

国土政策の展開と地域経済圏の形成

広島大学経済学部教授

広島大学経済学部附属地域経済研究センター主任研究員 戸田 常一

本稿の全体構成

- 1 はじめに
 - 2 国土政策における全国総合開発計画の役割と課題
 - 3 経済の高度成長と国土政策
 - (1) 第一次の全国総合開発計画をめぐって
 - (2) 新全国総合開発計画をめぐって
 - (3) 経済連関と国土政策に関する一考察
 - 4 経済の安定成長と国土政策
 - (1) 第三次全国総合開発計画をめぐって
 - (2) 第四次全国総合開発計画をめぐって
 - (3) 経済連関と国土政策の変化に関する一考察
 - 5 最近の経済社会情勢と地域経済圏の形成
 - (1) 地域をとりまく経済社会情勢の変化
 - (2) 産業の構造変化の進行
 - (3) 地域経済圏の形成のためのシナリオ
 - 6 今後の国土政策に関する一考察
 - 7 おわりに
- 参考文献

1 はじめに

1956年に発表された「昭和31年度経済白書」において、「もはや「戦後」ではない」と書かれ、それ以後、現在に到る37年間のわが国の経済発展には大きなうねりがみられる。資源やエネルギーの乏しいわが国では外国との貿易を基本とした経済システムの確立が不可欠であり、米国を始めとする海外諸国の経済事情に大きな影響を受けてきた。また、たえず産業の高度化による国際競争力の強化を続けてきたし、その結果として経済のグローバル化、企業の海外進出も自然の展開であった。

このような経済の変化を、ある場合には先取りし、ある場合には後追的に国土づくりの基本方向を検討してきたのが全国総合開発計画を代表とする国土計画であり、それをよりどころとした国土政策である。

また、現在、経済社会の状況変化に対応すべく、これまでの国土政策を抜本的に見直し、これまでの中央政府の主導のもとでの国土の一体的展開という構図に対して、様々な側面から見直しの方向が議論されている。これには、選挙制度を中心とした政治改革、海外諸国との通商問題、規制緩和や地方分権などの行財政改革、さらには産業構造の変革など、様々な政策課題が多角的かつ複雑に絡み合っている。ここで、国土政策に関連していくつかの素朴な問いかけをしてみよう。

- (1) 国土計画や経済計画において産業発展の重視から生活の豊かさへの重点移行が述べられているが、国土スケールの計画と個人個人の豊かな生活を論じることとの間には相当のギャップがあるのではないか、
- (2) 急速な円高のもとで競争力のある企業が海外進出する今日、国内各地域の経済事情はどのように変化し、これまで通りに地域経済は展開するのか、
- (3) 国土政策では均衡ある国土の発展を理念として地域格差の是正が絶えず強調されているにもかかわらず、実態としては都市化は急速に進行し、地域によっては極限的な過疎現象がみられる、これをどのように理解すればよいのか、
- (4) 生活、環境、防災などの重点変更に伴ってこれまでの社会資本整備の基準の見直しが必要ではないか。

少し考えただけでも、多くの課題が浮かび上がってくる。本稿では、このような問いかけに応える

べく、まず、経済社会のグローバル化と産業構造変化という視点に立脚して戦後の国土政策の意義と役割を考察し、またその内容にもとづいてこれからの地域経済圏を創造してゆくための構図と課題を検討する。

2 国土政策における全国総合開発計画の役割と課題

全国総合開発計画（以下では、「全総計画」ともよぶ）の本来の目的は、わが国の国土の開発・利用・保全についての計画を定めることにあった。昭和24年に制定された「国土総合開発法」を根拠法としてこれまで、一全総、新全総、三全総、四全総と四回にわたって計画が策定され、現在五回目の計画策定が進められつつある。

全総計画は、いくつかのねらいを合わせ持っている。第1のねらいは、国土政策の基本目標と主要課題を定めることであり、その設定如何によっては自ずと全国各地域に期待される役割も異なったものとなる。全総計画は、国全体の経済社会の発展を定める経済計画の国土空間への投影とその実行可能性の検討という具象的な性格を有し、そのため計画策定当時の経済事情や経済計画の内容を何らかの形で濃厚に反映したものとなっている。第2には、経済計画が国家全体をマクロ的に捉えるのと違い、全総計画では空間の視点を取り入れて実行可能性を検討することから、地域間の調整や事業部門間の調整が大きな課題となっている。現在、全総計画の立案が国土庁の「計画・調整局」において所管されているのもこの二つの側面を反映しているためと考えられる。

ところで、国土計画はいつも現実の経済社会の状況をふまえて立案されているとは限らず、規範的な価値観を背景として現実の動きとは逆行することもあるし、地域間や事業部門間の妥協の結果がそのまま記述されることもある。このように考えると、わが国の国土政策の展開を大局的に検討するためには、その当時の経済事情や経済政策・産業政策を十分に踏まえておくことが重要である。

わが国の国土政策とそこでの全総計画の特徴は次のように考察することができる。

(1) 国土政策では日本の国力、特に経済力を高めるための開発行政が優先される傾向があり、生活

の豊かさは経済成長の結果として国民に享受されるものと考えられてきた。そのため、経済の発展段階に応じてわが国が比較優位性をもつ生産性の高い産業を育成する産業政策、さらには欧米諸国との競争上の支援のための通商政策が重視された。その結果、一次から二次、二次から三次へと産業の構造変化が促進され、それにより地方圏の農山漁村から大都市圏に人口が集中して、国土の人口分布においても過密・過疎の問題が顕在化するようになった。

(2) 国土政策では個々の地域の自立的発展という観点は弱く、中央政府によって経済成長のために国土を如何に効率的に利用するかがトップ・ダウン式に決められ、効率性の観点から各地域の役割が定められてきた。その結果、都市化が進んでいる大都市圏に中枢的な高次機能の部門を立地させ、地方圏に現業部門を立地させるといった地域間の機能分担のもとで全総計画が策定された。

(3) 以上の国土政策を支える方向で工業や交通関連の社会基盤整備が進められた。その整備のための基準もやはり効率性重視であり、そのため需要追隨的な基盤整備が進められた。需要があるから施設を整備し、そこにまた需要が集中するという循環によって規模の経済性がより増幅された。高速道路、高速鉄道、住宅供給、水供給等、いずれの整備も東京、大阪など大都市圏を拡大する結果をもたらした。また、わが国の国外への玄関口である国際空港や国際港湾がこれらの大都市圏において重点的に整備されたことも高次機能の遍在を加速するものであった。

(4) このような国土形成の中で全総計画はどのような役割を果たしたのであろうか。これまでの全総計画でたえず述べられてきたことは、「均衡ある地域の発展」と「地域格差の是正」であった。しかし、国土政策の一貫として進められてきた産業政策や交通・情報をはじめとする社会基盤整備はいずれも、大都市圏への高次機能や人口の集中を促進するものであり、経済・文化・情報など諸機能の東京一極集中は企業の行動基準からみて当然の帰結であったと言える。しかし、これにより日本経済の高度成長が実現したのであり、それに付随して国民生活も豊かになったことは事実である。また、経済成長の果実は大企業が集中する東京など大都市圏に遍在する結果となったが、地域振興

表-1 全国総合開発計画の策定をふりかえって

| | 全総計画 | 開発方式 | 主な産業 | 大都市圏 | 地方圏 |
|----------------------|-----------------------------|--|--------------------|-----------------------|-------------------------------|
| 1962 1964 | 一全総 東京オリンピック | 拠点開発方式 港湾、工業地帯 | 重化学工業化 鉄鋼、造船 | とりまとめ | そこそこの 自立性 |
| 1969 1970 1971 | 新全総 大阪万国博覧会 円変動相場制へ移行 | 大規模プロジェクト方式 交通・通信ネットワーク 東京を頭脳とした 全国の一体的展開 過疎化の進行 | 加工組立型産業 電気、一般機械 | 全国的 中枢性 | 下位として の役割 |
| 1977 | 三全総 | 定住圏構想 高速道路、空港 内陸型工業団地 | 加工組立型産業 自動車等の機械 | 東京一極集中 の加速 | 理念としての 自立性 |
| 1985 1987 | プラザ合意 四全総 | 交流圏構想 多極分散型国土の形成 全国ネットワークの形成 地方分散に限界 | 電子機器、精密機械 製品輸入 | 東京の世界 都市化 高次機能化 | 理念としての 地方拠点 しかし 札幌広福 |

のための公共投資や補助金制度のもとで地方圏への富の再分配も行われてきた。このような中央から地方への格差是正によって、文化や教育等の面での地方の没個性化が指摘されているが、経済面で地方圏も豊かになったことは否めない。戦後の国土政策は様々な問題をはらみながらも日本経済の成長のために大きく貢献してきたものと考えられる。

以上、国土政策と全総計画の役割と特徴を述べたが、現在の経済社会情勢の変化を考慮すると、このような大都市圏と地方圏の関係が今後とも続くとは考えられず、またこのような地方政府の中央政府依存の構図についても見直しが求められている。以下では、経済成長が顕著であった1960年代と経済が安定成長に入った1970年代以降から最近までの二つの時期に分けて、わが国の経済社会情勢の変化のもとで国土政策がどのように変化してきたかを考察する。なお、その際、わが国を東京、大阪、名古屋の三大都市圏を合わせて「大都市圏」とし、そのほかの地域を合わせて「地方圏」と呼ぶこととする。また、全総計画に関連した諸事項の要点を表-1にまとめておく。

3 経済の高度成長と国土政策

(1) 第一次の全国総合開発計画をめぐって

一全総が策定された1960年の始めは、いくつかの面で時代の転機であったと言える。戦後の経済の復興・再建および経済自立の時期から経済の高度成長に入る折り返しであった。戦後復興期における傾斜生産方式にもとづく電力、石炭、鉄鋼等の基幹産業の復興や、朝鮮動乱による特需を契機とした生産と消費の拡大、政府の優遇措置を背景とした民間設備投資の拡大により、京浜、阪神、中京、北九州など既成工業地帯の復興と新たな産業や人口の集中が顕著になっていた。これ以前は繊維や食料品等の軽工業が中心的な産業であったが、これ以後は鉄鋼や化学、機械等の重化学工業に重点が置かれるようになった。

このような産業構造の変化は国外から購入していた基礎素材や製品を自前で調達することを大きなねらいとしたものであったが、低廉な労働力と効率的な生産体制のもとで「安く良いものを生産する」日本経済は拡大し、結果として外国貿易における輸出全体の競争力を高め、外貨獲得に大きく貢献することとなった。1960年の時点では繊維品は輸出全体の30.2%を保有していたがそのシェアは次第に縮小し、それに替わって重化学工業品の

