

日本経済の構造転換と地方工業都市

鈴木 木 茂

- 第1節 日本経済の構造転換と地方工業都市
 - 1.1 産業構造の転換と地方工業都市の衰退
 - 1.2 日本経済の国際化と地方工業都市
- 第2節 東京一極集中と地方圏における「ミニ一極集中」
 - 2.1 東京の世界都市化と「東京一極集中」
 - 2.2 地方圏における「ミニ一極集中」
 - 2.3 四全総と「多極分散型国土」
 - 2.4 「五全総」と国土軸構想
- 第3節 地域開発政策の破綻と再構築
 - 3.1 産業構造の転換と新産業都市開発計画
 - 3.2 日本経済の国際化とテクノポリス開発計画
 - 3.3 サービス化・ソフト化と「頭脳立地法」
- 第4節 国際化・情報化時代の地方工業都市再生の課題

第1節 日本経済の構造転換と地方工業都市

1.1 産業構造の転換と地方工業都市の衰退

戦後日本の高度経済成長は、欧米からの革新的技術の導入、工業団地・産業道路・工業用水・港湾等の産業基盤の優先的整備、財政投融资（日本開発銀行等）を通じた安価な政府資金の供給、租税特別措置等による税制上の優遇措置、勤勉で安価な若年労働力等によって在来型重化学工業を牽引車として推進されたことはよく知られている。しかしながら、鉄鋼・非鉄金属・石油精製・石油化学等の基礎素材型産業を基幹産業とする経済成長は、安価な資源エネルギーが安定的に確保できること、経済成長の持続によって素材需要が継続的に拡大

することが前提条件であり、70年代の二度にわたるオイル・ショックと世界同時不況は戦後の重化学工業化政策を破綻させ、日本経済の高度経済成長は終焉することになった。

高度経済成長の終焉は、重化学工業に依存した地域経済の発展を同時に行き詰まらせることになった。とりわけ、資源エネルギー問題や世界同時不況といった外的諸条件の変化だけでなく、日本経済の構造的転換に直面して地方工業都市¹⁾は衰退の危機に直面している。

地方工業都市の衰退をもたらしている構造的要因の第1は、産業構造の転換であり、サービス化・ソフト化といわれる現象である。サービス化とは国民経済全体における第三次産業（サービス産業）の比重が増大する傾向を意味し、産業別就業構造において第三次産業（サービス産業）のウエイトが増大している。就業者割合は、既に1980年には第三次産業が過半を占め(50.9%)、第一・二次産業よりも第三次産業の就業者の占める割合の方が大きくなっている。戦後就業者全体の半分以上(1950年、56.0%)を占めていた第一次産業就業者の割合は1985年には1割(9.3%)を下回っているだけでなく、日本経済の根幹である製造業の就業者もさらに減少するとみられている。また、ソフト化とは情報通信技術の発展、とりわけ、ME革命によって製造業においても自動化・省力化が急速に推進し、直接的生産に従事する労働者数を減少させ、企画・研究開発・設計・デザイン・メンテナンス等のソフトな業務を増大させている現象を示している。ME革命の結果、コンピュータ化あるいは自動化・省力化が進展し、製造業の雇用吸収力が低下している。

「前川レポート（経済構造調整特別部会報告）」によれば、知織・サービス生

1) 地方工業都市は高い工業集積がみられる地域であり、全産業に占める第二次産業就業者の割合が標準的な水準(1995年全国平均32.9%)よりも高い地域を工業都市である。但し、工業が高度に集積した大都市や地方中枢・中核都市においては産業構造のサービス化が進行しているために第二次産業の就業者の割合が小さくなるため、産業別就業構造だけを基準として工業都市であるか否かを判断することは問題がある。したがって、本書では、第二次産業の就業者割合(相対的指標)を基本としつつ、工業出荷額等の規模が大きい都市も工業都市として把握した(絶対的指標)。

産部門では1985年から2000年の間に675万人増加し、就業者全体に占める割合も28.1%から36.6%に8ポイント以上拡大すると見られている。こうした産業構造の転換を予測して、「前川リポート」は、従来の第一次・第二次・第三次産業に区分する方法では産業構造の転換を正確に把握できないとして物財生産部門、ネットワーク部門、知識・サービス生産部門の3部門に分割することを提案したうえで、2000年における構造調整後の就業構造を予測した。それによれば、1970年から2000年までの間に、物財生産部門では約380万人減少すると見られているのに対して、ネットワーク部門は約360万人、知識・サービス生産部門は約1230万人増加するとみられている。こうした産業構造の転換が地方工業都市の雇用吸収力を低下させているのであり、多くの地方工業都市が衰退

表1. 構造調整後の就業構造

	実 数(万人)					構 成 比(%)		
	1970年	→	1985年	→	2000年	1970年	1985年	2000年
物 財 生 産 部 門	2,677	-176	2,501	-202	2,299	52.5	43.1	36.4
農 林 水 産 ・ 鉱 業	906	-388	518	-168	350	17.8	8.9	5.5
製 造 業	1,377	+76	1,453	-118	1,335	27.0	25.0	21.2
素 材	397	-77	320	-92	228	7.8	5.5	3.6
加 工 ・ 組 立	523	+96	619	+28	647	10.3	10.7	10.3
そ の 他	457	+57	514	-54	460	9.0	8.9	7.3
建 設	397	+136	530	+84	614	7.7	9.1	9.7
ネ ッ ト ワ ー ク 部 門	1,338	+333	1,671	+31	1,702	26.3	28.8	27.0
電 気 ・ ガ ス ・ 水 道	29	+4	33	+1	34	0.6	0.6	0.5
運 輸 ・ 通 信	324	+19	343	-14	329	6.4	5.9	5.2
商 業	853	+225	1,078	+1	1,079	16.7	18.6	17.1
金 融 ・ 保 険 ・ 不 動 産	132	+85	217	+43	260	2.6	3.7	4.1
知 識 ・ サ ー ビ ス 生 産 部 門	1,079	+556	1,635	+675	2,310	21.2	28.1	36.6
マ ネ ジ メ ン ト サ ー ビ ス			366	+297	663		6.3	10.5
医 療 ・ 健 康 サ ー ビ ス			211	+108	319		3.6	5.1
教 育 サ ー ビ ス			198	+34	232		3.4	3.7
レ ジ ャ ー 関 連 サ ー ビ ス			381	+160	541		6.6	8.6
家 事 代 替 サ ー ビ ス			180	+47	227		3.1	3.6
公 務 ・ そ の 他			299	+29	328		5.1	5.2
合 計	5,094	+713	5,807	+504	6,311	100.0	100.0	100.0

(注) 2000年の数値は経済企画庁総合計画局において推計。

(出所)「経済構造調整特別部会報告—構造調整の指針—」(新前川リポート), 1987年4月。

2) 経済構造調整特別部会「特別部会報告—構造調整の指針—(新前川リポート)」1987年4月。

しているのはこのためである²⁾(表1参照)。

構造転換の第2は、製造業内部における基幹産業の転換であり、日本経済の成長を牽引した基幹産業が基礎素材型産業から加工組立型産業に転換していることである。経済成長を牽引する基幹産業は、高度成長期の鉄鋼・石油化学・非鉄金属等の素材型産業から、80年代になると、電気機械・輸送機械(自動車)・一般機械等の加工組立型産業に転換している。基礎素材型産業は高度成長期の設備投資に加えて発展途上国等の工業化政策に直面して過剰設備が顕在化し、70年代後半以降になると合理化・減量経営を余儀なくされた。産業構造の転換は基礎素材型産業を基幹産業とする経済成長パターンを行き詰まらせ、基礎素材型産業の誘致によって経済発展してきた地方工業都市の経済的衰退が顕在化した。上記のように、「前川レポート」は、1985年から2000年の間に、製造業の中では素材型産業が約170万人減少するのに対して、加工組立型産業は約120万人増加すると予測した。素材型産業が集積した地域では進出企業のリストラによる合理化・減量化のために、雇用者数が大幅に減少し、工業都市においても過疎化現象が現われている。

1.2 日本経済の国際化と地方工業都市

1985年のプラザ合意による急激な円高・ドル安の進行と日本経済の国際化は、地方工業都市の衰退を加速した。円高・ドル安は安価な工業製品の輸入の増大をもたらすと同時に、生産拠点の海外シフトを加速化し、国内の生産機能の空洞化をもたらしている。1980年代になると、自動車・家庭電気製品の大量輸出を契機とする欧米諸国との貿易摩擦が顕在化し、それへの対応策として現地生産を促し、自動車メーカーは一斉にヨーロッパ諸国や北米に生産拠点を展開した。80年代前半までは日本企業の多国籍企業化は大企業が先導し、中小企業の一部が受注を確保するために追随して進出するにとどまっていた。しかし、85年のプラザ合意以降の急激な円高の進行と、旧社会主義諸国における市場経済システムの導入、とりわけ、中国の改革・開放政策による外資導入・自由貿

易地域の設定を契機に、大企業だけでなく中小企業も一斉に東アジア地域を中心に海外生産に乗り出すことになった。

日本の海外投資(届出実績)は80年代後半以降、量的に増大しているだけでなく、地域的にも大きく変化しつつある。日本の海外直接投資は、アラビア石油(株)(1958年利権取得)の開発に典型的にみられるように海外資源開発投資で開始され、その後60年代後半になると繊維工業を中心に若年労働力不足を補う形で東南アジア地域を対象に開始された。欧米諸国の海外投資は先進国を対象に先端産業の投資が主なものであるのに対して、日本の海外投資は発展途上国を中心に労働集約的な軽工業が中心であり、後進国型の海外直接投資であるといわれてきた。しかし、80年代になると、日米貿易摩擦を契機に自動車産業の現地生産が本格化し、加工組立型産業を中心に欧米先進国を対象とする、先進国型海外投資がみられるようになった。さらに、85年のプラザ合意を契機とする急激な円高・ドル安の進行は、大企業だけでなく中小企業も生き残りをかけて東アジア地域を中心に大挙して生産拠点の海外シフトを開始した。そして、アジア地域への投資も当初の同高と安価な輸入品への対抗策という防衛的な投資から、拡大しつつあるアジア地域の市場をターゲットとする積極的な海外投資に転換しつつある(表2参照)。

海外投資の増大は、生産拠点の海外シフトとその対極で発生する国内産業の空洞化と地域経済の衰退を招いている。

海外投資の増大は、日本の製造の海外生産比率を確実に上昇させている。製造業全体の海外生産比率は、1980年には2.9%にすぎなかったが³⁾1995年には

表2 海外直接投資の推移(届出実績)
(単位:100万ドル)

