

# 集 中 と 分 散

## 第四次全国総合開発計画の中心論点

安 部 一 成

### 高度成長期の国土計画

生産力の発展にともなって、わが国は現在かつて経験したことのない種類のいくつかの重要な課題に直面している。それをいかなる方向において、どの程度的確に解決しうるかが、発展の将来態様に対して規定的な影響を及ぼすことになるにちがいない。その課題の一つに、わが国全土の利用・開発方式のありかたがある。

戦後になってからの国土開発計画の歴史を振り返ってみたときに、全国を対象とした総合的な計画が始めて意図されたのは、昭和37年10月に閣議決定をみた全国総合開発計画（一全総または旧全総と略称されている）であった。この計画は、昭和35～45年を計画期間として、「地域間の均衡ある発展」を基本目標に掲げた。目標年次よりもはるか前に一全総の見直しとその改訂作業が始まり、昭和44年5月に「新全国総合開発計画」（新全総と略称）の策定をみたのである。「新全総」は、人口と産業の大都市集中、所得の地域間格差を意識して、昭和45～60年に「開発可能性の全国土への拡大」を図ろうとするものであった。しかし石油ショックが直接の契機となったと一般的に把握されている成長の急激な下降屈折は、「新全総」の開発方式を通用不能とし、昭和52年10月に「人間居住の総合的環境の整備」を基本目標とする「第三次全国総合開発計画」（いわゆる「三全総」）が、昭和50年からおおむ

ね10年を計画期間として、制定されたのである。ところがこの間における産業構造の変化と「国際化」の顕著な進展にともなうと目された「東京一極集中」を重視し、昭和75年を目標年次として「多極分散型国土」の構築を目指す第四次全国総合開発（「四全総」）が、昭和62年6月に決定されるに至った。

「一全総」からの基調的な目的意識は、全国の均衡的な発展である。「一全総」から「新全総」の背景をなした最も特徴的な状況は高度成長であり、地域格差の拡大であった。格差は、人口1人当り所得水準、就業者の平均所得生産性、人口増減率等でもって理解されるのであるが、一般的に特に注目されるのが人口増減率であり、人口分布の対極的シチュエーションが過密と過疎である。都道府県単位で見ると、人口減少県は昭和30～35年で8、昭和35～40年で26、昭和40～45で27となっている。

投資財部門と消費財部門とからなる単純な成長方程式によると、高成長は投資財部門の不均等な拡大を条件とし、ある期間にわたって「投資が投資を呼ぶ」必要がある。不均等拡大の継続は不均衡を引き起こす。その一つが消費者物価の持続的上昇傾向であり、もう一つが農業と工業、在来の工業といわゆる重化学工業との間の著しい成長格差の発生である。後者は当然のこととして農村部と都市部との間の、さらには都市間の、地域格差を必然化する。この地域格差を可及的に是正しようとして、過密地域での工場新設の抑制さらには過密地域からの工場移転、従って過密地以外の、とりわけ東京、大阪、名古屋などから遠隔にあって開発の促進を要する地域への工場誘致、そのための各種基盤整備を進めようとした。一全総は、日本全体の立場から開発効果を可能的に最大化するという観点からいわゆる拠点開発方式をとり、地方のいくつかの地域において開発の中核拠点づくりを目指した昭和37年制定の「新産業都市建設」がその具体化である。

立地の選択において地域格差是正の意図があったとしても、「新産業都市建設」計画は高成長に対応する工業生産能力拡大にとって不可欠とされる基盤を整えることを狙ったものである。当時の高度成長を主導した基幹産業で

ある重化学工業は、広大な土地、豊富な水、十分な労働力を必要とするのはいうまでもないが、道路、港湾などがよく整っていないから、新産業都市に指定されたすべての地域がこれらの要件を満たすことはできない。新産業都市構想に先立って経済審議会産業立地小委員会が提唱した太平洋ベルト地帯（千葉県から福岡県までの地帯）が工場立地に適していたために、いくつかの地域に大型の工業地が生まれ、就業人口そして人口の増加を誘因し、太平洋ベルト地帯内の地域と日本海側、内陸部あるいは東北地域、南九州地域との間に格差が助長されてきたのである。所期の目的を殆ど達成できなかった地域が少なくはなかったために、新産業都市構想は地域間の均衡ある発展という理念を十分に具現化することはできなかった。このことは、重化学工業主導の10%を越える（名目設備投資比率18~19%という驚くべき水準の）高成長の必然的ともいえる帰結なのである。

昭和40年代に入って、不均等拡大（＝高度成長）にともなう不均衡が、いろいろな形態をとって表面化してきたにもかかわらず、「国民所得倍增計画」の後を受けた「中期経済計画」（昭和40年1月策定、計画期間昭和39年~43年）、「経済社会発展計画」（昭和42年3月策定、計画期間昭和42年~46年）、さらには「新経済社会発展計画」（昭和45年5月、計画期間昭和45~50年）、そして昭和48年2月策定の「経済社会基本計画」（計画期間昭和48年~52年）、そのいずれもが8~10%（平均すると9.1%）の高成長を目指したのである。つまり昭和48年末の石油ショックにぶつかるまでは、インフレーション、公害そして過密・過疎といった不均衡が累積化傾向を現わしているのに、依然として高成長が目指されたのである。

