

国土政策の概念とその論理

松永, 裕己

<https://doi.org/10.15017/3000132>

出版情報：経済論究. 94, pp.459-483, 1996-03-31. 九州大学大学院経済学会
バージョン：
権利関係：



国土政策の概念とその論理

松 永 裕 己

目 次

- I はじめに
- II 国土政策に関する従来の研究
 - 1. 資本の投資戦略論—島恭彦氏の研究—
 - 2. 福祉政策論—川島哲郎氏の研究—
 - 3. 外来型開発論—宮本憲一氏の研究—
- III 国土政策の論理
 - 1. マクロの最適の論理
 - 2. 福祉の論理
 - 3. 地域経済の論理
 - 4. 自然の論理
- IV 国土政策の概念
- V おわりに

I はじめに

戦後日本の国土政策¹⁾の柱をなしてきたのは、これまで四次にわたって策定されてきた全国総合開発計画²⁾(以下全総)である。全総は1950年に制定された「国土総合開発法」に基づき策定される。したがって、全総は「国土の自然的環境条件を考慮して、経済、社会、文化などに関する施策の総合的見地から、国土を総合的に利用し、開発し、および保全し、並びに産業立地の適正化を図り、

1) 国土政策とは何を指すのかという問題は第IV章で検討するが、ここではひとまず、さまざまな地域問題を解決するための中央政府の一連の政策として論を進めていく。

2) 「全国総合開発計画」(一全総)の策定は1962年、「新全国総合開発計画」(二全総)の策定は1969年、「第三次全国総合開発計画」(三全総)の策定は1977年、「第四次全国総合開発計画」(四全総)の策定は1987年である。

あわせて社会福祉の向上に資する」という「国土総合開発法」第1条に規定され、国土全体を対象とした総合的・長期的な計画となるはずである。しかし、各全総では「地域間の均衡ある発展」を常に基本目標として掲げながらも、その時々さまざまな地域問題やマクロ経済環境の変化に対応した特定の重点目標が設定されてきたのが事実である。

このことは、政策の現実への対応あるいは実効性という面から見れば当然のことに思える。しかし、政策分析にあたっての最大の問題はそれが最終的に「地域間の均衡ある発展」に結びつくものであるか否かという点にある。当然、これまでのわが国の国土政策研究の焦点もそこに当てられていた。すなわち、従来の研究は、全総を主な研究対象として、その内容の検討と実施上の問題点の指摘に主眼をおいてきたのである。このような問題点の指摘が政策研究において重要な意味を持つのはいうまでもない。しかしながら、それらの実証分析が恣意的なものとなったり、一面的なものに留まったりする傾向が往々にして見られてきたことも事実である。そこには、政策評価の前提として、そもそも国土政策とは何かという問題が十分に検討されていないことから生じる大きな制約が存在しているのではないだろうか。

そこで、本稿では国土政策の概念を整理し、その定義を明らかにすることを目的とする。手順としては、まずこれまで論じられてきた国土政策論を検討する。その成果をふまえた上で、次に国土政策が発現する論理を分析する。そして最後に、国土政策とは何か、どのような役割を担っているのかという問題に答えたいと考える。

II 国土政策に関する従来の研究

本章では、わが国の国土政策研究³⁾における代表的論者3人を取り上げ、それぞれの説を検討する。いずれの研究も国土政策の理念あるいは本質を明らか

3) 本章で取り上げる研究においては「国土政策」という用語よりむしろ「地域政策」あるいは「地域開発」という用語が用いられているが、それらの研究対象はいずれも中央政府による政策であるため、本稿では「国土政策」研究として一括する。

にしようとした点に特徴があるが、特定の立場を鮮明にしすぎるきらいがある。ここでは、島恭彦氏、川島哲郎氏、宮本憲一氏の研究を紹介し、その成果と問題点を見ていくことにしよう。

1. 資本の投資戦略論——島恭彦氏の研究——

島恭彦氏は、著作〔8〕において、資本主義における地域開発は高度の政治的、戦略的（投資戦略的）意義を持たされているためにその本質が見えにくく、あいまいな概念になっているという見解を示している。すなわち、地域開発は資本の投資効率論と地域住民の要求や夢がミックスされたものであり、そのために開発の実体が不明瞭なものとなっているというのである。

島氏は、現代資本主義における地域開発の本質を明らかにするために、まず資本主義の地域的发展を考察する。そこで最初に取り上げられるのは、資本主義の地域的集中と外延的膨張の傾向である。地域的集中には、金融の地域的集中と工業の地域的集中が含まれる。両者は地域的に一致する場合も、そうでない場合もある。また、外延的膨張とは資本の支配圏の拡大を意味するが、具体的には交通輸送条件の発達による市場圏の拡大、原材料や労働力の獲得範囲の拡大を表す。このような支配圏の拡大はいっそう外延的に進んでいく。この地域的集中と対外的膨張は同時に資本主義に内在する傾向であり、したがってそれは必然的に経済力の地域的格差と地域の不均等発展をもたらすというのである。資本の支配圏の中で格付けられた後進地域は、労働力、原料、食料などの輸出地域となり、停滞する。また、安価な労働力や土地を求める先進地域からの工業の分散は、後進地域の自立的発展の芽をつみとり、その地域に新たな経済変動を引き起こす。それは、地域的に集中した金融資本にとっては新たな投資場所となる。島氏はさらにこれを延長し、地域的集中と外延的膨張という資本の運動法則を国家権力を通じて国際的に拡大していく力であるとして、帝国主義を規定する。つまり、島氏の見解によれば、国内の地域も海外の地域も資本にとっては同じ投資の場所なのであり、そこでは国内の先進地域と後進地域の関係が帝国主義国と植民地の間の支配・従属関係と同じものとしてとらえられている。

以上の考察から、島氏は地域開発の本質を、「帝国主義体制の下のあらゆる地域——それは国境や地方的な行政区画に制約されない——の開発」⁴⁾であり、「公共投資(社会的間接資本)も民間投資もふくめて高度の投資効率を実現しようとする投資戦略である」⁵⁾と規定した。TVA には民主主義と反独占という条件が存在したため地方住民の利益に奉仕することができたが、そのような条件は帝国主義体制の中では一時的なものであり、長期的には確保されない。したがって、社会改良的な政策もやがて「独占の無制限の成長と対外的膨張の条件をととのえる政策に転換」⁶⁾せざるを得ないというのである。

