

地域政策と人口計画

—四全総・首都圏基本計画を中心に—

若 林 敬 子

I 地域政策における人口計画

地域政策の現段階的認識として、資本主義の展開過程で深化しつつある地域的不均等発展が、格差を是正すべく多方面にわたる施策を要請し続けてきたという前提が必要である。

地域政策は本来、産業振興施策を主としてきたが、必ずしもこれに限らず、市町村合併等の地域社会機構についての計画、さらには教育・文化・環境・福祉などの領域にも及ぶ。つまり産業基盤造成を主とした現状の変更を促進する地域開発から、次第に生活関連施設の整備、コミュニティ政策といった地域社会の統合や保全にかかわる領域も含まれるようになってきている。

こうした過程の中で、地域開発政策の中に登場する人口再配置、人口計画の考え方・位置づけも変貌をとげてきた。つまり産業基盤造成・地主導の地域開発期には、人口計画の用語こそ記されているが、生産効率主義の波及効果をテコとした有効性の乏しい不均等分布の軌道修正としての与件・枕詞にすぎなかった。それが昭和52年の第三次全国総合開発計画で初めて人口が第一義的に登場し、人口再分布と地方定着とを直接的・基本的に推進することによってこれまでの大都市人口集積を、生活環境・コミュニティ政策に立脚しつつ修正しようとする考え方を表示したのは、地域開発政策史上一つの画期を呈したといえよう。

しかしながらその内実と評価は、三全総が実質二・五全総ともよばれるように、単なるイメージ構想にすぎず、きめ手に欠くともいわれ、その後の実績が問題となる。さらには80年代に入り、四全総策定作業段階で人口等の東京圏集積が再び大きくなるとなり“東京圏一極集中構造”が議論沸騰している昨今である。

従来、人口移動をめぐる人口学者らの分析は、個々人間の移動行動結果を数量的に把握分析することは精密であっても、その決定要因分析にあたって、全体社会的視野での地域政策動向のサイドから人口現象を一度つき離して、国土政策との相互インパクトを射程距離に包めた分析は多くはなかったように思われる。本稿はやや間接的・周辺的アプローチで素材提供レベルに終わるかもしれないが、以下の諸動向を範疇にとりいれて、地域人口移動論を考えてみたい。

第1は通産省の行う産業・工場立地政策動向、第2は国土庁等の行う各種の国土・地域政策の網目配置、第3はテクノポリス構想で代表される大学設置・分散政策、第4は人口急増ないし、過疎の地方自治体が行う人口抑制・人口誘導の苦肉の条例や要綱。

さらに、重視すべき観点として、脱工業化・情報化社会の到来の中で、大都市人口研究にあたって“中枢管理機能論”、地域分布研究に“地帯構造論”がますます比重を重くしていることを再確認せざるをえない。最近の国土庁路線の中でも中枢管理機能分析をぬきにした東京論は骨格のぬけた軟体記述にすぎなくなっているところに、ここ数年の変化が読みとれよう。移動要因分析にあたっても同様である。

かつて“四大工業地帯”とよばれ、その後“三大都市圏”と位置づけられ、そして今“東京圏対その他”、と指摘される一方の大阪の地盤沈下はなんであるのか。東京が国内のみでなく国際拠点都市

として一躍抜きんでて、人口その他の集積の勢いを継続しているのは誰の目にも明らかとなってきた。ここに至り、もはや狭義の人口移動統計分析ではことたるまい。

II 新産都市・工特地域の人口計画と実績

戦後地域開発政策の出発は、昭和25年の「国土総合開発法」以降であり、電源開発のためのダムづくりに重点がおかれた“資源開発”に始まる。昭和30年代に入ると、工業化による地域開発へと転換され、“集中整備・既成地帯整備期”ともよばれるように既成工業地帯およびその周辺を中心に工業基盤づくりが進められた。つまり四大工業地帯を結ぶ太平洋ベルト地帯を中心とした臨海工業地帯が国の工場立地の地域的配置のあり方として示され、企業の経済合理性の尊重という大前提のもとに、行政投資と産業基盤整備のための社会資本の充実が大規模にふりむけながら産業の適正配置が推進されるというものであった。三大湾と瀬戸内海を中心とした埋立開発が戦後わが国港湾埋立面積の82%を占めていることはこのことを最も典型的に示す指標であるといえよう¹⁾。

ところが35年の「国民所得倍増計画」をまわった頃から地域格差が顕在化しはじめ、37年に「全国総合開発計画」が策定されるに至る。地域格差を是正し、過密都市の防止のため人口・産業の地方分散を進めるといふこの一全総理念は、その後三全総までの基本軌道となっていく。(この点四全総は東京集中の是認か否かで後述のように微妙な位置づけを含んでいる。)

この「地域格差是正のための工業分散を基軸とする地域政策」は、一方で大都市における工場、大学の新增設の制限(昭和34年「首都圏の既成市街地における工業等の制限に関する法律」、近畿圏も同様昭和39年制定)、他方で地方への分散促進という二つの方向で立法化された。後者はいうまでもなく、拠点開発方式としての37年の新産業都市と39年の工業整備特別地域に代表される。(低開発地域工業地区は36年に企業減税を手段として後進地域の工業開発を優遇しようとして制定)

猛烈な誘致合戦の結果、新産都市は、太平洋ベルト地帯を除く原則(岡山県南は例外)で後進地域の臨海部優先で15地区、さらに一全総で否定された太平洋ベルト地帯を対象とした工特地区6が加わり、実質計21を数えた。

