

# 中国地方における工業開発と地域発展ビジョン

戸田常一

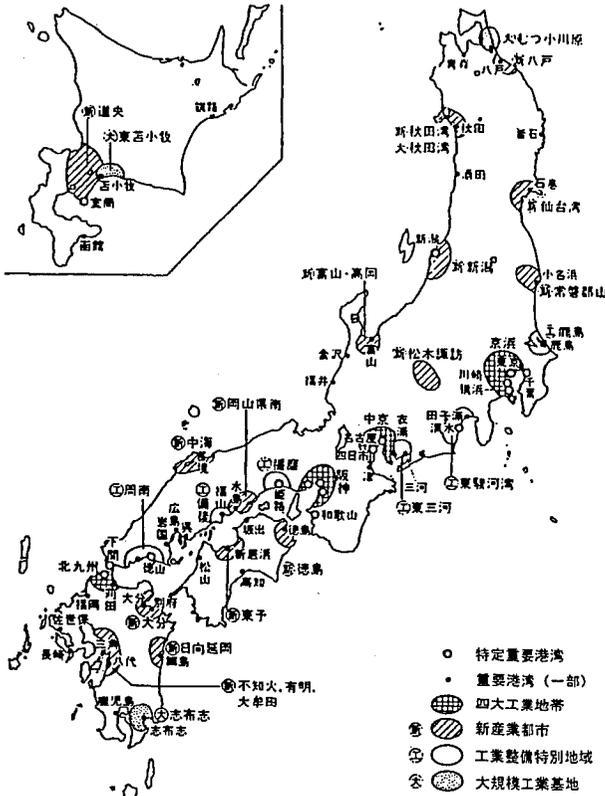
(広島大学経済学部教授 同附属  
地域経済システム研究センター長)

## はじめに

「中国地方には大河とよばれるような川はほとんどない。その多くが起伏の多い山ひだの間を流れ、海岸近くに多少の平野をつくって海に入っている。」これは日本を代表する民俗学者である宮本常一が編著者となって出版された著書『川の道』(1)に記述されている文章である。中国山地では丘のようななだらかな山波が続き、それゆえにかつては、中山間地域を場として農業や畜産業が営まれ、山間域では鉄や銀を扱った鉱業や林業が盛んであった。農林業・鉱業を中心とした日々の営みのもとで山間に多くの人々が住み、そこの生活は山間を縫う河川を利用した水運や利水によって支えられていた。

この様相は戦後、一九五〇年代半ば以降の工業近代化のもとで大きく変化する。阪神工業地帯と北九州工業地帯に挟まれた中国地方、特に瀬戸内海沿岸には、セメント、造船・鉄鋼、石油化学などの大きな設備投資を必要とする重厚長大型の産業が大都市圏からあふれ

出すかのように誘致され、結果として山間から多くの労働力を吸収した。また、河川は工業用水や生活用水などの利水や、下流域の住民の安全確保のために人工的な手が加えられた。さらに、同時期に薪炭から石油へと利用エネルギーが変化して山間での林業が衰退し、併せて米を含む食料の海外輸入や高齢化・後継者難によって農業も危機的状況に置かれつつある。工業近代化による製造業など二次産業の成長は、山間の一次産業の犠牲のもとで進行したものである。そして今、その二次産業が大変な状況を迎えている。中国地方における鉄鋼や自動車などの産業はこれまでの慣性に乗って、現在まではかろうじて一定の水準を維持し、中国地方に住む人々に一定の所得を保証しているかに見える。しかし、経済のグローバル化の荒波は止めることはできない。アジアNIEES諸国、東南アジア諸国の追い上げはめざましく、多くの企業は海外に進出している。それに加えて中国(China)と台湾のWTOへの同時加盟は中国地方のみならず、日本経済に大きな影響をもたらすであろう。これからの中国地方の経済社会の発展にとって、今後歩むべき方向が不透明であればあるほど、意識的に明確なビジョンを描き、検討の素材提供