比率が1960年の43.5%から1965年には62.0%まで拡大することになった。このような状況のもとで、国家経済の主役は、繊維工業の生産と販売に強かった関西地方から、重化学工業の生産が飛躍的に拡大した関東地方に移行したと考えられる。

1960年の当初は地方圏から東京、大阪、名古屋の三大都市圏への人口移動のピークであった。大都市圏における産業集中に伴って、農業と工業の格差や地方圏と大都市圏の格差を理由として地方圏の農村から大都市圏への集団就職や出稼ぎが顕著になった。これにより、大都市圏では産業や人口の集中による過密の弊害、産業公害、都市地域のスプロールの拡大等の多くの問題を発生させた。この時点ではまだ、過疎地域の問題は表面には出ていなかったが、全国での一次産業の就業者割合は、1960年で32.6%、1970年で19.3%、1980年で10.9%、そして1990年では7.1%と大きく縮小した。

このような経済や地域の動向をふまえ、1960年に「国民所得倍增計画」が策定されている。これは、計画期間を10年間としてその間で国民所得を2倍にするという計画であり、当初その核となったのが東京から北九州に至るベルト地帯の一体的な工業開発をねらう「太平洋ベルト地帯構想」であったが、結果としては地域格差の是正を訴える他地域の反対によりこの構想は最終的には経済計画に盛り込まれなかった。このような経済の実態を踏まえた地域開発の方向は日の目をみることなく、集積経済や規模の経済性を求めた現実の企業立地行動とはかい離した社会政策的な気運は1962年に策定された一全総にも大きく反映されている。

一全総は上記のような状況を踏まえて策定されたものであり、港湾等の施設整備とその背後の都市機能強化を基本とした「拠点開発構想」の展開を特徴としたものであった。基本目標では大都市圏の解決と地域格差の是正という両面に配慮することとして、成長極理論 (Growth Pole Theory) にもとづく拠点開発構想を提案している。その中で、「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、名古屋のも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枢主導的な役割をもつ」¹⁾と指

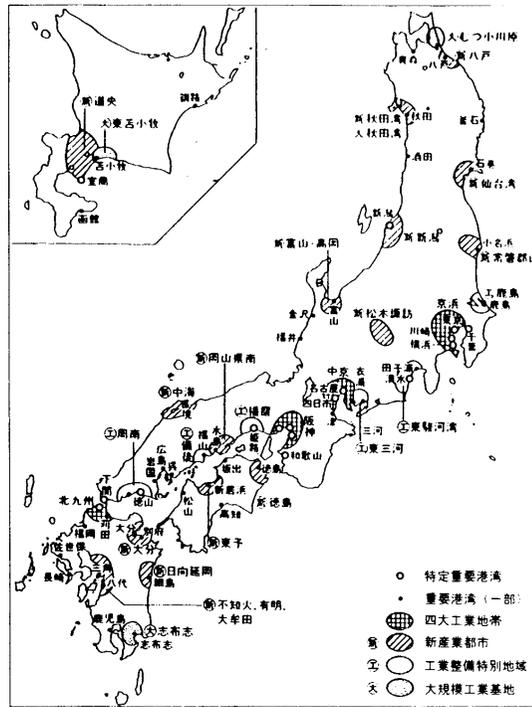


図-1 主要な工業地域と湾岸整備
(参考文献2)より転載

摘されている。ここで重要なことは、工業開発の際には既存の大都市圏の中枢機能に依存すること、地方圏で工業開発を行う際に中枢都市機能が十分でなければそれを合わせて当該圏域内で中枢性を充実することが重要であるとの指摘である。この当時は大都市圏と地方圏を結ぶ幹線交通網も十分でなく、ある程度自立的に操業せざる得ない地方圏における工業開発の限界を見据えたものといえる。

このような全総計画を踏まえて、大都市圏の過密対策の一貫として、1956年に首都圏整備法、1963年に近畿圏整備法、1966年に中部圏開発整備法が制定されている。一方、地域格差の是正を趣旨として地方圏における地域開発が進められている。図-1に示すように、1962年の新産業都市建設法にもとづいて岡山県南、中海、東予、大分、徳島等の15の地区、1964年の工業整備特別地域整備法によって、備後、周南等の6地区が工業開発拠点として指定されたが、²⁾ 地方圏の自立的発展にとって不可欠な中枢性育成のための地方開発拠点の構想は具体化されなかった。

このような経済社会の動きを支えるべく社会基盤の整備も着々として進められた。まず、国民所得倍増計画においてはじめて、道路、港湾、都市計画、下水道、住宅などの施設が「社会資本」として認知され、10年間の公共投資総額とその部門配分が定められた。この当時の基本方向としては、国土の一体化を実現する高速道路や新幹線などの国土幹線交通の先行的整備や、人口や産業の集中する三大都市圏における交通・住宅等の問題解決、さらには全国の開発拠点における工業基盤整備が重視された。このうち、1964年の東京オリンピックを契機として、東海道新幹線や名神高速道路が開通するとともに、東京圏を首都として整備すべく重点的な公共投資が行われた。なお、この時期以前には四大工業地帯に産業が集中していたが、あらたに工業開発拠点に指定された地域の大半は港湾をもっている。これは、アメリカを中心とした製品輸出を前提としたわが国の重化学工業化、1960年代前半の石炭から石油へのエネルギー革命と石油輸入による価格低廉化、さらに港湾建設技術の発達などを背景としたものと言える。

(2) 新全国総合開発計画をめぐる

1970年に大阪において万国博覧会が開催されたが、その翌年8月のニクソン・ショックを契機としたブレトンウッズ体制の崩壊によって、わが国も変動相場制に移り、22年間以上も続いた1ドル＝360円の時代が終わった。当然のこととして、円の切り上げによりわが国の産業にとっても企業の海外投資を含めて、グローバルな展開を余儀ない状況になった。また、1973年には第1次のオイルショックが生じ、わが国の経済も高度成長から安定成長の時期に入ることになる。新全総は、わが国の高度経済成長期の最後に策定された国土計画であり、国際化と情報化の時代の到来を予想して、国土全体を一つの人体のごとくとらえ、全国的な視野のもとで地域ごとの機能分担と地域相互間の関連を重視した壮大なランドデザインであった。

経済の成長に伴ってこの時期にも産業の構造変容がみられた。経済の高度成長のピークの期間である1960年代後半に、鉄鋼・化学などの素材型産業から一般機械・電気機械などの加工組立型の産業にわが国の主導産業が入れ替わっている。素材型産業の場合はコンビナートに代表されるように

大企業系の工場が中心であるが、加工組立型産業では大企業の経営する大規模組立工場と下請ないし部品供給を行う中小・零細企業群の重層的構造が必要である。そのため、一定の企業集積や都市集積がなければ加工組立型の産業立地は困難と言える。

1970年の輸出部門をみると、鉄鋼等の金属品19.7%、電気機械14.8%、繊維品12.5%、一般機械10.4%となっている。これは、政府によるわが国経済の国際競争力強化のための電気機械や一般機械などの個別産業育成策や、官民協調方式による投資調整や生産分野調整によるところも少なくない。政府が国内の産業構造や産業立地をリードしていた時代であった。

また、この時期は、三大都市圏と地方圏の相互の人口移動が全体としてほぼバランスしており、東京圏を除いて大阪圏や名古屋圏では地方圏からの超過転入は見られなくなった。これは日本経済の安定成長化、大都市圏における雇用構造の変化と企業の地方立地展開等によって説明できる。このような人口移動の安定化の状況のもとで新全総では、その当時の国土利用の遍在状況をふまえて、図-2に示すような全体的な国土利用の考え方が提案されている。³⁾

まず、太平洋ベルト地帯にほぼ相当する中央地帯は国土の31.1%の面積しかないが、人口の63.4%、工業出荷額の83.6%、社会資本ストックの61.0%が集中し、それに対して北東地帯や西南地帯での土地利用は十分ではない。これに対して、この計画では東京を中心として札幌まで1,000km、福岡まで1,000kmの国土の主軸を意識し、「情報化、高速化がさらに進展し、ネットワークの効果がいっそう浸透する段階においては、南北2,000kmにわたる日本列島が一体となって機能することが期待されている。」⁴⁾ また、「東海道から山陽道にかけて遍在している土地利用を日本列島全域に拡大するため、全国土を7ブロックに分け、各ブロックを主軸によって結びながら開発整備を進める」⁵⁾ このような新全総における国土展開の要点は、第1に拠点都市を連結することによって、日本列島の主軸を構成すること、第2に拠点都市を中心とした一体的な圏域整備によって、主軸から周辺に対して波及効果を実現することとしてまとめることができる。⁶⁾

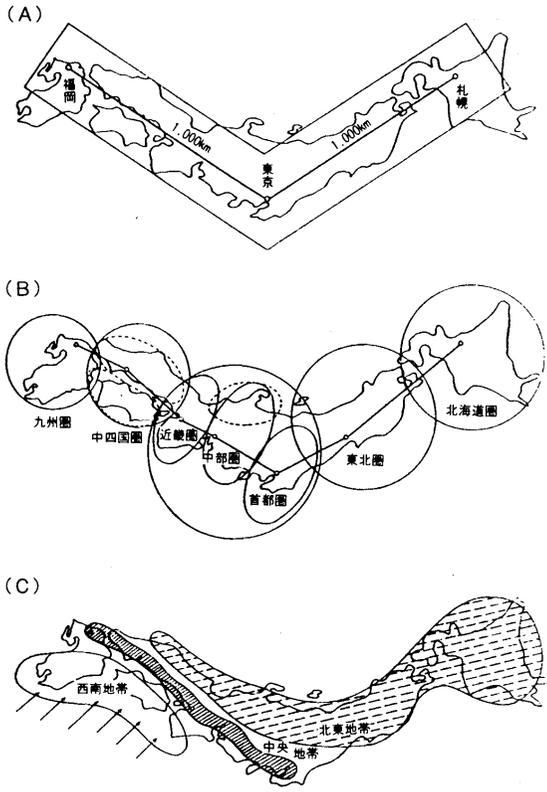


図-2 新全総における国土利用の考え方
(参考文献3より転載)

新全総においては、全国的な視野のもとで地域ごとの機能分担と地域相互間の有機的な連携が重視され、7つのブロックのうち、首都圏と近畿圏は大都市圏であるが、中部圏は大都市中間圏という性格をもつ大都市圏として区別され、また残りの4つのブロックについても、北海道圏と九州圏は単なる地方圏であるが、東北圏と中四国圏は大都市周辺圏という性格をもつ地方圏として区別された。この中で北海道、東北、九州の各圏域には食料供給基地としての機能が期待され、さらには既成工業地帯に立地が適当でない石油備蓄等の巨大工業基地の整備が計画された。また、各圏域の中核都市が東京、大阪の二極、名古屋の一極、そして札幌、仙台、広島、福岡の四極として定められた。しかし、産業構造の変化や貿易の自由化、東海道新幹線の供用などにより、経済の中核管理機能、情報発信機能、文化創造機能等の全国中核機能の東京への集中傾向は加速の途をたどり、地方圏の東京への依存体質は強まりつつあった。

