

<b>Title</b>	地域政策と都市政策について
<b>Author</b>	辻, 悟一
<b>Citation</b>	経済学雑誌. 別冊. 98 卷 1 号
<b>Issue Date</b>	1997-04
<b>ISSN</b>	0451-6281
<b>Type</b>	Learning Material
<b>Textversion</b>	Publisher
<b>Publisher</b>	大阪市立大学経済学会
<b>Description</b>	

Placed on: Osaka City University Repository

## 地域政策と都市政策について

辻 悟 一

現在わが国は歴史的な転換期にあるといわれる。戦後の社会経済システムが、国内外の大きく変わった諸環境・諸条件のもとで、従来のようには旨く作動しなくなっている。「改革」という2文字が新聞等で毎日のように踊っている。財政改革、行政改革、金融改革、教育改革等々である。それほどにけん伝されている改革ではあるが、その実際の動きはこれまでのところ総じて牛歩の感を免れ得ない。

もちろん、改革はわが国のみ課題ではない。それどころか、欧米先進諸国などでは日本より一歩も二歩も早く改革が進められてきている。それは、根本的には、そうした改革を不可避とするような諸問題に直面してきたからにはほかならない。国民経済全体のパフォーマンスの悪化、その競争力の低下、失業者の増加等々、諸国の多くの面に疲弊の相がはっきりと現われた。そして、それらは財政事情の悪化にも直結してきた。諸問題・諸改革への取組の子細は、各国固有の社会経済システムなどに規定されて異なるとはいえ、グローバルイゼーション、ボーダレス化が容赦なく進む今日の経済世界では、改革は国際競争力問題と無縁では有り得ない（アルベール、1992）。このように、実際の構造改革は当該国じしんの諸条件に強く規定されながらも、同時に国際的諸要因にも影響されるのである。かくして、一方で比較的短期間に大胆なメスが振られる国があり、他方で緩慢にしか改革が進まない国もある。

改革を迫るような情勢—産業空洞化、膨大な

財政赤字、高失業、技術革新の進展—と、実施される具体的な改革は、国民経済全体にその影響を及ぼすが、それは産業、社会階層、地域・都市の諸次元で一様ではけっしてない。例えば産業空洞化が進行する、あるいはそれが強く懸念されるとしても、すべての産業、すべての所得層・職種、すべての地域・都市農村が空洞化の矢面に立たされるわけではない。

産業空洞化の大先輩たる英国においても、すべての産業、すべての地域・都市が空洞化の波に洗われてきたのではない。少なくとも、同程度の影響をこうむってきたのではない。サッチャー政権時代に「南北間の分裂」（Lewis and Townsend, 1989）が広く注目されたのだが、それは、製造業の衰退とは裏腹に金融・不動産などのサービス活動が活況を呈し、そうした産業間の明暗が地域的に投影されたからなのである（辻 悟一、1991）。もっとも、現実はいくほど単純ではなく、経済的衰退はすべての都市を見舞いはしなかった。また、都市内部でも繁栄する空間と貧困・衰退に苦悶する空間（いわゆるインナーシティ）とが肩を並べるとい状況が多くの大都市で観察されてきた（辻 悟一、1993）。

このように、経済的な地理的格差は、比較的広い地域レベルでの格差に止まらず、大都市と田園部に位置する中小都市との格差、都市内部での空間格差というように、幾つかの異なる空間レベルで存在するのである。

もちろん、英国のみのことではない。地域格

差も産業都市の衰退も、さらに都市内空間格差も、多くの国に大なり小なり共通するものである。そればかりか、超国家レベルで、すなわち欧州連合 (EU) では域内の地理的格差が早くから注目されてきている。

上のような地域格差、都市間・都市内格差が、たとえある程度の社会的注意をひきつけても、それらがかならず一定の政策と結び付くというのではない。資本主義の生成以後に限っても、そうした格差は常に存在してきたのであり、その格差が一定の政策につながるためには、他の場合と同様に、それだけの社会的諸条件が揃わなければならなかった (辻 悟一, 1986)。実際、「地域問題」が出現し、その是正を図る地域政策が欧州諸国で本格化したのは、第2次大戦後のことなのである。また、経済的衰退への対応策としての都市政策が展開されるにいたったのは、英国では70年代なのである (辻 悟一)。さらに、他の諸政策と同様に、地域政策・都市政策の優先順位もその具体的手段も共に、政策環境の変化、政策の実施経験からの学習などにより、変化してきた。時にはその目的自身さえ変わった。こうした変化があること自体はなんら驚くに値しないものの、変化の中身とその要因には我々も十分に注意しなければならない。

