

地域開発政策の論理と帰結～一全総・新全総を中心に～（上）

菊地 裕幸*

In the rapid economic growth age, Japan government declared the purpose of narrowing the large economic gap between regions in the regional development policies.

However, the purpose was the deception and actually the government couldn't narrow the gap but gave priority to making economic growth maintain.

The regional development policies based on such an economic principle cannot but cause various social problems, and it was failure as a result.

はじめに

高度成長期の地域開発政策は、大都市部と地方部との経済的格差拡大の動向を踏まえ、地域間格差を是正し、地域間の均衡ある発展を目指そうとするものであった。たとえば、1962年の「全国総合開発計画」は、「地域間の均衡ある発展をはかるため、長期的かつ国民経済的視点にたった国土総合開発の方向を明らかにすること」を、その意義として掲げていた。

しかし、実際にはそのような所期の目的は達成されるどころか、逆に地域間のバランスはますます崩れ、さまざまな形で問題が噴出した。すなわち、地方部の人口は若年者を中心に大都市へ大規模に移動し、地方では過疎問題、大都市では過密、都市問題が勃発した。地方の基幹産業である農林漁業は低迷し、期待された工業の進出も一部を除いて限定的なものに過ぎなかった。さらに工業地帯はもとより全国津々浦々に公害がまき散らされ、地域住民は生命、生活の危機に晒されることとなってしまったのである。

この時代の地域開発政策では、なぜ、「地域間格差の是正」や「地域間の均衡ある発展」といった崇高な目的が掲げられつつも、実際にはそれとはほど遠い帰結となってしまったのであろうか。また、政策や公共投資はそのような目的に対して整合的・効果的なものだったのであろうか。さらに、そのような政策は、どのような理論・思想に基づき、結果として地域社会にどのような帰結をもたらしたのであろうか。本稿ではこのような問題意識のもと、「全国総合開発計画」および「新全国総合開発計画」を中心として地域開発政策の論理とそれがもたらした帰結について明らかにしていくこととしたい。

以下、第1節では、「全国総合開発計画」および「新全国総合開発計画」では「地域間格差の是正」（地域間の均衡ある発展）という目標が掲げられていたにもかかわらず、実際にはそれが「建前」ないし「まやかし」であった事実を明らかにする。第2節では、この時期の公共投資の地域間配分状況を検証し、それが大都市部や太平洋ベルト地帯重点型であり、それ以外の地域では貧弱な公共投資しか行われなかった実態を明らかにする。第3節では、このような地域開発政策がいかなる理論や思想に基づくものであるかを示すとともに、その内容について批判的検討を行う。第4節では、一全総、新全総が地域社会にもたらした帰結について明らかにする。そして最後にまとめとしたい。

キーワード：地域開発政策、地域間格差是正、公共投資地域間配分、行財政関係の変質、経済主義

* 本学経済学部准教授

1. 一全総・新全総における「地域間格差是正」の論理

(1) 全国総合開発計画

「全国総合開発計画」(以下「一全総」)は1962年10月、池田内閣のもとで閣議決定された。「一全総」は、①既成大工業地帯における社会資本の「隘路」や「密集の弊害」が激化していること、②既成大工業地帯とそれ以外の地域との間の生産性の開きが大きくなり、地域格差が拡大していること、という2つの重大な地域的課題を指摘した上で、その「解決につとめ、地域間の均衡ある発展をはかるため、長期的かつ国民経済的視点にたった国土総合開発の方向を明らかにすること」を、その意義として掲げた。また、「『国民所得倍増計画』および『国民所得倍増計画の構想』に即し、都市の過大化の防止と地域格差の縮小を配慮しながら、わが国に賦存する自然資源の有効な利用および資本、労働、技術等諸資源の適切な地域配分を通じて、地域間の均衡ある発展をはかること」を、その目標として掲げた。このように、「一全総」ではその意義や目標として、「地域間格差の是正」や「地域間の均衡ある発展」が前面に出て強調されている。

しかし、ここで注意しなければならないのは、上記の「『国民所得倍増計画』および『国民所得倍増計画の構想』に即し」という記述である。これは具体的には何を意味するのであろうか。

