである。全総計画とはいったい何であったかという疑問である。」⁵として実質上第五次まで策定されている全総計画について常に批判的な立場をとっている。特に地域格差是正については、全総が一貫して過疎過密の解消を最大のモチーフにしてきたのに、人口、産業の吸引源である大都市対策に関しては意図的に避けられてきたことを批判している⁶。さらに、全総から三全総までの内容に触れて、その計画主題が公共投資先をハード面に特化し、また国土計画に不可欠の土地利用計画はもちろん、地方における文化・教育、福祉、情報、国際化などのソフト面についてはほとんど触れられていないことを、その失敗の主要な原因の一つとして挙げている⁷。

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

一方、全総計画というシステムについての評価も様々に為されている。

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

⁵ 本間義人(1992)、p.228

⁶ 本間義人(1992)、p.228-p.232

⁷ 本間義人(1992)、p.3-p.5

⁸ 本間義人(1992)、p.241-

⁹ 今野修平(1997)、p.55-60

¹⁰ 石田頼房(1987)、p.252

をブレイクダウンさせていく方式を確立させた。従って地方自治体の側も、地域開発を考えるときに地域の実態を踏まえて考えるよりも国の計画の動向、より具体的には、いかなる国家プロジェクトが導入可能かということを探るようになる¹¹としてその弊害を指摘している。本論文では、基本的な立場として、全国レベルの地域格差是正政策はそのバランスを取るモチベーションが生まれうる中央政府によるのみ追求される（このこと自体は必ずしも地域の自主性を削ぐことには繋がらない）ことから、国家レベルからみた地域格差の政策をレビューしているのであり、そういった意味では今野の意見に与する形となっている。ただ、伊藤滋¹²が「日本の政治は地方の政治家が支配しているといわれている。・・・地方選出の政治家が東京を利用して、地方にいろんな利益を還元するというのが、日本の政治システムである。したがってこういうシステムの上で作る国土計画は、地方のことを重要視せざるを得ない。・・・地方の主張はどうしても今の国土計画に入れざるを得ない状況です。」と指摘するように、表面上、地域格差是正政策が均衡化といった積極的理由に基づいていても、実際の全総計画が必ずしもそういった積極的理由を反映しているとは限らないことも指摘しておこう。

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

3. 4. 2. 2. 日本の国土政策全体への評価

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

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

11 石田頼房(1987)、p.252

12 伊藤滋(1998)

13 小林良邦他(1979)、p.85

14 本間義人(1992)、p.33

15 大西隆(1998)

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

ここでは、こうしたことを前提にまず日本の地域開発政策全体について、①是正の手段としての工業の評価、②中央政府主導、③政策の弱体化、の3点からレビューしてみよう¹⁷。

①是正の手段としての工業の評価

地域格差是正の手段として用いられた工業の地方分散については、大藪他¹⁸が、「過密・過疎の解消、地域格差是正という課題は、本来その解決には相当長期を有する性格のものであり、かつ一工業立地政策のみならず総合的課題であることを考え合わせると、種種の経済的評価はあるにせよ、むしろこれまでの諸立地政策の果たした役割は大きかった」として肯定的な見解を示している。大西隆¹⁹も、「日本の戦後の国土計画には必ず産業立地政策が伴ってきた。そして産業立地の地域的展開という意味ではある程度成功を収めてきたといえる。」と肯定的な見解を示している。

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

¹⁶ 小杉毅(2000)

¹⁷ 大西(大西隆(1998))は、後者の地域振興、産業立地、地域計画の法制度を、次のような特徴でまとめており、ここでもそれに基づいて地域格差是正により関連の深いものについて、取り上げることにした。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傾向にある。③優遇措置の弱体化、指定箇所が増加・・・優遇措置を見ると、直接的な財政援助などがなくなり、税制、金融など民間投資優遇策にシフトする傾向にある。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。

¹⁸ 大藪英夫・藤井隆・飯島貞一編著(1980)、p.116

¹⁹ 大西隆(1992)

²⁰ 宮本憲一(1975)、p.198

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

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

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

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

②中央政府主導の地域開発

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

古くは横山桂次²⁴が、「①地域開発は、地域住民の福祉と発展、自治体財政の充実を目標に、工場誘致として始められるが、結局は進出企業の利益のために住民の犠牲において展開される。②地域開発の決定過程は、国－県－市町村と上からの政策の下降として現れ、住民の意見が代表されないばかりか、自治体

²¹ 谷口興二(1994)、p.52-

²² 竹内淳彦(1996)、p.110

²³ 小杉毅(2000)