年度	投資額
1980	4,693
1981	8,931
1982	7,703
1983	8,143
1984	10,155
1985	12,217
1986	22,320
1987	33,364
1988	47,022
1989	67,540
1990	56,911
1991	41,584
1992	34,138
1993	41,514
1994	42,808
1995	49,568
1996	54,094

(出所) 大蔵省『財政金融統計月報』より作成。

9.0%を記録している。日本の海外生産比率はアメリカ（1994年26.0%）やドイツ（同23.0%）に比べるとまだ低いが、海外進出企業だけでみると96年には26.2%にのぼっている（94年現在、アメリカ44.4%）。また、業種別にみると輸送機械（1995年度、20.6%）と電機機械（16.8%）が高く、一般機械（8.1%）も急速に海外生産比率を高めている。今後海外生産比率はさらに拡大するとみられている⁴⁾（表3参照）。

こうした海外直接投資、生産拠点の海外シフトは、日本の貿易構造を大きく変化させている。輸出高をみると70年代後半から北米市場への輸出の占めるシェアは増大し、1975年の3.4%から85年には37.6%も占めるに至る。しかし、その後対米輸出は自動車の現地生産の増大等により減少し、95年には27.0%まで低下した。他方、アジア地域に対する輸出は80年代後半以降急速に増大させている。75年の22.5%から85年には18.6%とシェアでは若干低下した。しかし、90年には29.6%、さらには95年には43.8%を占めるに至っている。その結果、95年には先進国に対する輸出よりも発展途上国に対する輸出の

表3 業種別海外生産比率の推移

(単位：%)

	89年度	90年度	91年度	92年度	93年度	94年度	95年度
食料品	1.3	1.2	1.2	1.3	2.4	3.2	2.6
繊維	1.3	3.1	2.6	2.3	3.2	4.0	3.5
木紙	1.9	2.1	1.6	1.4	1.9	2.1	2.2
化学	3.8	5.1	5.5	4.8	7.0	8.1	8.3
鉄鋼	5.3	5.6	4.9	5.0	6.3	5.4	9.2
非鉄金属	6.4	5.2	5.2	7.8	6.5	8.8	6.7
一般機械	3.8	10.6	7.6	4.1	5.8	8.1	8.1
電気機械	11.0	11.4	11.0	10.8	12.6	15.0	16.8
輸送機械	14.3	12.6	13.7	17.5	17.3	20.3	20.6
精密機械	5.4	4.7	4.4	3.6	5.6	6.0	6.6
石油石炭	0.1	0.2	1.2	5.2	7.1	5.6	3.7
その他	3.1	3.1	2.6	2.3	2.8	3.0	3.0
製造業全体	5.7	6.4	6.0	6.2	7.4	8.6	9.0

(出所) 通産省『第26回我が国企業の海外事業活動』大蔵省印刷局、1998年、38ページ。

3) 経済企画庁総合計画局編『21世紀への基本戦略—経済構造調整と日本経済の展望—』東洋経済、1987年、91ページ。

4) 通産省『第26回我が国企業の海外事業活動』大蔵省印刷局、1996年。

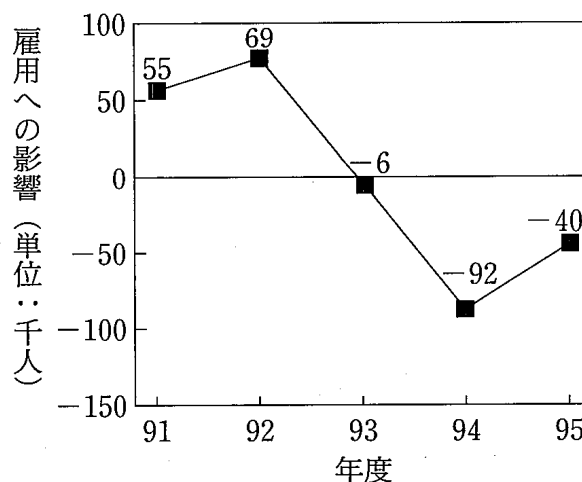
方が大きな割合を占めている。同様に輸入についてもアジア地域からの輸入が90年代に入って急増し、95年には発展途上国からの輸入の方が大きなシェアを占めるに至っている。

また、海外生産の拡大は国内生産や雇用の縮小をもたらすと考えられてきた。例えば、通産省は1983年度から2000年度の間年平均伸び率12%の割合で海外直接投資が増大すれば、アメリカ・韓国・インドネシア3国で約195万人の雇用が増加するのに対して、日本国内で約56万人の雇用が減少すると予測した⁵⁾ところが、海外事業活動の拡大は工作機械等や現地では調達できない部品等の資本財の輸出誘発効果を生み、逆に国内生産を拡大し、したがってまた雇用の拡大をもたらした。しかし、海外事業による国内生産や雇用拡大効果は次第に低下し、90年代後半にはマイナスに転じる見込みである。1995年には海外生産の拡大により国内生産が1.4兆円減少し、国内雇用も4万人減少している。また、企画庁の分析では海外生産比率の最も高い電気機械工業では、1991年から94年の間に従業員数の減少幅が大きい10業種で21万1400人、10.8%も減少している(図1、表4参照)。

このような日本経済の国際化と生産拠点の海外シフトの急進展、安価

な工業製品の輸入増大は、民間企業の設備投資や工業立地を停滞させ、誘致型開発政策の破綻を導くことになった。中小企業の海外進出の要因は、円高、親会社の海外進出、安価な工業製品の輸入の増大、若年労働力確保、有利な立地条件、市場拡大への期待等多様であるが、地方工業都市に大きなインパクトを

図1 海外事業活動が国内雇用に与える影響



(出所) 同上、15ページ

5) 通商産業省産業政策局編『21世紀産業社会の基本構想』通商産業調査会、1986年、34ページ。

表4 音響機器・ビデオ機器など輸入浸透度・海外生産比率の上昇の大きい品目で大幅な減少がみられた従業者数（電気機械の中で従業者減少数の大きい上位10業種）（人）

区 分	91年	94年	94-91年増減数（率・％）	
電気音響機器	152,122人	90,723人	△ 61,399	(△40.4)
ビデオ機器製造	117,717	63,925	△ 53,792	(△45.7)
その他電子応用装置	51,951	36,770	△ 15,181	(△29.2)
電子計算機	164,852	149,960	△ 14,892	(△ 9.0)
開閉装置・配電盤	160,156	146,792	△ 13,364	(△ 8.3)
内燃機関電装品	107,213	94,357	△ 12,856	(△12.0)
民生用電気機械器具	136,728	123,941	△ 12,787	(△ 9.4)
発電機・電動機	74,739	62,535	△ 12,204	(△16.3)
電子管製造	31,298	22,925	△ 8,373	(△26.8)
電気計測器	34,570	28,102	△ 6,468	(△18.7)
電気機械器具製造計	1,982,887	1,768,753	△214,134	(△10.8)

（備考）通商産業省「工業統計表」により作成。

（出所）企画庁，前掲書，119 ページ。

与えている。

第2節 東京一極集中と地方圏における「ミニ一極集中」

2.1 東京の世界都市化と「東京一極集中」

戦後日本の高度経済成長は国土・地域経済の不均等な発展（過密・過疎問題）をもたらし、地域間格差を是正することが国土・地域開発政策の重要な政策的課題とされてきた。しかし、国土政策は金融資本の立地戦略に対応したインフラ整備を政策課題とし、過密過疎問題を克服することができなかつただけでなく、逆に国土の不均等な発展を拡大した。また、国土の不均等発展の型は80年代以降新たな段階を迎えている。すなわち、高度経済成長期には資本・人口等が農山村から三大都市圏に集中したのに対して、80年代以降になると東京圏への一極集中が顕著になったことである。国土面積の僅かに3.6%の東京圏（東京都及び神奈川・埼玉・千葉県の1都3県）に、3179万人（1991年）、全人口の4分の1が集中しているのをはじめ、政治的経済的諸機能が一極集中している。外資系企業の86.6%（1986年）、手形交換高83.4%（1988年）、資本金100億

以上の企業本社の61.2% (1989年)、全国銀行貸出残高の56.8% (同) 等が東京圏に集中している⁶⁾

東京圏への過度な一極集中は、地価高騰、長時間通勤・住宅取得の困難などの生活環境の悪化、大規模災害の危険性、エネルギー・水資源不足、ゴミ・産業廃棄物の圏域内処理の困難や環境問題を益々悪化させている。例えば、地価高騰のために東京圏の建売住宅の年収倍率は1985年の5.6倍から1990年には8.5倍に急上昇し、サラリーマンが取得可能な年収5倍程度の住宅は、東京都心から60 km以内で確保することが不可能となった。年収倍率は米の3.4倍(1987年)、英の4.4倍、旧西ドイツの4.6倍(1986年)と比較すれば、東京圏の地価が絶対的にも相対的にも高いことがあきらかである。しかも、東京都心3区へのサラリーマンの通勤者は181万人を超え、61.9%が通勤時間60分を超え、平均67分にも達している。サラリーマンが通勤圏内で住宅を取得することが困難であり、三大都市圏に住む勤労者の3人に1人がマイホームの購入を断念せざるを得なくなっている⁷⁾。このため、いわゆる最低居住水準(4人世帯で50 m²)未満の世帯は、地方圏の6.4%に対して、東京圏では2倍の13.9%、141万世帯にもものぼる。また都市公園1人当たり面積は地方圏7.17 m²に対して東京圏3.52 m²、地方圏の半分しかない。東京圏の一極集中は地価の高騰をもたらし、勤労者の生活環境を急速に悪化させているだけでなく、公共投資総額に占める用地費の割合を高めて投資効率を低下させたり、法人の立地コストを上昇させている⁸⁾

このため、東京一極集中の是正・分散化が重要な国土政策の課題になっている。たとえば、日本経済新聞社が1991年6月に行った経団連の全会員企業(942社)の会長・社長(1社1人)を対象にした「東京一極集中の問題点と対応策に関する企業経営者意識調査」(回答377社)によれば、一極集中是正のために

6) 経済企画庁『さらなる構造調整を目指して』大蔵省印刷局、1990年、187ページ。

7) 『日本経済新聞社』1991年10月24日。

8) 国土庁編『国土レポート'91』大蔵省印刷局、1991年、34ページ参照。

何らかの対策を進めるべきであると回答した割合は全体の93.6%、首都機能（司法、立法、行政の中核機関）の地方移転を支持するものは約6割にも達している⁹⁾。また、同じ日本経済新聞社の東京・大阪両証券取引所一部上場1248社を対象としたアンケート調査によれば、東京一極集中が限界に達したと考えている企業は全体の約90%に達し、東京に集中している機能を地方分散したり地方を強化することを検討している企業は約20%に達している¹⁰⁾。