図一 主要な工業地域と湾岸整備

一方、このように大都市圏において立地が制限された重化学工業は、新たなフロンティアを瀬戸内地域に求めた。瀬戸内地域は臨海工業の立地のために十分な条件を備えていた。第1に、波が静かで築港しやすい、第2に、遠浅であって埋め立てにより用地取得が容易である、第3に、陸上と海上の交通がともに至便であり、特に海上輸送による大量低コスト輸送が有利であったこと、第4に、労働力が確保しやすく、第5に、地震、台風などの災害が少なく、

播磨重工業・関西電力などが立地する「播磨地区」、さらには住友金属工業・三菱電機・花王石鹼などの「和歌山県北部臨海地区」などが形成されるようになった。しかし、これらの工業開発によって、用地や用水の不足が生じ、これに加えて一九七〇年代になると環境破壊に対する住民の反対運動が大きくなり、近畿圏からの工場脱出が顕著となった。また、一九六四年の「近畿圏の既成都市区域の工場等制限法」は、このような大都市圏からの工場転出を促進した。

一九五〇年代半ばに入ると、わが国の資本や貿易の自由化をにらみ、産業構造の高度化のために重化学工業化が進められた。それまでは、繊維や食料品等の軽工業が中心的な産業であったが、これ

## 近代産業化の進行と経済社会の変容

をすることの意義は少なくないものと考えられる。以上の問題認識のもとで、本稿では、まず、戦後における中国地方の工業開発の様相をまとめ、課題を整理する。そして、それらの内容を踏まえ、これからの中国地方における発展ビジョンを提示することとしたい。

後は鉄鋼や化学、機械等の重化学工業に重点が置かれるようになった。わが国の産業は加工貿易を基本とすることから、原材料や製品の海上輸送が重視され、臨海地域の適地に工場が求められた。まず、隣接した近畿圏においては、繊維工業の低迷が続く中、いかに経済の地盤沈下をくい止めるかが検討された。そのため、一九七〇年には大阪万国博覧会が開催され、さらに大阪湾の重化学工業化が進められた。まず、一九五八年の新日鉄の誘致をスタートとして「堺・泉北臨海コンビナート」が形成され、そこには鉄鋼・電力・ガスのコンビナート、石油・石油化学のコンビナートがつくられた。その後、川崎製鉄・神戸製鋼・三菱重工業・川崎重工業をはじめとする「阪神地区」や、新日鉄・川崎製鉄・三菱電機・石川島

地盤が堅固である、等の優位性があった。

また、これらの条件に加え、一九六二年に策定された「全総における「拠点開発構想」が瀬戸内地域の重化学工業化のための強力な国家支援を方向づけ、それを受けて地元自治体も工場誘致に奔走した。拠点開発構想は、港湾等の施設整備と大規模な工業集積を拠点として、その影響によって周辺の開発をねらうものである。この構想のもとで、重点的な工業開発地区として、一九六二年の「新産業都市建設法」にもとづいて岡山県南、中海など全国で一五の地区、一九六四年の「工業整備特別地域整備法」によって備後、周南など全国で六地区が指定された。(前頁図一)さらに、地元自治体の工場誘致においても、固定資産税の減免、埋め立て地の造成、漁業補償交渉の取りまとめ、土地所有者の売却の取りまとめ、教育や生活関連施設の整備など、多様な優遇措置が盛り込まれた。

## 「工業開発」についての地域課題

一九六二年に「全総」で提案された「拠点開発構想」では、「大規模な開発拠点には工業開発拠点と地方開発拠点とがある。前者は主として大規模な工業等の集積をもたせることによって周辺の開発を促進する役割をもち、後者は大規模な外部経済の集積をもたせることによって東京、大阪、名古屋のつ外部経済の集積を利用しにくい地域の飛躍的な発展を可能にする中核主導的な役割をもつ」(「全総」文獻(2)より抜粋)と指摘されている。ここには、中国地方のような地方圏で工業開発を行うために、二つの方向が提示されている。一つは、各地域が東京や大阪などの大都市圏の中核機能を活用する方向であり、もう一つは、地域内で中核都市機能が十分でなければ中核性を充実する方向である。中国地方の工業開発では、工業開発拠点は数多く整備されたが、地方圏の自立的発展にとって不可