それでは当初の課題どおり、これら拠点開発がどれ程の効果を果たしたのか、人口の実績を中心にフォローしてみよう(表1・2参照)。新産都市は跛行性が顕著であり、全体としては工特地域の達成率の方が高い。つまり「地方への工業の分散は意図したほどには進展せず、太平洋ベルト地帯に位置する地域に基幹産業が立地したにとどまっている。人口の面では人口の大都市地域への集中が進み……対全国シェアもやや増加したにとどまり、基本計画で予定したほどの効果はあらわれていない」とは国土庁自らの点検である²⁾。

ちなみに全国平均の5年毎人口伸び率は、30-35年4.7%、35-40年5.2%であるから、7地区の人口絶対減も含め、45年までは全国平均をかなり下まわる。45-55年は全国平均の7.0%、4.6%を上まわるようになるが、55-60年はほぼ全国平均に低下する。問題は「特に50年前半を中心に、地方への人口のU・Jターンの受け皿として大きく機能した」³⁾か否かの評価であるが、少なくとも表2でみるように5年前策定された昭和65年人口目標値を第四次基本計画(61年1月)はのきなみ大幅ダウンさせた。(新産都市の60-65年は1.3%を0.7%へ、工特は1.1%を0.8%に縮小改訂)

1) 運輸省所管の公有水面、港湾内埋立面積(昭20~61年3月造成中を含む)67,440haの内、東京湾は16,709ha、24.8%、伊勢湾8,474ha、12.6%、大阪湾10,948ha、16.2%、瀬戸内海18,810ha、27.9%、計81.6%を占める。戦後地域開発の先導的役割を果たしたのがこの臨海コンビナート埋立である。

2) 国土庁計画・調整局編『第三次全国総合開発計画』第3巻。人と国土別冊。1978年8月、p749。

3) 国土庁地方振興局編『地方産業拠点の新たな発展を目指して——第四次新産・工特建設整備基本計画』、1987年1月、p1-2。

表1 新産業都市・工特地域の面積・人口の5年毎伸び率と対全道県比・工業出荷額の全道県比

道	市町村数	面積 対全道 県比%	人口の5年毎伸び率							人口の対全道県比						工業対全 道県比	
			30- 35年	35-40	40-45	45-50	50-55	55-60	30年	35	40	45	50	55	60	51年	59年
			16.2	20.6	15.8	16.8	13.9	6.7	23.3	25.6	30.1	34.8	39.5	41.2	43.8	48.1	47.5
八	9	5,157	6.2	6.2	6.2	6.2	6.2	6.2	6.2	6.2	6.2	6.2	6.2	6.2	6.2	6.2	6.2
仙	3	1,088	12.1	4.0	5.8	10.6	10.6	10.6	10.6	10.6	10.6	10.6	10.6	10.6	10.6	10.6	10.6
台	6	1,063	14.6	8.3	10.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5
湾	9	842	7.2	2.7	5.4	7.5	9.7	9.7	9.7	9.7	9.7	9.7	9.7	9.7	9.7	9.7	9.7
秋	2	3,430	24.9	△0.5	0.1	2.6	6.3	6.3	6.3	6.3	6.3	6.3	6.3	6.3	6.3	6.3	6.3
山	3	1,342	10.7	3.3	3.6	6.2	8.3	8.3	8.3	8.3	8.3	8.3	8.3	8.3	8.3	8.3	8.3
郡	5	2,756	20.3	2.0	3.1	5.3	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4
警	6	2,334	54.9	1.9	1.8	5.1	7.2	7.2	7.2	7.2	7.2	7.2	7.2	7.2	7.2	7.2	7.2
本	6	1,509	14.9	△1.1	1.2	4.2	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0
訪	6	1,499	21.1	3.1	11.7	11.3	9.8	9.8	9.8	9.8	9.8	9.8	9.8	9.8	9.8	9.8	9.8
岡	4	795	19.2	0.6	2.5	6.3	7.7	7.7	7.7	7.7	7.7	7.7	7.7	7.7	7.7	7.7	7.7
海	4	1,440	25.4	0.0	△0.1	3.8	5.1	5.1	5.1	5.1	5.1	5.1	5.1	5.1	5.1	5.1	5.1
南	6	1,155	18.2	1.0	6.6	13.3	9.0	9.0	9.0	9.0	9.0	9.0	9.0	9.0	9.0	9.0	9.0
島	3	1,443	18.7	2.0	1.4	4.6	4.5	4.5	4.5	4.5	4.5	4.5	4.5	4.5	4.5	4.5	4.5
予	2	2,043	16.5	0.2	△1.2	2.3	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0
分	9	72,741	(7.3) ¹⁾	3.5	5.4	8.0	9.1	9.1	9.1	9.1	9.1	9.1	9.1	9.1	9.1	9.1	9.1
岡	74	72,741	(7.3) ¹⁾	3.5	5.4	8.0	9.1	9.1	9.1	9.1	9.1	9.1	9.1	9.1	9.1	9.1	9.1
日向	0	758	12.4	△3.7	8.6	15.5	28.5	5.4	5.4	5.4	5.4	5.4	5.4	5.4	5.4	5.4	5.4
延	6	1,588	20.4	6.0	10.1	9.8	6.9	4.4	4.4	4.4	4.4	4.4	4.4	4.4	4.4	4.4	4.4
明	4	777	15.1	2.9	6.6	8.4	11.7	4.4	4.4	4.4	4.4	4.4	4.4	4.4	4.4	4.4	4.4
大	11	1,929	23.0	4.0	11.3	12.1	8.1	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0
牟	7	1,543	9.9	0.8	7.4	6.9	4.6	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4
田	6	1,057	17.3	△0.5	3.9	8.3	6.1	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8
(新産全地域)	34	7,565	(2.0) ¹⁾	2.6	8.7	9.9	8.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5
鹿	108	80,306	(9.3) ¹⁾	4.5	6.3	8.5	8.9	3.4	3.4	3.4	3.4	3.4	3.4	3.4	3.4	3.4	3.4
島	246	80,306	(9.3) ¹⁾	4.5	6.3	8.5	8.9	3.4	3.4	3.4	3.4	3.4	3.4	3.4	3.4	3.4	3.4
河	0	758	12.4	△3.7	8.6	15.5	28.5	5.4	5.4	5.4	5.4	5.4	5.4	5.4	5.4	5.4	5.4
三	6	1,588	20.4	6.0	10.1	9.8	6.9	4.4	4.4	4.4	4.4	4.4	4.4	4.4	4.4	4.4	4.4
河	4	777	15.1	2.9	6.6	8.4	11.7	4.4	4.4	4.4	4.4	4.4	4.4	4.4	4.4	4.4	4.4
磨	12	1,929	23.0	4.0	11.3	12.1	8.1	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0
後	7	1,543	9.9	0.8	7.4	6.9	4.6	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4
南	6	1,057	17.3	△0.5	3.9	8.3	6.1	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8
(工特全地域)	34	7,565	(2.0) ¹⁾	2.6	8.7	9.9	8.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5
(新産・工特計)	108	80,306	(9.3) ¹⁾	4.5	6.3	8.5	8.9	3.4	3.4	3.4	3.4	3.4	3.4	3.4	3.4	3.4	3.4