ところで、東京圏への一極集中は、バブル経済に伴う地価高騰や生活環境の悪化、バブル経済崩壊と地方圏への製造業の移転等が相俟って集中化が緩和される傾向にある。東京圏への人口転入超過は87年をピークに減少に転じ、94年以降転出超過となっている。91年以降の景気後退が地方圏よりも大都市圏の方が大きく、東京圏の有効求人倍率の低下が転入を減少させている。また、製造業の地方分散が東京圏から地方圏への転出を増大させる要因になっているとみられ、地方圏から東京圏への転入減少と東京圏から地方圏への転出増加により東京一極集中は新たな局面を迎えるとみられている(図2参照)。しかし、地方圏の過疎・高齢化が進行しているのに対して東京圏には出産可能年齢層が多く自然増加率が比較的高い水準を維持するとみられる¹¹⁾。さらに、外資系企業・手形交換高・貸出残高・大企業本社・情報サービス産業従事者シェアの増大にみられるように、東京圏に本社、金融・情報・国際機能などの高次中枢管理機能が集中する傾向は80年代後半以降も強まりこそすれ弱まってはいない。こうした本社・金融・情報及び国際機能は集積メリットの大きい機能であり、製造業は過度に集積すると労働力不足・地価高騰・工業用水不足・公害問題などの集積の不利益に直面して分散化する傾向をもっているのと対照的である。したがって、東京圏への一極集中傾向が緩和されるとみられるが、人口の転出超過がさらに分散型国家の形成へ向かうかどうか、推移を見守る必要がある¹²⁾。

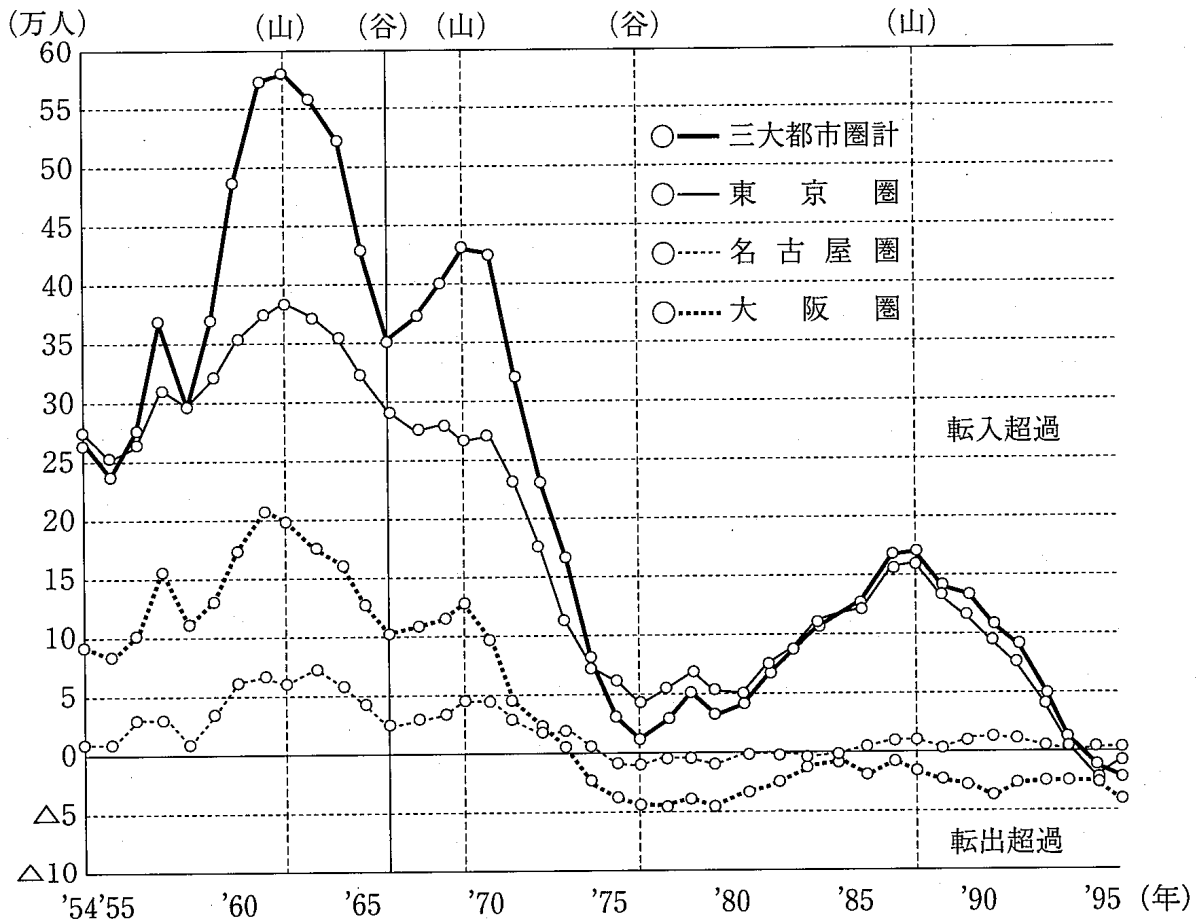
9) 『日本経済新聞社』1991年6月19日。

10) 同上、1991年9月17日。

11) 国土庁『国土レポート'96』大蔵省印刷局、1996年、6～11ページ。

12) 前掲『国土レポート'91』参照。

図2 転出超過に転じた三大都市圏の人口移動
(三大都市圏の人口転入(出)超過数の推移)



- (注) 1. 総務庁「人口移動報告」により作成。
 2. 三大都市圏は関東，東海，近畿の計。
 また，東京圏は東京都，神奈川県，埼玉県，千葉県の一都三県。
 名古屋圏は愛知県，岐阜県，三重県の三県。
 大阪圏は大阪府，兵庫県，京都府，奈良県の二府二県。
 3. 95年については，季報を積み上げることで作成した。
 (出所) 企画庁『空洞化の克服をめざす地域経済(地域経済レポート'96)』大蔵省印刷局，1996年，137ページ。

2.2 地方圏における「ミニ一極集中」

東京圏への「一極集中」と並行して地方圏における「ミニ一極集中」が進行している。地域ブロック中心都市である地方中枢都市や県庁所在都市である地方中核都市への事業所や人口の集中とその他の地方中小都市や農山漁村の過疎化・衰退が進行しているのである。

例えば、地方中枢・中核都市への「ミニ一極集中」は、都道府県庁所在都市への人口集中によって確認することができる。県庁所在地への人口集中は、茨木・千葉・東京・山梨・静岡・岐阜・愛知・京都・大阪・和歌山・沖縄の11地域を除いて進行しており、県庁所在地への人口集中率は、大都市圏平均では30%、地方圏平均では25%にも達している。

他方、地方中小都市では過疎化現象が強まっている。地方中枢・中核都市への「ミニ一極集中」が進む中で、人口数万人から20万人規模の地方中小都市でも人口減少が始まっている。人口規模別に市町村人口の今後の動向についてみると、人口1万人未満の町村では2025年には全体の約9割が人口減になるとみられるのをはじめ、1~20万人の市町村で6割以上、20~30万人の都市でも半分以上が減少するとみられている。中山間地域では過疎化と高齢化が同時進行し、集落の崩壊がはじまっているが、商工業の集積によって都市化した多くの地方中小都市においても過疎化が既にはじまっているのである（表5参照）。

こうした地方圏における「ミニ一極集中」は、産業構造の転換と日本経済の国際化によってもたらされているだけでなく、日本の社会経済的構造によって促進されているのである。地方圏における政治的経済的中枢管理機能は地方中枢・中核都市に集中し、地方圏における「ミニ一極集中」を促進しているのである。地方中枢・中核都市には地方圏の人口30.9%（1995年）、業務管理機能の37.0%

表5 地方圏における人口規模別人口減少市町村数の将来推計

人口規模	全市町村数	人口減少市町村数	
		2000年	2025年
100万人以上	4	1 (25.0)	1 (25.0)
50~100万人	5	0 (0.0)	0 (0.0)
30~50万人	19	3 (15.7)	8 (42.1)
20~30万人	23	8 (34.7)	13 (56.5)
1~20万人	1,185	626 (52.8)	765 (64.5)
1万人未満	1,277	1,068 (83.6)	1,137 (89.0)