欠な中核性育成のための地方開発拠点の構想は具体化されず、かろうじて一九六九年の新全総の中で地方ブロック拠点として、広島が指定されたに留まる。それまでは、工場開発拠点では、あくまで製造現業を担う工場の立地が中心であり、それらの企業の本社は東京や一部大阪に立地していた。特に、鉄鋼、化学工業、石油精製、非鉄金属の各種工場では、「場所借り」的な工場地帯を形成し、この工場地帯は地元地域の中心都市をバイパスして、ある場合には広島などにある支店・支所を通じて東京の中核機能に直結していた。中国地方に多くの空港が建設されて東京便の路線が充実しており、

新幹線の高速化が強く求められるのも、このような企業の階層的な構成が大きな理由である。

## 中国地方を取り巻く情勢変化と課題

中国地方では、戦後の経済高度成長期に瀬戸内海沿岸に重化学工業の重点整備が進められ、当時の成長産業を抱えたためにその勢いに乗って地域経済の水準もつい最近まで安定的であった。しかし、そこそこの経済水準を保っていたためにそれ以降、成長産業の導入や新規産業の創生に遅れがちであったことは否み得ない。最近の円高基調は、消費の成熟化と景気の低迷と相まって、輸出産業を中心として中国地方の産業全体に大きなダメージを及ぼしつつある。すなわち、地域企業のグローバル的展開のもとで地域産業の空洞化と雇用不安の拡大が進行し、既存産業の高度化と新たな産業育成が強く求められている。また、これまでの過度な工業開発は瀬戸内海や中国山地における自然・生物環境を大きく破壊し、さらには少子・高齢社会の到来と地方財政の逼迫のもとで、地域の持続的発展には大きな危機感が抱かれている。さらには、新型新幹線の導入や高速道路網の充実に見られる高速交通化や、情報通信技術のデジタル化による高度情報化の到来によって、中国地方における都市や地域間の競争や連携・協力のあり方について再検討が求められている。

## 中国地方における地域発展ビジョンの提案

中国地方のこれまでの変遷と当面の地域課題を踏まえると、これからの中国地方発展のためにどのようなビジョンが描けるだろうか。まず、中国地方に含まれる個々の地域においてはしっかりと自立的な発展に努めることが重要である。しかし他方において、個々の

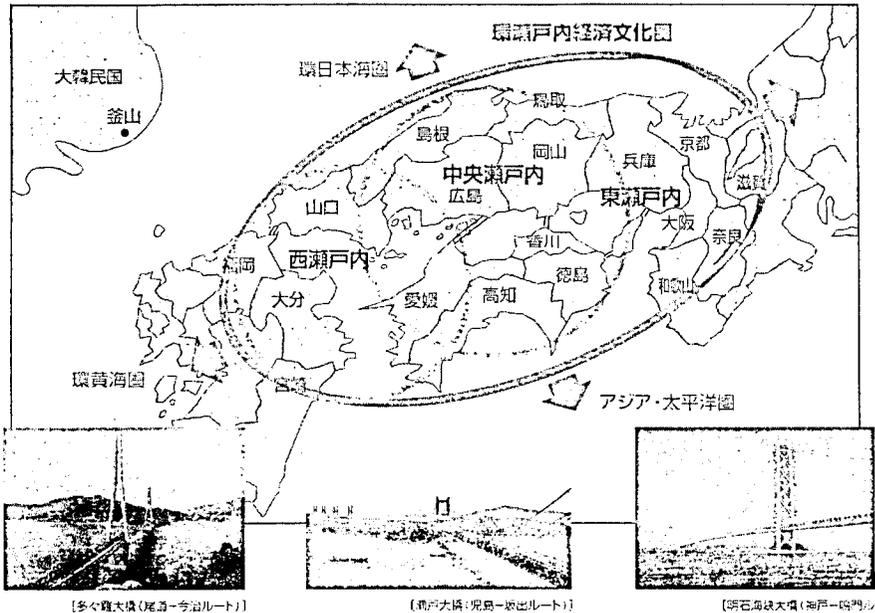
地域における自らの階界を踏まえ、中国地方の枠の内外にとり、関西、九州、さらには四国の各地域との連携・協力が必要である。これら4つの地方ブロックは瀬戸内海を囲んで西日本をカバーしている。瀬戸内海を文字通りの内海として位置づけ、関西と九州の間に瀬戸内海を囲んだ交流圏、すなわち「環瀬戸内経済文化圏」を瀬戸内海沿岸地域相互のゆるい結びつきのもとで構想することを提案したい。(次頁図1-2) この交流圏は必ずしも経済市場原理にもとづくものではなく、人口や都市機能が集積する京阪神都市圏と九州北部都市圏との間に、ほっと息のつける一味異なった圏域を創生することを意味する。