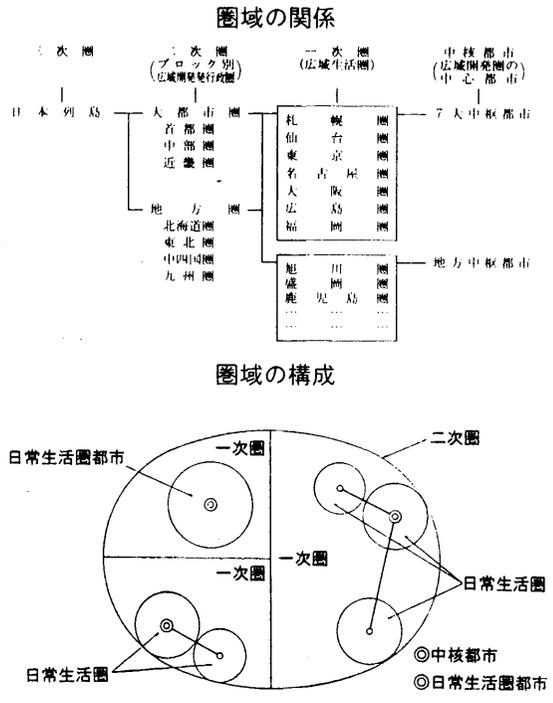


図-3 新全総における圏域の関係と構成
(参考文献7より転載)

このような国家全体の発展構図と裏腹に、1960年代後半から経済開発に伴う公害問題と地方圏の農山漁村における過疎問題は深刻な様相を呈してきた。これへの対処として、新全総では図-3に示すように、地域開発の基礎的単位として広域生活圏を位置づけ、大都市における都市拡大への対応と地方における効率的な生活関連施設の整備が図られた。⁷⁾この広域生活圏構想はモータリゼーションという時代を背景としたものであり、具体的には自治省の広域市町村圏と建設省の地方生活圏において個々に展開されることになった。

また、新全総における大きなねらいは抜本的な社会基盤施設の整備にあった。新全総においては、情報通信、航空、新幹線鉄道、高速道路、高速コンテナ船等の利用により、ブロック中心都市を結びながら、開発可能性を全国土に拡大するように新ネットワークを建設することが定められた。このため、日本列島の主軸に沿った整備を先行させ、大都市圏だけでなく大都市圏と地方圏間の交通の高速化、国際交流の窓口としての国際空港や国際港湾の大都市圏における整備が進められるよ

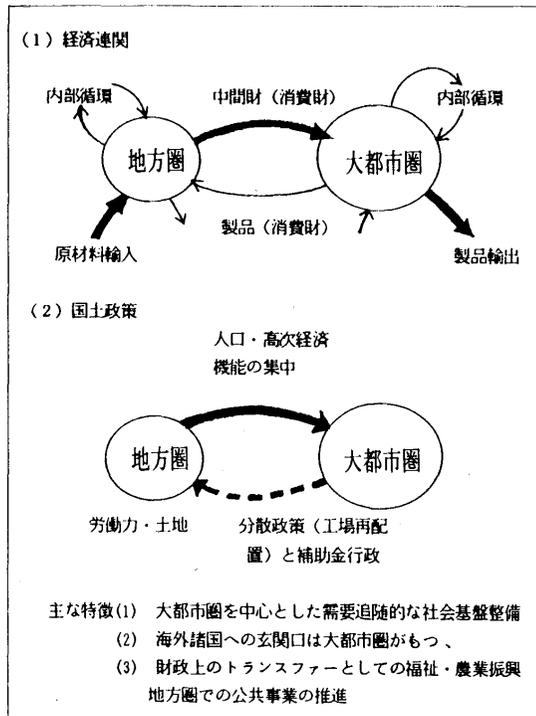


図-4 経済の高度成長のもとでの経済連関と国土政策

うになった。計画においては、各地方中核都市における中枢機能の強化が指摘されたといえども、大都市圏と地方圏との間の高速交通整備は通常では大都市圏の影響圏を拡大させることになり、これに加えて国際機能の東京や大阪への集中により、大都市圏と地方圏の経済、文化等の面での地域格差はより拡大することとなった。

(3) 経済連関と国土政策に関する一考察

経済の高度成長が顕著であった戦後から1960年代までの時期における大都市圏と地方圏の間の経済連関と国土政策は、簡略化すれば図-4のように表すことができる。

わが国は外国から資源やエネルギーを輸入して、国内で生産・加工して付加価値をつけて米国等の諸外国に輸出することによって国内経済の成長を遂げてきた。その場合、原材料を中間生産財に加工する前工程を担当する企業は低廉な労働力や安価で広い土地、恵まれた水等を求めて主として地方圏に立地し、それを加工・組立、付加価値をつけて最終製品にする企業は大都市圏に立地する傾

向にあった。大都市圏で生産された製品は圏域内で消費されたり地方圏に移出され、また財によっては海外市場に輸出された。例えば、地方圏において輸入された鉄鉱石から鉄鋼が作られ、それが大都市圏に移出されて一般機械や自動車が生産された。また、地方圏において石油や石炭が輸入されて化学製品が生産され、大都市圏ではそれを用いて衣服など生活関連製品が作られた。現実の複雑な経済連関はこのように単純に割り切つて捉えることは難しいが、これによって概括的な傾向は説明できていると考える。このような生産プロセスの中でより大きな付加価値を生み出すのは、地方圏に立地する鉄鋼や石油化学などの重厚長大的な産業ではなく、大都市圏に立地する機械等の加工組立産業や生活関連産業であり、これらは高度の技術や知恵の対価として大きな付加価値をつくり出すことを特徴とする。

このような経済の実態に対応して、国土政策の中ではどのような産業立地政策や社会基盤整備を行ってきたであろうか。まず、過密・過疎問題に対処して地域格差を是正するためには、一つには人口や産業の地方圏から大都市圏への移動を抑制すること、二つには大都市圏から地方圏へ人口や産業を分散させるという二つの方策が考えられる。経済の高度成長の時期に重視されたのは後者の分散政策であり、そのため地方圏における工場誘致や大都市圏における工場立地の規制策が採用された。これにより大都市圏には都市型産業の多くが立地し、生産現場にかかわる工場等は地方圏に再配置させられ、地域間の機能差別化が進められた。また、それをより加速させたのは新全総にも盛り込まれた新幹線や高速道路などの国土幹線交通網の整備であり、大都市圏における海外への玄関口としての国際空港や国際港湾の重点整備である。

また、大都市圏の過密問題を解消するために、圏内で鉄道や道路、住宅などの基盤整備が需要追従的に行われ、それにより大都市圏において人口や産業の受け皿が拡大して、その結果として人口や産業の大都市圏への集中を増幅した。この当時に地方圏の魅力を増して大都市圏への人口や産業の移動を抑制するというもう一つの方策が採用されなかったのは、日本経済の成長のために国土全体を有効に利用し、経済の市場原理に立脚した効率的な機能分担を地域間でつくり出すうえで有効

な政策であったためと考察できる。しかし、それによって地方圏の大都市圏への依存体質はいっそう進み、地域格差の是正のために中央から地方への財政上のトランスファーの一貫として福祉政策、農業振興、公共事業が進められたが、これにより地域の文化や社会そのものにおいても没個性化が顕著となったと考えられ、結果として地方圏における中枢機能の弱体化と自立的展開にも限界が生じるようになった。

4 経済の安定成長と国土政策

(1) 第三次全国総合開発計画をめぐって

新全総が1969年に策定された直後から経済の高度成長は終わり、経済事情は大きく変わった。すぐにも新全総の改訂が必要と考えられたが、1970年以降は流動的な国際情勢の影響もあって国内経済の将来見通しも決め難く、三全総が策定されたのは1977年になってからである。1970年代に経済に影響を及ぼした主要事項を列挙すると、ニクソン・ショックで円変動相場制へ(1971)、スミソニアン通貨調整で1ドル=308円に(1971)、石油ショックと狂乱物価(1973)、石油危機による戦後最大の不況で赤字国債発行(1975)と続いている。また、三全総が策定された1977年以後でも、大幅輸出超過による黒字減らしの経済対策決定(1977)、第二次石油危機(1978)が生じ、国際関係と資源の有限性という面で日本経済は新たな局面を迎えることとなった。一方、国内では1970年代前半の石油危機による物価高騰と国際収支の大幅な悪化により政府は総需要抑制政策を打ち出し、1974年度に戦後初めてのマイナス成長を経験し、公共投資の削減や本四架橋着工の中止にみられるように政府による政策展開は慎重なものにならざるえなかった。

このように石油危機や円高により国内経済が厳しくなれば、当然のこととして産業の構造転換や企業の海外展開がより顕著になる。1971年の通産省による「70年代の産業ビジョン」において重化学工業から「知識集約化」への転換方向が出され、自動車、一般機械、電気機械などの研究開発や知識集約性の高い加工組立産業の成長が加速することになる。一方、大幅な円高に伴って素材型産業や造船業などの構造不況業種は大きなダメージを

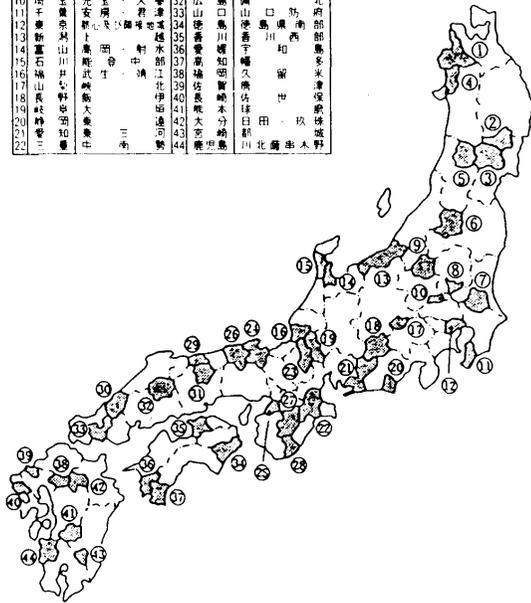
受ける事となった。ちなみに1980年における輸出部門のシェアは、自動車17.9%、電気機械17.5%、金属品16.4%、一般機械13.9%となっており、外貨獲得の半ば近くは加工組立産業で占めている。さらに、輸入部門に着目すると、この時点で機械産業の部品の35.5%は海外から輸入しており、日本企業の海外進出のスピードを推しはかることができる。企業の体質改善とグローバル化は何も最近のことではなく、20年以上も前から既に進行していたと考えるべきである。