注) 中海は鳥取・島根、不知火・有明・大牟田は福岡・熊本、備後は広島・岡山の各2県にまたぐ。市町村数は昭和62年1月現在。
出所) 国土庁地方振興局地方産業振興室資料より作成 1) 面積の()は対全国比 2) 58年データ 3) 全国人口比は新産10.8% 4) 同工特4.0% 5) 計14.8%。

表2 新産・工特各地域の人口目標とその実績

(単位:千人,%)

	第一次基本計画				第二次基本計画				第三次基本計画				第四次基本計画		出荷額の実績年平均伸び率実績									
	50年実績		50年目標		55年実績		55年目標		60年実績		60年目標		65年実績		65年目標		40年→45年		45年→50年		50年→55年		55年→59年	
	(A)	(B)	(C)	達成率 C-A B-A	(D)	(E)	達成率 E-C D-C	(F)	(G)	達成率 G-E F-E	人口	人口	人口	人口	人口	人口								
	35年実績	50年目標	50年実績	達成率 C-A B-A	55年目標	55年実績	達成率 E-C D-C	60年目標	60年実績	達成率 G-E F-E	65年目標	65年実績	達成率 G-E F-E	65年目標	65年実績	達成率 G-E F-E	40年→45年	45年→50年	50年→55年	55年→59年	40年→45年	45年→50年	50年→55年	55年→59年
新産地域	1,292	2,069	2,107	104.8	2,400	2,330	76.1	2,642	2,486	50.0	2,627	2,486	50.0	3,000	3,000	11.9	7.2	3.6	△1.4	11.9	7.2	3.6	△1.4	
道八	325	440	380	47.4	420	402	55.2	422	411	43.4	420	411	43.4	440	440	22.6	4.7	7.4	3.0	22.6	4.7	7.4	3.0	
仙台	800	1,050	1,058	103.4	1,180	1,134	61.9	1,221	1,184	57.8	1,225	1,184	57.8	1,320	1,320	14.3	11.6	5.3	3.3	14.3	11.6	5.3	3.3	
秋田	298	430	346	36.8	380	372	76.0	401	382	35.0	398	382	35.0	440	440	4.4	7.7	2.3	0.7	4.4	7.7	2.3	0.7	
常盤	823	1,011	832	4.8	884	868	69.3	916	894	53.6	921	894	53.6	970	970	16.9	8.3	6.4	7.6	16.9	8.3	6.4	7.6	
新産	697	900	792	47.1	858	844	78.8	896	874	58.0	906	874	58.0	960	960	17.9	4.8	3.6	△0.8	17.9	4.8	3.6	△0.8	
松本	526	670	583	39.5	620	609	70.9	634	629	81.8	647	629	81.8	650	650	16.5	4.8	7.8	9.3	16.5	4.8	7.8	9.3	
富山	750	917	803	31.6	861	834	53.1	851	848	80.0	848	848	80.0	860	860	16.8	5.8	5.9	3.2	16.8	5.8	5.9	3.2	
高岡	540	605	565	38.6	599	595	88.1	628	611	49.4	628	611	49.4	660	660	16.5	3.8	7.8	3.5	16.5	3.8	7.8	3.5	
南	896	1,385	1,171	56.3	1,286	1,234	54.3	1,315	1,280	57.5	1,335	1,280	57.5	1,390	1,390	22.2	5.8	4.8	1.3	22.2	5.8	4.8	1.3	
徳島	454	619	501	28.2	540	527	67.2	554	542	56.6	554	542	56.6	570	570	16.3	4.3	4.4	3.6	16.3	4.3	4.4	3.6	
東	486	638	495	6.3	521	504	35.0	522	511	35.8	514	511	35.8	540	540	15.3	5.8	4.6	4.6	15.3	5.8	4.6	4.6	
大分	446	640	563	60.1	614	606	84.7	653	635	60.7	658	635	60.7	680	680	19.5	24.6	10.3	0.3	19.5	24.6	10.3	0.3	
日向	223	359	233	7.3	244	241	74.9	250	241	△1.9	250	241	△1.9	260	260	13.5	3.7	5.5	0.6	13.5	3.7	5.5	0.6	
不知火有明大牟田	1,479	1,662	1,470	△12.1	1,572	1,541	69.6	1,612	1,586	63.0	1,634	1,586	63.0	1,690	1,690	10.9	7.6	5.7	5.5	10.9	7.6	5.7	5.5	
新産地域小計	10,035	13,395	11,899	55.5	12,979	12,641	68.7	13,517	13,114	54.0	13,565	13,114	54.0	14,400	14,400	(40→50)	10.5	5.9	4.0	(40→50)	10.5	5.9	4.0	
工特地域	190	353	227	22.7	292	238	16.8	272	251	38.4	310	251	38.4	300	300	72.8	32.0	4.7	1.7	72.8	32.0	4.7	1.7	
鹿島	673	938	894	83.2	955	935	68.1	991	976	73.3	1,010	976	73.3	1,040	1,040	17.6	3.2	6.7	6.3	17.6	3.2	6.7	6.3	
河	489	677	609	63.6	680	642	46.5	685	670	64.8	729	670	64.8	730	730	16.0	6.9	9.6	7.4	16.0	6.9	9.6	7.4	
三	1,060	1,552	1,443	77.8	1,560	1,554	94.9	1,650	1,616	64.4	1,649	1,616	64.4	1,740	1,740	15.6	8.0	4.8	4.2	15.6	8.0	4.8	4.2	
磨	720	919	845	63.0	884	859	34.8	886	871	43.0	872	871	43.0	920	920	22.2	9.9	0.8	4.3	22.2	9.9	0.8	4.3	
後	380	586	438	28.4	465	454	57.7	492	462	21.2	470	462	21.2	530	530	9.0	3.1	1.9	6.7	9.0	3.1	1.9	6.7	
南																								
工特地域小計	2,412	5,025	4,456	78.2	4,836	4,682	59.5	4,976	4,846	55.8	5,040	4,846	55.8	5,250	5,250	(40→50)	12.2	4.2	5.0	(40→50)	12.2	4.2	5.0	
新産・工特地域合計	12,447	18,420	16,355	65.4	17,815	17,323	66.3	18,493	17,960	54.4	18,605	17,960	54.4	19,630	19,630	"	11.3	5.2	4.4	"	11.3	5.2	4.4	
全国計	94,302	-	111,940	-	-	117,060	-	-	121,048	-	*124,244	-	-	-	-	"	9.6	5.9	4.2	"	9.6	5.9	4.2	