さて、島氏の以上のようなとらえ方は、どのように評価されるべきであろうか。まず問題になるのは、資本の論理である「投資効率」がいかにして政策として発現するのかということであろう。ここで政策の主体が国家あるいは中央政府であることを考えれば、島氏のいう「投資効率の実現」とは個別資本の効率を指すのではなく、いわゆる総資本の立場からの「投資効率」を指すものと思われる。その意味で、島氏の見解を「地域開発—総資本の投資戦略」としてとらえることができる。中央政府が国民経済的視点からの効率性を考慮し、それを実現するような政策をとることを考えれば、島氏の見解は国土政策の一面を的確に描き出しているといえよう。

しかし、地域開発はそれだけを目的としたものであろうか。地域開発を住民が望むのは、さまざまな地域問題の解決や地域経済の変革を必要としているためである。特に全国的に見て深刻な地域間格差が存在する場合には、後進地域の住民から格差は正のための地域開発の要求が出てくるのは必然的ともいえる。地域開発のこうした社会改良的な面についても、より深く考察する必要があるのではないだろうか。島氏は、地域開発がそのような役割を持つのは一時的なことに過ぎないという。確かに、資本に対抗して「住民のために必要な公共投資を『誘発』させるものは、……(中略)……住民の政治的圧力である」⁷⁾

4) 文献[8] p. 248.

5) 文献[8] p. 248.

6) 文献[8] p. 247.

7) 文献[8] p. 250.

という島氏の立場からすれば、その見解は必然的に導き出されるものかもしれない。しかしそこから出てくる地域開発は、個別の問題に対応する対症療法的なものにすぎない。社会改良的な地域開発を一時的なものであると断定し、個々の地域の問題に限定するのは、時代的制約があるにしても⁸⁾あまりに一面的すぎる評価ではないだろうか。

2. 福祉政策論——川島哲郎氏の研究——

川島哲郎氏は、その著作〔6〕において地域政策の基本的性格を明らかにしようと試みている。そこでは、まず地域政策に関して2つの点が指摘されている。第1は、地域政策と他の政策を区別するのは何かという問題である。氏は政策の対象によって地域政策と他の政策を区別する。すなわち、地域政策とは「一国内部の特定あるいは一定の地域に対して差別的、選択的に行われる政策」⁹⁾であり、「一国の全域をいわば無差別的に対象とするような政策は、地域政策とはよびえない」¹⁰⁾という。第2は、地域政策はどのような視点から行われるかという問題である。ここでは、全国的視点から行われる経済地域政策と地域独自の観点から行われる地域経済政策とが区別されている。後者は他の地域経済とは関係なく特定の地域について行われる政策であり、前者こそが地域政策一般として扱われるべきものであるという認識である。

川島氏はこの2つの点を確認した上で、地域政策の登場を歴史的に考察することによってその本質を明らかにしていく。まず氏は、イギリスの特定地域法(1934年)とアメリカの TVA 計画(1933年)をもって地域政策の登場であるとする。そして、その背後には地域問題、特に地域間の経済的不平等に対する深刻な認識が存在したことを指摘して、次のようにいう。「地域問題は常に潜在的に存在している。しかしこの問題が国や公共団体の介入による解決を迫られるためには、一方で地域問題が体制維持の見地からも看過できないほどに重大

8) たしかに1960年代のわが国の公共投資は、投資効率の高いと考えられる産業基盤および大都市に重点を置いてなされていた。

9) 文献〔6〕p. 2.

10) 文献〔6〕p. 1.

かつ深刻化すること、他方で問題解決への運動の担い手となるべき市民の側における意識の高揚が前提になる」¹¹⁾。したがって氏は、地域政策を「経済成長のもたらす地域的矛盾の除去や緩和を目的とする一種の修正資本主義的政策、福祉政策的色彩の濃い政策」¹²⁾として理解する。この「ほんらいの地域政策＝福祉政策的なもの」という認識にもとづいて、戦後日本で用いられたような高度成長を支えるための開発政策的、成長政策的な地域政策は、ほんらいの地域政策の歪められたかたちであるというのである。そして、ほんらいの地域政策が課題とするのは、所得、就業機会、成長率などの地域間格差であり、それを抜本的に解決するためには地域産業の構造転換と多角化、よって産業の地域構造の変革や修正がなされなければならないことを明らかにしている。

このような川島氏の研究の最も大きな成果は、地域間格差の是正という地域政策が登場するひとつの論理を解明し、かつ根本的な格差是正のためには地域構造の変革が必要なことを明らかにした点に求められよう。

しかし、同時にいくつかの疑問も生じる。第1に、はたして「ほんらいの地域政策＝福祉政策的なもの」というとらえ方に問題はないだろうか。その根拠になっていたのは、1930年代のイギリスの地域政策が持っていた社会改良的性格であった。その特定の時期のイギリスの地域政策をもって一般化し、それを「ほんらいの地域政策」ということは無理があるように思える。第2に、氏のいう経済地域政策と地域経済政策を区別する視角の違いはどこから生じるのだろうか。地域政策が全国的視角から行われなければならないというのは理解できるが、中央政府が行う政策で全国的視角を持たないものが存在するとは考えにくい。とすれば中央政府を主体としたものが経済地域政策であり、地方政府を主体としたものが地域経済政策であると理解してよいのだろうか。その点がいまいである。第3に、一国のすべての地域を無差別的に対象とする政策は地域政策とはいえないとしているが、果たしてそうだろうか。地域問題の解決や地域経済の振興を目的とした政策の中には、例えば「ふるさと創生一億円事業」のようにすべての地域を対象として実施されるものもある。地域問題の解決を

11) 文献 [6] p. 6.

12) 文献 [6] p. 7.

