

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の中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「国民所得倍増計画」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目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

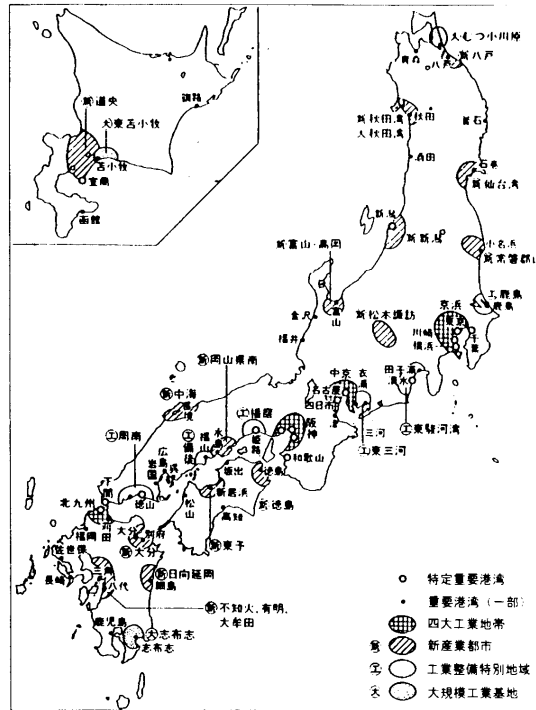


図-1 主要な工業地域と湾岸整備
(参考文献2)より転載

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って

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⁾

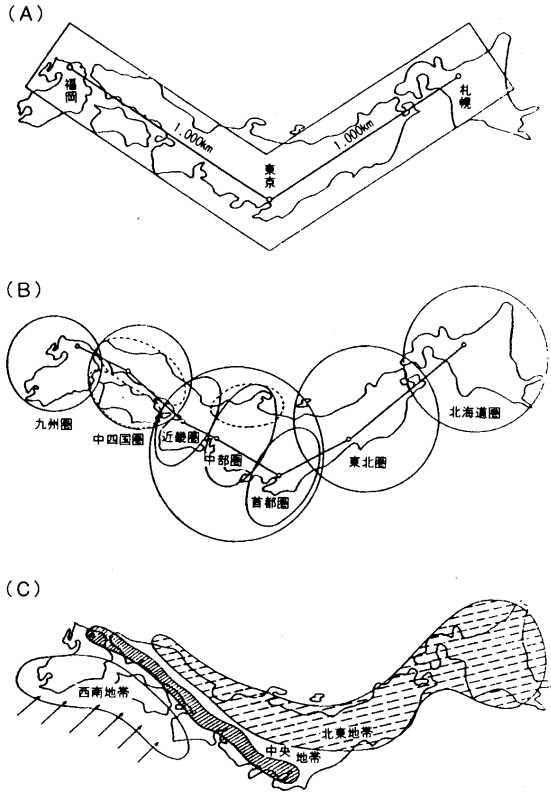


図-2 新全総における国土利用の考え方
(参考文献3より転載)

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。

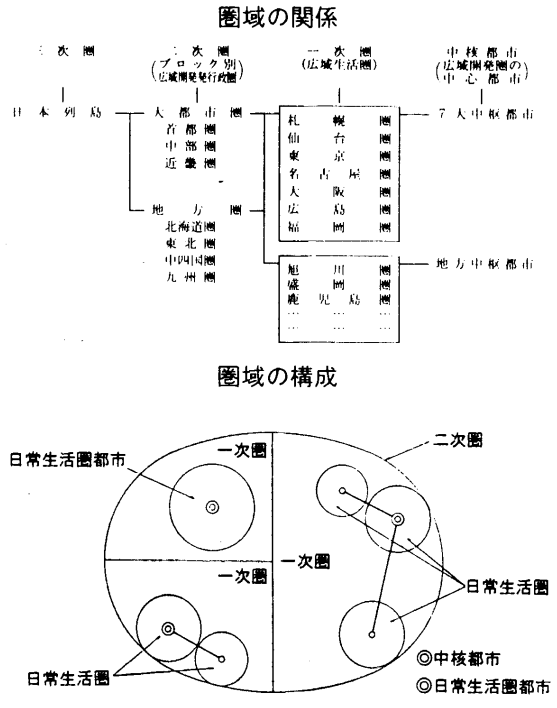


図-3 新全総における圏域の関係と構成
(参考文献7より転載)