「国民所得倍増計画」は、10年で「国民総生産を倍増して、雇用の増大による完全雇用の達成を図り、国民の生活水準を大幅に引き上げること」を目的として1960年12月、池田内閣のもとで閣議決定された。具体的には、経済成長をさらに堅固なものとして持続させるべく、太平洋ベルト地帯を中心に大規模な社会資本拡充のための公共投資を行うというものであり、その大前提をなしている論理が「経済合理性の尊重」であった。すなわち、「国民所得倍増計画」は、有限な諸資源を投資効果の最も大きい地域に重点的に配分することによって「経済成長の隘路」を克服するとともに、さらなる経済成長を図ろうとするものであり、そのような観点から、既成大工業地帯やその周辺部、太平洋ベルト地帯が重要なターゲットとされたのであった。

つまり、「一全総」が「『国民所得倍増計画』および『国民所得倍増計画の構想』に即し」というのは、端的に言えば、このような「国民所得倍増計画」の目的に反することのない範囲内で地域開発政策＝地域間格差是正策が行われなければならない、ということであり、ここに「一全総」は、実質的には「国民所得倍増計画」に従属するものとして位置づけられたのである。

ところで、一般に経済成長と地域間格差是正とはトレード・オフの関係にあると言われる¹。有限な諸資源を、集積度や経済効率の高い地域に重点的に配分することによって、一国全体の経済成長は促進される一方、そのような地域と経済後進地域との経済的格差拡大は不可避となるであろう。また、地域間の経済的格差是正の目的のために経済後進地域に重点的に諸資源を配分したならば、格差は縮小するであろうが、一国全体の経済成長率は鈍化するであろう。

本来、「経済成長」を主眼とする「国民所得倍増計画」と、「地域間格差の是正」(地域間の均衡ある発展)を主眼とする「一全総」は、二律背反的な計画・政策であり、よほどバランスよく調整しない限り両方の目的をともに実現することは困難である。そこで「一全総」策定に際しては、先行経済計画の「国民所得倍増計画」を主とし、あくまでその範囲内で地域開発が行われるよう「配慮」がなされたのである。

そのような配慮の跡は、「一全総」のところどころに見られる。たとえば、「第1章 第4節 地域開発の基本構想」では、「都市の過大化を防止し、地域格差を縮小するためには、まず工業の分散をはかることが必要である」としつつも、一方では「工業の分散にあたっては、長期的視野にたつて国民経済全体からみて、開発効果を最大にするよう考慮されなければならない。このためには工業を全面散布的に分散させ

1 たとえば、石川(2000)43ページ参照。

るのは、民間資本にとっても社会資本にとってもその効率をそこない、また投下資本量にはおのずから限度があるので、工業の適正な配分は開発効果の高いものから順次に集中的になされなければならない」と、効率性や開発効果を考慮すべきだと指摘している。そして、そのような観点から打ち出されたのが「拠点開発方式」であった。

「拠点開発方式とは、東京、大阪、名古屋およびそれらの周辺部を含む地域以外の地域をそれぞれの特性に応じて区分し、これら既成の大集積と関連させながらそれぞれの地域において果たす役割に応じたいくつもの大規模な開発拠点を設定し、これらの開発拠点との接続関係および周辺の農林漁業との相互関係を考慮して、工業等の生産機能、流通、文化、教育、観光等の機能に特化するか、あるいはこれらの機能を併有する中規模、小規模開発拠点を配置し、すぐれた交通通信施設によって、これらをじゅう状に有機的に連結させ、相互に影響させると同時に、周辺の農林漁業にも好影響を及ぼしながら連鎖反应的に発展させる開発方式である。」

大規模な開発拠点には、「工業開発拠点」と「地方開発拠点」とがあり²、このうち「工業開発拠点」としては、1962年に制定された「新産業都市建設促進法」および64年に制定された「工業整備特別地域整備促進法」に基づいて、全国で15の新産業都市と6つの工業整備特別地域が指定された（〈図表1〉）³。

〈図表1〉を見て直ちにわかるのは、15の新産業都市と6の工業整備特別地域の合わせて21都市・地域のうち、約半数の10都市・地域が太平洋ベルト地帯に位置しているということである。もっと言うならば、工業整備特別地域はすべて太平洋ベルト地帯に位置している。これはまさに、「一全総」が「経済成長」を主眼とする「国民所得倍増計画」に配慮した妥協の産物であることを示している。すなわち、当局は当初、太平洋ベルト地帯に位置する都市は、新産業都市として指定しない方針であった。ところがその後、経済成長派の巻き返しにあい、ベルト上のいくつかの都市を新産業都市に指定するとともに、やはりベルト上の6地域を工業整備特別地域として、新産業都市とほぼ同格に位置づけざるを得なかったのである⁴。