(注) 1. カッコ内は人口減少市町村数の割合。
2. 2000年、2025年時点で、1985年時点の人口を下回ると推計される市町村数。

(出所) 国土庁『国土レポート'91』1991年、17ページ。

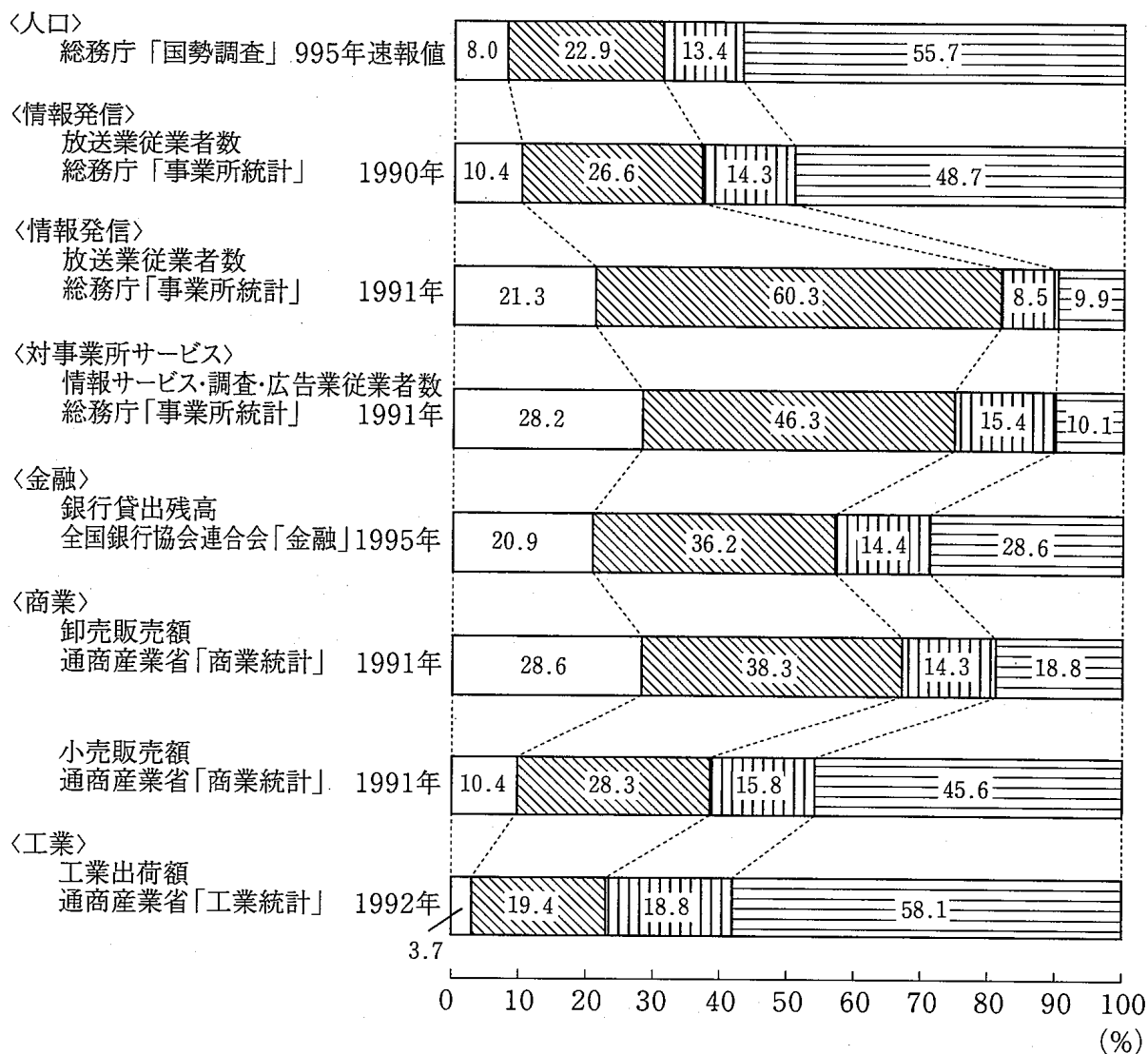
(1990年)、情報発信機能の71.6%(1991年)、対事業所サービスの74.5%(同)、金融機能の57.1%(1995年)、卸売販売額の66.9%(1991年)、小売販売額の38.7%(1991年)が集中している(図3参照)。すなわち、産業構造のサービス化・ソフト化は、一方では都市型産業である情報サービス産業を地方中枢・中核都市に集積させ、他方では、地方中小都市の基幹産業である製造業は生産機能の海外シフトに直面して空洞化が進み、国際競争に対応した労働生産性を向上させるための省力化・自動化投資は一層雇用吸収力を低下させているからである。また、農産物輸入の自由化と安価な農水産物や外材の輸入の増大は農林水産業を直撃し、農林水産業の衰退を加速している。農山村や地方中小都市の基幹産業である農林水産業や製造業の衰退は地域購買力を低下させ、域内のサービス産業に対する需要の拡大を抑制し、その結果最大の雇用吸収部門であるサービス産業自体の発展が抑制され、人口流出も加わって全体として過疎化を促進しているのである。

2.3 四全総と「多極分散型国土」

四全総は、「東京圏は、環太平洋地域の拠点として、また、世界の中核的都市の一つとして、国際金融、国際情報をはじめとして、世界的規模、水準の都市機能(世界都市機能)の大きな集積が予想され、世界的な交流の場としての役割が増大する。しかし、首都機能に加え、このような都市機能が東京圏だけに集中すれば、東京圏の過密が一層進むだけでなく、大規模地震等非常時において東京圏の機能が麻痺した場合、全国的にも大きな混乱を引き起こすおそれがある¹³⁾」として、「多極分散型国土」の建設を国土政策の中心課題として設定した。「多極分散型国土」とは「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

13) 国土庁『第四次全国総合開発計画』大蔵省印刷局、5ページ。

図3 地方圏における人口・諸機能の都市規模別シェア



□ 地方中枢都市 ▨ 地方中核都市 ▤ 10~30万人都市 ▧ その他市町村

- 注：1. 地方圏の全市町村を対象とし、都市規模別のシェアを算出した。
 地方圏：三大都市圏〔東京圏（埼玉、千葉、東京、神奈川）、名古屋圏（岐阜、愛知、三重）、関西圏（京都、大阪、兵庫、奈良）〕を除いた地域。
 地方中枢都市：札幌市、仙台市、広島市、福岡市。
 地方中核都市：県庁所在都市及び人口30万人以上の都市。
 その他市町村：人口10万人未満の全市町村。
2. 各圏域の対地方圏シェアを小数点以下第2位で四捨五入しており、合計が100%とならないものもある。
3. 1991年事業所統計においては、長崎県島原市及び、深江町は調査の対象から除かれている。
4. 工業出荷額については暦年データ。その他についてはその都市の調査時点での数字による。

(出所) 国土庁『国土経済レポート'96』大蔵省印刷局、1996年、19ページ。

国的に連携することによりネットワークを形成する。この場合、東京圏をはじめとして、関西圏、名古屋圏さらに地方中枢・中核都市を中心とする広域的な圏域が全国的に連携」することとなり、首都圏と地方圏の広域経済圏、広域経済圏内における地域間交流の拡大によって、地域相互の「分担と連携関係の深化を図ることを基本とする交流ネットワーク構想の推進により多極分散型国土が形成される¹⁴⁾」と、した。

しかし、「多極分散型国土」は言葉の真の意味で都市と農村の均衡のとれた国土の建設を目指そうとするものではない。四全総の目指す「多極分散型国土」の第1の特徴は、東京都一極集中型国土あるいは東京都心3区集中型国土であり、「大東京圏」を頂点とする効率的な多極・集権型国土を建設しようとするものである。東京は日本の中央集権的な政治経済構造によってもたらされた首都機能の集積に加えて、日本経済の国際化に対応した世界都市としてのグローバルな中枢管理機能が集積し、中枢管理機能の円滑な機能が損なわれつつある。東京都心部に過度に集中した国際的・国内的な高次中枢管理機能を「東京圏」内に再配置するとともに、相対的に低次の中枢管理機能の一部を地方中枢・中核都市に移転して、効率的で高度な集権型国土を建設しようとするものである。

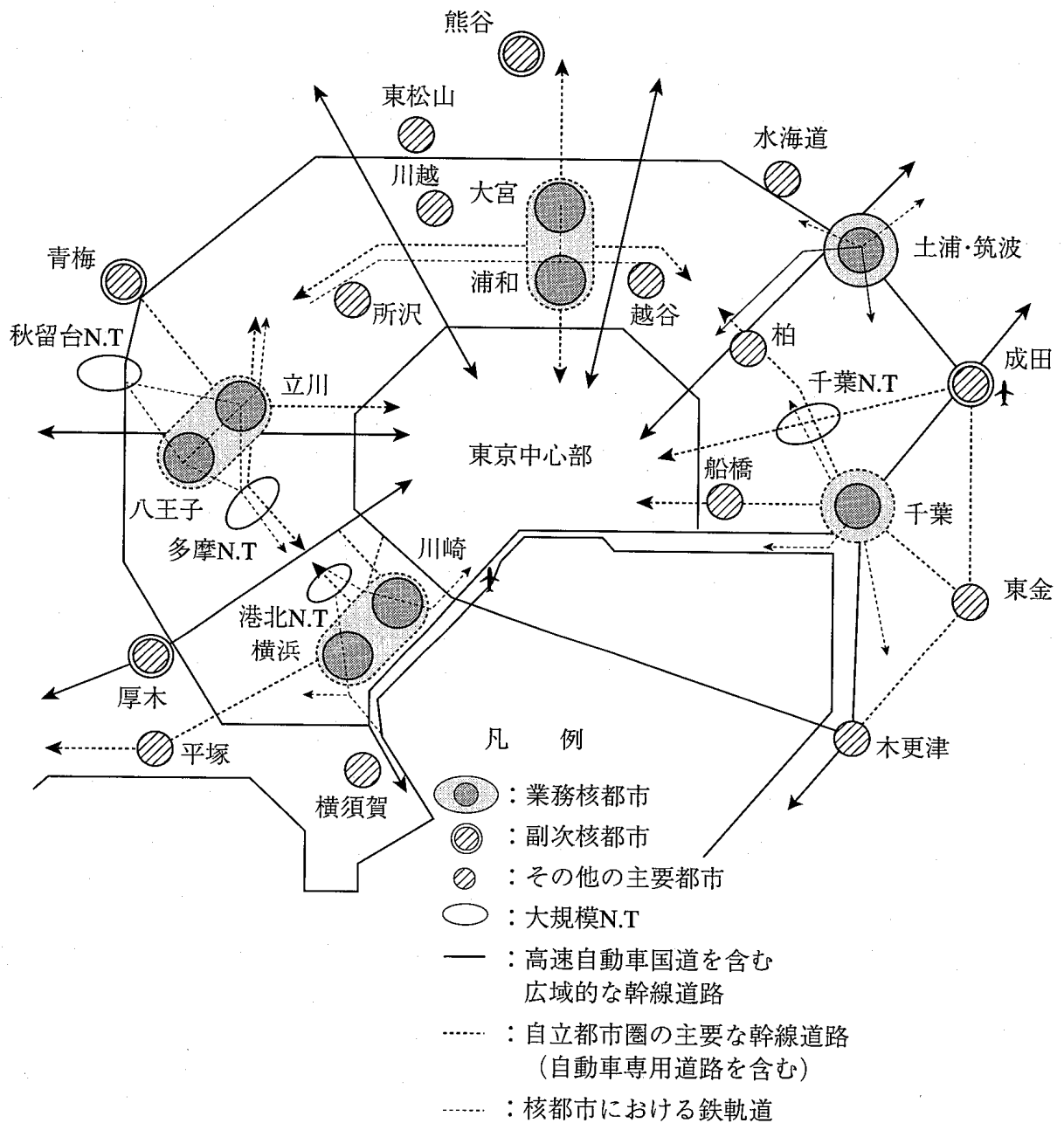
これは、四全総においても公認されている「首都改造計画」をみれば明らかである。「首都改造計画」は、東京圏内の横浜・神奈川・八王子・大宮・筑波・土浦・千葉に業務核都市を建設し、これらを高速交通体系で結び付け、都心部に過度に集中した中枢管理機能を業務核都市に再配置しようとするものである。相対的に低次の中枢管理機能を都心部から業務核都市へ移転し、都心部にはより高度な国際的国内的中枢管理機能を集中させようとする構想である¹⁵⁾