出所) 国土庁地方振興局編『地方産業拠点の新たな発展を目指して—第四次新産・工特建設整備基本計画』昭和62年1月, P346~7から作成 参考欄は同局の旧資料より追加。

この人口実績で注視したいのは、四全総中間報告にいつ「域内過疎・過密の進行」⁴⁾との関連である。もちろん国土庁はこの「域」の範囲を定かにせず、その後提起が消えかけているが、全国面積の9.3%、60年人口1,796万人、全国人口の14.8%、354市町村を占めるこれら21地区がいかなる役割を果たしたか。11年前筆者は「どこから移動してきた人々の人口増加かを考えると、指定地区内あるいは県内他地域との人口のひっぱりあいにすぎず、県内格差を一層増幅して新たな地域内矛盾を生じているという側面を無視できない」⁵⁾と記した。今日、60年実績も含めて、再評価してみると、確かに岡山県南・大分・鹿島といった優等生地区もあるが、大型市町村合併に伴う指定拡大が“U・Jターンの受け皿”というよりは、指定地域とそれ以外の地域との間で、なお一層の県内人口分布の不均衡を生じたのではないか、つまり中間報告でいう地方中枢・中核都市への周辺小都市・農山漁村からの流入による穏やかな人口集中地区と、そこからはずれた範囲外の人口流出のすう勢という“域内過疎過密の進行”を開発が促進させたことを意味しないだろうか。しかしながら不知火・有明・大牟田、備後のように、これら中核的位置からもはずれてしまった地域があることを忘れてはならない。

Ⅲ 工場立地動向調査にみる集中と分散

通産省に工業立地指導室が新設されたのは昭和33年である。当時の企業立地は経済合理性に基づくものであり、四大工業地帯がいっぱいになればその隣接への拡大、つまり太平洋ベルト地帯への立地をその後10年間進める構想であった。

ところが既述した様に、地域格差是正が命題となった36年、通産省は工業適正配置構想を発表し、分散策へと軌道修正を行う。だが現実の立地動向でみれば、四大工業地帯から隣接へ、さらに外延への流れは依然継続し、40年代後半になってようやく地方への分散現象がではじめたといえよう（入浜権運動をはじめ環境問題が表面化した昭和52年7月の工業再配置計画では、基幹資源、工業の今後の立地のあり方は三大湾・瀬戸内海での立地を抑制することが打ちだされた。）その後は後述するように近年再び東京圏への集中に傾斜しはじめている点等、人口移動と工場立地との相関はかなり高いことが確認できる。

さて通産省立地公害局は、昭和42年以降毎年工場立地動向調査を行っている。「工場（研究所を含むがほぼ製造業を主）を建設する目的をもって1000㎡以上の用地（埋立予定地を含む）を取得（借地を含む）した者」で用地売買契約成立時点の調査である。

表3は、地域別立地件数と敷地面積の推移を示す。42年の5,853件、6,355haはオイルショック以降激減し、52年は1,278件、1,705haまで下がるが、59年から増勢に転じる。42年の時期には関東臨海、東海、関東内陸、山陽、北九州という太平洋ベルト地帯の立地が浮上するが、立地激減期に地方分散が同時並行する。近年は、関東内陸、南東北、東海といった東京から300キロ圏内の東京周辺集中が進行している。県別にみると、新潟、福島の一部は関東圏に入ったといってもよく、新幹線の影響がみうけられ、東京との結びつきの深さが地方経済の成長力を左右する。逆に、大都市を含む関東臨海、近畿臨海、遠隔地の北海道、北東北、南九州での立地は低迷している。