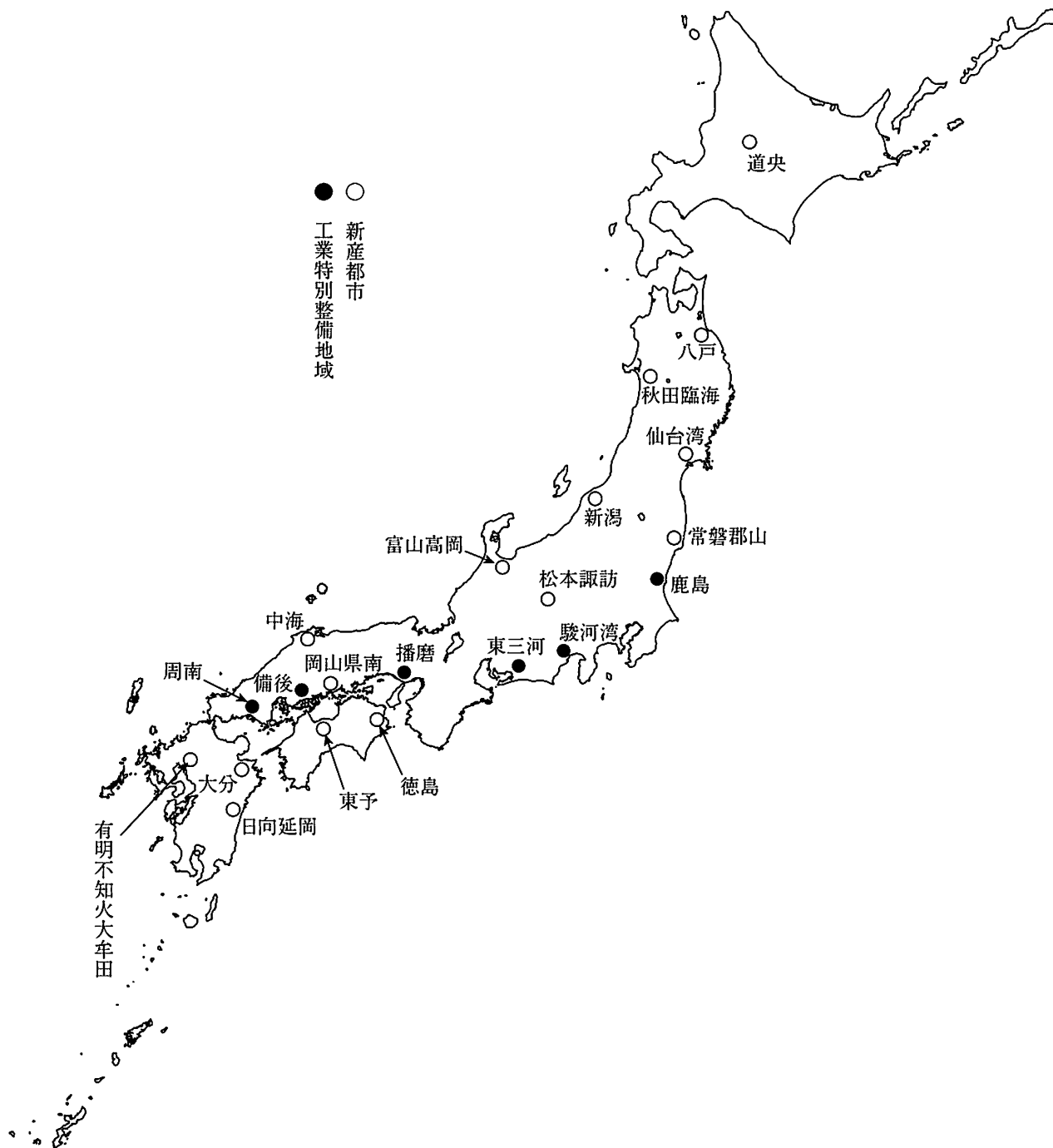
次節で検証するように、この時代の地域開発政策としての公共投資の配分は、「地域間格差の是正」や「地域間の均衡ある発展」を掲げていたにもかかわらず、結果としては、大都市部や太平洋ベルト地帯重点配分型であった。藤井（2004）は「低所得地域の側からの格差是正要求が強まるなかで、ベルト地帯における公共投資のシェアが高水準で推移したのは、ベルト地帯構想が現実の公共投資の地域配分に反映されたことを意味すると見るべきであろう」（245ページ）と述べているが、地域開発政策あるいは公共投資政策は、「国民所得倍増計画」や太平洋ベルト地帯構想によって強く規定されていたのである。