1970年代の後半は地方圏から大都市圏への人口移動が相対的に減少し、それが大都市圏から地方圏への人口移動とほぼ均衡した時期である。これを、地方分散政策の成功と評価するむきもあるが、むしろ東京など大都市圏における過密や地価高騰を背景とした新規企業の立地規制や当時の経済不況による大都市での就業機会の減少などの理由で説明するほうが自然であろう。経済景気の悪い時期は企業も新規雇用を控えるものであり、この時期は大都市圏と地方圏の間では相方向で人口移動が減少している。

このような状況のもとにおいても、国土の幹線交通網の整備は着々として進められ、産業構造の変化を伴いつつも大都市圏と地方圏の機能分担はより鮮明になってくる。経済のグローバル化に伴って東京など大都市圏における高次都市機能の集中がますます顕著になってくる。海外諸国との競争に勝ち抜くために産業の高度化、高付加価値化を進めるため、経済のソフト化・サービス化という状況は不可避であり、そのため集積の利益や接触の利益を求めて高次な経済・行政機能が集まる東京圏の巨大化に拍車がかかることとなった。これを頭脳機能の集中とすれば、地方圏には手足としての機能が残ることとなる。三全総はこのような状況を背景として策定された。

このような時期に策定された三全総は、ある意味では経済景気の悪化や公共投資の削減といった比較的暗い世情を反映して、開発指向は幾分控えめなトーンをもつようになった。三全総の計画方式は「定住圏構想」とよばれている。これは、「自然環境をはじめとした国土の保全と利用及び管理、生活環境施設の整備と管理並びに生産施設の設置と管理等が一体として行われ、住民の意向が十分反映され得る計画上の圏域⁸⁾」と定められ、図-5

| 圏域番号 | モデル定住圏名 | 圏域番号 | モデル定住圏名 |
|------|---------|------|---------|
| 1 | 東京圏 | 23 | 北 部 |
| 2 | 京浜圏 | 24 | 北 部 |
| 3 | 京葉圏 | 25 | 北 部 |
| 4 | 東海圏 | 26 | 北 部 |
| 5 | 近畿圏 | 27 | 北 部 |
| 6 | 中国圏 | 28 | 北 部 |
| 7 | 四国圏 | 29 | 北 部 |
| 8 | 九州圏 | 30 | 北 部 |
| 9 | 福岡圏 | 31 | 北 部 |
| 10 | 熊本圏 | 32 | 北 部 |
| 11 | 大分圏 | 33 | 北 部 |
| 12 | 佐賀圏 | 34 | 北 部 |
| 13 | 長門圏 | 35 | 北 部 |
| 14 | 山口圏 | 36 | 北 部 |
| 15 | 徳島圏 | 37 | 北 部 |
| 16 | 香川圏 | 38 | 北 部 |
| 17 | 愛媛圏 | 39 | 北 部 |
| 18 | 高松圏 | 40 | 北 部 |
| 19 | 岡山圏 | 41 | 北 部 |
| 20 | 広島圏 | 42 | 北 部 |
| 21 | 山口圏 | 43 | 北 部 |
| 22 | 福岡圏 | 44 | 北 部 |



主 東京圏、大府圏の圏域は昭和56年度設定
 資料 国土庁監「国土統計要覧」61年度版

図-5 三全総におけるモデル定住圏の設定
 (参考文献9より転載)

に示す44の圏域が地域開発の基礎的なモデル圏域として指定された。⁹⁾このような構想が出された背景には、交通、住宅、環境等の大都市問題の深刻化に対して、工業再配置促進法(1972)による地方圏における工業団地整備の展開、人口の大都市圏集中の緩和等の状況があり、これを契機として地方での定住環境整備を促進するという地方の声を大きく反映したものであった。また、大都市圏のほうでもこれ以上人口や産業が集中するは好ましくなく、地方圏に留まれるものは留まって欲しいというのが実情ではなかったろうか。

確かに、この構想に含まれる「地域の自立的発展」の理念は高く評価できる。しかし、その実現のためには地域で独自の財源と権限をもつこと、さらには定住できる条件として居住、職場、教育、余暇のいづれにおいても十分な環境整備が進められることが必要である。だが、大都市圏への人口集中の抑制を定めながら、見方を変えれば都市集

積の吸引力を認めておりながら、この計画では地方で定住圏を実現するために必要な中心都市の役割を十分には認識しておらず、次のように記述されている。「定住圏の中心都市については、人口規模20万人を境にして人口増加力及び教育、文化、商業等にかかわる都市施設整備の状況に顕著な差が認められる。(改行)人口規模20万人以上の中心都市のうち、札幌、仙台、広島、福岡等は、同時に地方ブロックの中心都市であり、中枢管理機能の集積を図る必要があるが、一方、人口、産業の増加圧力も大きい。したがって、これらの都市については、大都市におけると同様に過密の弊害を招くことがないように、人口の過度集中の抑制を図る必要がある。」¹⁰⁾この記述によれば、国土の中で一定の役割が期待される地方ブロックの捉え方が弱く、人口定住からみた平板的な圏域の把握に留まっている。本格的なグローバル化を迎えつつある地域が自立的な展開を可能とするためには、定住圏に加えてより広域的な視点と地方中心都市における中枢性が求められる。

また、1970年代前半の社会基盤整備をみると、石油危機による狂乱物価、そして総需要抑制の一貫としての公共投資のゼロシーリングが決められ、他方で1970年代後半には経済景気高揚のための内需拡大策として大量の国債が発行されて凍結されていた本四架橋が着工され、東北・上越新幹線等の整備が積極的に推進されている。このように公共事業は経済景気の変動と直結する形で進められたが、社会基盤整備の全体的方向はそれほど変化しなかった。定住圏構想にみられるように、大都市圏の拡大抑制や地方振興のねらいのもとで各地域の圏域整備の視点は取り入れられたが、国土を全体として捉える視点は弱く、その中で唯一評価できるものと言えば、高速道路等により各地域がどの程度の圏域をカバーできるかという「カバーエリア」の考え方であろう。また、国家財政の逼迫から地方振興についても基本的には国からの支援はあまり期待させず、地域の自助努力が強調されていた。財源や権限の制度改革や地方分権、遷都論の議論が活発に行われた時期でもあるが、1983年のテクノポリス法にみられるように、設備投資の特別償却や固定資産税の減免を除いては国からの支援はそれほど多くはなかった。

(2) 第四次全国総合開発計画をめぐって

1985年のプラザ合意はわが国だけでなく世界経済の重要な分水嶺となった。これにより米国のドル高放置や対外赤字放置に終止符が打たれ、プラザ合意直前には1ドル=240円台であった円ドル相場は、四全総が策定された1987年には1ドル=150円台の円高・ドル安となった。これにより米国が71年ぶりに純債務国に転落し、日本が世界最大の債権国に浮上した。その結果として日本経済のグローバル化は急加速し、金融や資本の自由化の一貫として対外直接投資による海外生産の拡大や輸入の増大が生じ、他方で一部国内産業の空洞化の懸念が強まることになった。

このような状況のもとでは、日本産業の海外競争力の強化のためにいっそうの体質改善が求められ、経済のサービス化、ソフト化、ハイテク化等の進展が課題となる。1990年の輸出部門を見れば、1980年代の10年間でその額は2倍以上に増大し、中味も電気機械23.0%、一般機械22.1%と上位を占め、1980年にトップであった自動車は17.4%と3位になっている。また、輸入部門についても機械機器が17.4%で2位となり、機械産業における部品貿易のシェアは46.5%を占めている。まさに、企業のグローバルな展開を示す数値である。

また、この時期に特筆すべきことは、世界経済の三極体制、すなわちヨーロッパ、アメリカ、アジアの各地域ブロック圏の形成であり、その中での東京圏のアジアの中枢都市としての位置づけである。1986年に国土審議会から出された「第四次全国総合開発計画調査審議経過報告」の中では、「東京は、環太平洋地域の拠点という地理的位置からも、世界の中核的都市の一つとして、国際金融、情報機能の巨大な集積が予想され、世界的な交流の場としての役割が増大する。このような役割にふさわしい業務、居住環境を整備することは、21世紀へ向けての国土政策上の重要な課題である。」と述べられている。¹¹⁾ これまで、三大都市圏として東京、大阪、名古屋が並列されることが多かったが、東京圏を他の二都市と別格とみなして重点的な整備の必要性をうたったものといえる。ある意味でわが国のアジア諸国への貢献を意識し、かつ東京圏への高次な都市機能の集中を踏まえた実直な提言であるが、結果としては国土の均衡ある発展を趣旨とする全国総合開発計画においてはこ

のような提言は許容され難く、四全総の中にはそのままの形では盛り込まれなかった。

また、1980年代以降になると人口移動による顕著な転入超過が見られるのは東京圏に限定され、国土全体の中で人口が増加する地域は東京から大阪に至る日本列島の中央部に集中するようになった。かつては地方圏から大都市圏に人口を集団就職や出稼ぎの形で送り出すのが通例であったが、現在では都会生まれで都会を故郷とする（地方を知らない）人口が相対的に多くなる傾向にある。ただし、地方圏においても人口が50万以上の地方中心都市では人口の増加がみられ、北から札幌、仙台、広島、福岡などの地方ブロックの中核都市などにおいて人口が増加している。

このような状況を踏まえて四全総においては、東京圏への高次都市機能の一極集中と人口の再集中、および急速な産業構造の転換と地方圏における経済の停滞を背景として、東京圏の世界都市機能の再編成と交流ネットワーク構想の推進による多極分散型の国土形成を主な柱としている。これらの側面から大都市圏と地方圏との関係はどのように考察できるだろうか。

まず、東京圏の高次化・巨大化と、経済のグローバル化や産業の構造転換に伴って、これまでの「東京圏-地方圏」という構図から、「海外諸国-東京圏-地方圏」という構図に変化し、アジアNIE Sを始めとする海外諸国と地方圏が競争するような状況となった。すなわち極論をすれば、東京圏300km圏域構想にみられるように、その内部経済連関の強さと巨大なマーケットのもとで、地方圏を相手にせずとも海外諸国とのつながりによる展開が可能になったといえる。このような状況変化を見据えず、地方圏の東京依存状況をいつまでも続けられると考えられるならば、東京圏も困るであろうし、地方圏もいつの日か東京から大きなしっぺ返しを被る事になろう。そこで、地方圏も東京圏をうまく活用しつつ、海外諸国や地方圏どうしの連携のもとで独自の展開を行うしたたかさが望まれる。当然そのためには、行財政制度の見直しや地方主権の構築、マスコミや情報通信システムの再構築などが不可欠である。