²⁴ 横山桂次(1963)

内では、執行部の議会に対する優位性、企画部門の権限拡大、自治体の「経営体化」など民主的統制を排除する形で進められ、さらには、地方の国への依存を強化する結果となる。また、企業の進出に伴って発生する巨大な利権は、それを巡る政党・議会の関与によって住民不在の政争を引き起こすことにもなる。しかしながら、③上からの工業化は、町内会・部落会等地縁集団の住民統制機能の喪失をもたらすとともに、地元の負担や犠牲は住民の中に権利意識を生み出し、多くの問題点をはらみつつも、地域の民主化につながる地域開発への反対運動を生み出しつつある」という三点を指摘し、大嶽秀夫²⁵はこの指摘がその後の地域開発研究において何度も確認されてきたとしている。

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

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

²⁵ 大嶽秀夫(1999)、p.172

²⁶ 矢田俊文(1996)、p.40

²⁷ 清成忠男(1988)、p.63

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

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

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

③政策の弱体化

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

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

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

³⁰ 原田泰(2001)、p.187

³¹ 小杉毅(2000)

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

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

³⁴ 末廣昭(2000)、p.146

³⁵ 大川一司・小浜裕久(1993)

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

ついて持つ影響力の限界を示すものと思われる。

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

3. 4. 2. 3. 総合的な見解

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

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

しかしどちらかといえばこうした見方は少数派であり、特にバブル期が過ぎて低成長の時代に入り、不況、財政難や地方分権、さらには開発から環境への市民意識の変化を踏まえて、批判的な見解が多く見られるようになる。大藪他³⁸も「若干の課題」として、①地方分散政策のさらなる強化（規制・優遇とも）、②特に開発の遅れた遠隔地での特別措置の導入、③生活ニーズも含めた人間居住の総合的環境の整備、といった事項を挙げている。

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

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

代表的には原田泰⁴⁰が、「都市は画一化され、選ばれるための真剣な競争は存在しない。・・・地域間格差が常に解消されるように補助金がそそぎ込まれてきたので、都市が人々の真に望むものを探り当てる

37 大藪英夫・藤井隆・飯島貞一編著(1980)、p.49

38 大藪英夫・藤井隆・飯島貞一編著(1980)、p.116-117

39 大西隆(1992)、p.38-

40 原田泰(2001)、p.180-

競争は生じなかった。」として、地域格差是正政策に否定的な見解を示している。

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

こうした、地域間の競争と協調という側面には多分に政治的な影響がからむことになる。蒲島郁夫は、戦後日本は経済成長・経済的平等・政治参加の拡大・政治的安定の4つを同時に達成したまれなケースとして地域開発政策に高い評価を示している⁴²が、その要因として「農民の高い政治参加が、都市から農村への政治的な所得の再分配をもたらし、平等な経済成長を達成した」「有権者の側にも都市から農村への所得再分配を許す気分があった。公共事業を通じて都市の富を地方に分散することは、ふるさとへの「仕送り」のようなものだったからだ」として、これまでの政治構造の中で地域格差是正が保たれてきたことを指摘している。田村明⁴³はこの点をやや否定的な観点から、「地域開発は中央の論理で中央集権的に行われ、地域の自治体は中央の指示に追随し、指定の陳情に奔走するだけだった。中央が地域を統制するためには、指定数を絞り込むよりも、ばらまきの方が有効だ。その結果、特別の地域を除くと効果的な投資になっていない。」と指摘して、政治家の影響力が地域格差是正政策以外の政策目的に対する効果的な投資になっていないことを指摘している。このことはすでに述べたテクノポリス地域の指定に典型的に見られるものである。

3. 4. 2. 4. まとめ

大西隆⁴⁴は、これまでの国土政策に関して前述のような見方を示した後で、現行制度の改革を考察し、

- ①現行地域開発制度の廃止（まず現行制度は、指定地域が広範で優遇措置も限定的であり、政策効果が疑わしい。このため、新産都市、工特地域や、過疎、半島振興など地域開発制度はすべて廃止する）
- ②地域計画の策定と内容（策定主体の分権化、保全・再利用・開発のための計画）
- ③地域計画の実現手段（各地域でナショナルミニマムが実現されるには、一定の財政力が確保されることが必要であり、そのための基本的手段として、地方交付税制度を維持する。また、国として各地に重要政策の実施を促すための奨励的な補助金制度を時限で実施する）

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

41 松原宏(1996)

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

43 田村明(1997)

44 大西隆(1998)

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

⁴⁵ 下河辺淳(1994)、p.210