ただ、そうは言ってもこの時代には、大都市部における「密集の弊害」と地方部における低生産性、低所得、雇用不足等ともなう人口（特に若年者）の流出などといった地域問題が激化しており、とりわけ地方にあっては経済開発の要請が強かったことも事実であった。自民党を中心として、そうした要請に応えるためにも、太平洋ベルト地帯だけでなくその他の地域においても積極的に経済開発を行っていくという姿勢を見せる必要があったのであり、このような背景・流れの中で、表向きは「地域間格差の是正」「地域間の均衡ある発展」を掲げつつも、その実は「経済成長」や「経済合理性の尊重」を大前提とする「国民所得倍増計画」に従属するといった、二律背反的であいまいな形の「一全総」が、いわば妥協の産物として実施に移されたのである。

2 「工業開発拠点」（新産業都市および工業整備特別地域）に比べて「地方開発拠点」（中枢管理機能都市）はやや影が薄かったようである。その理由について下河辺（1994）は新産業都市指定をめぐる「陳情の華やかさと新聞での記事の量で決まった」と指摘している（98ページ）。

3 新産業都市は、道央、八戸、仙台湾、秋田湾、常磐郡山、新潟、松本諏訪、富山高岡、中海、岡山県南、徳島、東予、大分、日向延岡、不知火・有明・大牟田（秋田湾は65年、中海は66年に追加指定）。また工業整備特別地域は、鹿島、東駿河湾、東三河、播磨、備後、周南。

4 藤井（2004）244ページ。



図表1 新産都市と工業特別整備地域 (1976年10月現在)

出所) 本間義人『国土計画の思想』8ページより。

(2) 新全国総合開発計画

「一全総」による地域開発政策の推進にもかかわらず、過疎・過密問題はさらに激化した。公害問題も各地で続発した。明治以降に整備された社会資本の老朽化やその更新も懸案となってきた。この間の事情と今後の方向性について、「新全総」前文は次のように記している。「(全総) 計画策定後今日に至る経済成長が年平均10.9%と世界史上に例を見ない高さで推移し、地域経済社会の変化が急務であることもあって、過密・過疎現象はますます深刻化しており、事態の解決は容易ではない。過密・過疎現象を基本的に解決し、経済社会の飛躍的發展を図るためには、現在進められている種々の対策の成果を踏まえつつ、国

土地利用の硬直性を打破し、新しい社会へ積極的に対応し、新しい環境を形成するという観点から、国土利用の抜本的な再編成を図る以外にない。」

かくして、1969年5月、佐藤内閣の下で「新全国総合開発計画」（以下「新全総」）が閣議決定された。

「新全総」の「基本的目標は、つぎの4つの課題を調和せしめつつ、高福祉社会を旨として、人間のための豊かな環境を創造すること」とされた。4つの課題とは以下の通りである。「(ア) 長期にわたって人間と自然との調和を図り、また、将来都市化の進展に伴っていっそう深刻化すると考えられる国民の自然への渴望に応ずるために、自然を恒久的に保護保存すること。(イ) 国土の利用が一部の地域に過度に偏して、効率を低下せしめることのないよう、全国土を有効に活用するため、開発の基礎条件を整備して、開発可能性を全国土に拡大し、均衡化すること。(ウ) それぞれの地域の特性に応じて、それぞれの地域が独自の開発整備を推進することによって、国土利用を再編成し、効率化すること。(エ) 経済的、社会的活動が活発化し、ますます経済社会の高密度化が進むにつれて、国民生活が不快と危険にさらされぬよう、都市、農村を通じて、安全、快適で文化的な環境条件を整備、保全すること。」

また、過疎・過密問題、地域間格差問題への対処については、以下のように記されている。「(ア) 大都市における過密問題に対処するため、…(中略)…社会資本の整備を行なうばかりでなく、…(中略)…大都市に立地することが不適當な工業等の機能を徹底的に分散するなどにより、大都市の諸機能を再編成し、中枢管理機能を集中強化するための方策を講じ、あわせて、防災、公害防止等の観点から根本的な大都市の改造を行ない、安全で機能的な都市構造を組立なければならない。(イ) 人口流出の激しい地域等における過疎問題に対処するため、…(中略)…効率的な産業開発や観光開発を進めることが可能な地域は、その地域の特性に応じて積極的な開発を進め、集落の再編成を含めて生活環境条件の向上のための施策を講じなければならない。しかしながら、効率的な開発を進めることが困難な地域については、社会保障、集落の移転統合等の施策を総合的に講じなければならない。(ウ) 地域格差問題については、1人当たり生産所得の格差よりもむしろ生活水準の格差、とくに社会的な生活環境水準の格差に問題があるという観点から、地方の中核都市の社会的環境整備を図るとともに、周辺地域の生活環境も地方の中核都市と一体となって一定の水準を保持しうるような施策を講じなければならない。また、大都市からの遠隔の地であって経済開発の遅れた地域においても、開発の可能性を確保しうるよう、それらの地域と大都市を結ぶ新交通通信体系を整備するなどにより、国土の均衡ある開発の基礎条件をつくり上げることが、地域格差問題に対する新たな課題である。」