工場敷地面積の地域別シェアの変化をみたのが表4である。関東臨海、近畿臨海は昭和40年ストッ

4) 国土庁計画・調整局『四全総長期展望作業中間とりまとめ、日本21世紀への展望——国土空間の新しい未来像を求めて——』、1984年11月、p237。

5) 若林敬子「地域開発と人口移動—昭和40年代の開発と環境」『人口問題研究』第137号、1976年1月、p49。「実効性をもたなかった理由としては工業開発拠点以外に中枢管理機能を有する地方開発拠点の建設計画、および区分された過密、整備、開発の各3地域に対する強力な措置を講ずるなんらの具体的保証もなかった…。同時に進出企業の多くが……地元雇用は雑役・下請工ということになり、必ずしも誘致による急激な雇用増大や関連産業労働者の賃金水準の上昇には結びつかなかった…」

表3 工場立地動向一地域別件数と敷地面積の推移

(左列件数：右列 ha)

年	件数 (件)	敷地面積 (ha)	北海道	北東北	南東北	関東内陸	関東臨海	東海	北陸	近畿内陸	近畿臨海	山陰	山陽	四国	北九州	南九州														
42	4,432	4,315	114	197	124	100	392	283	445	543	731	728	804	928	239	106	243	199	276	283	93	62	353	357	126	228	347	224	145	77
43	4,345	5,407	161	160	130	109	432	308	418	1,766	567	400	851	712	284	219	274	478	276	284	87	61	327	447	110	166	323	235	105	62
44	5,853	6,355	115	234	173	169	528	856	590	756	903	793	1,357	1,583	387	284	333	373	363	222	72	37	392	376	137	150	353	354	150	150
45	5,129	6,160	139	433	184	287	462	554	509	699	586	526	1,080	984	362	300	326	647	335	307	95	46	376	433	155	104	314	475	206	365
46	3,303	3,581	99	172	160	134	327	268	333	495	325	357	506	415	272	236	234	284	193	173	56	32	273	390	124	95	214	308	187	219
47	3,730	4,556	160	232	178	174	547	542	421	532	320	347	472	607	262	149	189	253	116	194	85	77	273	303	129	106	296	262	282	777
48	5,088	6,241	264	481	277	415	838	852	675	1,016	413	368	597	897	359	275	213	275	171	172	137	71	267	429	208	187	429	564	240	240
49	2,415	3,776	142	224	141	169	394	637	317	518	175	154	279	592	120	129	93	101	113	90	48	42	152	247	117	171	194	290	130	415
50	1,487	1,655	74	109	63	57	176	151	152	218	144	108	179	223	103	72	48	56	111	104	57	26	108	77	41	93	139	197	92	166
51	1,528	2,443	93	74	60	167	160	137	194	169	175	708	209	285	70	205	55	65	100	163	24	13	82	64	77	109	136	152	93	133
52	1,278	1,705	91	93	61	151	126	509	173	199	126	156	129	152	57	68	43	41	94	45	17	11	145	83	58	27	94	113	64	57
53	1,353	1,210	84	98	74	55	139	133	206	241	136	90	170	151	49	43	48	42	76	56	15	16	65	45	86	71	113	89	92	83
54	1,959	2,026	183	263	96	116	234	165	256	303	179	153	223	286	84	65	54	70	141	177	49	34	105	87	88	87	159	114	108	105
55	2,097	3,302	145	198	115	111	233	236	308	439	242	230	272	485	74	69	85	109	148	518	34	32	100	124	100	60	143	292	98	129
56	2,091	2,552	116	304	139	296	287	226	308	379	227	227	227	289	98	106	60	74	139	100	35	20	109	188	100	77	159	176	87	89
57	1,882	2,109	84	112	106	88	206	177	283	283	191	181	204	337	124	240	57	67	146	114	28	22	114	94	109	98	128	186	102	114
58	1,856	2,242	97	318	111	109	223	359	322	311	150	147	197	213	114	105	62	62	109	67	37	55	98	116	95	53	114	224	127	102
59	2,364	2,969	109	107	155	160	338	433	404	451	198	212	273	326	131	186	75	123	137	177	35	39	109	148	72	118	164	322	164	166
60	2,537	2,992	110	143	180	241	356	386	425	587	195	175	266	429	155	190	69	87	151	103	38	31	193	221	94	120	164	187	141	92
61	2,524	3,897	113	106	112	803	366	453	479	549	176	184	334	738	136	174	92	180	120	103	24	27	147	124	122	96	179	159	124	203

注) 北東北(青森・岩手・秋田), 南東北(宮城・山形・福島・新潟), 関東内陸(茨城・栃木・群馬・山梨・長野), 関東臨海(埼玉・千葉・東京・神奈川), 東海(静岡・愛知・岐阜・三重), 北陸(富山・石川・福井), 近畿内陸(滋賀・京都・奈良), 近畿臨海(大阪・兵庫・和歌山), 山陰(鳥取・島根), 山陽(岡山・広島・山口), 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・沖縄).