(図4参照)。

14) 同、6ページ。

15) 例えば、首都改造計画決定当時の国土庁大都市圏警備局長佐藤和男は、首都改造計画の基本方針は「これまでの等虚都心部への一極依存構造にかわって、分化を基調とした複数の核と圏域を有する多核多圏域型の地域構造を形成し、これを基調として、東京大都市圏を連合都市圏として再構築する」ものである、と指摘している(国土庁『首都改造計画』1985年、4ページ。)

図4 首都改造計画



(出所) 国土庁『首都改造計画』1985年、10ページ。

第2は、地方中枢都市を核とした広域経済圏を建設し、その拠点となる地方中枢・中核都市にローカルな中枢管理機能を集積させつつ都市機能を高度化させ、拠点都市の経済的波及効果によって地方中小都市や農山漁村の振興を図ろうとしていることである。四全総は地方圏の整備において地方中枢・中核都市

の重点的整備を挙げているのはこのためである。すなわち、四全総は都市環境の整備に触れ、「研究開発機能や国際交流機能、業務機能を地方中枢・中核都市等に育成、誘致するため、その受け皿として、中心市街地、鉄道施設跡地等の再開発や空港、高規格幹線道路等交通の利便性の高い地域における新たな市街地の開発整備により都市機能集積拠点を形成する。」「地方中枢・中核都市は、都市機能を全国的に展開するに当たっての拠点的地域」「札幌、仙台、広島、福岡等の地方中枢都市及び県庁所在都市をはじめとする地方中核都市については、地域の発展を主導する広域的拠点として、今後特に、業務管理、情報、研究開発、国際交流等の高次都市機能の強化を図るとともに、引き続き商業機能の高度化を進める必要がある¹⁶⁾」として、地方中枢・中核都市を中心とした都市機能の集積を図り、東京からの諸機能の受け皿を整備することを唱っている。

第3は、首都圏と地方中枢・中核都市、地方中枢・中核都市と地方中小都市・農山漁村との情報通信・高速交通体系によるネットワークが重視されていることである。「交通、情報・通信体系は、国際間、地域間の交流を活発化し、諸機能の分散や地域の発展を促す戦略的、先行的手段となる。特に、今後の交通、情報・通信体系の役割として、それぞれの地域を有機的に結び国土の一体化を図るとともに、各地域と世界との連絡を強化することが重要である¹⁷⁾」との観点から、国際的な交通拠点、情報・通信拠点の形成、地域間の高速交通サービス、効率的な物流サービス、高度な情報・通信サービスの全国的な普及、大規模地震等の災害や事故・犯罪に対して強じんて安全な交通、情報・通信体系の構築を図る、としている。

したがって、地方中小都市や農山漁村は、地方中枢・中核都市に依存して発展するものとして位置づけられ、自立的に発展するものとしては位置づけられていない。すなわち、「周辺農山漁村を含めた住民の生活活動の中心としての役割を担う地方中心・中小都市においては、地方中枢・中核都市との連携を図り

16) 前掲『第四次全国総合開発計画』、59 ページ。

17) 同、83 ページ。

つつ、住民のニーズの高度化、多様化に対応した都市的サービス機能の充実・強化を図るとともに、地域の特性に応じた個性ある都市の機能の育成を図る¹⁸⁾」また、地方中心・中小都市は、「就業機会の提供、周辺農山漁村を含めた基礎的な都市サービスの提供の場、産業、文化、教育、観光等地域特性を生かした独自の活動の場¹⁹⁾」として整備することを唱っている。

このように地方中小都市については「周辺農山漁村を含めた基礎的な都市サービス」「住民のニーズの高度化・多様化に対応した都市的サービス機能」「個性ある都市機能」の整備を図ることが唱われているが、そのための政策体系について具体的にはほとんど触れられていない。地方中枢・中核都市への公共投資の重点投資によって拠点都市の整備が図られ、その波及効果によって地方中小都市や農山村の振興を図ろうとしているのである。

第4に、農山漁村の位置はこうした「多極分散型国土」構想の中で大きく転換され、食料・資源・エネルギーの供給基地としての機能よりも、都市住民の観光、レジャー基地としての役割が重視されることになる。海外から安価な輸入農産物や輸入機材に依存し、農山村は食料や資源の供給基地としての役割が軽視されることになる。すなわち、四全総は「農山漁村は、農林漁業者等の生活の場、食料、木材の生産活動の場であるとともに、国土管理と自然環境保全の場、国民と自然とのふれあいの場としての要請が高まる」「今後予想される自由時間の大幅な増加に対応し、都市住民の自然とのふれあいのニーズを充足するとともに、交流を生かした農山漁村の活性化を図るため、海洋・沿岸域、森林、漁村等でその特性を生かした多目的、長期滞在型の大規模なリゾート地域などの整備を行う。また、都市住民等の余暇を重視した生活ニーズの充足を可能にするための複数の住宅の利用、退職者、芸術家等の農山漁村居住等のマルチハビテーション（複数地域居住）を進めるとともに、都市の児童生徒の自然とのふれあいの体験や都市と農山漁村とのより深い理解のため、一定期間農

18) 同, 59 ページ。

19) 同。

山漁村に集団で滞在して学習する活動を推進する²⁰⁾」ことを唱っている。

四全総は、多極分散型国土の建設を謳い、新幹線・高速自動車道・空港・情報通信等のハードなインフラストラクチャーは日米構造協議による内需拡大策の一環として整備されたが、プラザ合意後の急激な同高の進行に促迫された日本企業の海外進出、安価な工業製品や農水産物の輸入の増大、バブル経済崩壊と「平成不況」の長期化、膨大な不良債権と金融機関の経営不安に直面して四全総の目標とする「多極分散型国土」の建設は未解決のまま残されている。

2.4 「五全総」と国土軸構想

四全総に続く全国総合開発計画の計画策定作業は1995年から開始され(国土審議会計画部会発足)、1995年12月には『21世紀の国土のグランドデザインー新しい全国総合開発計画の基本的考え方ー』、1996年12月には『計画部会調査検討報告』、1997年10月には『計画部会審議経過報告』が公表されたが、最終的な計画立案までには至っていない。ここでは「審議計画報告」をもとに「五全総²¹⁾」においてどのような国土・地域開発政策が構想されようとしているのか検討しておく。

「審議経過報告」は、「東京を頂点とする太平洋ベルト地帯に人口・諸機能が集中している現在の国土構造」はこれまでの四次にわたる全国総合開発計画によって建設されたものであり、欧米への最短コースでのキャッチアップを目的に経済的量的拡大を最優先した20世紀型の国土開発政策の結果である。その結果、一方では、高い経済水準を達成したが、他方では、ゆとりのない大都市での生活、活気に乏しい地方での生活、劣化した自然、失われた景観の美しさ、高コスト構造といった経済社会構造の諸問題の顕在化、局所の災害から全国が重大な影響を受ける脆弱な国土を建設した、として従来の国土計画の弊害を指

20) 同、14～15 ページ。

21) 政府は従来型の国土計画の時代は終わったとして、策定中の国土計画を「次期全総」と呼んでいるが、ここで従来の四全総等との関連から「五全総」と呼ぶ。

摘している。そうした反省に立って、五全総は従来の国土総合開発計画そのもの方を転換しなければならないのであり、人々の価値観や男女共同参画等の生活様式の多様化、地球環境問題や大競争、アジアの興隆等に象徴される地球時代、人口減少、高齢化、高度情報化等の時代の大きな転換を踏まえて「21世紀の文明にふさわしい国土」を建設しなければならないとしている。そして、今後の望ましい国土構造として、気候・風土、文化蓄積、アジア・太平洋地域に占める地理的特性の「共通性を有する地域及びその連なりからなる幅広の軸状の圏域、すなわち国土軸を複数持ち、それらの間が相互補完と連携によって結び付けられた多軸型の国土構造」を挙げている。すなわち、新しい国土軸においては、①小規模でまとまりのよい美しい田園、森林、河川及び沿岸からなる自然系ネットワークが重層的に共存し、②それぞれに魅力を持つ都市と農山漁村の連携の下で、ゆとりと利便性をあわせ享受することができ、しかも、③歴史と風土の特性に根ざした新しい文化と生活様式が生まれ、④それらに基づいた特色ある付加価値の高い産業を有する地域が造られていくことになる。その結果、「複数の新しい国土軸の形成、太平洋ベルト地帯とその周辺地域の再生が進み、それぞれの国土軸がその特徴を生かしながら相互に補完・連携することにより、日本列島は全体にわたり均衡ある発展が達成され、人々の価値観に応じて、性、年齢を問わずところを得た就業と生活を可能にする多様性に富んだ美しい国土空間として捉えられることになる。」と、している²²⁾

「審議経過報告」が構想している新しい国土軸は、中央高地から関東北部を経て、東北の太平洋側、北海道に至る地域及びその周辺地域からなる「北東国土軸」、九州北部から本州の日本側に至る地域及びその周辺地域が「日本海国土軸」、沖縄から九州中南部、四国、紀伊半島を経て中京に至る地域及びその周辺地域からなる「太平洋新国土軸」、太平洋ベルト地帯とその周辺地域が再生され