ここからは、生活水準格差の是正、地方と大都市を結ぶ新交通通信体系の整備など、「一全総」とはややニュアンスの異なる主張が見られるものの、それでも過疎・過密問題や地域間格差を問題とし、その是正を図っていくという看板が「新全総」においても依然として掲げられていることが理解できよう。

しかしながら、その一方で、特に(ア)の記述には、注意を要する。「新全総」では、「一全総」に引き続き「地域間格差の是正」が目標として掲げられてはいたものの、そのための具体的な政策は、大都市の「中枢管理機能を集中強化する」一方、「大都市に立地することが不適當な工業等」を地方に分散させ、交通・通信ネットワークを整備することを通じて大都市と地方とを結合することだというのである。これはいわば、「日本全体を一つの有機体とし、頭脳部分を大都市圏（とくに東京圏）に集中させ、地方圏はその手足として機能しうるように合理的に機能を再配置⁵しようとするものであり、大都市と地方の役割分担を明確に打ち出したものであった。

このように、国土を機能面からとらえ、大都市と地方とで地域間分業の徹底化を図ろうとした点は、「新全総」の大きな特徴の1つであった。しかもそれは、「新全総は、経済計画とお別れをして、独自の道を

5 山崎（1998）179ページ。

図表2 ブロック別人口フレーム (新全総)

(万人, %)

	1965年	1985年(1)	1985年(2)	1985年(実績)
北海道圏	517 (5.2)	470 (3.8)	630 (5.2)	568 (4.7)
東北圏	1,151 (11.6)	970 (7.9)	1,100 (9.0)	1,221 (10.1)
首都圏	2,696 (27.2)	4,050 (33.1)	3,850 (31.5)	3,762 (31.1)
中部圏	1,649 (16.6)	2,250 (18.4)	2,050 (16.8)	2,020 (16.7)
近畿圏	1,804 (18.2)	2,600 (21.3)	2,450 (20.0)	2,265 (18.7)
中国圏	1,085 (10.9)	980 (8.0)	1,100 (9.0)	1,198 (9.9)
九州圏	1,237 (12.5)	1,100 (9.0)	1,200 (9.8)	1,323 (10.9)

(注) (1)は、中枢管理機能および生産機能がともに大都市圏に激しく集中した昭和30年代の勢が今後も持続するとした場合。

(2)は、積極的に新ネットワークが整備され、これに対応した産業資金供給の地域配分を通じて、中枢管理機能は大都市に集中するが、生産機能は大幅に地方に分散するとした場合。

三重県、福井県、滋賀県は中部圏、近畿圏どちらにも含まれている。

(出所) 山崎 (1998) 180ページより。

20年計画という形で歩み出した」という下河辺 (1994) の言にもあるように (108ページ), 「一全総」とは異なり、経済計画に従属することなく独自の国土計画として、いわば「国家100年の大計」の観点から策定されたものだったのである。

しかし、このような大都市と地方の役割分担論あるいは大都市における中枢管理機能集中強化という方向性は、果たしていかなる根拠に基づいて、過疎・過密問題を解消に向かわせ、地域間格差を是正するというのであろうか。「新全総」は「これ (中枢管理機能の集中強化と交通・通信ネットワークの整備一筆者注) を実施することによって、その地域が飛躍的に発展し、漸次その効果が全国土に及び、全国土の利用が均衡のとれたものとなる」と極めて楽観的な見解を示しているが、甚だ根拠薄弱であると言わざるを得ない。『新全国総合開発計画』の見通しは、独断以外の何ものでもない」と川島 (1969) が痛烈に批判しているように (357ページ)、この根拠の乏しい構想・政策は、結果的にはさらなる東京一極集中および地方の衰退をもたらしてしまった。このことについては、後述する。実際、〈図表2〉の通り、計画当局でさえ、格差是正どころか今後さらに首都圏への人口集中は避けられないと想定していたのである。「新全総」においても、「地域間格差の是正」という目標は、建前ないし根拠なき楽観論にすぎなかったのである。