環瀬戸内経済文化圏の形成にとって重要なのは、北から南へ、日本海、中国山地、瀬戸内海、四国山地、太平洋のそれぞれがもつ自然環境や景観、歴史文化をうまくつなげ、それぞれの持ち味をうまく引きだせるような連携や協力のあり方である。これは「三海二山構想」と呼ばれ、一九九八年に策定された新たな全総計画に対する中国地方からの提言でもある。中国地方はおのれの地域だけに視野を限定したのでは自らの個性がはっきりしない。瀬戸内海を囲み、四国地方にまで目を向ける姿勢が重要である。この圏域はそれだけで完結するものでなく、東は関西、西は九州と重層的に重なり合い、当該圏域に含まれる各地域においてはこれらの隣接地域がもつ高次な都市機能や交通機能などをうまく活用することが求められる。

以上のことを踏まえ、中国地方が目指すべき基本的な地域政策の方向は、個々の地域の自立的発展と相互の連携・協力という次の二つの柱に沿って検討すべきと考える。

第1の柱は、「地方分権型社会における自立的な地域経済システム構築」である。地域のグローバル化への対応が遅れ、全国的にも先行した人口減少・高齢化状況を迎えている環瀬戸内圏の諸地域においては、地方分権型社会における地域の自立的発展支援のための

政策検討を行うことが重要である。その場合、河川を中心にした流域圏を基本単位としたまとまりを大切と考える。  
 第2の柱は、「地域間の連携・協力と環瀬戸内経済文化圏の形成」である。本四3橋時代を迎える西日本においては大きな地域経済の



図一2 「環瀬戸内経済文化圏」の提案

構造変化が予想される。高速交通の時代においては、瀬戸内海を囲んで西日本を一体と捉えることが行政投資や企業行動の面でも効果的かつ合理的であり、関西圏と九州圏を結節する環瀬戸内経済文化圏の形成を地域間の連携・協力のもとで実現してゆくことが求められる。このため、環瀬戸内経済文化圏がもつ諸課題をトータルに捉えた政策検討が不可欠である。

### 中国地方の社会基盤整備に関わる主要課題

ここでは、上述の中国地方の政策展開の方向を踏まえ、今後の治水・利水、さらには河川環境整備を含めて、広く社会基盤整備に関わった主要課題を整理する。

#### ① 社会基盤整備のねらいと整備主体の明確化

社会基盤整備にあたっては、企業行動のグローバル化や産業構造変化に対応して地域の自立的発展を支えるために必要な基盤整備と、中山間地域など条件不利地域の救済をねらいとした社会政策の一環としての整備は峻別すべきである。前者は、民間企業や地域社会の主体的かつ自立的な発展を支援するために公的主体により行われる基盤整備であり、そこでは事業の費用対効果が重視される。この方面での公的主体の役割は基盤整備の段階に止め、そのあとの利活用については基本的には公的主体による規制誘導は最少限にとどめ、民間企業や地域住民などの利用者に委ねる。また、後者は、福祉的な弱者救済的な意味をもち、最低限の生活水準を確保するために行われる生活基盤整備や経済性に乗りにくい地域環境の維持のための環境基盤整備が中心であり、これらの事業においては、公的主体の役割は大きく、単に基盤の整備だけでなく、その運用や維持管理まで行うことが求められ、また事業の採択にあたっては、単に費用対効果だけで善し悪しを判断することは好ましくない。