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、大都市圏間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

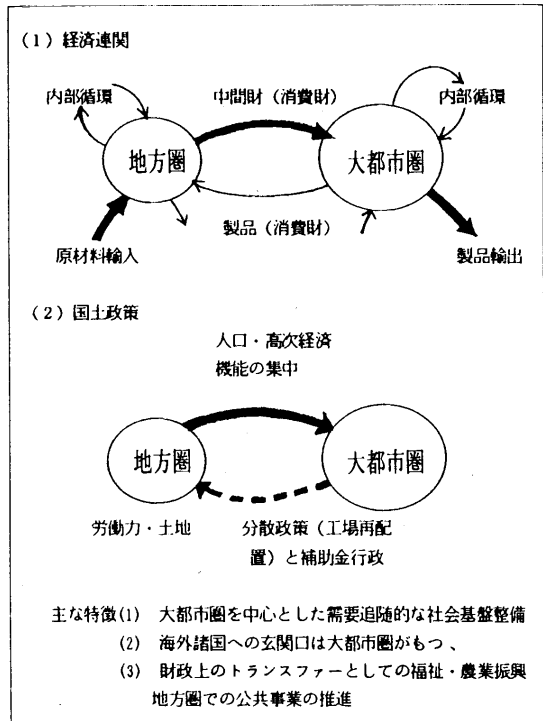


図-4 経済の高度成長のもとでの経済連関と国土政策

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域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っ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、生産現業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線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隨的に行われ、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つそう進み、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る

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

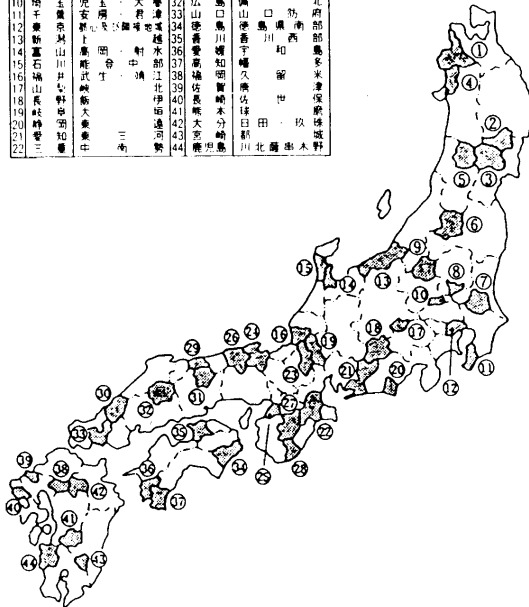
受ける事となった。ちなみに1980年における輸出部門のシェアは、自動車17.9%、電気機械17.5%、金属品16.4%、一般機械13.9%となっており、外貨獲得の半ば近くは加工組立産業で占めている。さらに、輸入部門に着目すると、この時点で機械産業の部品の35.5%は海外から輸入しており、日本企業の海外進出のスピードを推しはかることができる。企業の体質改善とグローバル化は何も最近のことではなく、20年以上も前から既に進行していたと考えるべきである。

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

モデル定住圏名	モデル定住圏名	モデル定住圏名
1 東京圏	23 山梨県	31 山梨県
2 京浜圏	24 山梨県	32 山梨県
3 京東圏	25 山梨県	33 山梨県
4 京南圏	26 山梨県	34 山梨県
5 京西圏	27 山梨県	35 山梨県
6 京北圏	28 山梨県	36 山梨県
7 京東圏	29 山梨県	37 山梨県
8 京南圏	30 山梨県	38 山梨県
9 京西圏	31 山梨県	39 山梨県
10 京北圏	32 山梨県	40 山梨県
11 京東圏	33 山梨県	41 山梨県
12 京南圏	34 山梨県	42 山梨県
13 京西圏	35 山梨県	43 山梨県
14 京北圏	36 山梨県	44 山梨県
15 京東圏	37 山梨県	
16 京南圏	38 山梨県	
17 京西圏	39 山梨県	
18 京北圏	40 山梨県	
19 京東圏	41 山梨県	
20 京南圏	42 山梨県	
21 京西圏	43 山梨県	
22 京北圏	44 山梨県	



主 東京圏 大都市圏の圏域は昭和56年度設定
資料 国土庁 監「国土統計要覧」61年度版

図一五 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