昭和44年の新全総は、高成長追求型の姿勢を背景として、「開発の可能性を全国土に拡大する」ことによってバランスのとれた発展を志向した。その開発の方式としては、「大規模プロジェクト方式」をとっている。交通、通信の整備によって全国をネット・ワーク化しつつ、あちこちに農業、工業、流通などの大規模な産業基地の開発を進めていくというものである。新全総は、自然環境の保全、住宅と居住環境の改善、地方都市の整備にかかわるプ

プロジェクトも計画はしているが、しかし大型プロジェクトとして重視されたのは、交通・通信網の形成と大規模工業基地の建設なのである。しかし後者については、むつ小川原や苫小牧東部がその代表的なケースのように、後れた地域に巨大な工業集積を押し進めることによって底上げをして、全国的なバランスを図ろうとする行き方は、大きい錯誤を冒かしていたとみるべきであったのである。<sup>1)</sup>

かかる工業中心の大規模な開発計画は、昭和45年における高度成長の屈折によって日の目を見ることはない判断すべきであったのに、この状況変化が十分に認識できなかったのである。高度成長の終焉は、公害など工業の拡大に対するマイナス作用の増大だけによるのではなくて、工業生産力の拡張方式自体が、そのいっそうの拡張を抑止する要因を生み出したことに起因している。にもかかわらず高成長の持続を前提とした工業生産力の創出によって地域の劣位格差を是正しようとしたことは、新全総の生命を断つに十分な失敗であった。

## 定住条件と就業機会

昭和48年の石油ショックを契機とする成長率の劇的な低下は、一つの目につく変化をともなった。それは、地域間格差の若干の縮小であり、三大都市圏への人口転入超過数の急速な減少である。後者については昭和45年以降発生しており、この点から見ても高成長の屈折は、昭和45年が始発であると把握することができる。成長の低下は、生産能力の不均等拡大の抑制と対応して

---

1) 山口県、愛媛県、福岡県、大分県を沿岸とする周防灘の巨大工業基地化もその当時計画されたのであるが、情勢の変化を理由に断念せざるをえないことになった。通産省はその善後策を講ずべく「西瀬戸地域産業構造変革調査」を企図した。昭和48年末から49年にかけて故山本英太郎教授はわれわれとともにこの調査に加わり、西瀬戸地域の向うべき方向を探究したのである。

不均衡の度合を小さくする。資源・エネルギー制約の強圧に由来すると一般的に認識されている激変に触発されたかのように、三全総が「人間居住の総合環境の整備」を掲げることによって「居住環境」を目標のメインにすえた計画を始めて出現させてきたのである。<sup>2)</sup>

昭和45～50年においては、県レベルで見ると人口減少地域は殆どなくなるとし、所得格差も縮まる傾向が現われてきた。かかる時期こそ地域格差を一気に縮小する絶好の機会であるから、地方の魅力づくりを促進することによって地方を押し上げていくことに計画の重点を置くべきだという発想が支配的となる。ここでいう「魅力」は、さまざまな要因によって規定されるが、住宅と住宅環境、教育、文化、医療などの水準、余暇利用の場、そして就業機会の量と質など、がその主なものとみなされよう。自然環境が良く、ゆとりのある住宅を構えることができ、そのうえ教育・文化・医療などがかなりの水準に達していたとしても、就業機会がえられないと住みつくことはできないのである。三全総は居住環境の総合的な整備を唱えたのであるが、地方は「就業機会」の創出とその拡大を定住条件整備の優先課題として重視したのである。しかもそれを今までと同じく工業の拡大、それも外部からの工場誘致によって果たそうとし、工業基盤の整備と特別優遇措置など工場誘致に多大なエネルギーを傾注し続けた。市町村段階においては工場誘致が、地域振興計画の根幹をなしているところがか少なくはないのである。

工場立地件数は、1年当たり平均数をとると、昭和45～49年が3,933件、50～54年1,521件、55～59年2,058件、60～61年2,530件というように、昭和50年代に入ってから5%以下の成長に対応して減少している。<sup>3)</sup>昭和48年5,088件

2) 国土庁は全国44地域を「モデル定住圏」として指定し、定住構想の策定を試みさせた。山口県の山口・防府地域（山口市、防府市、徳地町、秋穂町、小郡町、美東町、秋芳町、阿東町）がその指定を受けたので、県は「山口県モデル定住圏整備計画策定委員会」を組織し、昭和53年度、54年度の二ケ年にわたって策定作業を行った。故山本教授はそのワーキンググループの強力なメンバーとして指導的な役割を演じたのである。

