

付表 産業経済事象を示す指標分析の結果(続き)

| 産業事象 | 産業経済事象を標 | 結果 | | 結果(東京、神奈川、千葉、埼玉、大阪、) (兵庫、京都、愛知を除いた場合) | 解説 |
|----------------------|--------------------------------------|---|--|---|--|
| | | 集積性 | 成長性 | | |
| ・ 社会の増進 ・ 地域共生の増進 | 企業メセナ活動数/人口×1000000 | データ年1991年 データ値 標準得点 全国5.40 0 中国3.83 -0.30 | — | データ年1991年 データ値 標準得点 全国4.70 0 中国3.83 -0.27 | メセナ活動の高い地域は関東、北陸地域となつている。その中でも東京での開催が圧倒的となつている。中国地域では低い活動となつている。 |
| ・ リクルートの増進 | リクルートの増加/中間処理に伴う資源化量/廃棄物処理・処分量×100 | データ年1989年 データ値 標準得点 全国3.69 0 中国2.91 -0.46 | — | データ年1989年 データ値 標準得点 全国3.79 0 中国2.91 -0.53 | 全国的にみるとリサイクル率は低い状況にある。比較的大規模工場集積のある広島のみが中国地域では高い値となつている。 |
| ・ 兼業製造業の増加 | 企業内兼業部門従業員数/地域内兼業部門従業員数/地域内全従業員数×100 | データ年1989年 データ値 標準得点 全国7.05 0 中国6.13 -0.30 | データ年1989年 データ値 標準得点 全国8.53 0 中国4.85 -0.58 | データ年1989年、1987年 データ値 標準得点 全国21.18 0 中国4.85 -1.06 | 関東、近畿の値が高い反面、地方圏では低くなつている。中国地域は他地域に比べても低く、多角化を進めている企業の集積が少ない状況。 |
| ・ 多角化の増加 | 企業の多角化売上高/地域内企業多角化売上高/地域内企業総収入 | データ年1989年 データ値 標準得点 全国10.48 0 中国9.28 -0.23 | データ年1989年、1985年 データ値 標準得点 全国3.34 0 中国1.69 -0.16 | データ年1989年、1985年 データ値 標準得点 全国3.51 0 中国1.69 -0.18 | 売上高からみても中国地域は低い値となつている。 |

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」とみることでもでき、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、身近か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

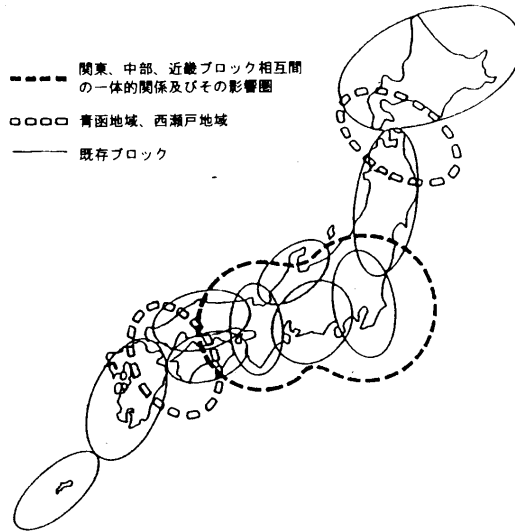


図-6 四全総におけるブロック間交流の概念
(参考文献9より転載)

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ヤ

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ている。

(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

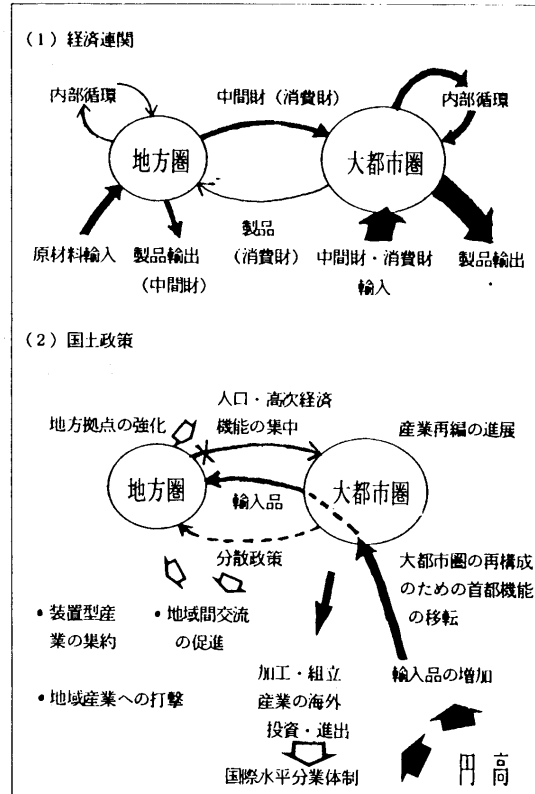


図-7 経済の安定成長のもとでの経済連関と国土政策の変化

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⇒一般的な物価低下⇒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円前後なのにに対し、購買力平価では1ドル=160円前後と大きく離れている。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う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、しかるべき中核性が求められる。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

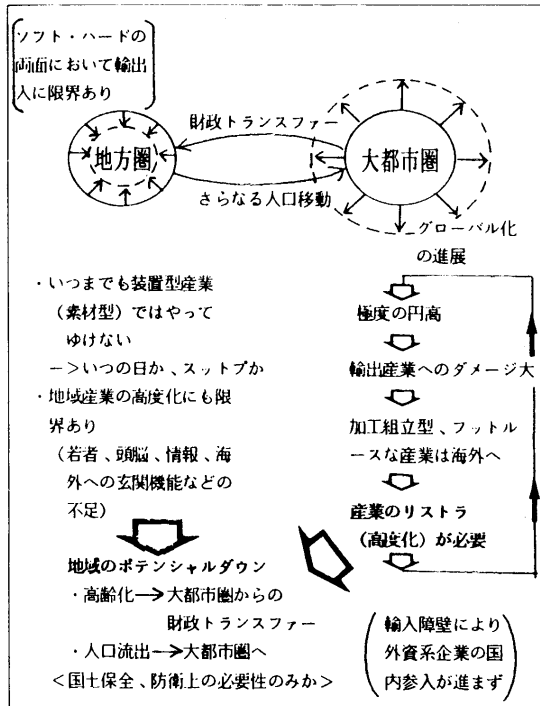


図-8 シナリオ1 (地域経済の趨勢延長型)

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

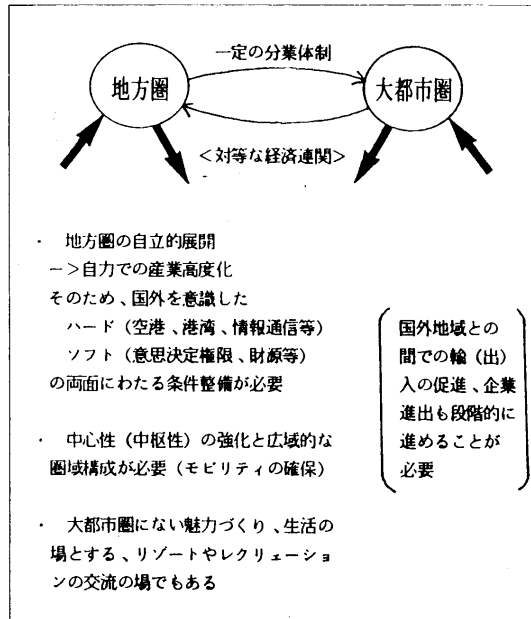


図-9 シナリオ2 (地域経済の再編型)

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ろう。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要めになるものと言える。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からうか。

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、それ以外のも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。