次に、過去三回の総合開発計画がいずれも人口や産業の地方への分散立地を課題としていたのに対して、四全総では「地域間交流」という概念を

提案した。これは、今後の人口増加があまり期待できないからという理由から出てきたものと言われているが、定住人口と交流人口の合計が確保されれば別に定住人口が少なくてもやむ負えない、言い換えれば多くの人が住んでいなくても訪れる人を増やすことにより地域の活性化を図ることができるという捉え方と考えることもできる。さらに皮肉って見れば、これをこれまでの地方での立地展開の限界を念頭においた「開き直りの論理」とみることもでき、この考えのもとでこれまで通りの社会基盤整備等が進められるならば、過密・過疎はさらに深刻となり、定住人口からみた国土利用の遍在はより顕著になると予想される。

また、四全総では、「多極分散型国土は、生活の圏域（定住圏）を基礎的な単位とし、さらに、中心となる都市の規模、機能に応じて定住圏を越えて広がる広域的な圏域で構成され、それらは重層的に重なりあった構造をもち、それぞれの圏域が全国的に連携することによりネットワークを形成する。」¹²⁾と記述されている。ここでは、全国レベルの交流と地域レベルの交流が同じ概念として受け取られがちであるが、例えば奈良と東京の交流と奈良と大阪との交流とは基本的に異なった性格をもつ。奈良の人が東京に行くのは普通は年に何度かのことであり、目的もビジネスや遊びなどに限定されるが、奈良と大阪との関わりは日頃の買い物やビジネス、遊びなど多岐にわたり、その行き来の頻度も高い。奈良から東京への交通がいくら便利になっても費用や時間を考慮するとそれだけでは十分ではなく、身近な範囲にこれというしっかりした都市があり、容易にアクセスできることが望まれる。このように交流といっても範囲によって捉え方が異なり、日頃意識できる圏域の範囲での交流を通じて生活が充足できることが重要であり、そのためにはその範囲の中で魅力と活力に富む中心都市の育成が必要となる。

また、四全総の交流ネットワーク構想の実現のため、三本の大きな柱が立てられた。第一は、定住圏整備を基礎として、交流の場としての多様な方向で独自性を有する地域の形成であり、これは三全総の理念に沿うものである。第二は人、物、情報の円滑な流れを確保するための基幹的な交通、情報・通信体系の全国的な整備である。これらは交流実現のための基盤整備であり、新全総の大規

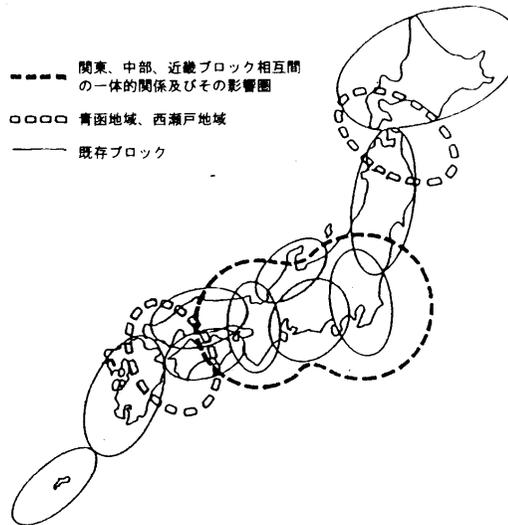


図-6 四全総におけるブロック間交流の概念
(参考文献9より転載)

模プロジェクト方式におけるネットワーク形成に沿うものである。ここでは、三全総で提案されたカバーエリアの考え方をさらに押し進めた「全国一日交通圏の構築」を提唱し、主要都市間の移動に要する時間をおおむね3時間以内、地方都市から複数の高速交通機関へのアクセス時間をおおむね1時間以内にすることが目標とされた。

このように整理してみると、四全総はあたかも新全総と三全総を部分的に取り込んだ折衷案のように見られることもできるが、異なる点は第三の柱にある。すなわち地域活性化のためのソフトな施策の重要性を指摘し、文化、スポーツ等の各方面において多様な交流機会を形成することを新たな柱とした。都市や地域相互の間での競争と連携や協調のあり様によって都市や地域の盛衰が決められてくる。例えば、産業の異業種交流にも例えられる大都市を經由しない地域間交流などによって新たな地域展開を図るという方向性が生じている。また、広域的な交流として、既存の地域ブロックを越えて各種の交流を図ることの重要性が認識され、図-6に示すように青函地域や西瀬戸地域のインターブロック交流圏も提案されている。

このような地域展開の方向は、これまで大都市圏とのつながりを前提にした地域振興に対して新たな流れの可能性を予感させるものであるが、見方を変えれば大都市と関係して発展するポテンシャ

ルが少なく、将来展開の方向がみえてこない地域に対する自助努力のエールと解釈することもできる。大分県における一村一品運動も経済効果よりも村民の誇りと生きがい形成に大きく寄与したとも聞く。大都市圏と地方圏のいずれにせよ、魅力と活力を備えた中枢性の確立とその結果としての影響圏域の拡大が地域発展の基本であると考えられる。

(3) 経済連関と国土政策の変化に関する一考察

1970年以降の日本経済における大きな変化は、経済成長の鈍化と円高に伴う経済のグローバル化である。原材料を地方圏に輸入して中間財を生産し、それを大都市圏に移出して加工組立もしくは付加価値をつけて最終製品として国内外の消費にまわすという基本的な構図はそれ以前と変わっていない。しかし、その中で日本経済の高度化に伴って地域間の役割分担はより明確になって地域相互の連関が強化された面があり、他方で大都市圏の内部での産業連関が強くなり、また円高に伴う大企業を中心とした海外進出により、地方圏に依存しなくとも自立的に、もしくは海外諸国との輸出入によって発展できる素地が整うようになったと言える。¹³⁾¹⁴⁾ 図-7の上図は、大都市圏が地方圏との間で一定の経済連関を保ちつつも、アジアの発展途上国を中心とする海外諸国から食料品などの消費財や機械部品や半製品を輸入して高次部品や最終製品を輸出することが多くなっていることを示している。

このような状況のもとで、国土政策の中での産業立地政策や社会基盤整備はどのように進められてきたのであろうか。その要点を図-7の下図として示す。まず、経済成長の安定化に伴って地方圏から大都市圏への人口や産業の移動は緩和された。これは、経済景気の悪化による新規雇用の低迷によるところが大きいと考えられるが、地方圏から出易いものはほとんど出てしまったためと理解することもできよう。この中で重視された立地政策は、大都市圏、特に東京圏におけるアジアの中枢都市としての高次機能への純化であり、そのための圏域の再構成である。バブル経済の拡大と東京の地価高騰はこの方向に沿って生じた。具体的には、円高に伴うフットルースな加工組立産業による海外投資や海外進出、それに伴う国際的な水平分業体制の確立、また国内的には高地価に耐

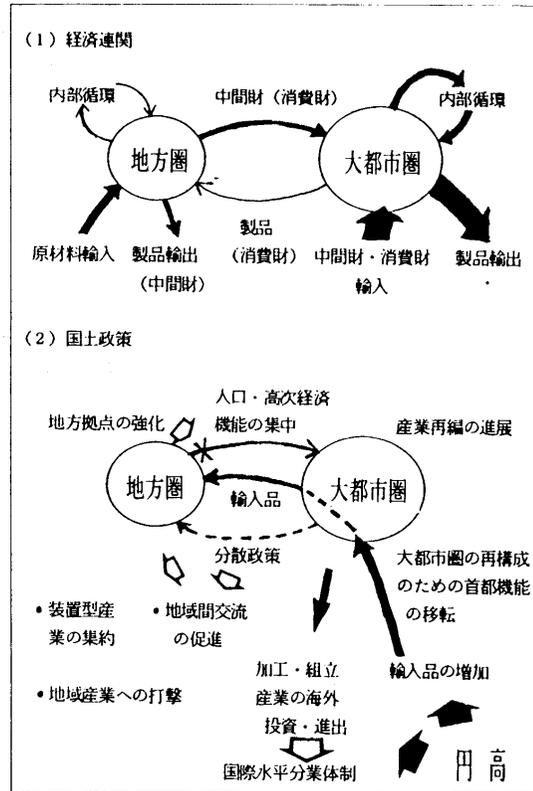


図-7 経済の安定成長のもとでの経済連関と国土政策の変化

えられない鉄鋼や石油化学など装置型産業の地方圏への移転などがみられた。三全総の中での定住圏構想やそれを一歩進めた地方拠点機能の強化は、地方圏の魅力を高めて結果的に大都市圏への流入を防ごうという地方中心都市のダム効果をねらったものと解釈できるが、見方をかえれば地域の自立的発展を認めた点で大きく評価できる。しかし、四全総ではこれを交流ネットワーク構想とセットにしたために、非常に矛盾した性格をもつようになった。すなわち交流ネットワーク構想では定住人口と交流人口の合計を地域活性化のバロメーターとし、交流人口が大きければ定住人口が少なくてもよい、これを全国スケールで考えれば地方圏に人が住んでいなくても大都市圏から人が行ってお金を落とせばよい、これを突き詰めれば地方圏の自立的発展を否定した内容となってしまう。全総計画とはこのような矛盾をはらんだ内容ももっている。

5 最近の経済社会情勢と地域経済圏の形成

(1) 地域をとりまく経済社会情勢の変化

a) 円高と内外価格差の拡大

最近の緊急課題として「円高」の進行がある。これは何も突然始まったことではなく、日本の一部産業部門における高付加価値化や生産性の向上によって実質的な製品価格が引き下げられたことによるものである。一般にはこれにより、一方で「円高⇒相対的低生産性産業の競争力低下⇒当該産業の海外移転（直接投資）⇒国内産業構造の高度化」という過程をめぐり、また、「円高⇒輸入品の価格低下⇒輸入品の増加⇒国内市場での競争激化⇒国内企業のコスト削減・生産性上昇⇒全般的な物価低下⇒内外価格差の縮小」という過程をたどると考えられる。¹⁵⁾

ところで現状はどうであろうか。前者の過程は現実化しており、国内産業に限定して空洞化が議論されているが、後者の面では内外価格差の縮小はほとんど達成されていない。1985年の円高以降、国内の主要な工業製品の価格はほとんど横ばいであり、また輸入品の価格はその間に平均して3割以上低下したのに、繊維製品など一部の品目を除くと輸入の構成比率はあまり上昇していない。事実、現在の実勢レートが1ドル=98円前後なのに対し、購買力平価では1ドル=160円前後と大きく乖離している。この差は市場開放を求める為替市場からの問いかけとも捉えられ、輸入が少ないから円高が進むという面が大きい。すなわち、輸入障壁に守られている分野が他の先進国に比べて多いこと、輸入を妨げる商慣行など見えざる障壁があることが大きな理由と考えられ、これをさらに増幅しているのは国内産業のコスト高の構造とみることができる。例えば、高地価問題や東京一極集中問題、政府の保護・規制など様々な要因によって市場が正常に機能しておらず、麦や石油、電力など政府が保護・規制している分野では内外価格差が著しくなっている。また、国内の就業者6,500万人のうち、国際競争力がある一部の製造業の雇用は300万人ほどである。建設業600万人、農業400万人、サービス業1,200万人、流通業1,200万人といった産業の競争力は国際的な水準以下と考えられる。