3) 通産省「工場立地動向調査」による。なお最近の状況については、根井寿規「最近の工場立地動向」（『産業立地』昭和62年7月）が参考になる。

から昭和50年の1,487件に急落したのであるが、昭和54年頃から緩慢な増勢を辿り、昭和60～61年は2,500台にまで回復したとはいえ、昭和48年の約半分にとどまっている。この立地件数の動きにもまして次の三点が注目される必要がある。第1点は、工場立地だけに目を奪われてはならないのであって、休業・廃業に追い込まれている工場が少なからず存在しているということが忘れられてはならないのである。昭和50年と60年とを比較してみると、就業者4人以上の事業所は430,491から438,494へと8,003増えたにすぎない。就業者30人以上をとると、56,348から57,611へと1,263の増加にとどまっている。

第2点は、工場立地にもなつての雇用誘発効果が減少していることである。従つて工場誘致によつては就業機会が期待した程には拡大しない、とりわけ男性就業者が増えないのである。製造業の就業者の推移を見てみると、昭和50～55年で横ばい（この間全体の就業者は267万人の増加）、昭和55～60年で56万5千人の増（全体では241万人の増大）となっている。そして製造業では直接生産部門の比重が下がり間接部門の比重が上がりつつあるから、大企業については工場が殆どである地方では就業者が増えにくくなっている。

第3の注目点は、工場立地における地域的な片寄りである。昭和55年～61年の立地件数では、関東内陸がトップで16.5%、南東北が13.1%、関東臨海の9.0%を合わせると、39%余りとなる。東海の11.5%、近畿の9.5%（臨海6.2% 内陸3.3%）をも加えると60%を占める。そして最近の立地動向では、南東北と関東内陸の増勢が著しい。昭和55年と60年とを対比してみると、就業者30人以上の事業所の増え方における不均等性がかなり著しいものとなっている。東北南部、北関東、甲信越で大きく増え、北海道、近畿、中国、四国、九州は低調である。この頃はいわゆるハイテク産業の工場立地がかなり伸びたのであるが、工場進出は東京都から高速道路200～300kmの範囲に集中した。一方、たとえば九州ではIC生産工場が多数進出したために、シリコン・アイランドの異名をとつたのであるが、ICを使つての加工組立産業は立地できず、昭和50年代後半になると事業所の増加率が低位にとどまっている。

ところが、多くの県、殆どの市町村が定住条件の強化策として工場誘致に狂奔していた時期に、いわゆる「経済のサービス化」の進展が加速されていたのである。「経済のサービス化」の進捗度は、サービス業の特性からして事業所、人口などの集積規模の大小によって、全てとはいえないまでも多くの場合差が出てくる。そして製造業自体のサービス化が進んでいるために、大企業本社の所在地と工場だけしか存在しないところの間で「経済のサービス化」の度合において開きが生まれる。

就業人口の動態を昭和50～57年間について見てみると、<sup>4)</sup> 農林業は116万人減、製造業34万人増、建設業62万人増、第3次産業全体で432万人増、サービス業に限ると210万人の増加となっている。このような就業構造の変化を背景に、県単位では地方の殆どで人口の社会流出率が高まっていく。各県内においても、県庁所在地である県域中核都市など少数の都市への人口集中が促進され、その半面小都市や町村部で人口減少が続いているところが多いのである。<sup>5)</sup>

昭和45年以降における、とりわけ第1次石油ショックをきっかけとする成長速度の低下にしたがって、三大都市圏への人口の転入超過が急激に減少し、「地方分散の兆し」の現われと捉えられ、三全総はこの「分散」を確実な流れにしようとしたのであるが、第2次石油ショックにより成長率がさらに押し下げられた昭和50年代中頃から、三大都市圏への転入超過が増勢に転ずるという事態が招来せしめられたのである。従来は、高成長が地域格差を拡大し、低成長が地方の劣位格差を改善すべく作用したのであるが、昭和50年代後半は前半を越える低成長が貫いているにもかかわらず地域格差が広がるようになったのである。それは、いうまでもなく、三全総の策定において考究が及ばなかった産業構造の変化がその主原因をなしているのである。従って三全総は、その見直しを迫られ、いく多の屈折を経て昭和62年6月に第四次

4) 総理府統計局「労働力調査報告」による。

5) 昭和57年～61年の住民基本台帳人口の動態において、26.5%の都市、59.6%の町村で人口の減少を記録している。

全国総合開発計画(四全総)がやっとのことで公けにされるに至ったのである。

## 東京都の「集中度」

以上の叙述においては、「地方」を明確に規定していなかった。三大都市圏以外を地方と把えるような箇所もあった。三大都市圏は東京圏(東京都, 埼玉県, 千葉県, 神奈川県), 名古屋圏域(愛知県, 岐阜県, 三重県), 大阪圏域(大阪府, 京都府, 兵庫県)を指している。しかし, 東京都を除く各府県は「地方」ではないのかと問われれば, 「地方」だと答えるのが正しいであろう。ただ大阪市と名古屋市の都市圏(圏域をどの範囲とするかという問題は残る)は, 「地方」からはずすことが許されてよいのかもしれない。逆に東京都のなかにも「地方」が存在するという議論も成り立つかもしれないし, その替りに東京都を越えて「地方」ではない圏域を設定しなくてはならないかもしれない。