我が国では、今後はともかくとして、比較的最近まで、少なくとも欧米先進諸国、とりわけ雇用問題に苛まれる欧州諸国と比較して、深刻な地域問題、都市経済の衰退問題、都市内部の地理的貧富差に苦悶することが少かった。むしろ、地域格差・都市間格差の問題が皆無だったわけではない。戦後の急速な工業成長期には農工格差の空間的投影としての地域格差 (とくに所得の格差) が政策問題として大きく浮上り、工業の地方分散、地方圏での工業開発がひとつの政策課題となった (辻 悟一, 1994 b)。

比較的順調な成長過程で、産業構造の転換が行われてきた。この転換に成功したからこそ良

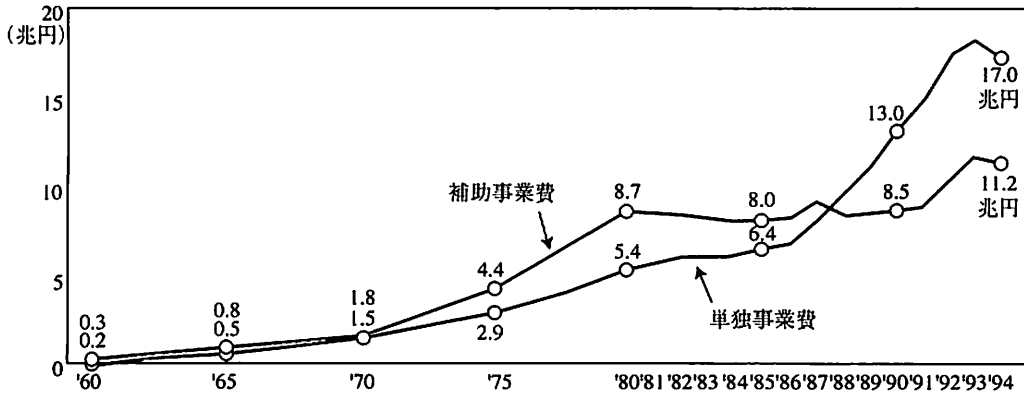
好な実績を記録することができたといえるのだが、それでも、その過程で産炭地域その他の鉱山の町の衰退、いわゆる企業城下町や地場産業都市の停滞・衰退といった、地方中小鉱工業都市の経済問題が発生した。産業・人口の地理的集積集中の対極に位置する最縁辺部での過疎問題にしても、長期に及ぶ過疎対策にもかかわらず、全体として目だった改善は認めがたい。

大阪についていえば、政治は東京、経済は大阪といわれたかつての二極構造が、とくに戦後激しく崩れ、大阪経済の地盤沈下が、したがってその再生復権が政官財界で常に注目されてきた。二眼レフ論等が提唱され (辻 悟一)、1970年の万国博覧会の開催、宿願だった関西国際空港の開港 (94年9月) 等々数多くの大規模プロジェクトが実施されてきた (バブル経済の崩壊でとんざした事業計画も少ないが)。にも拘らず、大阪経済は関係諸機関の満足しうる水準・状態には達していないようである。

個々の地域、個々の都市の関係者の目から見れば、多くの地域、多くの都市が経済的に満足しうる状態にはとうていありえないにしても、全体としては上述のとおり、地理的格差は英国等と比較して深刻にはならなかった。少なくとも、今日までの地域政策・都市政策を質的量的に数倍勝る強力な政策の発動を迫るほどには深刻にはならなかったのである。それは、国民経済の相対的に良好な実績、その成長過程で問題が改善されていったこと、こうした状況下で、衰退産業、低生産性部門、停滞衰退する地域・都市・農村への直接間接の公共支援が手厚く実施されたこと、によるところが極めて大きい (カルダー, 1989。八田達夫・八代尚夫, 1995)。