出所) 通産省立地公署局「工場立地動向調査結果集計表」各年より作成。

表4 工場敷地面積と工業出荷額の地域別シェアの推移 (%)

	工場敷地面積										工業出荷額			
	敷地面積										出荷額			
	昭和40年	42-44	45-47	48-50	51-53	54-56	57-59	60-61	30年	40年	50年	60年		
1 関東臨海	19.5	11.9	8.6	5.4	17.8	8.0	7.4	5.2	24.8	30.0	26.9	25.6		
2 近畿臨海	14.1	4.9	4.7	3.1	4.9	10.4	4.9	3.0	21.6	20.2	17.0	14.2		
3 東海	17.0	20.0	14.0	14.7	11.0	13.9	12.0	16.9	16.4	16.2	16.9	19.1		
4 山陽	9.4	7.3	7.9	6.4	3.6	5.3	4.9	5.0	6.0	6.7	7.9	6.9		
	(60.0)	(44.1)	(35.2)	(29.6)	(37.3)	(37.6)	(29.2)	(30.1)	(68.8)	(73.1)	(68.7)	(65.8)		
5 関東内陸	7.2	19.2	12.1	15.0	11.4	14.7	14.3	16.5	4.5	5.5	7.8	10.6		
6 南東北	5.1	9.0	9.5	14.0	14.5	8.2	13.2	12.2	3.7	3.4	4.1	4.6		
7 近畿内陸	3.1	6.5	8.3	3.7	2.8	3.3	3.4	3.9	3.5	3.3	3.7	4.2		
	(15.4)	(34.7)	(29.8)	(32.7)	(28.7)	(26.2)	(30.9)	(32.6)	(11.7)	(12.2)	(15.6)	(19.4)		
8 北海道	5.8	3.7	5.9	7.0	4.9	10.1	7.3	3.6	3.2	2.6	2.5	2.0		
9 北東北	3.1	2.4	4.2	5.5	6.9	6.9	4.9	15.2	1.6	1.2	1.3	1.3		
10 北陸	3.5	3.8	4.8	4.1	5.9	3.1	7.3	5.3	2.8	2.3	2.4	2.3		
11 山陰	0.7	1.0	1.1	1.2	0.7	1.1	1.6	0.8	0.6	0.4	0.5	0.6		
12 四国	3.2	3.4	2.1	3.9	3.9	2.9	3.7	3.1	2.7	2.4	2.9	2.6		
13 北九州	6.3	5.1	7.3	9.0	6.6	7.6	10.0	5.0	6.9	4.6	4.5	4.2		
14 南九州	2.0	1.8	9.5	7.0	5.1	4.3	5.2	4.3	1.9	1.2	1.7	1.9		
	(24.6)	(21.2)	(34.9)	(37.7)	(34.0)	(36.0)	(40.0)	(37.3)	(19.7)	(14.7)	(15.8)	(14.9)		

出所) 通産省立地動向調査および工業統計表より作成 40年の工場敷地面積はストック

クで33.6%、48-50年に8.5%まで低下するが、60・61年は8.2%、他方遠隔地7地区は分散の波が終わり、南東北、関東内陸に傾斜している。61年は400haの内2地域で全国の49.3%、業種別には、電気機械、一般機械などの輸出依存型産業の工場立地が減少する一方、食料品、紙パルプ・紙加工品などの円高差益享受、内需依存型産業の伸びが61年の傾向であり、円高の明暗が反映している。

工業出荷額の地域別シェアを同表4でみると、関東内陸の急上昇（昭和40年の5.5%が60年に10.6%に）、近畿臨海の相対的低下が顕著であり、ここでも三大都市圏から拡大した東京圏・東京300キロ圏集中への配置転換が確認でき、本稿の主テーマである東京一極集中化傾向の論証を裏づけする。

ところで工場立地の地帯構造を考える上で注意すべきは、技術先端型業種（電算機、電気計量器、電子機器部品、電子応用装置、医療用機器、光学機械、レンズ、医薬品、通信機器）が急速に伸びていること（53年に80件115ha、56年260件440ha、60年410件744ha、全業種件数比は53年5.9%、56年12.4%、60年16.2%——面積では24.9%）、その立地地域は関東内陸と南東北のみで計44.5%を占めていることである。

外資系企業（外資比率50%以上）は60・61年の2年間で52件、企業研究所は同66件と活発化しているが、関東圏（臨海と内陸）で前者が44.2%、後者が62.1%が集中している。又、東京都と神奈川県のみで光ファイバー、光通信関連機器は全国の59.1%、電子計算機関連装置51.6%、産業用ロボット40.3%、医用電子機器37%、が集中している。

以上の様に国際化傾向、研究者の東京圏への集中・誘引、先端技術産業という脱工業化社会の産業構造の転換に伴う先進部門になればなる程、東京圏集中が急速かつ明白であり、所得格差も再拡大の途にある。

ところで工業再配置法第2条は、移転促進地域（首都圏では、東京23区、武蔵野市全域、三鷹、横浜、川崎、川口市の一部、中部圏は名古屋旧市街地、近畿圏では、大阪市全域、堺、守口、東大阪、神戸、尼ヶ崎、西宮、芦屋市の一部）を指定し、過密地域に所在する工場の移転を促進するという追い出す側の工場再配置政策が並行する。通産省は昭和48年以降「大都市における工場の移転および実態に関する調査⁶⁾」を実施している。これで見ると立地地域選択理由は、遠隔地は「県・市町村等のあせん」が多いのに大都市周辺県は「輸送の便」をあげ、近距離移転を望む。移転理由は「工場敷地の狭隘化」が8割をこえ、「工場等制限法等の規則のため生産設備の拡張・合理化が不可能」が続く。他方移転できない理由は、従業員問題、移転用地、資金調達などがネックとなっている。新幹線など全国的高速輸送のネットワークづくりが改善中とはいえ、よほどの誘致策が伴わない限り遠隔地への立地は困難が伴う。