高成長期から昭和50年代中期頃までは地方と対立的地位にあるとみなされていたのは, 三大都市圏なのである。普通は周辺の府県が圏域に含まれているが, これは極めてルーズな設定の仕方である。その範囲をどうとるのかといった問題は残るとしても, 三大都市圏は東京都, 大阪市, 名古屋市の都市圏域と把えるのが正しい。

昭和50年代の後半においては, 地域格差の把握の方式に変化が起こっている。すなわち大阪市(都市圏域)も名古屋市(都市圏域)も地方であり, それら全ての地方と東京都(都市圏域)との間の格差の拡大こそが, 地域格差の焦点とみなされるようになったのである。この場合の東京は, 東京都だけを指すケースと東京圏域を対象とするケースとがある。東京圏域は, 普通東京都, 埼玉県, 千葉県, 神奈川県から構成されているとされている。

後の議論と関係する問題点をここで指摘しておくことにする。それは, 東京都(さらには東京圏域)を除く地域を地方として一括することはできない



という論点である。道府県間においても地域格差は存在していて、それが縮小傾向にあるとはいえないからである。ましてや、道府県の囲いはずして市町村間をとってみると、これらの間の格差は非常に大きいし、その是正が進んでいる証拠は見当たらない。もう一点、埼玉、千葉、神奈川の各県を東京圏域のなかに包含してしまうと、これら各県の存在の独自性が抹殺されてしまう。東京への集中が論点となる場合、これらの県は集中への加担者として他の地方県と区別されるのは、誰もが背理と認めるにちがいない。<sup>6)</sup>

これらの諸問題はこれ以上追究しないこととして、四全総策定の背景的事情として注目すべき事実を追認しておくことにする。第一にさきに触れた三大都市圏への転入超過数が増勢に転じたという件である。転入超過数は既述のように昭和44年を一つのピークとして急激な速度で低下を続け、昭和51年、52年には僅かながらマイナスを記録するに至ったが、昭和56年にはプラスに転じて増える傾向にある。昭和56年～61年間を通算して転入超過があったのは、宮城、茨城、栃木、群馬、埼玉、千葉、神奈川、山梨、長野、岐阜、三重、滋賀、奈良の各県であるが、そのなかで埼玉、千葉、神奈川の3県の転入超過数が特にきわ立っている。横浜市はかなりの流入超過が発生している半面、東京都特別区は著しい流出超過となっている。名古屋市と大阪市は、小幅ではあるが、流出超過である。<sup>7)</sup>

昭和56～61年の人口（住民基本台帳人口）の推移を見てみると、東京都は29万人余りの増大にとどまっているが、埼玉、千葉、神奈川の3県を包含する東京圏は161万人増で日本全体における増加数の43%を占めている。人口の全国シェアは、昭和56年の24.3%から24.9%へと上昇している。人口を指標とする限りでは、人口が集中傾向を示しているのは東京圏であって東京都ではないのである。

もう一つ注目されている指標が、人口1人当たり県民所得である。所得推

6) 「地方の時代」の創造は、昭和54年に神奈川県知事長州一二氏（昭和54年）によって提唱されたのである。

7) 東洋経済「地域経済総覧」1988年版。

計方法の非連続性を問わなければ、東京都の優位格差は昭和30年以降断続的に下っていつている。最低の県における劣位格差の縮小よりも東京の優位格差の低下によって、この両者間の開きは小さくなっていったのである。ただこの間、東京都と大阪府との開きはやや広がっている。しかし東京都は昭和55年から優位格差をわずかながら引き上げてきている。人口1人当たり純生産額では優位格差の水準自体が高く、その上がり方も大きくなっている。最低県の劣位性が大きくなったわけではないから、東京都との開きの拡大はごく小幅にとどまった。この関係で注目されたのは、東京都の全国平均に対する優位性が高められるようになった点である。

東京都への集中態様は、所得シェアの推移だけでは的確に把えることはできない。シェアを問題にするのであれば、諸活動を種類に分けて見てみる必要がある。工業出荷額をもとに判断する限り、人口シェアとの関連で判断して、製造業のシェアは高くはなく、低下の傾向を示している。<sup>8)</sup> 農業は殆ど問題にならないが、漁業はかなりのウエイトを占めているとはいえ、人口シェアを下回っている。小売業のシェアは人口シェアを1.33倍上回っているからかなり強力であるが、その代わりに東京圏全体では1.06倍であり、東京以外の県の購買力が東京によって吸引されている状況を示していることから、小売業は全国的な立場からする集中度の高位性のわく外にあると見てよいであろう。そのうえ小売業のウエイトはやや下がりつつある。商業関係では卸売業と飲食店の売上額シェアが高い。いずれも昭和55年以降は55年以前よりも高水準にある。飲食店売上額のシェアが小幅な増勢を続けて22%に達していることは、さまざまな観点から興味を覚える。卸売額については商社が集中立地していることもあって37%という極めて高い集中度を示しているし、東京圏をとると42%という驚異的な水準に達する。さらに銀行預金のシェアも上昇傾向にあり最近年で36%を占めているが、それにもまして銀行貸出高