なお、「大都市に立地することが不適当な工業等の機能を徹底的に分散する」ための枠組みは「大規模開発プロジェクト構想」と名付けられ、具体的には苫小牧東部地区、むつ小川原地区、西瀬戸内地区および志布志湾地区を中心とした西南地域大規模工業基地などが念頭に置かれた。そのいずれもが地域開発史上、空前の大失敗に終わり、あるいは激しい住民反対運動を招いてしまったことは、周知の通りである。

次節では、「一全総」および「新全総」における「地域間格差の是正」(地域間の均衡ある発展) という目標が、実際には建前やまやかしに過ぎなかったことを示すべく、現実の公共投資の地域間配分状況を見ていくこととしたい。

2. 公共投資地域間配分の実態

(1) 「一全総」時代 (1960年代)

〈図表3〉は、1955年から74年までの公共投資の地域間配分状況を示したものである。

まず1960~64年の公的投資について見てみると、前期 (55~59年) と比べて全国に占める比率が上昇しているのは、南関東、甲信越、山陰のみである。特に南関東は、前期の19.6%から25.4%へと飛躍的に比率を高めている。一方、北海道、東北、北関東、山陽、四国、北九州、南九州の各地域は軒並み大きく比

図表3 公共投資の地域別配分状況（1955～74年）

	面積の割合 (%)	55～59年の公共投資額(平均)		60～64年の公共投資額(平均)		65～69年の公共投資額(平均)		70～74年の公共投資額(平均)	
		金額 (億円)	比率 (%)	金額 (億円)	比率 (%)	金額 (億円)	比率 (%)	金額 (億円)	比率 (%)
北海道	21.1	3,143	8.4	7,183	7.6	13,771	6.9	31,457	6.8
東北	18.0	3,657	9.8	8,494	9.0	15,961	8.0	37,172	8.0
関東									
北関東	5.1	1,860	5.0	4,097	4.3	7,909	4.0	19,549	4.2
南関東	3.6	7,328	19.6	24,103	25.4	51,935	26.0	108,480	23.5
甲信越	8.2	2,137	5.7	6,294	6.6	11,265	5.6	22,936	5.0
北陸	3.4	1,489	4.0	3,662	3.9	6,606	3.3	14,312	3.1
東海	7.9	3,633	9.7	9,050	9.5	20,806	10.4	46,714	10.1
近畿	7.3	5,790	15.5	13,920	14.7	33,600	16.8	71,929	15.6
中国									
山陽	5.8	2,204	5.9	4,638	4.9	10,020	5.0	32,988	7.1
山陰	2.7	164	0.4	1,551	1.6	2,669	1.3	6,792	1.5
四国	5.0	1,589	4.2	3,123	3.3	6,503	3.3	16,591	3.6
九州									
北九州	4.8	2,491	6.7	4,784	5.0	11,521	5.8	31,696	6.9
南九州	6.5	1,813	4.8	3,626	3.8	6,855	3.4	17,799	3.8
沖縄	0.6	129	0.3	251	0.3	585	0.3	3,908	0.8
全国	100.0	37,865	100.0	94,773	100.0	200,005	100.0	462,321	100.0

(参考)

	55～59年の公的投資額(平均)		60～64年の公的投資額(平均)		65～69年の公的投資額(平均)		70～74年の公的投資額(平均)	
	金額 (億円)	比率 (%)	金額 (億円)	比率 (%)	金額 (億円)	比率 (%)	金額 (億円)	比率 (%)
太平洋ベルト地帯	20,902	55.2	55,423	58.5	125,503	62.7	286,084	61.9