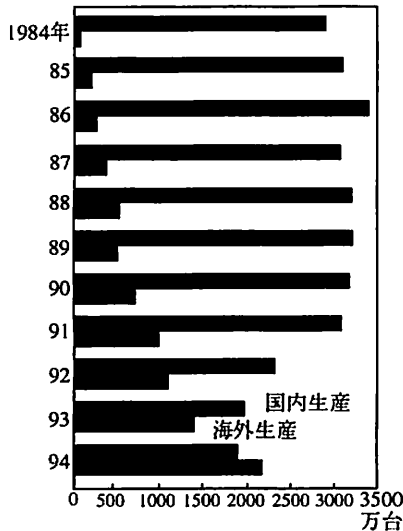
従来から問題にされ、最近はその在り方が厳しく問われている公共事業等々の公共支出が、地域間所得再分配の手段として、地方圏経済の重要な柱となってきたことは疑いない (図表-1)。その一半を示すと、県民総支出に占める公的需要比率の上位3県は沖縄 (31.8%)、島

図表-1 単独事業費と補助事業費の推移 (88年を境に逆転して伸びる単独事業費)



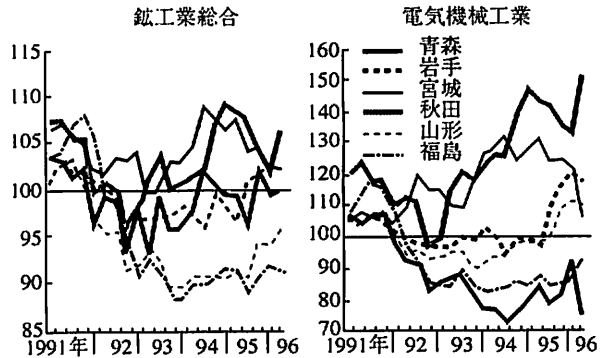
資料：「地方財政白書（平成8年度版）」自治省、「都道府県別経済統計（平成7年度版）」日本銀行  
 (出所)「週刊ダイヤモンド」1996.10.22, 92.

図表-2 VTRの国内生産・海外生産の推移



(出所)「週刊東洋経済」1996.5.18.

図表-3 東北6県の鉱工業生産指数の推移 (1990年=100, 季調値)



(出所)「東洋経済統計月報」1996.12.13.

根 (28.7%), 高知 (28.5%) であり, 下位 3 県は埼玉 (11.1%), 愛知 (11.2%), 神奈川 (11.6%) なのである。さらに, 歳出に占める地方交付税・補助金の割合でみた上位 3 県は沖縄 (61.7%), 宮崎 (56.5%), 鹿児島 (56.5%) で, 下位の三つは東京 (10.0%), 神奈川 (12.8%), 愛知 (14.5%) である (『週刊ダイヤモンド』1996年10月12日号)。

公共事業への期待とその政治的圧力は, 財政再建の声が強きかれる今日でも, いささかも

ゆるがない。否むしろ, 工業・農業等を取りまく環境が厳しさを増しつつあるだけに (図表-2, 3), 公共事業・公共支出への期待は一段と強まっているようにさえ思われる。実際, 96年11月末までに, 全市町村の実に94%にあたる3051市町村長が「道路財源堅持」の要望書を建設省に提出した。また, 2437の市町村議会と44の道府県議会がその財源堅持の決議をしたのである (『朝日新聞』1996年12月6日付)。

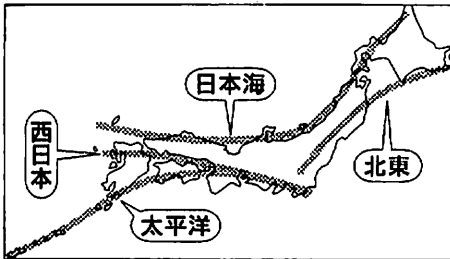
戦後5番目となる新しい『全国総合開発計画』の中間報告が96年12月にまとめられた。これまでの総合計画の概要は図表-4のとおりである。全国総合開発計画は国内外の環境 (変化) およびそこから生じる新たな課題への対応