8) 昭和59年の工業出荷額における東京都のシェアは7.6% (昭和60年7.2%) であるが、製造業の純生産額のシェアは15.1%である。この両者間の著しい乖離をどう解釈するかは重要な論点となる。

は49%の占拠率となっている。

「サービス経済化」を特徴づけることとしてサービス業が、就業人口、総生産額において重い地位を占めてきているが、東京都は知識集約型サービス業において圧倒的な集中力を発揮している。たとえば情報サービス業のシェアは50%を越え、東京圏では60%を上回っている。もっとも情報サービスについては全国各地域が創設・拡充しているために、東京都のシェアは下がる傾向にある。この点はともかくとして、知識集約型サービス業の集中度が高いことは、東京の重要な特性として大いに注目されるべきである。

経済活動の基本的主体である企業は、事業数でとらえる限り、昭和61年で80万余りであるが、全国で占める割合は11.9%で昭和56年に比してわずか下っている。東京圏は156万で、シェアは横ばい状況である。一事業所当たり就業者数は、東京都で昭和56年9.58人、61年9.97人で、全国平均に対する優位格差が上っている（昭和56年121.0、61年123.4）。東京都さらには東京圏を特徴づけるのは、大企業の本社の集中立地である。資本金10億円以上の企業本社における東京圏のシェアは、昭和60年で58.9%となっている。しかしこのシェアは上昇の勢いにあるとはいえない。関西圏のシェアは下がってきていて、昭和60年で18.3%になっている。名古屋圏は5.5%で、昭和55年と比べると変化はない。札幌市のある北海道、仙台市のある宮城県、広島市のある広島県、福岡市のある福岡県などの合計は、昭和55年と比べると上っている（4.7%）。そしてそれ以外の地域で、そのシェアがはっきりと上昇している。<sup>9)</sup>このことは、北海道、宮城、広島、福岡の各地域をも含めた全国の各地方における「地場活力」の増強を意味していると理解されるべきなのか問題となろう。

9) 国土庁計画・調整局四全総研究会編『第四次全国総合開発計画、40の解説』（時事通信社、昭和62年12月）。

## 「東京一極集中」の内実

第四次全国総合開発計画（四全総）は、その策定の背景的な状況を「東京一極集中」と規定したうえで「多極分散型国土の構築」を基本目標として設定したのである。そしてこれを受けて「多極分散」を具体化する方途が、いろいろな形で探られている。

「多極分散」を実現するために採られる方策を議論する前に、「一極集中」とはいかなる構造をいうのか、それはいかにして構築されてきたのか、なぜその是正を図らなくてはならないのか、などを追究してみなくてはならないと考える

「一極集中」は、機能の単なる集積ではなくて、機能の集中的集積を意味する。かかる特徴づけを可能とする機能とは具体的にはなにを指しているのかといえば、その第一は行財政を統轄する機能からなる。すなわち中央官庁とその付属機関である。これらはずっと東京都に立地していて、その限りではこと新しい事項ではない。しかし行財政の中央機能が増強過程をたどってきて、民間部門における集中的集積の促進を始めとする深刻な影響力を及ぼしていることは十分に留意しておかなくてはならないことだ。もう一つが、日本経済において大きくかつ重い地位にある大企業の集中的な存在である。資本金10億円以上の企業は、日本全体では昭和35年452社、45年1,355社、55年2,282社、60年2,870社と増加してきている。東京圏をとると資本金10億円以上の企業の本社の占める割合は、昭和45～60年間において58～59%台にある。その限りでは集中度は高まっていないとみてよいが、集中度は極めて高い。集中率は殆ど動いていないとしても、東京圏にある資本金10億円以上の企業は増加していることになる。そのうえ個々の大企業において本社機能は増強方向にあるものと見られ、この点は確認できているわけではないが、製造業の場合（資本金10億円以上の企業総数のなかで半数近くを占めている）本社機能担当者の割合が高まってきているのではないかと推定できるように思われる。

資本金が小さくなるにしたがって東京本社企業の占拠率は低下するとみなすことができるが、資本金10億円以上の企業はもとよりのこと中堅・中規模の企業において東京圏外に本社のある企業で東京圏に強力な支店を置いているものが多いし、東京圏域での機能の増強を図っている企業が増えつつあるのではないかと推察される。従ってただ本社数の動き方だけでもって、東京都あるいは東京圏の地位の大きさを推定してはならない。