目的としている以上、そのような政策もまた地域政策と呼ばれるのではないだろうか。

3. 外来型開発論——宮本憲一氏の研究——

宮本憲一氏は、日本の地域開発を歴史的に考察した著作 [21] において、地域開発を次のように定義している。「地域開発は、生産の社会化、消費の社会化と都市化とともなって生ずる地域問題に対応して、公権力が地域社会を管理し改造しようとする政策である」¹³⁾。実際の日本の地域開発はこれに反し、地域問題の解決に結びつくどころか、逆に地域問題を激化させる結果に終わったというのが [21] における議論の中心である。そこでは従来の地域開発のどこに問題があったのかを明らかにするため、当時の工業化を中心とした地域開発（＝拠点開発）が取り上げられ、その目的、方法、主体についてそれぞれ考察されている。

まず、地域開発の目的が住民の所得水準の向上による住民福祉の達成におかれていたことに触れている。それはあまりにも経済主義的であり、急速な所得水準の向上を追求めれば生産性の高い大企業の誘致のための施策が優先されざるを得ず、結局福祉の充実はなおざりにされるという。次に開発方式については、重化学工業を拠点にして他の産業を誘導していく開発手法は国内の一地域には成立しないという。なぜならば、自治体が公共投資によって産業基盤の先行的整備を行っても、工場誘致が成功するかどうかは不確実であり、また仮に工場が立地しても地域内への波及効果は望めないというのである。工業が地方に分散しても第三次産業や管理機能は中央の大都市に集中し、利潤は中央へと吸い上げられていくことになり、工業の分散の成否に関わらず地方自治の危機につながるという理解である。さらに地域開発の主体については、それは大企業と中央官僚であり、地方政治が中央財界の意向に左右されてしまっているという批判がなされている。住民が地域開発計画に参加し、その意向が反映されるといった、地域開発の民主主義が必要であるというのがここでの氏の主張

13) 文献 [21] p. 226.

であった。

以上のような分析は、その後 [22] における「外来型開発」の批判と「内発的發展論」の提唱へとつながっている。[22] によれば、「外来型開発」とは、中央政府による公共投資や補助金、企業誘致などに頼る地域開発をいう。また「内発的發展」とは、「地域の企業・組合などの団体や個人が自発的な学習により計画をたて、自主的な技術開発をもとにして、地域の環境を保全しつつ資源を合理的に利用し、その文化に根ざした経済発展をしながら、地方自治体の手で住民福祉を向上させていくような地域開発」¹⁴⁾ である。

宮本氏のいう「内発的發展」は、住民の自発性や地域の独自性を重視している点では高く評価されるべきであろう。しかし、それは地域問題の根底からの解決につながるものであろうか。

氏は中央政府による地域開発＝「外来型開発」として、これはあくまでも内発的發展を補助するものとして位置づけられるべきだとしているが、その理解からはいくつかの疑問が引き出される。第1に、自治体単位では行えない広範囲のインフラ整備をどうするのかという問題である。インフラは経済活動の基盤であり、その整備は地域経済にも大きな影響を与える。しかし、それを総合的・計画的に行う能力は、自治体ではなく中央政府にこそあるのではないだろうか。第2に、行政地域（自治体）と経済地域がずれている場合には、内発的發展は誰によって担われるのか。地域開発は経済圏に対応してなされるべきである。地域経済は一国内部では開放体系であり、現実の経済圏が自治体を越えて広がっている以上、自治体単位での開発には限界があると考えざるを得ない。第3に、地域格差は地域間の調整を必要とする問題であり、それぞれの地域の自助努力では対処できない問題である。このように考えてくれば、結局、内発的發展論は個々の地域内の問題に対処していく上では有効であるが、地域間の経済格差を含めた地域問題を根本的に解決するための役割は持ち得ないといえよう。地域問題を生み出す構造自体を変革するには、個別の地域の視点を越えた総合的な政策が必要であり、それを可能とするのはやはり中央政府なの

14) 文献 [22] p. 294.

ではないだろうか。

以上、わが国における代表的な国土政策研究のサーベイを行ったが、いずれも国土政策の評価に関して一面的なものであった観は免れない。その限界は、中央政府が行う政策を「外来型」の開発であるとして、その可能性を最初から否定したり、あるいは外国をモデルとした「ほんらいの地域政策」なるものを外挿法的に導入し、それとの対比でわが国の開発計画を評価しようとした点に求められる。そこでは国土政策とはどのような性格を持つのかという問題に対する十分な検討がなされていなかったのである。

Ⅲ 国土政策の論理

国土政策の直接的な役割は、企業の自由な立地行動に規制を加え、誘導することである。では、市場メカニズムにもとづく資本主義社会でこのような公権力による規制が必要とされる背景にはどのような論理が働いているのであろうか。国土政策がどのような性格を持つ政策なのかを明らかにするためには、まずその問題に答える必要がある。すなわち、国土政策が如何なる社会的要請にもとづいて出てきたのかを明らかにされなければならない。

社会が国土政策を必要とする論理は4つに分類される¹⁵⁾ (表Ⅲ—1 参照)。表の論理の対立のうち、上段は市場メカニズムの中で個別企業の活動を通じて自動的に追求されていく論理である。これに対して下段の論理は、社会活動の維持に不可欠なものであるにも関わらず、市場メカニズムそのものによっては達成されないものである。ここに国土政策が要請されることになる。なお、図Ⅲ—1は国土政策が要請される経路を表す。図の①～④へ至る経路はそれぞれ本章の第1節～第4節に対応する。

15) なお、この分類の原案は矢田俊文氏によるものであり(「ぜみな一」『朝日新聞』1994年6月11日を参照されたい)、その後矢田ゼミナールでの議論を通じて筆者が再整理したものである。

表Ⅲ—1 国土政策が必要とされる論理

【各論者の主張の重点】 注) 1	【論理の対立】 注) 2	【必要とされる国土政策】
〈島恭彦氏〉 国土政策の基本的性格 ＝資本の投資戦略 ←	ミクロの最適の論理 ① 対 マクロの最適の論理 →	国土視点からの整合性の確保 先進地域のインフラ（産業基盤）の整備 →国民経済の新たな成長の創出 等
〈川島哲郎氏〉 本来の国土政策 ＝福祉政策型 ←	成長の論理 ② 対 福祉の論理 →	地域格差（所得・諸機会）の是正 域内産業構造の平準化 →問題地域のインフラの整備 等
〈宮本憲一氏〉 国土政策 ＝外来型開発 （「内発的発展」の必要） ←	国民経済の論理 ③ 対 地域経済の論理 →	地域経済の自立性の確立 域内産業構造の多角化 →内発的発展のための条件整備 等
	④ 経済の論理 対 自然の論理 →	国土自然環境の管理・保全 エコロジーを基礎とした地域経済の確立 →産業・人口の適正配置による国土保全 等

（出所）矢田ゼミナールでの議論をもとに筆者作成。

注) 1 各論者は「国土政策」という用語ではなく「地域政策」「地域開発」という用語を用いているが、研究対象はいずれも中央政府による政策であるので「国土政策」と統一した。