図表-4 全国総合開発計画の策定経緯

	全国総合開発計画	新全国総合開発計画	第三次全国総合開発計画	第四次全国総合開発計画
1.策定期期 (閣議決定)	昭和37年10月5日	昭和44年5月30日	昭和52年11月4日	昭和62年6月30日
2.目標年次	昭和45年	昭和60年	昭和52年から おおむね10年間	おおむね 昭和75年
3.背景	1.高度成長経済への移行 2.過大都市問題, 所得格差の拡大 3.所得倍増計画 (太平洋ベルト地帯構想)	1.高度成長経済 2.人口, 産業の大都市集中 3.情報化, 国際化, 技術革新の進展	1.安定成長経済 2.人口, 産業の地方分散の兆し 3.国土資源, エネルギー等の有限性の顕在化	1.人口, 諸機能の東京一極集中 2.産業構造の急速な変化などにより, 地方圏での雇用問題の深刻化 3.本格的国際化の進展
4.基本目標	地域間の均衡ある発展	開発可能性の全国土への拡大, 均衡化	人間居住の総合的環境の整備	多極分散型国土の構築
5.開発方式	拠点開発構想	大規模プロジェクト構想	定住構想	交流ネットワーク構想

(出所) シミュレーション研究会, 1987, 117.

図表-5 四つの新国土軸



(出所) 「日本経済新聞」1996年12月10日付(夕刊)。

として次々と新たなものに取り替えられてきた。そして5回目の計画もまた新たな環境と課題にこたえるものとされており, その目玉は四つの新国土軸である(図表-5)。

確かに総合開発計画という名の通り, 計画に盛り込まれてきたものは総合的であり, 崇高な理念が謳われてもきた。だが, 実際のところそれは今日までどのような役割を果たしてきたのであろうか。よくいわれるとおり, 全国総合開発計画に盛り込まれることは, とりもなおさずその事業がお墨付きをえることであり, その推進に一役買って来たことはたしかであろう。ではそのほかに役割があるとすればそれはなになのか。

公共事業のみならず農業政策, 様々な産業政

策が地域経済とくに地方圏の経済を支えてきた。これらが, 経済的な地理的格差のある範囲内におさめるのに寄与してきたことは紛れもない事実である。そのような多くの政策・公共介入とともに, 地域政策と目されるものも繰り広げられてきた。国家ばかりでなく, 自治体もまた当該地域内の経済開発に努めてきた。国家の政策・計画に沿って国の行財政的支援をうけながら, また独自で, その努力を傾けてきたのである。

都市経済の一層の変貌も避けられない。わが国もまた, 他の先進諸国と同様に, サービス経済化の道をこんごもさらに進むのであろうが, 国民経済全体に先んじて東京や大阪といった大都市はサービス経済化を強めてきている。すでに相当以前から工場・倉庫等の流出や閉鎖がみられ, その動きはまだ停止しそうにない。成長力・競争力・収益性を失ったものがその地位の低下をみ, それらに富むものが地位の上昇を遂げるというのは市場経済の理であり, 大都市経済のみのことではないが, この産業交替, 新旧交代が円滑に行われるかぎり, 短期的に摩擦の問題が生じてても, 長期的には深刻な問題は回避

されよう。

だが、これまでどおり、今後も産業交代、新旧交代が順調に進むのか、これへの懸念は小さくない。大都市地域は自地域内の多数の住民のための富を創造するだけでなく、相対的に経済力の劣る他地域への富の再分配をも創出してきた。ところが、少なくともかつてほどの余裕をもって、他地域からの所得再分配の求めに応じることがこれからは困難となるかもしれない。また、英国のかつてのサウスイーストやウェストミッドランドのように(辻 悟一, 1984), 東京や大阪も他地域に立地移動する産業活動を供給してきたのであるが、この供給力をどの程度保持できるかも注目される。再分配を受けてきた地域がそれを必要としなくなれば、問題はないわけだが、これもまたそれほど容易ではないように思われる。