注) 東北：青森，岩手，宮城，秋田，山形，福島

北関東：茨城，栃木，群馬

南関東（関東臨海部）：埼玉，千葉，東京，神奈川

甲信越：新潟，山梨，長野

北陸：富山，石川，福井

東海：静岡，岐阜，愛知，三重

近畿：滋賀，京都，大阪，兵庫，奈良，和歌山

山陽：岡山，広島，山口

山陰：鳥取，島根

四国：徳島，香川，愛媛，高知

北九州：福岡，佐賀，長崎，大分

南九州：熊本，宮崎，鹿児島

太平洋ベルト地帯：茨城県，埼玉県，千葉県，東京都，神奈川県，静岡県，愛知県，岐阜県，三重県，大阪府，兵庫県，和歌山県，岡山県。

出所)『県民経済計算年報』各年版をもとに作成。

率を低下させている。この時期，東京圏を中心とした南関東に重点的に公共投資が行われたことは，一目瞭然であろう。

この傾向は，次の65～69年においても継続しており，南関東は26.0%と比率をさらに上昇させている。一方でこの時期になると，東海や近畿でも比率の上昇が見られ，前期以上に大都市圏に重点的に公共投資の配分が行われたことがわかる。また山陽，北九州でも比率は上昇に転じており，その結果，太平洋ベルト地帯への公共投資は全体の62.7%を占めるに至った。それ以外の地域は前期に引き続いて比率を大きく低下させた。

次に，公共投資のこの傾向を，〈図表4〉人口の地域別分布の状況と照らし合わせながら見てみよう。「全

図表4 人口の地域別分布

単位：%

	1955(昭和30) 年	1960(昭和35) 年	1965(昭和40) 年	1970(昭和45) 年	
北海道	5.3	5.3	5.2	5.0	
東北	10.4	9.9	9.2	8.6	
関東	北関東	5.8	5.4	5.2	5.1
	南関東	17.1	18.9	21.2	23.0
甲信越	5.9	5.5	5.2	4.9	
北陸	3.0	2.9	2.8	2.7	
東海	10.5	10.7	11.0	11.3	
近畿	14.2	14.9	15.9	16.6	
中国	山陽	6.0	5.8	5.5	5.4
	山陰	1.7	1.6	1.4	1.3
四国	4.7	4.4	4.0	3.7	
九州	北九州	8.7	8.4	7.7	7.3
	南九州	5.6	5.3	4.7	4.3
沖縄	0.9	0.9	0.9	0.9	
全国	100.0	100.0	100.0	100.0	

国に占める人口の比率」と「全国に占める公共投資の比率」を見比べた場合、この期間（60～69年）を通じて後者（公共投資）が前者（人口）を上回っている地域は、北海道、南関東、甲信越、北陸のみであるが、近畿および東海は後期（65～69年）になると、後者が前者を上回るかほぼ同率になっている。興味深いことに、これらの地域は北海道を除けば、すべて本州の中央部に位置している。一方、それ以外の周縁的地域では、一貫して後者が前者を下回る結果となっている。

つまり、人口と照らし合わせた場合の地域別公共投資額（1人当たり公共投資額といってもよい）は、北海道を除けば、日本の周縁部（東北、中国、四国、九州等）に手薄く、中心部に手厚く配分されているのである。北海道は巨大な面積を有しており、その分公共投資額がかさむのは、ある意味において当然である。しかし、その他の周縁的地域では、単位面積当たりではもちろんのこと、人口1人当たりで見ても、公共投資額は中心部に及ばないのである。

一般的には、仮に1人当たり公共投資額が大都市部と地方部とで同じだった場合、大都市部は集積の利益を享受できるので、大都市部の方が地方部より投資効果は高くなる。そうであるならば、地域間格差（格差とは何かという問題はあるにせよ）を是正するためには、地方部（特に周縁部）により手厚い投資を行わなければならないはずである。ところが実態は逆であった。「格差是正の要求が存在したにもかかわらず投資の効率性を優先した」⁶地域配分が行われたのである。かくして、「一全総」における「地域間格差の是正」という目標はあくまで文言だけのものに過ぎず、実際の公共投資状況を見れば、それが「建前」ないし「まやかし」であったことは明らかである。

（2）「新全総」の時代（1970年代前半）

1970年代前半における公共投資の地域間配分状況はどうであろうか。

再び〈図表3〉を見ると、60年代とはかなり傾向が変わっていることがわかる。すなわち、南関東、東海、近畿と、60年代に重点的に公共投資が配分されていた大都市圏では、いずれも全国に占める比率を低下させている。また、これら地域の比率が低下したことにより、太平洋ベルト地帯の比率も低下している。

6 藤井（2004）221ページ。

一方、北関東、山陰、四国、南九州といった、60年代を通じて公共投資配分比率を低下させ続けてきた地域では、この時期に入って比率上昇に転じている。また、山陽や北九州は前期(65～69年)からの比率上昇傾向をこの期間に入ってからも持続させている。総じて、中国、四国、九州など西日本の各地域において、公共投資配分比率が上昇している。

北海道、東北、甲信越、北陸も、60年代を通じて公共投資配分比率を低下させ続けてきた地域であるが、こちらはこの期間に入って比率が上昇に転じることはなく、60年代から70年代前半まで一貫して全国に占める比率を低下させ続けたことがわかる。