注) 2 上段：市場の中で追求される論理。

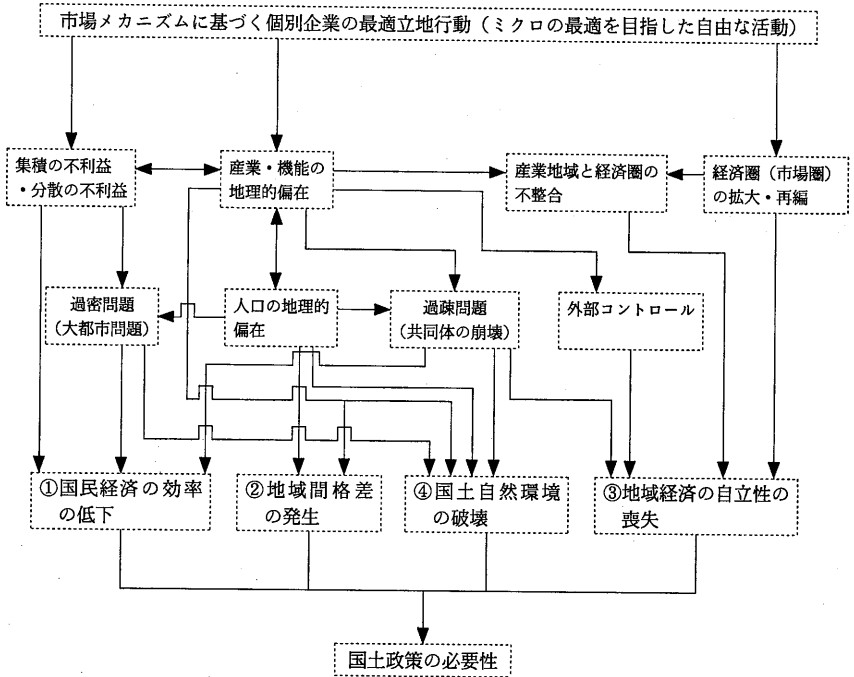
下段：市場には馴染まないが社会的に必要とされる論理⇒国土政策の必要。

1. マクロの最適の論理

国土政策を要請する第1の論理は、マクロの最適の論理である。ここでマクロの最適の論理とは、国民経済的視点からの効率性が追求されることを意味する。個別企業の自由な行動が国民経済の効率性と相容れない場合に、それを規制し、コントロールしようという要求が生じるのである。その意味で、これは企業の論理（ミクロの最適の論理）に対抗するマクロの最適という論理であるということができる。

個々の企業は市場メカニズムのもとで最大の利潤を獲得しようと行動する。そこでは常に個別企業レベルでの効率性の追求が存在する。これがミクロの最適という論理である。個別資本の投資は、あくまでもこのミクロの最適論理の追求というかたちでなされる。それは利潤獲得を直接の目的としたものであり、国民経済の効率性や成果といったものは各企業行動の集合として結果的に形成されるものである。したがって、ミクロの最適の追求がそのまま国民経済

図Ⅲ—1 国土政策の発現モデル



注) ①～④は国土政策の直接の課題を示す
(出所) 筆者作成

の効率性に結びつくとは限らない。むしろ現実的には、ミクロの最適の追求とマクロの最適の追求の対立が生じるのである。

この2つの論理の対立は空間的にも現れる。個別企業は利潤を最大化しうる最適地点に立地するが、それは特定の地域への産業や諸機能の偏在を生み出す。この地理的偏在とは、空間的に産業・諸機能が集積している地域とそうでない地域が存在することを意味するが、このことは集積地における不利益とそれ以外の地域における不効率性を生じさせることになる。

各企業の自由な立地行動(＝ミクロの最適)の結果としてある地域に形成された集積は、規模の利益や接触の利益を含むいわゆる集積の利益をもたらし、さらなる集積・集中を促す。しかしこうした集積は、ある一点を越えると交通混雑や地価の高騰といった集積の不利益をももたらすようになる。純粋な理論

上では、集積の不利益が発生すれば今度は分散化が進み、やがて最適規模で均衡すると考えられる。しかし経済理論で捨象されている空間が存在する現実の社会においては、分散化は単純に生じるわけではなく、地代負担能力の高い部門の集積が引き続き発生する。また、資本にくらべて移動の摩擦の大きい労働者は当該地域において生活を維持しなければならず、集積の不利益から生じる生活環境の悪化をいかにして解消するかが大きな課題となる。いわゆる大都市問題とは、この集積の不利益から生じる問題であると考えることができよう。市場メカニズムを通じてミクロの最適を追求する各企業の運動から生じるこのような集積の不利益は、現実には市場内部で解消されることはない。とすれば、政府の介入による解決が求められるようになるのは必然である。

一方、産業や諸機能の集積が発生する裏側では、それ以外の地域における資源利用の不効率性という問題が生じる。こうした地域では、当然のことながら都市におけるような集積の利益は発生しない。それどころか、一定の産業・機能・人口・情報などの集積が無いために、既存のさまざまな地域的資源の有効利用が妨げられてしまうのである。このことは経済の効率性が低下することを意味する。その最も顕著な例として過疎問題¹⁶⁾をあげることができる。

さて、こうした問題が単に当該地域のみに関係する問題であれば、政策主体は地方自治体にとどまるであろう。しかし、一般に集積地域は国民経済の「成長の極」としての役割を果たしている。つまり、集積地域とは国民経済全体を牽引する地域である。したがって、集積の不利益が生じたことによって当該地域の生産性が低下することは、国民経済全体の効率性が低下することを意味する。国民経済の効率性の視点からは、過疎地域の資源の非有効的な利用の問題に関しても同様のことがいえる。このような状況に対しては、国民経済的視点に立って、不効率性を改善し、資源の有効利用を図ることが必要となる。すなわち、マクロの最適を追求する論理にもとづいた政策が求められることになる。この政策の主体となるのは、マクロ的視点を持つ中央政府に他ならない。

16) 後に触れるように、通常、過疎問題という用語は人口の著しい減少とそれに伴うコミュニティの崩壊を意味して用いられることが多い。しかし、ここでは経済効率性の低下という面に特に注目したい。

この政策は国民経済的視点からの効率性の追求を直接的な課題とするという意味で、第Ⅱ章でみた総資本の立場から効率的な投資を実現するための政策であるということができよう。

さてこの場合、具体的には次のような施策がとられることが多い。短期的視点からは、各経済主体が効率的な活動を行えるように、当該地域の隘路を取り除くためのインフラの整備や再開発が行われる。より長期的な立場からは、大都市から後進地域へ産業を誘導する分散化政策が実施される。あるいは逆に、発展途上国の開発モデルに見られるように、国民経済全体を牽引するような「成長の極」をつくるために、経済基盤を整備して企業を誘導し、資本の投資効率を高めるという集中化政策がとられることもある。