22) 国土審議会計画部会・国土庁計画・調整局編『新しい全国総合開発計画—計画部会審議経過報告—』大蔵省印刷局、1997年、10～11ページ。

た「西日本国土軸」の4つの国土軸である²³⁾ (図5参照)。

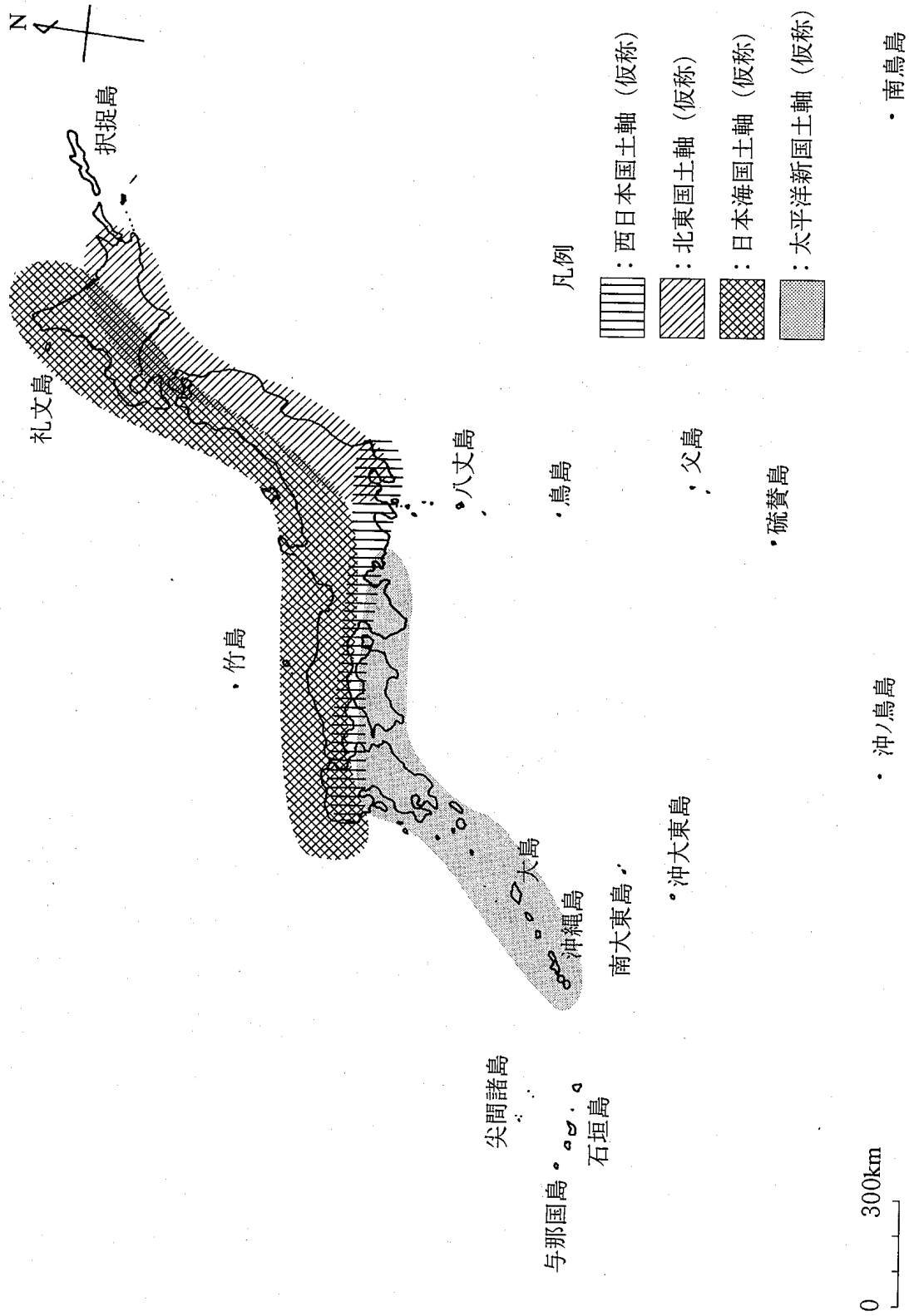
「審議経過報告」から読み取れる「五全総」の特徴の第1は、経済的効率性を最優先した欧米へのキャッチアップ型国土から21世紀型国土に転換するとしているが、交通通信体系等のハードなインフラストラクチャーの整備計画が基本に置かれていることであり、その内実は従来の国土計画と基本的に変わらないことである。

第2は、「東京一極集中」構造を是正するために、首都機能移転、複数の国土軸と各圏域における地域連携軸を構想しているが、地方ブロックを単位とする広域行政圏(いわゆる「道州制」)の基盤整備としての意義をもっていることである。高速自動車道や新幹線網等の交通通信インフラストラクチャーの整備は東北から太平洋ベルト地帯に至る第1国土軸に相当する部分については既に完了し、地域間を連携する横断道路の整備が課題となっている。複数の国土軸構想はこうしたインフラ整備を視野に入れたものであり、国土基盤整備の現状追認型の構想である。

第3は、「五全総」は多軸型の国土を建設するとしているが、国土政策のもう一つの重要な問題である地域産業政策が抽象的に述べられるにとどまり、具体性を欠くことである。日本経済のグローバル化に伴う国際競争の本格化とアジア諸国の急成長、情報化の進展、知識集約化を軸とする産業構造の急速な高度化等を背景として、わが国の地域産業は急激な転換を迫られている。日本経済の発展を牽引してきた自動車・電気機械等の量産型加工組立産業や伝統的な地場産業、企業城下町等の工業集積は、国際競争の激化の中で空洞化の懸念が高まっており、地方都市の商業・サービス業についても、輸入品の急激な浸透、流通ネットワークの再編等により厳しい競争にさらされている。こうした中で、今後の日本産業は、革新的な知識・技術を基盤とする、産業機械等の資本財やソフトウェア等の知識財等を生産する国際的な比較優位をもつ産業

23) 同上, 1~12 ページ。

図5 新しい国土構造のイメージ図



(出所) 国土審議会計画部会『21世紀の国土のグランドデザイン』1995年, 14ページ。

が発展していくものとみられる。また、自由時間の増大に対応した観光レクリエーション等の消費サービス分野や医療・福祉、教育・文化等の社会サービス分野等の国民の新しい需要に対応する内需型産業等についても、今後成長が見込まれている。したがって、日本経済の活力を持続し、豊かな生活と雇用の安定を確保するには、これらの産業を中心に、産業構造の高度化、人々のニーズへの的確な対応等を図るとともに、アジアとの国際分業関係の一層の深化を図る必要がある。そのためには規制緩和、経済構造改革、交通・情報通信基盤等の整備等によって国際的な立地競争力を高め、日本産業の国際競争力の強化を図るとともに、「研究開発・人材育成基盤の飛躍的強化、知的な刺激を受ける機会の充実等により、既存の産業集積地域をはじめ、多様な特性・条件を有する全国各地域において、活力ある地域産業の構築と雇用機会の確保を図る」と、指摘するにとどまっている²⁴⁾

「審議経過報告」も指摘するように国土の東京一極集中構造は経済的効率性を重視したキャッチアップ型の国土計画がもたらしたものであり、中央集権的な行財政構造と企業組織、それを補完する公共投資によって形成されたものである。構想されている21世紀型の国土を建設するには、政府と企業の集権型構造を柔軟な分権型構造にいかにして転換するか、また、多軸型国土を建設するためにはそれに対応した国土基盤整備が不可欠であるが、国内総生産に匹敵する公的債務が累積している条件の下で既存の公共施設の更新投資と新しい国土整備に対応した新規投資をどのようにして確保するのか等、基本的問題が回避され、抽象的な表現にとどまっている。「五全総」がどのような計画になるのか最終計画がまとまるのを待たなければならないが、多軸型国土軸構想やそれに対応した地域連携軸構想は、既存の公共投資計画によって推進されている高速自動車道・新幹線・空港・港湾・情報通信ネットワーク等のハードなインフラストラクチャーの整備と道州制等の広域行政圏構想を国土計画として追認する役

24) 同上, 68~76 ページ。

割を果たすとみられる。

第3節 地域開発政策の破綻と再構築

3.1 産業構造の転換と新産業都市開発計画

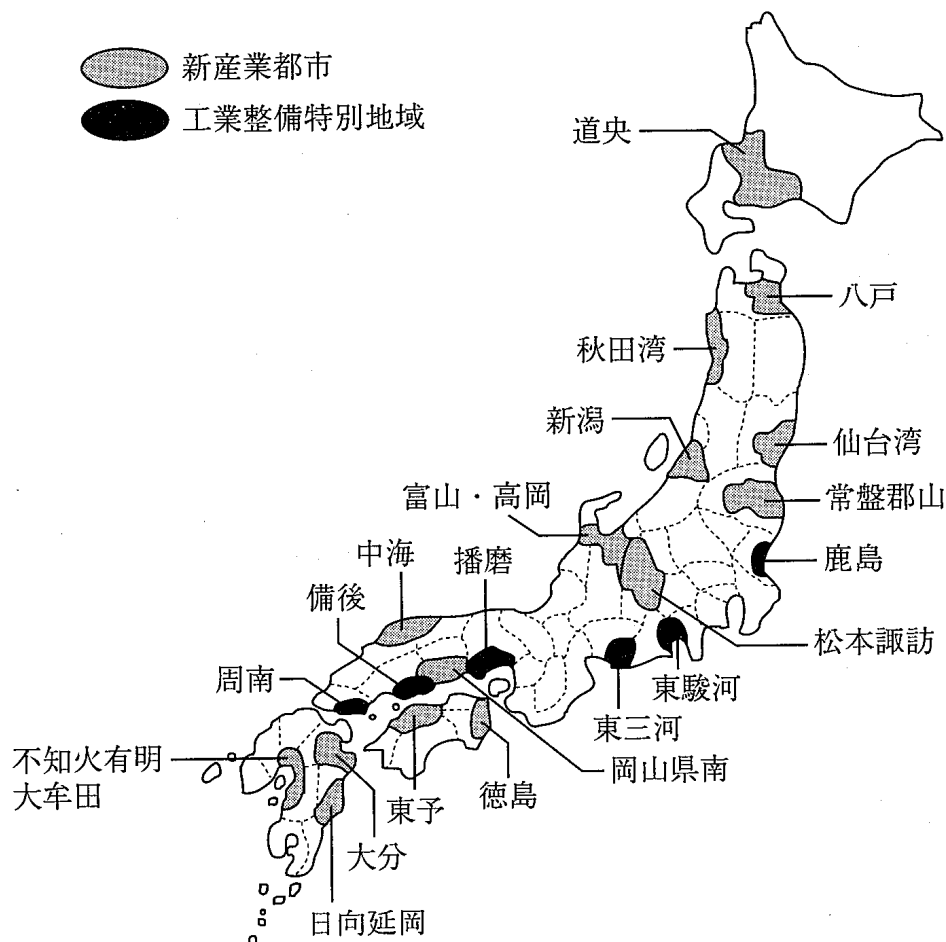
産業構造の転換は、域外から工場誘致を主とする従来の地域開発政策を破綻させ、開発政策の転換を迫っている。

高度成長期の地域開発政策は「国民所得倍増計画」による既存の四大工業地帯を結ぶ太平洋ベルト地帯に臨海工業団地・工業用水・産業道路・港湾等の産業基盤を重点的に整備して、重化学工業化を推進しようとする拠点開発方式が採用された。新産業都市と工業整備特別地域がそれである。新産都は全国で15地域、工業整備特別地域は6地域が指定された。