大企業は、さまざまな形態のグループを組んでいる。その代表格が、「大企業集団」である。その六つのなかの四つが東京系である。大企業集団の構成メンバーは、自らが多くの関連企業を擁するとともに数え切れない程の下請企業を従えている。大企業集団のメンバー企業とその主な関連企業はひとところに立地することの便益は、インフォメーション・ネットワーク・システムがいかに高度化したとしても、低下することはないであろう。「東京一極集中」が問題になる前から日本の代表的大企業が東京に立地していたのであるから、それらのグループ化の進展と取引や金融を介しての関係範囲の拡大とその深化は東京本社のメリットを高めているから、過度な集積に起因する「外部不経済」が働いたとしても、本社が地方に分散することはありえないであろう。さらには現在の「混合経済体制」下においての中央行政機関の権限の強大さが、東京本社のメリットを引き上げている。この要因が東京圏と関西圏の本社立地数の差の一部を説明していると考えてよい。

既に紹介しておいたように、資本金10億円以上の大企業数についての東京圏のシェアは、昭和45～60年間あまり動いてはいない。つまり東京圏の集中度は上ってはいない。にもかかわらずなにゆえの「東京一極集中」なのかといえは、東京圏以外においてシェアの分散が発生していることによる。そしてその大きい原因は、関西圏のシェア低下にある。関西圏においても本社数は増えているが、東京圏との差数が昭和45～60年の間に2倍に広がり、千社を超えるようになってしまった。

各種経済活動指標について東京都と大阪府とを対比してみると、工業出荷額では大阪府が優位に立っている<sup>10)</sup>しかし卸売額や金融にかかわる指標で

は、大阪府の劣位格差は大きくしかも高まりつつある。情報産業に関しては格差は縮まりつつあるが、格差自体は極めて大きい<sup>11)</sup>。このように見えてくると、東京においては金融、商取引、さらには情報における集中度がきわ立っていて、金融や商取引では集中度が上昇傾向にある。そして前二者は、六大企業集団における核的な機能をなしており、後者は多様な企業間組織の紐帯としての重要性を増しつつある。このように、金融、商取引、情報の集中的な集積が、本社活動にとって有利な条件をなして、東京への誘引力として働くのである。

そのうえ日本経済の「国際的地位」が高まっていき、東京都が国際的「混合経済体制」における最強力な中核となる。当然のこととして、日本に進出する外国企業は東京都に拠点をおく。この動きにともなって、国際関係が浸透しつつある大企業さらには中堅企業などが、東京都に本社あるいはそれに準ずる機関を設置するのは不可避の勢いというべきであろう。

いわゆる「経済のサービス化」と「国際化」が現代経済における基幹的機能の東京への集中的集積を必然化することを見通して、その対応を図るべきであったのにそれを果たすことができなかつたために、さまざまな深刻な歪みが発生するに至っている。そしてそれを緩和しようとして機能の分散が唱えられているが、容易に成就できることではないし、ただ地価の高騰といった種類の外部不経済を理由に分散を押し進めていくべきではない。かかる外

10) 昭和59年の大阪府における工業出荷額のシェアは8.4% (昭和60年8.3%) で、製造業純生産額シェアは9.8%である。純生産額シェアが出荷額シェアを上回っているが、その乖離の度合は注8からも明らかなように東京都を著しく下回っている。

11) 卸売額における東京都のシェア (括弧内は大阪府) の推移を見ると、昭和45年は36.0% (大阪府20.8%)、51年34.8% (18.1%)、54年33.3% (17.2%)、57年37.8% (15.7%)、60年36.7% (16.0%)、東京都のシェアは、昭和45年の水準に復帰するような動き方を示しているが、大阪府はだいたいにおいて下がる傾向にあった。

情報サービス業における東京都のシェアは昭和48年56.6% (大阪府12.3%)、51年59.7% (12.8%)、54年59.7% (9.7%)、57年57.5% (11.1%)、60年53.9% (13.9%)。情報サービス業売上額だけでもって「情報機能」の規模を表わすことはもちろん不可能である。

部不経済は、それを克服するための施策を強めていくのが正しい行き方というべきであるからだ。

先に触れたことであるが、再度述べておくべきことがある。四全総が「東京一極集中」を背景的情勢として重視せざるをえなかった原因として、東京都の役割を強めた機能が少なからず存在していること、そしてその機能が現代政治経済体制において基幹的な部分をなしていることをあげなくてはならないが、それとともに大阪市においてその役割が弱まった機能が多かったこと、もちろんそのなかに基幹的なものが含まれていること、その結果大阪市の相対的地位が低下したことあげる必要がある。大阪市の地位の下落のなかには札幌市、仙台市、広島市、福岡市を始めとする全国の都市においてその役割が増強せしめられた機能が出現していることが、直接的ではないにしても影響している。このことは、「分散」を意味することとして評価されるであろうが、東京の立場からすると東京におけるそれぞれの機能の圧倒的な強さが保たれる限り、その強大さが高められることはないとしても、残りが多くの都市に「拡散」されることによってかえって東京でのその機能の相対的地位が上昇することがありうることを示している。だからいろいろな関係指標に依拠しての判断では、東京都のシェアが上昇しつつあるのかどうかというよりはシェアの高さにまずもって注目しなくてはならないと見るべきである。