2. 福祉の論理

国土政策を発現させる第2の論理は、福祉の論理である。これは、市場メカニズムの中で優先的に追求される経済成長に対する反発として生じる福祉への要求を意味する。特にここで考察するのは、個別企業の自由な活動から生じる問題の空間的に投影されたひとつの形態である地域間格差の発生・拡大に対応して出てくる要求である。

資本主義社会においては、経済活動はまず企業の活動としてとらえられる。先述のように個別企業は利潤獲得を直接の目的として、ミクロの最適の論理に従って行動する。自由競争を前提とする市場メカニズムのもとで企業が自己を維持するためには、利潤の一部を新たな投資にまわす拡大再生産が行われなければならない。常に成長を追求する行動がとられなければならない。すなわち、企業の行動には成長の論理が内在しているのである。この論理は空間的に見れば自らの利潤獲得と成長に最も有利な地点への立地行動として現れ、その立地場所の選択に際しては、規模の利益や接触の利益などの集積が得られる特定の地域が選ばれる傾向にある。その結果、工業地帯や大都市地帯などの産業地域が生じ、一国内において産業・諸機能が地理的に偏在することになる。

この産業・諸機能の地理的偏在は人口移動に大きな影響を与える。産業・諸機能の集積地は生産・消費・文化の中心地となり、それを目指して他地域から

人口が流入し、集積する。その結果、人口についても地理的な偏在が形成される。同時に、この人口の集積は産業・諸機能の集積に反作用を及ぼす。人口の集積地は労働力の集積地であり、需要の集積地であるが、それらは立地因子となり企業を引きつけ、更なる産業と機能の集積を導くのである。こうして、産業・諸機能の地理的偏在と人口の地理的偏在は、相互に作用しながら一国の国土構造をつくりあげていく。

しかし、これらの地理的偏在は、国民経済を構成する各地域経済の間にさまざまな経済的格差をもたらす¹⁷⁾。一般に成長産業が存在する地域では、経済成長率が高く、住民の所得も相対的に高水準にある。これに対し、衰退産業が立地する地域においては、成長率は低く所得水準も低迷する。地域間の所得格差の発生である。また、産業の集積している地域ほど就業機会や消費の機会は多く存在し、集積が見られない地域との間にさまざまな機会格差が生じることになる。さらに、人口の偏在も地域間格差を生じさせる。質の高い労働力や人材は地域経済の発展に大きく寄与する。したがって、その数の大小は地域経済間の格差に直接結びつくのである。

こうした地域間の経済的格差の発生は、当然に相対的に遅れた地域の住民による格差是正の要求を生じせしめ、ここに企業の成長論理とは異なった格差是正という福祉追求の論理が出てくる。そしてそれが市場メカニズムを通じた企業活動によって達成されない以上、やはりこの格差是正は政府の役割となるのである。しかも、それは主として中央政府によって担われざるを得ない。なぜならば、地域間格差を根本的に是正するためには、その原因である産業・諸機能の地理的偏在を解消せねばならず、それには国土全体を対象とした政策が必要となる。地方自治体はある限られた空間において住民に承認された公権力であり、その権限は地域の内部の事象に対して認められるものであって、他地域への干渉は不可能である。したがって、地域間格差の是正という地域を越えた調整を要する問題に対処することはできない¹⁸⁾。これに対し、中央政府はナ

17) 川島哲郎「地域格差」(大阪市立大学経済研究所編『経済学辞典 第2版』岩波書店、1979年。) pp. 860-862.

18) この見解は、地域間格差の是正に対する地方自治体の可能性のすべてを否定する。

ショナル・ミニマムの観点から、国内のすべての地域の住民に最低限の生活を等しく保障するために就業機会・消費機会を提供することが求められるのであり、後進地域の所得水準を引き上げることによって実質所得の水準の格差を縮小させることが迫られるのである。こうして、地域間格差の是正は中央政府の福祉政策上の大きな目標のひとつとなる。企業の成長論理に対して出てきた福祉要求の論理は、国土政策へとつながるのである。

この福祉の論理によって発現した国土政策は、いうまでもなく所得の地域間格差の是正と諸機会の均等化を直接的な課題とする。したがって、その最終的な目標は地域間格差を生み出す産業・諸機能の地理的偏在の解消である。この場合、産業の地理的偏在は量的に解決されるだけではなく、質的にも解決されなければならない。仮に後進地域に産業を誘致あるいは育成することによって当該地域の産業の量的不足を解消したとすれば、所得の格差は縮小するかもしれない。しかし、長期的に見れば産業の衰退や景気変動などによってその格差が再び拡大することも考えられる。また、産業の偏在を量的に解決しただけでは、機会の均等化が達成されるとは限らない。諸機会の均等化を含めた地域間の経済的格差の根本的な是正を達成するためには、究極的には産業の地理的偏在を質的にも解決し、地域間の産業構造を多角化し、平準化する必要があるのである¹⁹⁾。

3. 地域経済の論理

国土政策を出現させる第3の論理は、地域経済の論理である。これは地域経済の自立性（自律性）²⁰⁾を追求する論理である。この論理は、各地域経済の範囲が再編され、国民経済の中に有機的に組み込まれていく過程で、それぞれの

ものではない。自治体が域内の産業の育成や公共サービスを充実させることによって自ら地域の活性化をはかることは、地域間格差を縮小する上で意味があるし、また必要である。

19) 機会の均等と地域間の産業構造の平準化については文献 [5] pp. 11-12. を参照されたい。

20) ここで地域経済の自立性とは、地域内における生産、流通、消費の循環が自己完結的であること、すなわち自給自足が可能である状況の意味する。一方、自律性↗

地域経済が自立性を喪失していくことに対する反発として生じる。

先に見たように、個別企業による自由な立地行動によって産業及び人口の地理的偏在が生じるが、これが進めば日常的な生活単位である地域コミュニティの運営に支障をきたすようになる。産業・人口の集積が著しい過密地域では、住宅難、犯罪の増加、公害の発生など生活環境が悪化し、いわゆるインナーシティ問題が生じる。これは、それまで営まれてきた地域の共同生活の基盤を維持することが困難になることを意味するが、何よりも地域社会の主役たる住民の減少が問題を決定的なものにする。他方、過疎地域でも同様の現象が生じる。産業・諸機能の配置が疎らな地域では、特にマクロ経済環境の変化にともなう農林水産業の放棄や産業構造の転換の失敗によって著しい人口の減少や高齢化が進行する。これをそのまま放置すれば地域共同体の機能が失われ、さらには集落そのものの消失へとつながる可能性を含んでいる。このような状態でコミュニティを維持するためには中央政府による財政支援に頼らざるを得ず、経済的にも政治的にも地域内の意思決定力は低下する。こうして、地域コミュニティの維持が困難になることは、地域経済の自立性の喪失につながる。