新産都と工業整備特別振興地域は誘致型開発であり、公有海面の埋め立てによって大規模な臨海工業団地を造成し、そこに鉄鋼・石油精製・石油化学・非鉄金属等の基礎素材型産業を誘致して重化学工業化を推進しようとするものであった。しかし、新産都の中では開発計画に従って誘致に成功したのは大分と岡山県南地域のみであり、他の地域は工業団地等を整備したが、期待した工場立地が見られず、開発計画は破綻した。新産都・工特地域の目標達成率は地域間格差があるが、全体としてみると第1次基本計画(目標年次1975年)の目標達成率は90%に達した。しかし、産業構造の転換が進行する第2次基本計画(同1980年)以降は目標達成率が低下し、40~60%にとどまっている。基礎素材型産業を中心とした重化学工業を誘致して地域経済の振興を図ろうとする高度成長期の地域開発政策は産業構造の転換に直面して破綻していることがわかる(図6参照)。

また、誘致に成功しても、地場産業との産業連関的結合のない重化学工業の誘致は波及効果が弱く、公害問題や地方財政の悪化等をもたらした。さらに、新産都とそれ以外の地域との地域間格差が拡大して、農山村地域の過疎化をもたらした。加えて、70年代後半以降の産業構造の転換は進出企業の撤退・リス

図6 新産業都市・工業整備特別地域



トラに直面して企業城下町等の地方工業都市は産業空洞化に直面している²⁵⁾

3.2 日本経済の国際化とテクノポリス開発計画

テクノポリス (TECHNOPOLIS, 高度技術集積都市) は「産」・「学」・「住」(「遊」) を三位一体として整備して技術先端型産業の集積拠点を整備しようとするものであり、80年代以降の地域開発政策として全国的な注目を集めた。

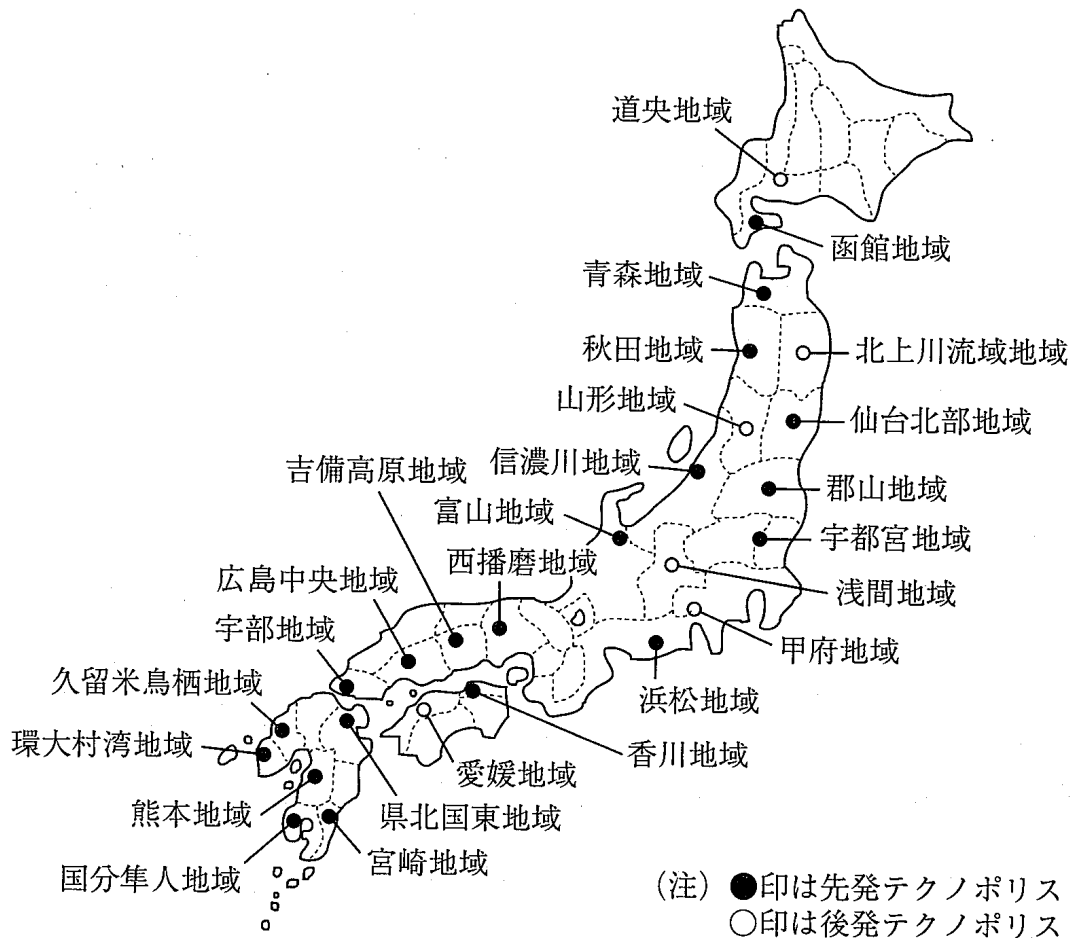
テクノポリス構想の登場は、産業構造の転換に直面して地域経済が衰退し、重化学工業の誘致を基調とした二全総 (列島改造論) の大規模開発政策が公害

25) 新産業都市・工業整備特別地域をはじめ高度成長期に地域開発政策については、宮本憲一『地域開発はこれでよいか』岩波新書、1973年、参照。

を懸念する地域住民の反対運動とオイル・ショックを契機とする構造不況に直面して破綻に追い込まれ、地方自治体の首長や政策担当者は地域政策の展望を見失い、地域経済の活性化策を模索していた時期である。テクノポリスは技術先端型産業を誘致して地域経済を活性化しようとする開発構想であり、当時半導体産業の地方展開がみられ、80年代以降の地域開発政策として注目を集めた。テクノポリス地域の調査費（1981年度、5億円）がつくと各地域が候補地域として名乗りを挙げた。結局、テクノポリス開発計画の承認（指定）を受けたのは先発地域19のうち和歌山地域を除く18地域であるが、加えて後発地域8、合わせて26地域が指定された（図7参照）。

しかし、当初、テクノポリスは筑波研究学園都市のような国家的プロジェク

図7 テクノポリス指定地域（1996年現在）



ト（ナショナル・テクノポリス）としての装いをもって提示されたが、構想の具体化過程で地方自治体の事業（ローカル・テクノポリス）として推進されることになった。このため、自治体関係者が期待したような大規模な国家プロジェクトやそれにとまなう国家資金の大量投入が行われず、都道府県を中心としたローカルな事業として推進され、事業規模が小さく、分散型投資となった。テクノポリス開発機構の設立、公設試験研究機関の拡充、第三セクター方式の研究所の設立、人材養成機関の整備、大学・学部の新増設や地方国立大学に「地域共同研究センター」の開設、空港・高速自動車道 I. C. 周辺地域に内陸工業団地の整備、宅地開発等によって域外からハイテク型産業や民間研究所の誘致を図った。これのインフラ整備はハード中心のインフラ整備であり、ソフト、とりわけ、研究開発を担う人材の拡充が弱く、安上がりの開発政策であった。また、浜松テクノポリス等の一部を除いて、多くのテクノポリス承認地域は域外からハイテク型産業の誘致による地域経済のハイテク化を図ろうとしたから、既存の地域産業との有機的連関を欠いたり、80年代後半になると日本企業の多国籍化に直面してハイテク企業の誘致に失敗した。誘致に成功しても、生産工程が自動化・省力化されているために雇用効果が限られ、地域企業との技術格差が大きいため、地場企業に対する発注が少なく、開発効果は限られていた。しかも、立地したのはハイテク型産業の部品の量産工場であり、雇用効果の大きい加工組立部門や研究開発部門がほとんど立地しなかった。

このため、開発実績は多くの地域で開発目標を下回った。加えて、80年代後半以降の日本経済の国際化は、国内の工場立地を急速に低迷させた。域外からハイテク企業を誘致してその波及効果で地域経済をハイテク化することを期待することができなくなった。1990年は先発テクノポリス圏域の目標年次であり、すでに第2期開発計画（1991～1995年）も完了し、第3期開発計画（1996～2000年）の段階に移っているが、第1期計画の誘致型開発政策から第2期テクノポリス開発計画になると内発重視に政策転換されている。先発地域は1996年から第3期計画に入るが、開発計画立案の前提となる国の「開発指針」

が策定されたのは1997年4月になってからである。開発指針の変更のポイントは、①テクノポリス圏域内だけでなく、テクノポリス圏域外の企業・大学・試験研究機関等との連携による研究開発の一層の活発化、②技術面だけでなく資金・経営面に至る総合的な起業化の支援体制の構築、③高度技術工業を支える基盤的技術の水準の向上または適用範囲の拡大、④外国企業も含む高度技術開発を行う企業の立地促進、である。各テクノポリス圏域は指針に従って第3期開発計画を立案しなければならず、通産省の対応の遅れは否めない。85年プラザ合意と急激な円高を契機とする日本経済の国際化は域外からハイテク型産業の誘致を基本とするテクノポリスの見直しを迫っていると言える。国はテクノポリス開発政策の基本的方向を提示することができなくなっているのであり、誘致型テクノポリスから内発型テクノポリスへの転換が求められていることがわかる。

3.3 サービス化・ソフト化と「頭脳立地法」

技術革新や情報化等が進展し、産業構造の高度化に対応して地域経済の活性化を図るには研究所・情報サービス産業等の産業の「頭脳部分」あるいは「産業支援機能」の集積が重要であるといわれている。しかし「頭脳部分」や「産業支援機能」は都市型産業であり、大都市圏に集中する傾向が強い。製造業や農林水産業に特化した地方中小都市や農山村では、国際化や安価な輸入品の増大によって生産機能の空洞化が進行していることに加えて、研究機能や情報サービス産業の集積が弱く、高等教育を受けた人材の知的な就労機会が不足しているために、地域経済の空洞化が一層進行している。

頭脳立地計画は、従来の地域産業政策が工場の再配置を基調としてきたのに対して、産業の頭脳部分の集積を促進しようとするものである。この構想を推進するため、「頭脳立地法」（「地域産業の高度化に寄与する特定事業の集積の促進に関する法律」、1988年6月施行）によって産業の頭脳部分の集積促進計画が立案され、1996年までに全国で26地域が承認されている。頭脳立地法が集積を