このようなとらえ方の上に乗っての議論の焦点は、「東京一極集中」の実態の核心をどのように認識するかにある。私は、東京都への諸機能の集積態様は、現代日本の政治経済体制と不可分な関係にある、簡約的な言い方をすれば体制化されている、だからしてあらたな体制構築の展望なしにこの集積態様を改めることは困難である、と考えている。

## 地域の階層序列機構の改革

日本の地域構造は、階層序列構造をとっている。この構造は、道府県単位をもってしては正確に把握することはできない。東京都（といっても区部、もっと厳密に言えば千代田、中央、港、新宿の4区）が頂点に立ち、大阪市そして名古屋市（これらについても東京と同じようなことが、その程度は別としていえる）が、かなりの段差をもって東京の下位につき、以下札幌市、仙台市、広島市、福岡市などの広域中枢拠点都市、各県域中核都市、一般の都市、町村というように序列が下っていくことになる。

大阪市や名古屋市は、民間部門において独自の中心機能を有していて、東京と部分的な補完関係にある。しかし広域中枢以下の都市の殆どは、中央の機能をどれ程、どのレベルで代理しているのかによってそのランクが決められると見てよい。広域中枢都市においては、中央省庁の大きい出先機関があり、広域統轄の役割を負う大企業の支店が立地している。後者の特徴をとらえて、これらの都市を「支店経済」と呼称するむきもある。県域中核都市は県庁があり、広域中枢都市にある中央省庁の出先機関、大企業の支店によって統轄されている機関、支店が存在している。それ以下の都市になると、特別の都市を除いて、代理機能は少ないし、またあってもそのランクは低いのが普通である。

このような垂直的な統合機構が改革されない限りでは、「東京一極集中」構造が変わることはありえないのである。改革がこの機構内部から生起する場合と機構外から起動せしめられる場合とを考えることができる。

機構内改革であるが、民間企業の場合には大阪市、名古屋市さらには広域中枢都市における役割の増強を図ることはあるにしても、統合的機構を分割するようなことはありえない。国内分散よりも国際的分散を志向する大企業が増えていき、国内での管理系統は通信ネットワークシステムの高度化にともなって東京にますます統轄される可能性が大きい。従って工場と並んで地方の事務所の就業者数を減らす企業が増えてくるかもしれない。



一方、中央官庁においては、各省庁内の基幹的セクターが東京圏から離れることは考えにくい。垂直統合組織からはずれた機関が東京都さらには東京都圏域から移転することはありえたとしても、集中の是正とはならない。行政機構に関して追求すべきは、いかなる省庁のどの部分を転出させるかということではなくて、中央の権限をいかにして縮小し、地方の権限を拡大していくかにある。補助金制度の縮減など行財政機構の根本的改革に到達するうえで、地方がどの程度主導力を発揮できるというのか、そしてはたして分権体制の優れた運営を果たすことができるのかが問われることになるわけである。

地方分権への進展は、東京への本社立置の外部経済をそれだけ減らすことになるが、地方分権化が「混合経済体制」を大きく修正するようになるのかどうか、具体的にいつ政府の産業政策の範囲と影響力において目立った変化が出現するのかどうかという体制の根元にかかわる問題が答えられるべく将来に向けて残されている。

### 「地域の創造」の積極的な意義

全国の市町村のなかには、東京都（その中心部）を頂点として階層序列機構からはみ出しているところがある。そうなりうるのは、独自の存在理由を有しているからである。

京都市が序列機構のなかに組み込まれない領域をを多く有している代表格であることは、誰もが認めるであろう。人口1万2千人余りの大分県由布院町が、かかる地位の確立を目指して自主的な営為を重ねて注目を浴びていることもよく知られている。一般的にいわれる「観光地」や地場産業を擁する地域において、このような特徴づけを可能とするところが少なくない。ただこれらの地域のなかには、そのような地位を失いつつあるところが出ている。逆によく例に出される北海道池田町におけるように新たな地位の創造においてある成功を取めたところが現われている。

高度成長が屈折した昭和40年代後半において「地域主義」が唱導され、自主的な地域づくりの先導的な試みがなされてきたが、全国的にみて地域の「創造」と評価に値するものはそう多くはない。広域中枢都市や県域中核都市は一般的に人口や所得の伸びが大きいのであるが、しかしそれら全ての都市において独自の機能が集積されているわけではない。すなわち四全総のいう「極」は、その大小は別として非常に少数にとどまる。まして多数の市町村では「まちづくり」の叫びが空転しているように見受けられる。直ちにその効果が人口増加、所得成長となって表われることによって「東京集中」現象に対して即効的な修正作用を及ぼすことはありえないとしても、各市町村が自己の存在理由を実態化していかないと、総合的な意味での地域格差は長期的にみて縮小傾向をたどることはないであろう。