また諸機能の地理的偏在は、中枢管理機能の集積する地域と生産機能の集積する地域の分化を生み出す。これは企業内の空間的分業を通じて、外部コントロールの発生・強化をもたらす²¹⁾。すなわち、ある地域に立地する工場は自ら意思決定を行うことはなく、他の地域に立地する本社の意向によって生産活動を行うことになる。地域経済を直接に左右するような大企業の工場ほど、地域外部の本社機能からのコントロールを受ける可能性が大きい。そして分工場や支店が多数立地する地域ほどこの傾向は強く、地域経済の自立性も小さくなるのである。

ところで、最適地点に立地した企業は、生産過程において規模の利益を追求

↑とは、地域内の経済活動に関する意思決定が当該地域に立地する主体によってなされることを表す。本稿では両者を念頭に置きながらも、煩雑さを省くため、以下では地域経済の自立性として一括して議論を進める。

21) 文献 [24] p. 23.

することによって競争上優位に立とうとするが、そのためには製品に対する需要の増大が必要となる。空間的側面からいえば、これは市場圏の拡大につながる。すなわち、企業の側からすれば投下した資本を回収するためにはより広い販売圏を形成することが必要となるのである。こうして、市場圏は販売圏をめぐる企業間の競争を通じて常に再編・拡大されていくが、そのことは地域経済の再編をもたらす。市場圏の拡大につれて、相対的なまとまりを持った地域経済の範囲もまた拡大するのである。地域経済の範囲の拡大は、それ以前の地域経済のまとまりを破壊し、再構築することを意味する。同時に、その過程で各地域経済は国民経済の中へより有機的に組み込まれていくことになる。したがって、既存の地域経済の自立性は相対的に縮小せざるを得ない。それに代わって、新たな範囲を持った地域経済が自立性を獲得するとしても、やはりそこには摩擦が生じるのである。

さらに市場圏の拡大は産業・諸機能の地理的偏在とともに、産業地域と経済圏の不整合を生み出す²²⁾。工業地帯で生産された商品はその内部で循環するのではなく、農業地帯、大都市地帯でも消費される。商品の循環がまとまりを持った産業地帯を越えてなされるために、その自立性は低下せざるを得ないのである。

しかしながら、地域経済が完全に国民経済の中に包摂され、自立性を失ってしまうわけではない。地域経済はあくまでも国民経済の従属変数という位置にとどまってはいるが、そこにはある程度の相対的な完結性が残されている。労働力や各種の財の循環は一定規模の地域的まとまりを持って行われ、各種の経済圏を形成するのである。さらに、地域をとりまく自然的、文化的、歴史的環境などの違いからも、一定のまとまりが維持され、あるいは新たに創造されていく。そして、そこに何らかのまとまりがある以上、それにもとづいて、地域内のことは住民自らが決定するという自治の要求が必然的に生じる。この自治を実現するために、それを支える土台としての地域経済の自立性が追求されるようになるのである。

22) 文献 [24] p. 23.

したがって、この論理から出てくる政策のひとつは、地域の主体性や独自性を重視して、地方自治体や住民による地域開発を進めることである。その具体的内容は、地域内に多様な産業構造を確立し、その連関を強めることによって域内の完結性を高めるというものである。しかも、産業の振興に関しては、地域内で歴史的蓄積を持ついわゆる地場産業が重視される。第Ⅱ章で見た「内発的发展」がこの方策の代表であるといえよう。ここでは中央政府によるマクロ的視点から行われる国土政策は、地域経済の自立化を支援し、地域個別の政策を補完するような役割に縮小される。

他方、マクロ的な中央政府による政策を重視する立場からは、経済圏の拡大に対応した広域行政圏の設定や域内の連結性・一体性を高めるためのネットワークの整備などの方策が考えられる。しかしながら、国民経済を存立基盤とする中央政府の政策においては、地域経済の自立性の確立という目標は、先に見た2つの論理から出てくる政策課題に対して相対的に低い位置にとどまらざるを得ないであろう。

4. 自然の論理

国土政策を必要とする第4の論理は、自然の論理である。これは国土自然環境の保全に対する要求を意味する。国土は一国における経済・政治・文化などすべての社会活動の場であり、その意味で国土の健全な状態を保つことが常に社会的に要請されるのである。しかしながら、国土を構成する重要な要素である自然は市場の外部に位置するものであるがために、利潤の追求が優先される資本主義社会にあっては公害問題に代表される自然環境の破壊が問題となってきた。

空間と環境の関係からいえば、先に述べた産業や人口の地理的偏在が国土環境に悪影響をもたらす²³⁾。産業の集積は、特に過密地域において大気・水質汚染に代表される公害問題を生み出す。生産過程から発生する排出物は、土地の

23) いうまでもなく環境汚染の原因は産業や人口の地理的偏在のみではなく、生産工程や消費過程そのものに関する問題もある。しかし、ここでは空間的側面に注目して分析する。

利用が低密度である場合には、ある程度自然の作用によって浄化されうるが、産業の集積が進み、局地的に集中して排出されるようになると社会生活を脅かすようになる。このことは人口の集積にも同じように当てはまる。人口が集積するに従って、消費過程から出る排出物が自然環境に与える影響は大きくなっていかざるを得ないのである。

他方で、過疎地域においては人口の著しい減少にともなう農・林業の放棄による国土資源の喪失が生じる。人間が生活するために必要な自然環境は、あるがままの自然環境ではない。われわれが社会生活を営むには、それに適した「環境」をつくりあげることが不可欠である。実際、国土をとりまいて現在の環境は、そうして人間の手によって歴史的につくりあげられてきたものである。人々は山に入り薪炭を採集することによって山林を保護・育成し、水田を維持することによって国土の保水機能を高めてきたのである。しかし、産業や人口の地理的偏在が進めば、特に過疎地域においては地域コミュニティの維持そのものが困難となり、それまで社会生活を営むなかで形成され保全されてきた国土環境を維持していくことはできなくなる。市場メカニズムに任せおけば利潤獲得が優先され、国土保全は放置されがちとなり、過密・過疎の進行とともに深刻な環境問題が現れてくるのである。