社会政策的な意味合いにおける基盤整備に関連して敷衍すると、人口減少や高齢化社会の到来によって、河川をはじめとした地域環境の保全の担い手である地方自治体の行財政の基盤そのものが揺らぎつつある。他方、地方分権化の進行によって地域環境のための地方の役割が増大し、地域の自立的発展を実現するために望ましい地方行財政の枠組みや施策体系の再検討が求められている。具体的には、人口減少・高齢化が地方の行財政や地域環境にもたらす影響の検討のもとで、中山間地域を取り込んだ広域的な地方行財政の枠組みを検討し、さらに民間活力の活用や費用負担のあり方を含めた地域環境政策の検討が求められている。個別的な基盤整備を超えた地域システムそのものの再構築が重要となっていると言える。

## ② 地域間の競争と連携・協力を踏まえた社会基盤整備

地域の発展にとっては、より広域的な視野と地域のアイデンティティの強化がますます重視されつつある。近年の高速交通の整備は、地域の発展を大きな広がりのもとで捉えることを求め、地域間の競争と連携の可能性をもたらしめている。地域相互のつながりの急速な変化と、地域経済構造の変化の中では、高速交通整備や情報・通信基盤の強化に伴う地域の広域拠点性の変動見通しを踏まえ、各地域の発展のため、既存の基盤施設をいかに活用して互いの連携・協力を進めるかの検討が重要である。

これまで、各地方ブロックの国の支局や各府県は産業、学術、研究、文化、スポーツ、観光のいずれをとっても個々の行政範囲の中で、横並びに同様な施設をつくり、県民なり府民に個別のサービスを提供してきた傾向が強い。河川の流域圏をもとにして適度な規模の都市が分散的に位置する中国地方においては、広域的な交流の動きにあわせて、行政境界を超えた広域行政の取り組みを進めることが重要である。そのため、高次機能の実現策の検討（協力して大型の高次機能をつくり出す）、機能分担・重複投資排除施策の検討

（相互に機能を提供し合い、無駄や二重投資を避ける）、さらには、危機管理対応策の検討（地震、水不足、水害などの危機管理に備える）などの検討が必要である。

## ③ 新たな社会基盤整備の方向について

まず、地域環境の評価と情報伝達手段の確保のための基盤整備の重要性を指摘したい。経済社会の成熟化に伴う人々の価値観、生活様式の多様化により、物の豊かさから心の豊かさを重視する方向に変化している。女性や高齢者の社会参加の進展により、経済社会の各方面において、質や熟度の高さを重視する傾向にある。また、都市化が進み、日常の中で自然に親しむ機会が減少するにつれて、都市周辺の自然豊かな地域が高く評価されるようになっていく。量よりも質、所得よりもゆとりが重視され、国土の保全の観点からも自然環境の重要性が認識されつつある。しかし、ゆとりやくつろぎの場、豊かな自然環境は山間上中流域に多く見られ、人口が集積する都市と離れているため、これらを都市や地域の施策に取り込むことは少なかった。そこで、地域の魅力、アメニティ、さらには水、空気などの環境要素の価値の計量化と政策評価への反映、そしてそのための都市と周辺地域を結ぶ情報システムの構築がソフト・ハード両面にわたって必要と言える。

また、中国山地や河川の総合共同管理を、行政、企業、市民、NPO、NGOおよび研究者の参加のもとで実践してゆくことが必要である。このような総合共同管理のためのネットワーク組織そのものを社会的共通資本として位置づけ、地方自治体など公的主体においてはその形成を支援してゆくことが求められる。

### 参考文献

- (1) 宮本常一編著『川の道（旅の民俗と歴史）』、八坂書房、一九八七
- (2) 経済企画庁編『全国総合開発計画、大蔵省印刷局、一九六一』