表-2 国内企業の海外進出による影響

| | 日本の貿易収支 | 日本の国内生産 |
|--|---------|--------------------------|
| (1) 輸出代替効果 (国内から製品輸出が減少) | マイナス | マイナス |
| (2) 逆輸入効果 (海外で生産した製品の国内への逆輸入が増加) | マイナス | マイナス |
| (3) 輸出誘発効果 (海外子会社への部品・資材の輸出が増加) | プラス | マイナス |
| (4) 輸入転換効果 (国内生産の減少により資材・原材料の輸入が減少) | プラス | プラスになることもありうるがマイナスのことが多い |

b) 輸出入の状況変化

日本のアジア地域向け輸出超過額（貿易黒字）が急激に膨らんでいる。大蔵省の貿易統計によると、1993年は前年比率28.7%増の535億5200万ドルとなり、初めて米国を上回った。¹⁶⁾ これは、1985年のプラザ合意後の急速な円高に対応して、1980年代後半からアジアの発展途上国へ進出を急いだ日本企業の工場が本格稼働するのに伴い、部品などの輸出が増えているのが最大の理由と考えられる。

さらに、1994年上期の輸入数量指数の伸びを地域別に見ると、対アジアの伸びが15.8%であり、対米国(7.2%)、対欧州連合(9.2%)の伸びに比べて突出している。¹⁷⁾ これは企業が円高に対応して、アジア地域に設けた生産拠点で生産した製品の逆輸入を増していることの反映と言える。また企業が仕入れコストを抑えるため、アジア製の安価な素材や部品の輸入を増やしていることも影響している。

c) 企業による海外投資の進展

国内企業が海外への生産をシフトすることにより、表-2に示すように国内経済には様々な影響が生じる。第1に、海外への生産シフトにより国内からの輸出が減少する「輸出代替効果」、第2に海外で生産した製品の国内への逆輸入が増加する「逆輸入効果」があり、これら2つはわが国の貿易収支や国内生産にとってのマイナスの効果と言える。また第3に、国内から海外子会社への部品・

資材の輸出が増加する「輸出誘発効果」、そして第4として、海外への生産シフトに伴う国内生産の減少により資材・原材料の輸入が減少する「輸入転換効果」があり、これらは日本の貿易収支や国内生産にとってのプラス効果（ただし、「輸入転換効果」は国内生産にとってはマイナスになる可能性も高い）がある。差し引きでは、一般にはマイナス効果がプラス効果を上回ることが多くなる。¹⁸⁾

このように、企業の海外投資は様々な影響をもたらす、必ずしも空洞化に直結するものではなく、いわば産業高度化に適応するための手段と言うこともできるが、現状の企業展開をみると、円高の進行を起点として、「円高進行⇒直接投資の増加⇒産業の空洞化」とみられる傾向が強い。

空洞化の懸念として、次の2点が指摘できる。第1に、購買力平価から大きくかい離して円高が進んだ場合、本来の生産面での比較優位を保つために必要な水準以上に海外への生産移転が進む可能性があること、第2に、一部の企業が海外に移転することによって他の企業に対して規模の集積経済性が失われたり、関連企業の操業に支障が生じることが多いという点である。事実、購買力平価からかけ離れたとんでもない円高になって輸出が減りだし、また、大事な産業がこぞって海外に出て行かざる得なくなっているのが実情ではないだろうか。

(2) 産業の構造変化の進行

a) 全体的な傾向について

大和総研の試算によれば、1ドルにつき5円の円高が全産業で年間4%の減益要因になると見込まれている。¹⁹⁾ そのため、海外での資材調達に活路を見いだそうという企業も多く、また競争力を失った部門の海外への生産移転により、国内企業の閉鎖や脱出の勢いを増している。

生産現場の合理化が限界に近づく中で輸入によるコスト削減は日本企業にとって死活問題であり、業種別でみると、輸入の伸びが目立つのは電気機械、繊維、工具などである。また、海外生産の拡大に伴い、海外への設備投資や資材・部品の海外調達も活発になっている。これにより、各業界で企業間格差は開いており、業界の整理淘汰が急速に進みつつある。特に、大企業は直接海外投資と企業内貿易によって、これまでとは違う生産分業

体制をつくりつつある。

円高が進む間に製造業の海外移転が一層進むと、国内の産業基盤は回復できないくらい影響を受ける恐れもあり、例えば消費需要の海外シフトが強まると、内需拡大による個人消費の伸びが国内企業の生産増加に直接つながらなくなることも予想される。特に、このような円高が定着してしまうと、多くの大企業が設備投資計画を見直し、生産拠点を地方圏の工場から海外の発展途上国へと切り替える可能性が高まる。また、それに引きずられて地場企業も海外に脱出し、地方圏の産業空洞化がじわじわと進む恐れがある。工場の新設抑制や海外への移転は、地方の雇用機会を縮小させて地域産業の空洞化をもたらすことになり、地方圏の産業構造の再強化が緊急の課題と言える。

以下では、いくつかの業種について最近の状況を整理する。

b) 加工・組立型産業

自動車や家電でみる限り、1ドル=105円近くが企業にとって何とか耐えられる限界といわれ、現在、加工・組立産業は海外生産を着々と進め、円高抵抗力を強めつつある。特に、最近の円高で国内への海外工場からの輸入が本格化し始めており、カラーテレビ、CD、ラジカセの海外生産比率は1993年でそれぞれ7-8割になっている。海外生産は今後も大きな伸びを続けるとみられ、特に、電機、機械、事務機、繊維など加工・組立産業において積極的な海外生産が計画されている。

しかし、このような海外進出の傾向について課題も大きい。自動車産業を例に取れば、日本の生産工場の余剰設備を例えば中国に移転できれば日本にとって望ましいが、中国は最新の技術移転を求めている。今後日本企業が中国での現地生産に傾斜しても、日本国内の古い余剰設備はそのまま残ると見込まれ、日本の自動車産業が抱える過剰設備・過剰雇用という問題は今後とも残ってゆく。

c) 素材型産業

海外への生産移転が容易でない鉄鋼や化学などの素材型産業は、内外価格差の拡大でますます窮地に陥りつつある。国内に膨大な設備を抱える鉄鋼や化学の業界では、減価償却費や支払い金利などの資本費用を簡単には削減できないため、過去

の設備投資の回収が困難になりつつある。

円高による国際競争の激化により、瀬戸内海沿岸のコンビナートに再編の波が押し寄せており、石油化学、セメント業界の合併などに伴って、工場の製造品目や重点品目の変更が相次いでいる。また、現在、13カ所ある高炉一貫製鉄所が7-9カ所まで減れば、すべての製鉄所が国際競争力を持つと言われており、高炉大手5社は、今後3年間で鉄鋼部門と本社など、全社共通部門の従業員の2割強に当たる合計24,500人（うちホワイトカラー8,900人）の削減計画を打ち出している。²⁰⁾ 例えば、NKKが1994年3月に発表したリストラ計画では、約2万2千人の社員を1996年度末までに4500人削減するほか、京浜製鉄所（川崎市）から福山製鉄所へ薄板など一部の生産設備を移管することが柱となっている。²¹⁾

そのほか、わが国の鋳物産業は、従業員100人未満の事業所が95%を超える中小企業を主体とした業界（通産省調査）であり、これらの海外進出は情報収集や資金力などの面で困難を伴う。しかし、円高に加えて人件費を中心とした高コスト化もあり、鋳物のような素材産業が生き残る道は、吸収・合併などによる規模の拡大か、海外への進出かに限られている。後継者難、熟練技術者の高齢化の問題もあり、選択の幅は極めて狭いと言える。

しかし、アジア全体の需要の増大傾向と現在の供給能力を比較すると、日本の素材型産業がもつ設備過剰という視点を変える必要もある。中国などの高度成長がいつまで続くか疑問視する向きもあるが、アジアの需給関係を抜きにしては日本国内の素材型産業の行方についても十分には定められない。すなわち、これまで素材型産業は内需指向の産業と言われてきたが、加工・組立型産業が中国・東南アジアなど海外諸国に広がった結果、国際的な素材市場における需給状況の動向が今後の素材型産業の方向に大きな影響を及ぼすと考えられる。

d) 中堅・中小の地場企業

生産と資材・部品調達の両面で大企業の海外展開が加速すれば、中小企業に深刻な影響が及ぶことは当然予想されることである。そのため、中堅・中小企業においても、人件費が安価な地域での生産開始は日本国内のメーカー間の価格競争と円高

という二重苦の中での生き残るための活路とも言える。このように多くの中小企業が海外に工場を移すとなれば、国内各地域の雇用や設備投資に大きな影響を及ぼすことになる。

一方、このような動向を前向きに受けとめ、国際分業で生き残りに挑む地域も多い。中小企業どうしが連携して商品開発力を強化し、活路を開く動きもでていいる。その多くはコスト面では輸入品や大手企業に対抗できない量産品を捨て、徹底した多品種少量生産に生き残りをかけることが多い。また、全国の地場企業において、中国やベトナムなどとの合併、技術協力による国際分業の動きが広がっている。このような地場企業に共通しているのは、国内を捨てての海外移転ではなく、逆に国内の生産機能の強化を主眼にしていることである。その表れとして、全体として落ち込んでいる中堅・中小企業の設備投資においても、研究開発投資だけはまだ前年度の実績を上回っており、これらは下請け体質からの脱却や新製品開発などをねらいとしたものと考えられる。

(3) 地域経済圏の形成のためのシナリオ

a) 海外との経済連関の方向づけ

経済企画庁は1994年度の経済白書で「海外シフトの結果、国内に余った資源をより高付加価値な分野に振り向けることで空洞化は防げる」と楽観的な展望を示した。²²⁾ しかし、急激な円高は地方から「高付加価値な分野」に移行する時間を奪い、アジアとの共生関係を創ろうとする「地域の芽」を摘みかねないと言える。日本の貿易黒字に着目した輸出入の調整には2つの方向がある。1つは輸出を輸入のレベルまで落とすこと（縮小均衡）であり、もうひとつは輸入を輸出のところまで引き上げること（拡大均衡）である。後者の拡大均衡は消費者にとっても海外企業にとってもプラスになるし、日本においても強い産業体制への再編が促進できる。しかし、現在は前者の方向に向かっている。すなわち、拡大均衡でバランスさせるといふのでは円高に対して時間がかかりすぎ、即時効果をねらって縮小の方が選択され易い。事実、一部産業界では民間企業が自主的にでも輸出規制して、少しでも貿易黒字を減らすように調整すべきという声が強い。