ではなぜ、独自の「地域創造」が効果的に推進できないのであろうか。多くの理由のうち二点が重視されるべきである。

一つは、民間の主体的条件が脆弱であることである。関西圏と東海圏を除く地方全体では資本金10億円以上の企業が増えて、関西圏と同じ位の数となっている。おそらく広域中枢都市のある道県において多いのであろうが、単純な平均数をとってみても大企業は非常に少なく、地方経済は殆ど中小企業を活力源としている。これだけでは「活性化」はできないということで県外大企業の工場を誘致しようと努めてきたし、今日においてもその努力が重ねられている。しかし既に述べたように、全ての地方が工場や事務所の進出の恩恵を受けるとはいえないし、もし工場や事業所の誘致をてことして「活性化」を図ろうというのであれば、「地域づくり」を特に問題とすることはないのである。

現代の技術進歩の特性<sup>12)</sup>は、製造業における中小企業にさまざまな新しい事業機会を生み出している。すなわち下請け型を脱した自立型の中小企業、

12) 西田稔「技術進歩と産業組織」(社会・経済システム学会『社会・経済システム』第5号, 1987年11月)。

技術開発型企业などの出現、さらには中小企業の「融業」による新分野の創設が期待されている。そしてまた「経済のサービス化」は中小企業の事業機会を広げていて、サービス業自体において新産業開発の可能性を大きくしている。今求められているのは、個々の産業部門の拡充にとどまらず、複数の部門の融合による特色ある産業複合体の形成である。その対象は製造業にとどまることはなく、第1次産業、第2次産業、第3次産業を横断した複合体も十分成立可能なのである。

問題は地域の中小企業の「活力」、すなわち研究・開発力、生産力、営業力にある。従ってこの「活力」をいかにしてどの程度高めていくかが課題となる。そして産業構造の変化には、企業という組織のあり方の変革を不可避なものにしているし、企業間、産業間の新しい組織形成の誘因となる。地域において、活力のある企業を増やししながら、それらの組織化を進めていかななくてはならないが、まずもって組織化の方向づけが的確になされる必要がある。中小企業の組織化は、個々の活力の弱さを相互補完関係を結ぶことによって克服することを目的として、主として同一業種内で試みられてきたのであるが、現在は異業種間、異業態間の連携・融合が求められている。かかる組織化における成否は、いかなる企業が構成メンバーになるのかということとともに優れたオーガナイザーの存在にかかっていると考えるべきである。そしてもう一つのポイントは、組織化にともなうコストを誰がどれだけ負担するかにある。中小企業が共同できても負担の高さによる限界をいかにして越えるかが、問われることになる。

「地域創造」の第二の要件として重視しなくてはならないのは、地方における行政のあり方である。地域にとってなにが戦略的な課題をなしているかを見極めて政策体系を自主的に組んでいるとはかぎらないという点が、地方行政の深刻な問題となっている。中央が用意する補助金付きのメニューにあまりにも頼り過ぎていて自主性が欠落している。従って変化を起動できないのはもちろんのこと、変化への適応もままならない状況にある。これまでの行きがかりにとらわれていて、発想の転換を阻む桎梏が多すぎるということ

もある。中央の縦割り行政が持ち込まれているために、融業・複合といった事業にはいく多の壁が立ちはだかり取り組みにくい。

「地域創造」のためにはグランド・デザインを作成し、それをもととする計画を立て、事業を起こしていかなくてはならないが、デザイン、計画を自らでつくり出す能力が十分に備わっていない地方行政体が少なくはないのである。そして中央が用意するプロジェクトに振り回されるというケースが多い。なんでもよい中央から資金の導入ができさえすればよいという姿勢である。

「東京一極集中」の改革は、中央集権から地方分権への転換を必須条件とするが、たとえ中央が改められても、地方に十分な行政能力がなければ分権の実効はあがらない。われわれが望みたいのは、地方が分権システムの確立において主導的役割を果たすことであるが、現状ではかなえられそうにないようだ。だとすれば、この改革は中央にすべてを委ねざるをえない破目となる。

しかしながら、地方における主体的な「地域創造」が意欲的に推進されない限り、四全総に即応した「東京非集中化」＝「多極分散」の施策が中央によって打ち出されていっても、現代の政治経済体制の改革に通ずる地域構造の变革は成し遂げられない。<sup>13)</sup>

---

13) 故山本教授が、山口県玖北地域（本郷村、錦町、美川町、美和町の四町合わせた総人口が1万5千人、昭和35年から4分の1世紀を経過するなかで半減し、しかも今日でも人口の減少が続いている）を対象として打ち建てた「ふるさとづくり」の実践的論理は、「県内における最も弱い地域を離陸させることが山口県振興の中心課題をなしている」（氏は「弱者の論理」と名づけている）との目的意識のもとで極めて卓越した内容のものとなっており、そして教授が「山口方式」を強調するように「地域創造」を進めるうえで他に類例を見出しにくい実に的確な指針が豊富に盛り込まれている。