促進する特定事業は、①総合リース業、②産業用機械機具賃貸業、③事務用機械機具賃貸業、④機械修理業、⑤ソフトウェア業、⑥情報処理サービス業、⑦情報提供サービス業、⑧広告代理業、⑨ディスプレイ業、⑩産業用設備洗浄業、⑪非破壊検査業、⑫デザイン業、⑬経営コンサルタント業、⑭機械設計業、⑮エンジニアリング業、⑯自然科学研究所の16業種である。これらの特定事業の集積を促進するために、①地域振興整備公団による業務用地の整備や研究開発・研修等を行うための施設整備を行う法人への出資、②産業基盤整備基金による債務保証、③減価償却の特例、④特別土地保有税の非課税、事業所税の減免、⑤地方税の不均一課税に伴う地方交付税による補填措置、が行われる。

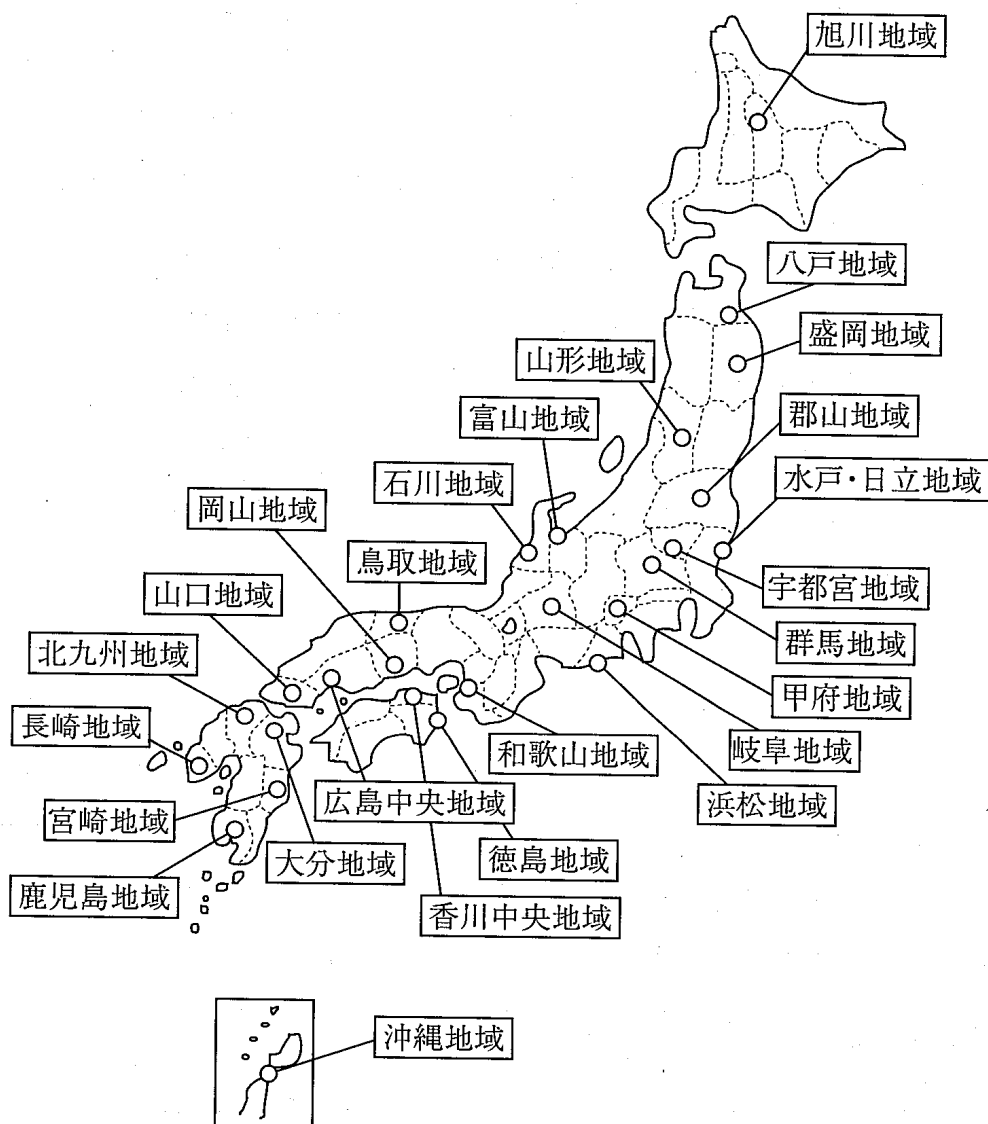
頭脳立地法は産業の頭脳部分を特定地域に集積させて地域産業の高度化を図ろうとするものであり、従来の工場再配置政策やテクノポリス政策等を補強・補完することを期待されている。したがって、頭脳立地計画の促進地域のうちテクノポリス地域の指定を受けていないのは徳島、石川、和歌山、鳥取、水戸・日立、沖縄、群馬、岐阜の8県であり、残り18道県はテクノポリス地域の指定を受けていた地域である。また、テクノポリス構想はもともと情報サービス産業を誘致・育成する戦略産業の一つとして位置づけていたが、第2期開発計画以降になると当初の整備計画である「産」「学」「住」機能に「創」機能の整備を加え、事実上テクノポリス構想と頭脳立地構想が一体化している(図8参照)。

第4節 国際化・情報化時代の地方工業都市再生の課題

90年代の国土政策の課題は、東京一極集中構造を是正し、都市と農村の均衡のとれた国土を建設することであることはいうまでもない。「多極分散型国土」を建設するために、国から地方自治体への権限移譲やパイロット自治体構想、首都機能移転、道州制・連邦制、市町村合併などの広域行政、地方拠点都市構想などの多様な構想が提起されている。また、地方圏の地域経済の活性化を目的とした新しい地域産業政策が提起されている。

地域経済の活性化として注目されているのは都市型産業を中心とした地域経

図8 頭脳立地計画の承認地域
(1996年現在)



済の活性化構想である。この構想は、産業構造の転換、サービス化・情報化に対応して、今後成長が期待される情報サービス産業等の都市型産業を育成・振興し、都市型産業の波及効果で地方圏全域の活性化を図ろうとする構想である。例えば、経済企画庁総合計画局編『都市型産業による地域経済活性化』は、情報化による企業の中核管理機能の東京圏集中、ネットワークの広域化、海外への工場進出、FA化の進展等による地域経済への影響力の低下、都市型産業の誘致の難しさ、財政制約の拡大等によって、工場誘致のみに依存した従来の誘致

型地域産業政策による地域産業の振興は困難になっているとして、地方中枢都市を核とした広域経済圏の形成を基本的枠組に、都市型産業の振興による地域産業の振興を次のように主張している。「今後の地域産業の振興においては、……中枢都市を核とする広域経済圏の形成という戦略的枠組が前提となる。中枢都市への高次都市機能の集積を高めて都市型産業を育成し、これを核として経済圏域内中核都市、中心都市、中小都市、農山漁村地域へと、自律的・重曹的なネットワークを形成する必要がある」と、指摘している²⁶⁾

都市型産業による地域経済活性化を図るこの構想は、産業構造のサービス化・ソフト化を基本に据えた地域政策であり、地方中枢・中核都市を核とした広域経済圏の形成を基本的枠組にしている。広域経済圏の拠点都市である地方中枢・中核都市への都市型産業の集積とその波及効果によって地方中小都市や農山村の振興を図ろうとするものであり、地方圏の自立的な発展を構想するものではない。また、80年代以降の国土構造をみると、東京圏への一極集中と同時に、地方圏においても地方中枢都市や中核都市への「ミニ一極集中」現象がみられる²⁷⁾農山漁村の「第二次過疎化²⁸⁾」が進行しているだけでなく、地方圏における商工業の集積地域であり、地域経済の拠点であった地方中小都市の

26) 経済企画庁編『都市型産業による地域経済活性化』東洋経済新報社、1988年、103ページ。
なお、本書は、都市型産業として①研究開発を重視する先端技術産業、②先端技術産業や都市に集積する企業の本社機能等から派生するサービス需要を背景に成長する高度な対事業所サービス（情報処理、情報通信、経営管理、リース等）、③多様化、高度化、個性化した消費需要に対応した新しい対個人サービス（外食産業、ファッション産業、都市型レジャー産業等）を挙げている（同、41～42ページ）。また、地域産業政策の方向として、交通・通信網の整備や地域の国際交流を促進するとともに、①研究開発・人材育成等のソフトな産業基盤の整備、②地域内発型企業の育成、③地方主導型の地域産業政策、の3つを挙げている（同、104～106ページ）。

27) 地方圏における地方中枢都市への「ミニ一極集中」については、高原一隆「地方中枢都市」宮本憲一・横田茂・中村剛治郎編『地域経済学』有斐閣、1990年、参照。

28) 1960年代から70年代前半に至る高度経済成長期にみられた農山村から大都市への人口流出（社会減）による過疎化（「第1次過疎化」）に対して、80年代後半からみられる過疎化は「第2次過疎化」とよばれている。第2次過疎化の特徴は、人口の社会減と自然減とが同時に進行して、過疎化と高齢化によって世代交代ができず、農山村の多くが地域社会の崩壊の危機に直面している現象を指している。

停滞あるいは衰退がはじまっている。周辺地域の農林業の衰退や地方中小都市の基幹産業の衰退が地方都市の衰退をひき起こしているのである。都市型産業の集積を核とした地域経済の振興策は、地方中枢・中核都市の振興策としての有効性を認めることができるが、地方中小都市の振興策としては有効ではない。地方中小都市の衰退や停滞は、周辺農山漁村や当該地域の基幹産業であった第一・二次産業の衰退と第三次産業の自生的発展力が弱いことから生じているのであり、都市型産業の振興によって地方中小都市の振興を図ることは困難である。都市型産業は地方圏においては地方中枢・中核都市に集積しており、広域経済圏の形成を基本的枠組とした都市型産業の振興は一層地方圏における「ミニ一極集中」を加速するであろう。国土の均衡のとれた発展は、全国レベルにおいて東京一極集中構造の是正を必要としているだけでなく、地方圏においても「ミニ一極集中」の是正が求められているのであり、地方中小都市の基幹産業である第二次産業、とりわけ、製造業の再生が地域産業政策の今日的課題になっているといえる。

産業構造の転換、日本経済の国際化の中で進行している地方工業都市を再生するには、構造転換に対応した地域産業政策の転換を避けることができない。従来の外来誘致型開発政策から内発型発展に転換するとともに、地域産業政策の重点を工業団地・工業用水・産業道路・港湾等のハードなインフラストラクチャーの整備から研究開発機能や人材育成機能等のソフトなインフラストラクチャーの整備に転換することが必要である。いわば、製造業の知識集約化が進行しており、それに対応して工業都市の産業文化都市への転換を図る必要がある。

〈付記〉

小論は、1998年度松山大学特別研究助成金による研究成果の一部である。