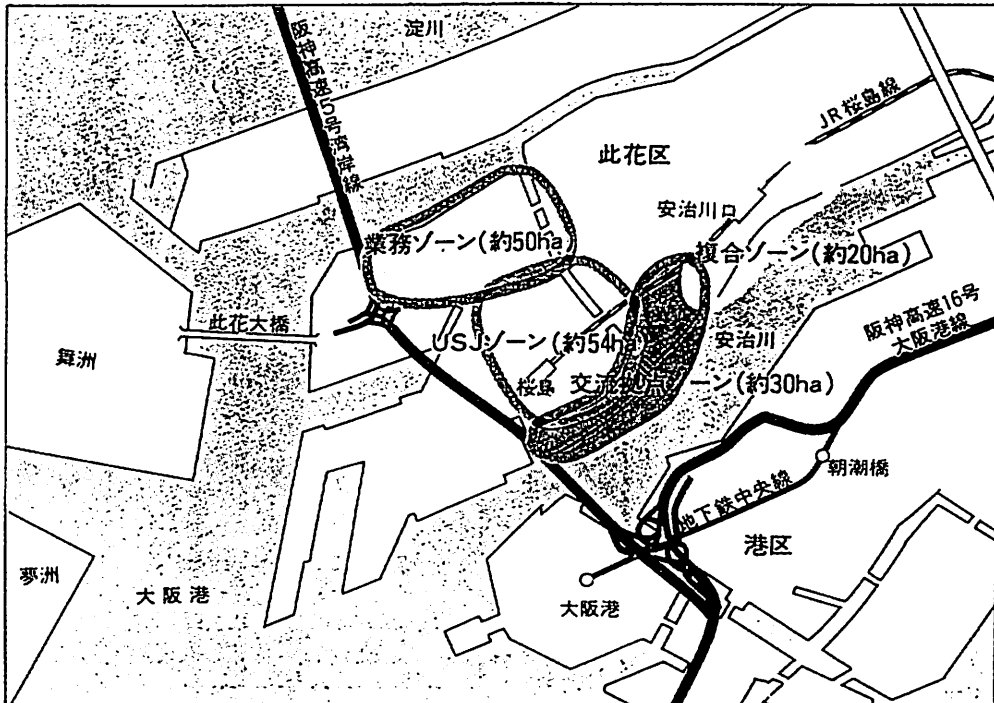
そうした問題が感じられようになったからであろうか、わが国の中心地域も最近では従来以上

に自地域内での産業開発に熱意を傾けてきているようにみえる。産業開発、地域経済振興もまたそれじたいとしては目新しくはないが、既存の産業・企業を自地域にひきとめ、さらに新産業・新企業の域内育成に努めている。そればかりか、域外(海外)からの産業の誘致にまで乗り出しつつある。

大都市地域のこうした変化は、産業活動の保持と新規獲得という面での地域間競争、都市間競争の激化を意味する。この種の競争もそれじたいとしては今にはじまったものではないが、今日はその熾烈化が注目されるのである。高度成長期には大多数のプレーヤーが勝者となりえたのにたいして、低成長期では緩やかにしか大きくならないパイをめぐる競争であるだけに、勝者の数はおのずから限られてくる。

工業都市的性格が東京よりもなお強い大阪にあっては、工業の動向はこんごも大阪経済の盛衰に小さからぬ影響を及ぼすにちがいない、し

図表-6 比花西部臨海地域の再開発



(出所) 大阪市, 1996. 161.

たがってその振興もおろそかにされてはなるまい。だが、先にもふれたとおり、かつてほどの大きな役割を工業に期待することはもはやできない。大阪も、直接的な物的生産活動の場としての大都市の役割は低下していくという一般的流れの例外たりえないであろうからである。

大阪市は現在「国際集客都市」をめざしている。2002年のサッカー・ワールドカップの開催地の一つに決定したし、2008年のオリンピック

の招致をめざして、日本の候補地の座を横浜市と激しく競っている。

此花西部臨海地域の再開発も注目される（図表-6）。大阪湾岸地域のなかの一つの古い代表的重化学工業地区たるこの地域は、相次ぐ工場の流出・閉鎖に伴い、再開発の必要に迫られてきた。こうした消極的な意味だけでなく、国際集客都市・大阪の一大中心地となり、また新しい都市型産業の立地拠点となるものと、大き