参考までに雇用予定従事者数（用地買収時の予定）を表5で見ると42年26.6万人、44年37.2万人が、50年7.5万人、60年13.5万人、関東臨海は42年に19.2%、60年に9.9%、変って関東内陸は15.4%から21.3%に浮上した。

IV テクノポリス構想と大学配置

工場立地でみる先端技術産業の活発化は、同じく通産省によるはじめての地域開発＝テクノポリス構想においてより鮮明な姿を表わす。イメージ構想ともいわれた三全総を産業振興面で補完する意味をもち、極めて激しい地域間競争がくり広げられている。

この高度技術工業集積地域開発促進法＝いわゆるテクノポリス法は、昭和58年7月に施行され、産

6) 伊藤卓「大都市における最近の工場移転動向」『産業立地』1986年10月。昭和60年3月郵送調査、4,977対象、回収率48.8%、なお産業立地の動向については大藪英夫他『地方の時代と工業再配置』東洋経済新報社、1980年3月を参照。

表5 工場立地に伴う地域別雇用予定従事者数の推移（昭和42～60年）（人）

年	全国計	北海道	北東北	南東北	関東内陸	関東臨海	東海	北陸	近畿内陸	近畿臨海	山陰	山陽	四国	北九州	南九州
42	265,884	4,116	6,469	26,730	40,920	51,025	51,035	7,745	15,496	16,408	3,689	15,813	6,936	13,217	6,285
43	299,859	3,676	8,177	23,851	48,862	38,228	53,779	9,588	14,674	17,919	3,391	18,235	6,421	12,015	5,043
44	372,232	7,429	11,786	40,004	59,820	52,420	80,977	17,368	22,863	15,748	5,584	19,343	9,946	18,770	10,174
45	365,980	6,833	15,193	33,519	42,468	49,823	70,996	18,788	35,095	17,945	4,239	22,608	7,073	26,328	15,072
46	206,061	4,019	7,219	15,918	20,814	22,248	30,519	12,748	21,512	11,117	2,627	20,684	6,633	13,392	16,611
47	227,199	6,670	7,487	27,626	29,298	25,399	37,191	10,317	10,540	9,917	4,654	20,252	6,953	14,717	15,096
48	330,445	13,568	22,108	49,797	51,041	27,692	48,319	14,130	18,447	7,471	5,280	19,842	11,518	27,084	14,148
49	151,621	5,788	9,540	26,992	19,253	13,248	18,045	5,602	6,015	3,601	1,853	10,561	9,711	9,878	11,534
50	75,514	3,526	3,747	6,074	10,100	6,730	13,006	4,559	2,838	3,574	2,611	3,736	2,653	7,270	5,090
51	75,242	2,574	4,269	7,796	9,981	8,273	14,955	4,631	2,223	4,837	1,191	3,303	2,564	5,068	4,077
52	55,916	2,328	3,435	4,715	10,118	10,298	5,540	2,237	1,496	2,327	461	5,415	1,874	3,177	2,495
53	49,495	2,372	3,085	4,553	8,294	6,338	6,249	2,372	1,740	2,198	562	2,445	2,054	3,886	3,407
54	85,643	5,595	5,258	9,644	15,902	8,523	8,830	2,659	2,928	5,723	3,127	5,028	2,652	5,744	4,030
55	116,364	3,389	5,135	12,287	24,865	14,234	22,139	3,250	5,574	6,835	1,490	6,252	2,435	4,560	3,919
56	109,629	2,191	6,339	11,086	22,940	16,917	13,746	3,605	4,502	4,590	1,091	7,601	4,101	8,753	2,167
57	90,586	2,058	4,257	12,322	19,106	11,139	10,113	6,189	2,094	6,136	978	4,335	3,185	5,222	3,452
58	96,626	2,125	7,549	16,054	17,570	9,966	9,267	4,790	2,583	3,858	2,031	5,780	3,263	5,061	6,729
59	145,395	3,208	10,039	22,111	26,614	15,690	18,721	6,524	5,005	7,902	1,299	7,867	2,903	7,478	10,034
60	134,893	2,303	10,512	16,942	28,685	13,375	17,180	7,519	4,658	7,087	1,348	9,939	5,858	4,505	4,982

出所) 表3と同、用地を買いとった時点での予定労働力、48年の沖繩1,082人。

(先端技術産業群)・学(学術研究機関・研究所)・住(潤いのある快適な生活環境)の調和による産業・都市構想として示された。特色としては、1)「産学住」の機能三角論、2)一定の水準をもつ「母都市」を活用した都市開発方式、3)先端技術産業の強調、である。法3条に「30分以内地域に高度技術に係る教育及び研究を行う大学が存在すること」の項が入り、「通産型」大学誘致・拡充が指定地区18(62市町村、対全国人口7.3%、対全国面積4.2%)を駆け走っている。昭和59~63年度までに15の新設大学が開校予定であり、開発の先導的役割が期待されている。東広島の賀茂学園(広島大工学部)、いわきニュータウン(明星大)、宮崎学園などの都市開発整備事業はその代表である⁷⁾。

大学の地方誘致への促進は、昭和34年の「首都圏の既成市街地における工業等の制限に関する法律」(39年には近畿圏)で大学・高等専門学校の新・増設を制限、三全総でも大学等高等教育施設の適正配置がうたわれ、人口再配置策としての大学配置が注目されてきた。だがいかにせん18歳人口の居住地が大都市圏に集中しているが故に、文部省としても苦慮するところであり、59年には「高等教育機関の地域配置のあり方」⁸⁾が示された。67年に18歳人口がピークをむかえるにそい、61-67年度までの恒常的定員増が4.2万人、期限を限った定員増4.4万人、計8.6万人の地域別ふりわけである。東京圏(1都3県)は30.2%、近畿圏(2府4県)は15.1%とし、収容率格差の是正、自県内入学率の上昇を目的している。(地域別占有率、自圏内進学率、自圏内収容率については表6を参照)