しかし、「投資をしたら、その国の製品を輸入す

るのが経済の原則。なぜなら、米国債を買うということは、資金不足の米国にファイナンスしているわけで、貸したカネを回収したければ、相手が返せるようにしてやるのが大切。日本は投資しても輸入しないから、米国は返済原資がつかれず、結局円高で貸したカネは半分になった。日本は自らの首を絞めたことになる。」²³⁾ という指摘には説得力がある。海外への生産シフトに伴う影響を少なくして、拡大均衡型の国際水平分業を展開させるためには、一方で内需拡大といったマクロ政策が重要であり、それとともに国内産業の高付加価値化への支援、労働市場における移動の円滑化などのミクロ面での政策対応が求められる。

円高の背景にある巨額の経済収支の黒字を縮小させない限り、為替市場の円高圧力は消えないと考えられ、規制緩和や内需拡大策を通じた日本経済の体質改善が円の安定には一見遠回りのようで最も近道であろう。長期的には輸入のプラス効果は大きい。企業レベルでみれば、例えば、系列関係が崩れ市場原理が機能しはじめることで、市場への新規参入が容易になると予想される。

しかし、現実には、複雑な商慣行、各種の規制や規格の存在が輸入品の浸透を妨げており、また、外国企業の対日投資を阻害する原因の一つは、高い地価による投資効率の悪さと言える。このような事項をふまえると、わが国の経済社会のグローバル化を企業の海外進出に見られる「外へのグローバル化」に加えて、大都市圏と地方圏を問わず、海外からヒト、モノ、カネ、情報を受け入れる「内へのグローバル化」を検討すべきである。

b) 国内の産業構造改革の方向づけ

製品価格が直接、国際競争にさらされる製造業にとっては円高の影響は深刻である。商品の価格に合わせて地価も国際水準まで下がらなければ企業経営は成立しないと言われる。徹底した製造コストの削減により、円高に対応できる生産・販売体制を整え、とりわけ需要増の見込めるアジアでのシェア拡大を図ること、さらには、国内の労働コストを考え、廉価品を海外に移し、国内は付加価値型商品の強化や新分野の開拓を進める方向で企業再編が進んでいる。しかし他方において、部門によっては国内に残すのは高付加価値品だけではなく、今後の需要量の見通しのもとで量を確保

すべき量産品を国内で生産することも検討されている。

空洞化の打撃を避けるために、競争力のある独自技術の開発、国内製品の高付加価値化、規制緩和による国内事業コストの減少の3点を掲げる企業が多い。また、企業基盤強化のための3つの対応策として、(1)市場開放で国内価格を下げること、(2)激動に耐えられるように独創的な事業に取り組むこと、(3)世界の資源を多角的に活用するネットワーク構築の必要性が指摘されている。²⁴⁾

このようにグローバルにみて、どこでつくるのが経済的に有利か判断して世界で最適な住み分けを進める時代に入っている。日本では先端技術をベースとした産業の再編が求められ、そのため、海外移転や一層の合理化が必要となる。しかし、それだけでは身を削ることに終始してジリ貧となり、事業領域をどのように整理して、国内と海外でどのように住み分けをするのかを、独自の理念に基づいて選択する時代を迎えている。

また、このような産業の構造調整のもとでは、各地域において自立的に地域経済の再編を進めるため、しかるべき中枢性が求められる。いつまでも東京依存の産業体質や国内の経済連関のみに依存した産業展開では限界がある。

c) 地域経済圏の再編シナリオ

わが国の地域経済の展開にとって、どのような方向が望ましいであろうか。そのため、二つのシナリオが想定できる。一つはこれまでの地域経済状況の趨勢を延長させた構図であり、これを「シナリオ1」とし、もう一つは抜本的な地域経済の再構築を想定したものであり、これを「シナリオ2」とする。各シナリオの要点を図-8と図-9に示す。

まずシナリオ1では、日本経済のグローバル化のもとで大都市圏の拡大が続くが、その拡大も極度の円高のもとで輸出産業を中心として大きなダメージを被り、フットルースな加工組立産業を筆頭として海外進出が加速する。その一方で、各種輸入障壁のため外国企業の日本国内への参入は進まず、また、国内産業の高度化も遅々としたものであり、結果として国内産業の空洞化が進行する。このような経済状況を増幅させるのは、地方圏がもつ大都市圏への依存体制であり、地方圏への

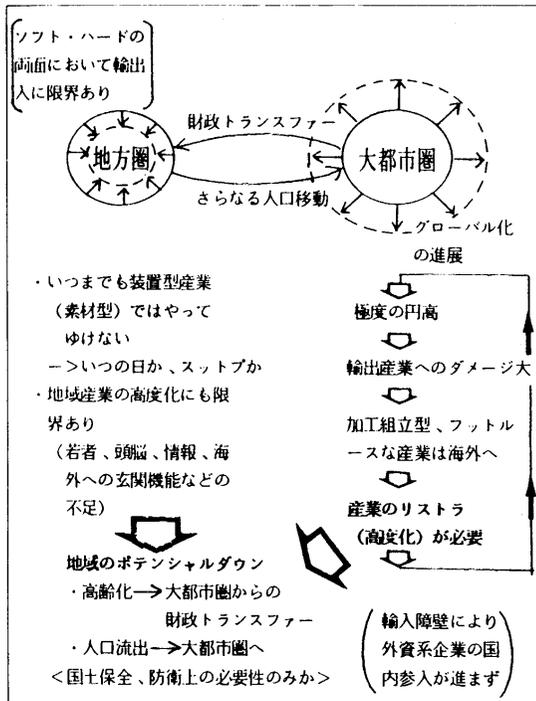


図-8 シナリオ1 (地域経済の趨勢延長型)

集約が進められている装置型の素材産業も、技術の進歩や設備の老朽化に伴っていつの日か、海外諸国との競争に敗れる。また、地方圏では海外への玄関口としての機能や頭脳機能の不足、地域人口の高齢化の進行により、地方経済の低迷は不可避であり、大都市圏からの財政上のトランスファーがますます求められる。しかし大都市圏の経済事情も好ましくなく、いずれは、地方圏の整備が、国土や環境の保全のねらいにして行われる時代も遠くないだろう。

これに対して、シナリオ2は、国内の地域間で一定の分業体制を保ちつつも、各地域が自立的に海外諸国をふくめた対等の経済連関を展開してゆく方向である。このため、大都市圏において海外諸国との間で輸出入を促進するとともに、外国企業の国内進出も段階的に受け入れてゆくことが必要である。また地方圏においては、大都市圏と同様に、国際空港や国際港湾、さらにはマルチメディア社会に備えた情報基盤等のハードの整備とともに、財政や金融などの意思決定の機能を地域内で保持する仕組みづくりが行われる。さらにこれら

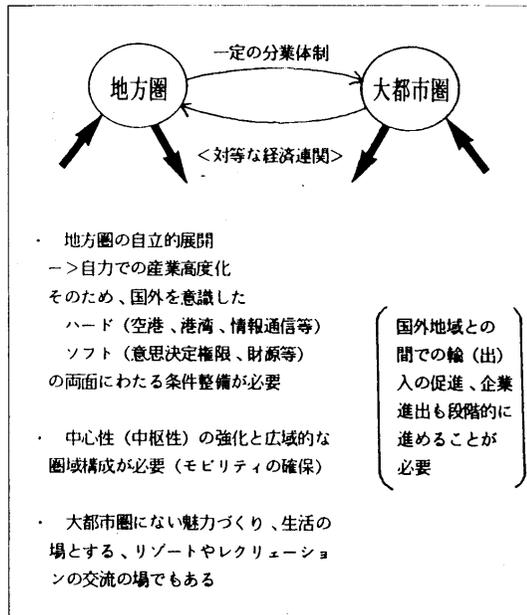


図-9 シナリオ2 (地域経済の再編型)

の実現のための前提として、経済、社会、行政、文化等、多岐にわたる中枢機能を地域の中で確立し、それをベースとした広域的な地域経済圏を構成する。もとより地方圏においては大都市圏にない生活や交流のための魅力づくりが原点と考えられる。

6 今後の国土政策に関する一考察

5の(3)において、今後の地域経済圏の方向として二つのシナリオを説明した。これまでの国土政策によって、結果としてシナリオ1の方向をもたらした。しかし、日本経済と国内地域経済圏の発展のためには、これをシナリオ2の方向に変えてゆくことが望ましいと考える。以下では、そのための国土政策上の課題を、地域分権と広域行政等、いくつかの面から考察する。

(1) 戦後の国土政策について

戦後の国土政策は国土を貫くコンセプトを掲げ、それを具体化するように法律がつくられてきた。昭和30年代以降、日本の地域開発では、企業誘致を地域発展の核とする中央主導型の開発を展開し

てきた。全総計画以降の国土政策をはじめ、近年の地域振興関連法に至るまで、この傾向はほとんど変わっていない。この中央主導型の地域開発方式は、所得水準の上昇や税収の増加など多くの成果を地域にもたらした。しかし、その一方で多くの誘致企業では系列内取引が中心であるため、既存の地場産業と結び付きにくかった事も事実である。

製造業についてみれば、基礎的技術から最先端技術まで、中小・零細企業も大企業もすべて内在する、いわゆる「フルセット型」が従来の構造であったと言える。産業空洞化への危惧が指摘されているが、それはフルセット型の産業構造の崩壊への懸念とみることもできる。また、経済の高度成長時代には、経済の成長に伴って人口が大都市圏へ移動し、各地域の社会基盤整備のためにも偏った税源の中でナショナルミニマムを確保することには必要な措置であったと言える。事実、地方圏において、これらの資金の移転は非常に大きく寄与したと考えられる。

しかし、1990年度の一人当たり県民所得の全国平均は294.4万円であり、これはOECDの消費購買力平価(1ドル=207円)でドル換算すると、オーストラリアとほぼ同額になる。もはや日本国内のモノサシで測るのではなく、海外と比較して考える時期にきている。

(2) 国土軸と地域連携軸

現在、国土のグランドデザインを再度原点から見直し、後世に良質なストックを残すことが必要と言われている。そのため今後の国土政策に求められるのは、先にシナリオ2で示したように、大都市の活力をそぐことなく、地方圏の成長をテコに国土の全体的な発展を図り、分散型の国土を形成することである。この点に関連して、最近、開発コンセプトや政策の立案に中央と地方でやりとりがあり、新国土軸や地域連携軸といった構想がこれにあたる。