こうした国土資源の喪失の問題は、それが発生した地域における局地的な問題として認識されがちであった。しかし、それがあるレベルまで進めば国民経済の再生産に支障をきたすようになるという意味で国民経済の問題であり、国土全体の問題であるにとらえられなければならない²⁴⁾。そしてそれが市場メカニズムによって解決されない以上、やはり中央政府による政策が必要とされるのである。

このような論理から必要とされる国土政策としては、産業・人口の適正な配置によって国土保全をはかる方法がある。これは人間が社会生活を営む中で環境を保全していくことを前提としている。そしてその場合には、農業の保護・

24) 環境問題自体は、現在では酸性雨やオゾン層の破壊などに見られるように国境を越える問題としてとらえる必要があるが、ここでは国土政策との関連から国内の問題に限定しておきたい。

育成など直接には国土を対象としない産業政策との連携も不可欠になる。また他方で、「地域主義」の主張に見られるエコロジーにもとづく地域経済システムの確立も、この国土保全の論理から発現する政策のひとつであるといえよう。

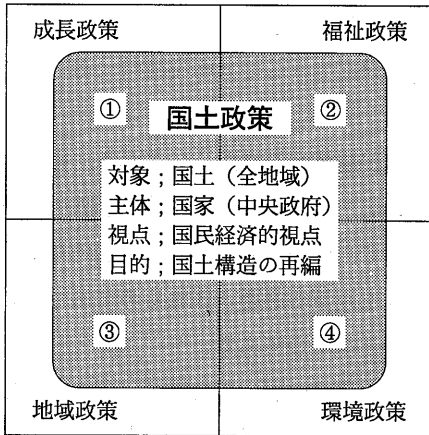
IV 国土政策の概念

本稿では、第Ⅱ章及び第Ⅲ章の議論の成果をまとめるという形で、国土政策とは何かという問題を検討したい。その際、国土政策と他の政策とを区別する分水嶺は、政策の主体、視点、対象、目的にある。

第Ⅲ章で見たように、国土政策は4つの論理によって発動される。第Ⅱ章で検討した3つの研究においては、これらの論理のうちのひとつが強調され、そこから出てくる政策の理念がそのまま国土政策の理念としてとらえられていたのである。すなわち表Ⅲ—1に示したように、島氏の「地域開発の本質—投資効率を達成するための戦略」というとらえ方は、第1のマクロの最適論理を理念化したものであるし、川島氏の「ほんらいの地域政策—福祉政策的性格を持つもの」という分析は、第2の福祉追求の論理から出てくる政策をとらえたものであった。宮本氏の「中央政府による地域開発—外来型開発」という批判は、第3の地域経済の自立性の確立を目指す論理を重視して、そこにおけるマクロ的な国土政策の限界を指摘したものであった。この意味で、それぞれの研究は国土政策の一面を的確に描き出しているといえよう²⁵⁾。しかし、社会はさまざまな理由で政府の介入を必要とするのであり、国土政策はあるひとつの論理によってそのまま発動されるわけではなく、4つの論理の複合物として出てくる

25) 岡田知弘氏は、地域開発政策の出現をめぐる研究を「地域格差は正論（伊藤善市、ミュルダール両氏）」「資本の投資戦略論」（島恭彦氏）、「危機管理論」（宮本憲一氏）に分類した上で、自己の見解として「金融寡頭制による国土—資源独占」論を提示している（文献〔2〕 pp. 31-35）。しかし、金融資本の資本蓄積のための道具として地域開発が用いられるというこの見解も、基本的には島氏の総資本の投資戦略論というとらえ方を継承したものであり、マクロの最適の論理からの政策発動を表したものであると考えられる。

図Ⅳ—1 国土政策とは何か



注)

①～④は国土政策の直接的課題を示す。

①; 国民経済の効率の低下

②; 地域間格差の発生

③; 地域経済の自立性の喪失

④; 国土自然環境の破壊

(出所) 筆者作成

のである。したがって、これまでの研究のように国土政策をひとつの理念として解釈し、それとの対比で現実の政策を評価することには無理があろう。国土政策は総合的にとらえられなければならないのである。

そしてこのように見てくれば、国土政策の直接的な課題は、第1に国民経済的視点からの国土の効率的な利用、第2に地域間の経済格差の是正、第3に相対的に自立した安定的な地域経済の確立、第4に社会活動の場を提供する国土自然環境の保全、であることがわかる(図Ⅳ—1参照)。この4つの課題は、それぞれ成長政策、福祉政策、地域政策(地域経済自立化政策)、環境政策の課題でもある。すなわち国土政策はこれら4つの政策の分野を内包していることになる。

しかしながら、国土政策は4つの政策の一部分を集めたものにすぎないというわけではない。国土政策には、それ以外の政策では対応できない独自の領域が存在するのである。このことは、国土政策における主体、視点、対象、目的を明らかにすることによって理解される。

国土政策の主体は、国家あるいは中央政府である。第Ⅲ章で検討したように、地方自治体は基本的に自らの空間的範囲内の事象のみを政策の対象とせざるを

得ず、そのため各地域における「自助努力」は可能であっても、地域間格差の是正をはかることは難しいし、国民経済の効率性の低下に十分に対応することはできない。そうした課題に最も効果的に対応できるのは中央政府において他にはない。

国家が主体である以上、政策の実施は国民経済的視点からなされる。ある地域経済における問題は、その影響が空間的広がりを持ち、他の地域経済へ、あるいは国民経済全体へ波及することによって、当該地域を越えた全国的な問題として認識されるようになる。そこから国土政策が必要とされるのであり、問題の解決に向けてはマクロ的な視点が必要となるのである。

また、国家によって担われる国土政策の対象は、国内の全地域（国土）である。なぜならば各地域は重層的・有機的に関連しあっており、ひとつの問題地域のみを政策の対象として扱うことには限界があるのである。一国内の地域経済は他の地域経済から独立して存在しているわけではなく、ひとつひとつの地域経済の集合がそのまま国民経済を形成するわけでもない。地域経済はあくまでも国民経済の地域的分業体系の中に位置づけられているのである。そのため、過疎・過密問題に明らかなように、ある地域が抱える問題のみを取り出して対処しようとしても根本的な解決に結びつけることはできない。

さらに同様の理由から、個別の地域問題の解決を対症療法的にはかるという方法では、根本的に地域問題を解決することは不可能である。したがって、国土政策はさまざまな地域問題を生み出す構造そのものを変革しなければならない。国土政策を必要とする論理は、市場メカニズムから生じる反発である。具体的には、企業の自由な立地行動の結果として形成される4つの地域的課題の解決への要求である。国民経済の再生産構造の地域的分業体系を一国の地域構造もしくは国土構造と呼ぶならば、国土政策は地域的課題を生み出す国土構造そのものを変革しなければならないのである²⁶⁾。それが可能なのは国土政策において他にはない。整理しよう。国土政策は市場メカニズムから生じる4つの

26) 矢田俊文氏は、広義の地域政策を、中央政府による地域構造再編のための政策＝国土政策と自治体・住民によって個々の地域の問題に対処する狭義の地域政策に分類している。(文献 [24] p. 24.)