次に、再び〈図表4〉を参照しつつ、「全国に占める人口の比率」と「全国に占める公共投資の比率」を見比べてみよう。そうすると、この期間(70年代前半)を通じて後者(公共投資)が前者(人口)を上回っている地域は、北海道、南関東、甲信越、北陸、山陽、山陰である。前期(65～69年)と比べて新たに山陽、山陰が加わった。ただ、山陰に関して言えば、公共投資が伸びたことは確かであるが、それ以上に人口減少の度合いが大きかったことが影響している。

一方、前期(65～69年)にこのグループに属していた東海および近畿では、この期間に入って前者(人口)が後者(公共投資)を上回る事となった。これは両地域とも、公共投資の伸び以上に人口増加が大きかったことによるものである。南関東が初めて全国に占める公共投資の比率を低下させ、かつ依然として大規模な人口増加を続けているにもかかわらず、依然として後者(公共投資)が前者(人口)を上回る状態を持続させていたのとは対照的である。南関東(特に東京)では、「密集の弊害」是正のためのみならず、中枢管理機能の集中強化の観点から、この期間においても相対的に手厚い公共投資が続けられたのである。

この期間において「全国に占める公共投資の比率」よりも「全国に占める人口の比率」の方が高い地域は、東北、北関東、四国、北九州、南九州、それに東海、近畿であった。このうち、東北や四国、九州といった周縁地域は、前述のように、いずれも70年代に入って公共投資の配分比率を上昇させている。しかしながら、それでも依然として、人口比率ほどの公共投資配分は受けていないのである。これらの地域は、55年から70年に至るまで一貫して全国に占める人口比率を顕著に低下させ続けているにもかかわらず、である。70年代に入ってこれらの地域の公共投資配分比率がようやく上昇に転じたのは確かであるが、それ以前があまりにも低すぎたのである。それゆえ、70年代に入ってから上昇に転じたとはいっても、そのような傾向を手放しで評価することはできない。

(以下次号)

* 本論文は、平成23年度科学研究費助成事業(学術研究助成基金助成金(基盤研究(C))の交付を受けた研究成果の一部である。

〈参考文献〉

1. 池上惇(1996)『現代経済学と公共政策』青木書店。
2. 石川祐三(2000)「経済発展と地域政策」(鹿児島経済大学地域総合研究所編『市場化時代の地域経済—九州とアジアの経済発展』第2章, 日本経済評論社)。
3. 岡田知弘(2005)『地域づくりの経済学入門』自治体研究社。
4. 川島哲郎(1969)「高度成長期の地域開発政策」(川合一郎ほか編『講座 日本資本主義発達史論』V・昭和30年代, 日本評論社)。
5. 小田清(1992)「国土総合開発計画と地域間格差の是正策について」(『北海学園大学経済論集』第39巻第3号)。
6. 小田清(2000)『地域開発政策と持続的発展』日本経済評論社。
7. 下河辺淳(1994)『戦後国土計画への証言』日本経済評論社。

8. 谷岡弘二・山田浩之(2000)「戦後の日本における地域間所得格差の推移とその要因について」(応用地域学会『応用地域学研究』No.5)
9. 田淵隆俊(1986)「地域間所得格差と地域間人口移動」(日本地域学会『地域学研究』No.17)
10. 中村剛治郎(2004)『地域政治経済学』有斐閣。
11. 根本博(2006)「地域格差是正策としての財政の役割」(金沢学院大学紀要『経営・経済・社会学編』第4編)
12. 藤井信幸(2004)『地域開発の来歴—太平洋ベルト地帯構想の成立』日本経済評論社。
13. 藤田武夫(1978)『現代日本地方財政史』(中巻), 日本評論社。
14. 本間義人(1992)『国土計画の思想』日本経済評論社。
15. 本間義人(1999)『国土計画を考える—開発路線のゆくえ』中公新書。
16. 宮本憲一(1973)『地域開発はこれでよいか』岩波新書。
17. 矢沢弘毅(1999)「戦後日本の地域開発政策は、はたして成功したのか」(日本地域開発センター『地域開発』No.412)
18. 山崎朗(1998)『日本の国土計画と地域開発』東洋経済新報社。
19. 経済企画庁(1962)『全国総合開発計画』
20. 経済企画庁(1969)『新全国総合開発計画』
21. 内閣府政策統括官室(2008)『地域の経済2007—自立を目指す地域経済』日本統計協会。