図表-7 新規・成長14分野と主な振興策（現在から2010年までの拡大見通し）

	市場規模 (兆円)	雇用数 (万人)
★住宅(リフォーム, 高齢者用住宅) ○水道法緩和, 施工の簡単な建材の開発	1→4	3→9
★医療・福祉(福祉用具) ○医療サービスへの民間企業参入, 遠隔医療システム導入	38→91	335→469
★生活文化(余暇関連, 生涯学習) ○労働時間の短縮, 大学学部の設置自由化	8→19	122→176
★都市環境整備(都市空間利用) ○大深度地下開発	5→16	6→15
★環境(リサイクル, 廃棄物処理) ○ごみ発電, 新規フロン代替物質の開発	15→37	64→138
★新エネルギー(廃棄物発電) ○公共建築物に太陽光発電システム採用	2→7	4→13
★情報・通信(電子商取引) ○全学校へのインターネット接続配備, 電子入札	38→126	125→244
★流通・物流 ○港湾・鉄道の機械化	36→132	49→144
★人材(職業紹介, 人材派遣) ○有料職業紹介を原則自由化	2→8	6→25
★国際化(会議サービス, 翻訳) ○輸入関連手続きの電子化	1→2	6→10
★ビジネス支援(技術評価) ○行政情報や特許情報のデータベースを整備	17→29	88→126
★新製造技術 ○国の研究開発プロジェクトの推進, 大学に新講座	14→41	73→153
★バイオテクノロジー ○DNA解析など技術基盤の整備	1→10	3→15
★航空・宇宙 ○小型民間輸送機などの開発	4→9	9→15

く期待されている。「集客力のあるテーマパークであるとともに、マルチメディア等最先端の映像・音響や情報通信など21世紀の新しい都市型産業を育成する拠点でもある『ユニバーサル・スタジオ・ジャパン (USJ)』を誘致し、同施設を核として土地区画整理事業、湾岸整備事業等により都市基盤を整備し、21世紀にふさわしい都市機能の革新をめざす」(大阪市, 1996) ものなのである。

地域政策も都市政策も、最近までの日本では比較的順調な経済的歩みのなかで、差し迫った難問を突きつけられることは希であった。かつて、たとえ誤った戦略・戦術がとられても、高成長の過程でその誤りが吸収され、誤りが誤りとして現実化しなかった企業レベルと同様に、地域政策も都市政策も総じて、たとえ不的確なものであっても、不的確さが露呈しないという恵まれた環境にあった。こうした良好な状況がこれからも続くならば(図表-7)、地域政策も都市政策も従来どおりさしたる苦勞もなく営まれよう。だが、もしそうでないならば、両政策も多難なものとなるだろう。

96年12月に発表された行政改革委員会、官民活動分担小委員会の報告書では、民間活動・市場原理の優先を重視し、この考えのもとで、地域間・産業間・世代間の所得再配分の諸政策から原則として撤退すべし、とされた(『朝日新聞』1996年12月12日付)。その考えの当否はともかくとして、結果の平等化よりも機会の平等化を重視するように政府部門の活動を、社会経済システムを大転換するならば、その影響は経済社会全体はもとよりのこと、地域・都市にも

強く及ぶにちがいない(Michie, 1992)。

#### 参考文献

- アルベール, M. (1992) 『資本主義対資本主義』(小池はるひ訳), 竹内書店新社。
- 八田達夫・八代尚広編(1995) 『「弱者」保護政策の経済分析』日本経済新聞社。
- カルダー, K. E. (1989), 『自民党長期政権の研究, 危機と補助金』文芸春秋。
- Lewis, J. and Towensend, A. (eds.), *The North-South Divide, Regional Change in Britain in the 1980s*, London: Paul Chapman.
- Michie, J. (ed.), *The Economic Legacy 1979-1992*, London: Academic Press.
- 大阪市(1996), 『大阪市主要プロジェクト集, 平成8年版』。
- シミュレーション研究会編(1987), 『四全総-21世紀へのシナリオ』第一法規。
- 辻 悟一(1984), 「1970年代のイギリスの地域政策」『経済学雑誌』85-1。
- \_\_\_\_\_ (1986), 「地域政策」, 川島哲郎編『経済地理学』。
- \_\_\_\_\_ (1989), 「戦後日本の地域政策: その若干の考察」『経済学雑誌』89-5. 6。
- \_\_\_\_\_ (1991), 「1980年代のイギリス経済: 脱工業化と南北格差の拡大」92-2。
- \_\_\_\_\_ (1993), 「イギリスのインナーシティ政策について」『経済学雑誌』93-5. 6。
- \_\_\_\_\_ (1994a), 「日本の地域経済振興: 軽視された諸問題」『経済学雑誌』94-5. 6。
- \_\_\_\_\_ (1994b), 「我が国工業の構造・立地・立地政策の推移」, 辻 悟一編『変貌する産業空間』世界思想社。
- \_\_\_\_\_ (1995), 「低成長下の大阪経済」『新修大阪市史』9。