地域的課題を解決するために、国家（中央政府）が主体となり、国民経済的視点から、国土（全地域）を対象として、国土構造の再編を目的に実施される政策である。

しかし、国土政策の4つの課題のすべては必ずしも同時に達成されるものではない。ある課題が達成されるために、他の課題がなおざりにされたり、あるいは新たな政策課題を生じさせたりすることもあり得る。例えば「太平洋ベルト地帯構想」に見られたように、マクロ経済的視点からの国土の効率的な利用を追求して産業や人口の集積をつくりあげた結果、地域間の経済格差が拡大するケースも存在する。そこに、政策効果が現れるまでに長い時間が必要とされることと並んで、国土政策を実現する難しさが存在するのである。

V おわりに

以上本稿においては、国土政策研究における先達の議論を手がかりにして国土政策の概念を検討してきた。すでに第IV章において示したように、国土政策とは何かという問題に関してはひとつの解答を得ることができた。しかし本稿で扱えなかった課題は数多く残されている。最後にそのうちのいくつかを示して本稿を終わりたい。

残された課題のひとつは、国土政策の実施においてどの課題が優先されるのか、あるいはそれぞれの論理がどのように組み合わせられて取り入れられるのかという問題である。換言すれば、特定の社会においては4つの論理のうちどれが最も強く発現するかという問題である。それは資本主義の発展段階、産業構造、マクロ経済の状態、国土構造、国土をとりまく自然環境などによってさまざまであると考えられるが、その関係を解明することが不可欠である。そのためには、現実に実施された政策を検証することが非常に重要な意味を持つであろう。

これと関わりを持つが、第2は政策の実施手法に関する問題である。本論では国土政策の実行手段については触れなかった。このことについて、これまでのわが国における国土政策の実証的研究は、開発計画の文面の解釈を行い、計

画と実際の政策効果の齟齬を指摘するという検証に傾倒してきた傾向にある。しかし計画自体は、さまざまな社会的要求の複合物であり、計画の文面そのものから直接的に国土政策を検証しようとする方法には無理があると思われる。計画の実行にあたって具体的にどのような手法・手段（法律の制定、インフラの整備など）が用いられ、それがどのような役割を果たしたのかという分析がなされなければならない。

3番目の課題は、地方分権と国土政策の関係についてである。今日地方分権化がかまびすしく論じられているが、それは国土政策にどのような影響をもたらすのだろうか。自立的な地域経済の確立、格差の小さい分散型国土の形成に、国の権限の自治体への委譲や国家中枢機能の分散が大きな役割を果たすことは容易に想像できる。しかしながら、国土構造の再編のためには、中央政府による強力な政策の実施が効果的であるという面もある面で事実である。はたしてこのジレンマをどのようにして解決できるのだろうか。これから先の大きな課題のひとつである。

参 考 文 献

- [1] 伊藤善市『国土開発の経済学』春秋社、1961年。
- [2] 岡田知弘『日本資本主義と農村開発』法律文化社、1989年。
- [3] 加藤和暢『国土政策の歴史的背景』（矢田俊文編著『地域構造の理論』ミネルヴァ書房、1990年）。
- [4] 川島哲郎『高度成長期の地域開発政策』（狭間源三ほか編『講座 日本資本主義発達史論 第5巻』1969年）。
- [5] 川島哲郎『地域間の平等と均衡について』『経済学雑誌』第79巻第1号、1978年。
- [6] 川島哲郎『序論 現代世界の地域政策』（川島哲郎・鴨澤巖編『現代世界の地域政策』大明堂、1988年）。
- [7] 島 恭彦『現代地方財政論』有斐閣、1951年。
- [8] 島 恭彦『地域開発の現代的意義』（『島恭彦著作集 第4巻 地域論』有斐閣、1983年。なお初出は『思想』1963年9月）。
- [9] 重森 暁『分権社会の政治経済学』青木書店、1992年。
- [10] 下河辺淳『戦後国土計画への証言』日本経済評論社、1994年。
- [11] 関口尚志『土地改革と地域開発』（佐伯尚美・小宮隆太郎編『日本の土地問題』東京大学出版会、1972年）。
- [12] 蓼沼朗寿『地域政策論 第2次改訂版』学陽書房、1991年。

- [13] 辻 悟一「地域政策」(川島哲郎編『経済地理学』朝倉書店, 1986年)。
- [14] 辻 悟一「戦後日本の地域政策」『経済学雑誌』第89巻第5・6号, 1989年。
- [15] 中村剛治郎「戦後国土政策の変遷と四全総」『都市問題』第78巻第12号, 1987年。
- [16] 中村剛治郎「地域政策論序説」『財政学研究』第16号, 1991年。
- [17] 鳴海正泰『地方分権の思想』学陽書房, 1994年。
- [18] 野原敏雄「民主的国土政策への展望」(野原敏雄・森滝健一郎編『戦後日本資本主義の地域構造』汐文社, 1975年)。
- [19] 朴 仁鎬『韓国地域発展論』多賀出版, 1989年。
- [20] 久野国夫「地域政策と自治体」(矢田俊文編著『地域構造の理論』ミネルヴァ書房, 1990年)。
- [21] 宮本憲一『地域開発はこれでよいか』岩波新書, 1973年。
- [22] 宮本憲一『環境経済学』岩波書店, 1989年。
- [23] 矢田俊文『産業配置と地域構造』大明堂, 1982年。
- [24] 矢田俊文『地域構造論概説』(矢田俊文編著『地域構造の理論』ミネルヴァ書房, 1990年)。
- [25] 矢田俊文「開発経済論と国土政策」(矢田俊文編著『地域構造の理論』ミネルヴァ書房, 1990年)。
- [26] 山崎 朗『ネットワーク型配置と分散政策』大明堂, 1992年。
- [27] 山崎 朗「地域間格差の三形態と国土政策へのインプリケーション」『経済学研究』第59巻第5・6合併号, 1994年。