新国土軸論議が進展している背景としては、まず、高速道路、新幹線などの骨格的な交通整備が相当程度進捗したことで、基本構想として予定されながら未だ整備の進まない地域の整備要求が高まったこと、もうひとつは基本構想などにはまだ含まれていない事業について関心が高まったこと

が指摘されている。現在提唱されている新国土軸構想は、①東日本の第二国土軸構想、②西日本の第二国土軸構想、③日本海国土軸構想、の3つが全国的規模のものである。このうち二つの第二国土軸はいずれも大都市圏と地方圏を結ぶ軸であり、日本列島全体の一体化を促進する性格をもつ。なお、西日本の第二国土軸は第一国土軸のバイパスとしての役割を合わせもつ。また、日本海国土軸はロシアや中国、朝鮮半島などの海外諸国の協力もとでの環日本海圏形成のための基盤づくりであり、さらには第一国土軸の補完機能も合わせもっている。

一方、地域の自立や地域相互の自発的な連携によって発展の可能性が生まれる。すなわち、地域独自の政策の範囲が拡充されれば、地域間競争と地域間連携を基調とする国土形成が可能となる。広域的な圏域の形成にも寄与しうる「地域連携軸」の検討がこれにあたり、そのため、地域の特性や条件に応じて多様な地域連携の方向や手法が必要となる。

(3) 地域経済圏の形成と広域行政

地方圏には単に大都市圏に依存するのではなく、むしろ広域的な地域連携によって大都市圏の機能集積のメリットを活用し、自立への道を模索することが求められる。そのためには、地方圏において付加価値の高い産業の育成・定着が欠かせず、国土政策は、この点で産業政策に密接に関係している。

従来の地域経済圏は、行政区域などの歴史的、政治的枠組みや、道路、鉄道といった交通施設や地勢条件によってその範囲を規定されてきた。しかし、近年では、経済・社会的活動が活発になり、交通や情報・通信手段の発達によって、地域経済圏が行政境界を越えて拡大し、同時に地域相互の連携も強まってきた。例えば、青函インターブロック交流圏構想、南東北中枢広域都市圏構想、上信越広域連携構想、三遠南信トライアングル構想、関西文化学術研究都市、大阪湾ベイエリア開発、環瀬戸内海交流圏などがあげられる。

このような時代潮流のもとで、今後の国土づくりにおいては、地域内発型の広域圏形成が求められるものと言える。そのため、地域がもつ自然、人、技術、文化、風習などのシーズに着目した地

域で独自の政策展開が必要である。

広域圏整備にとって広域行政の役割は大きく、広域行政のための自治体の権限強化と固有財源の確保が求められる。この点で、大学は経済の諸機能と比較して地方圏への分散が進んでおり、大学には各地域における成長の核としての役割が期待される。

また、1993年4月に地方制度調査会は、「広域連合」と「中核市」制度の創設を柱とした広域行政および都市のあり方についての答申をまとめた。その背景として、過疎や財政難に悩む自治体どうしが手を結ぶ形の従来型の合併構想が減少していること、および住民の生活圏の変化に合わせた広域行政の実現や、行財政力の強化を通じた社会基盤整備などを狙いとした市町村の合併構想が全国各地域で浮上していることが指摘できる。自治省による合併特例法が1995年3月に期限切れになるのを機に、住民に発議権を付与し、合併促進をねらったものとも考えることもできる。

(4) 首都機能の移転と地方分権

効率性と合理性追求の観点から、大都市圏に様々な経済機能が集積することは自然の方向であるが、現在の経済機能と政治・行政機能の一体的な集中状況を見ても、過度に東京圏への集中を招いているとの指摘がある。そのひとつとして、経済や文化面で国際的な中枢都市として東京を位置づけながら、国会ならびに行政・司法の面での首都機能を移転することが検討されている。首都機能移転の必要な理由としては、「(1)政治家や官僚が東京情報に埋没して世界や地方への配慮が不十分になる、(2)長距離通勤など東京での劣悪な生活環境が官僚の幅広い交流を妨げ、視野を狭めている」などがあげられている。²⁵⁾

しかし、首都機能移転は、東京への過度の集中排除という短期的な課題だけでなく、長期的な国土政策の一環として捉えられる問題でもある。そのためには新首都に対する新たな集中を回避し、単に東京と新首都との関連だけにとらわれず、日本全体の今後の国土構造を視野に入れた検討が必要である。見方を変えれば、東京への一極集中を排除するためには、単なる首都機能の空間的な再配置に留まらず、政府の権限を大幅に縮小して民間部門の自立性を高め、さらに中央政府の機能を

地方に移すという地方分権論がより有効という意見も多い。すなわち、東京一極集中解決には、首都機能移転を契機として地方分権を進めることがより重要であるという考え方である。地方分権のためには、まず、各地方自治体の中央依存体質からの脱却が必要であり、そのために自治体が自主財源を持って自立性を維持し、市町村が機能分担して広域圏を構成することが課題となる。その結果として、中央政府の役割は外交、国防、国全体の経済財政政策、国土形成の基本部分など、国際化時代を睨んだものに限定されることになる。

これまでの地方分権の議論の多くは、中央政府に集められた財源を各自治体にどのように配分するか議論に留まっていたと考えられる。しかし、中央政府からの資金移転で地方財政が運営されている限り、地方自治は存在しないといっても過言ではない。中央政府からの資金移転を削減して地方自治体の自立性を高めることが重要であり、地方財政制度の改革が最重点課題である。例えば、ドイツ連邦のように、地方が税をまず徴収し、一定割合を国に納付する「共同税」のような形に税制を変革することも検討に値する。

(5) 今後の社会資本整備と課題

国土・地域政策における社会資本については、全国的効果をもつ社会資本(A)、広域的効果をもつ社会資本(B)、地域住民に直接結びつく社会資本(C)の3つに分類されることが多い。また最近ではこれに加え、地球環境問題に対応する自然資本(環境)や、国際化の進展に伴う国際的社会資本がある。

わが国ではアジア諸国はじめ国際社会を視野に入れた社会資本整備が必要になる。特に今後のアジア地域の経済発展を考えた場合、国際ハブ機能をもった拠点空港や拠点港湾などの整備が遅れば、21世紀の世界経済の発展から乗り遅れる可能性も大きい。また、自然資本は大きな外部経済を持つため、共通的社会資本として維持・管理する制度がないと、特定の所有者が勝手に利用し破壊が進む恐れがある。特に、高齢化が激しく過疎化が進行している地域には、山林などが国土管理上の重要な役割を果たしている。

今後の社会資本整備については、地方への分権、権限委譲を前提にすれば、国土政策は国際的もし

くは全国的なスケールが必要な社会資本以外は、地方に計画や整備から管理まで任せて地域ごとに特色ある社会資本整備を進めることが重要である。例えば、地方中枢都市・中核都市では人口が集積して拠点性が強くなっており、中心部の混雑を解消するための都市交通基盤や下水道など生活関連施設整備への要求が高まっている。また、地方圏における中心都市として、全国幹線交通と同時に圏域内の周辺都市と結ぶ交通網の整備が必要になる。

さらに、その周辺の都市については、地方中枢・中核都市へのアクセス道路、環境衛生施設、医療・福祉施設といった生活に密着した社会資本の整備が重要である。その際、広域的効果、地域住民向け社会資本の整備については、地域の特性に応じて、各種社会資本整備にプライオリティをつけることが重要になる。

以上の視点は、経済成長や産業の効率性に重点が置かれた産業優先から生活面重視への転換が求められる中で、より重要になる。また、国土政策においては、国土基盤的な社会資本整備のありかた、財源を含めた整備手法、合意形成論なども大きな課題である。

7 おわりに

わが国の戦後の国土政策において全総計画が果たした役割は、現実の経済社会情勢の変化と一歩間隔をおいて解釈したほうがわかり易い。事実、全総計画では「均衡ある国土発展」とか「地域格差の是正」が理念として唱われながら、戦後の高度経済成長の支援、そのための効率的な国土の形成や基幹交通等の社会基盤整備を進めるための論理づくりに寄与してきた面が少なくない。ある意味で、目標達成という計画本来の役割よりも、地域間や部門間の調整の役割にとどまり、その内部に様々な矛盾を抱えざるえなかったというのが実情ではなだろうか。

ここでは、まず、わが国における国土政策上の課題を大都市圏と地方圏の立場からまとめることとする。

(1) わが国における国土政策で共通した目標は均衡ある国土発展であり、それは都市化の進行による地域構造変化による歪みへの対策であったとい

える。そのため都市の形成を制御し、過度に集中する人口や産業を分散することが課題であった。

(2) また一方では、都市化の進行は経済の効率性を高め、都市の集積経済の効果を発揮するためには自然の流れであり、都市の魅力や活力を正當に評価して活用すべきという意見も十分に説得力をもつものである。

(3) 「都市の不満と地方の不安」²⁶⁾という言葉に見られるように、過度の都市化は大都市にも地方にも好ましくなく、極端な集積は政策的に回避されるべきである。

(4) 東京など大都市圏の立場からみれば、かつては工場や大学などの郊外移転による圏域拡大や、工場の地方圏や海外への立地移転で対応してきたが、それでも過密解消に限界があり、できれば高次な都市機能や産業に特化して、それ以外のは入って欲しくない。そのためには地方圏での自活できるそこそこの都市機能の整備が望まれる。

(5) 一方、地方圏の論理では、地方の都市には過去から現在に至るまで企業の手足になる部門は立地してきたが、地域産業の高度化や人材育成に寄与する頭脳部門の立地はほとんどない。地域に若者を中心とする人材をとどめるためには、地元にならぬ就業、就学、居住、娯楽の場が必要であり、地域の中核・中核都市の整備が必要である。東京圏の企業の誘致が期待できないとすれば、地域が独自に海外諸国の地域との協同のもとで新たな展開が必要になってくる。また、多様な機能を揃えることの難しい地域においては、近くを中心都市をうまく活用しつつもある面で光った個性ある都市をつくり、他の都市から人をひっぱって行くことも必要である。

以上の整理を踏まえると、今後の地域経済圏の再構築にとっての課題は次のようにまとめることができる。

(1) 大都市圏と地方圏を問わず、国内各地域の経済力や社会基盤ストックの水準は、海外諸国と比較してもかなりのレベルに達している。また、それほど十分でない地域においても近くを中心都市との連携のもとでそれなりの地域構成が実現できると考える。このことを十分に認識して、各地域が国内はもとより海外の諸地域と対等の形で経済連関が形成できるように戦略展開を図ることは緊急の課題である。