表6 高等教育機関入学者における地域別占有率、自圏内進学率、自圏内収容率の推移(大学、短期大学)(%)

		北海道	東北	北関東	東京圏	名古屋圏	その他の中部	大阪圏	その他の近畿	中国	四国	九州	沖縄	全国
占有率	昭和50年	84.2	77.9	59.4	51.0	65.1	61.4	63.2	41.9	74.6	78.8	85.0	90.2	62.0
	55年	83.6	77.6	56.1	57.9	68.2	64.6	66.9	40.5	73.8	78.3	85.5	86.2	66.0
	59年	83.1	76.2	55.2	62.8	71.5	64.0	69.6	38.3	72.3	77.1	84.7	86.2	68.4
自圏内進学率	昭和50年	62.8	38.6	25.6	95.9	70.2	25.6	84.7	17.4	40.3	34.5	64.8	61.9	62.1
	55年	72.8	46.4	28.8	94.7	69.1	31.3	85.1	19.1	44.8	39.1	69.5	61.3	66.2
	59年	76.6	51.6	32.0	94.2	68.8	33.8	84.5	18.5	47.8	42.5	70.5	66.9	68.7
自圏内収容率	昭和50年	74.6	49.6	43.2	188.0	107.7	41.7	134.0	41.6	54.0	43.8	76.3	68.6	
	55年	87.1	59.7	51.4	163.6	101.3	48.4	127.1	47.3	60.7	49.9	81.3	71.1	
	59年	92.3	67.8	58.0	150.0	96.2	52.9	121.4	48.3	66.1	55.1	83.3	77.6	

$$\text{占有率} = \frac{\text{自圏内に所在する高等学校を卒業し、自圏内に所在する大学・短大に入学した者}}{\text{自圏内に所在する大学・短大に入学した者}} \times 100$$

$$\text{自圏内進学率} = \frac{\text{自圏内に所在する高等学校を卒業し、自圏内に所在する大学・短大に入学した者}}{\text{自圏内に所在する高等学校を卒業し、大学、短大に入学した者}} \times 100$$

$$\text{自圏内収容率} = \frac{\text{自圏内に所在する大学、短大に入学した者}}{\text{自圏内に所在する高等学校を卒業し、大学、短大に入学した者}} \times 100$$

出所) 文部省「学校基本調査報告書」による。

7) 通産省立地公署「テクノポリスの建設状況」、1986年6月、福島県いわき市は、40haの大学用地を無償提供し、30年近く保ち続けた例である。

8) 文部省大学設置審議会大学設置計画分科会『昭和61年度以降の高等教育の計画的整備について一報告』1984年6月、p21。

他方国土庁は、昭和55年度から「学園計画地ライブラリー」を開設、現在415市町村が当録し、誘致を待っている。加えて最近、海外（アメリカ）の大学も国内の人口高齢化と日本の先端技術を誘い水に、進出企画中であり、すでに23地区が名のりである。

文部省路線からするならば、大学とは今後生涯教育の核となっていくべき役割をも果せられるであろうが、目下のところ国土庁型、通産省主導型のペースで誘致が進められている。つまり地域振興の核として、2) 大学をシンボルに文化の高い地方都市とし、若者層を地方に足止めさせる雇用吸収地として、3) 地域文化や地域産業の研究を通して住民の地域への関心を高めようとする。自治体の誘致合戦が過熱する中で、人口流動政策からしても重要性をましてきている。

V 地方自治体による人口抑制・人口誘導策

わが国の地域振興施策関連の法律は数多く、企業立地を規制したり誘導したりする法律措置が策定され、複雑な網の目がかぶせられてきた。他方、人口移動が基本的に自由ではない中国とちがって、わが国では人口の移動行動は基本的に憲法に保障された自由として、法規制の対象外になっている。

県や市町村が自治体としての長期開発構想を策定する時、人口計画は不可欠の基本数値であり、なんとか適正規模に方向性をもっていききたいと策をねる。しかしながら大都市周辺の人口急増地域では、都市の環境整備能力を超えて流入する人口変化に対し、なんとか独自の政策能力を発揮しようとするし、他方産業構造の変動に見舞われた人口激減町村では自治体の独力で政策的に人口を左右することは能力を超えた課題である。ここではそれら苦肉の人口抑制・開発抑制、人口誘導策の一端を紹介してみよう。

第1は国・建設省の都市計画法に基づく市街化区域と市街化調整区域の線引きである。昭和44年の制定後、土地買占めもからみ、自民党・経団連が市街化区域の拡大、線引き見直しを思惑する中で、畑崎玉県知事の“線引き凍結”の表明や、松戸市が市街化区域を縮小した（51年4月）こと等は、緑化保存のみならず、人口膨脹を抑えるための窮余の一策であったと評価できよう。

他方、昭和62年1月建設省は、1)人口減の地方都市で乱開発の乱れない地区は、地方自治体の発意で線引きを廃止できる。2)人口の少ない地区でも市街化区域に編入できるよう条件を緩和する（人口密度基準を現行の1haあたり60人から40人に、人口規模基準も5,000人以上を3,000人以上に下げる。これにより22府県66地区が新たに市街化区域の資格をもつことになる）一との調整区域の指定廃止通達を行った。人口の動きが停滞し、工場誘致などの振興策が必要なのに調整区域にあたるために開発が進まないといった地方での線引き制度の問題点を解消する狙いである。

第2は、人口急増自治体が独自の政策能力を発揮したと評判高い「宅地開発者負担金（指導要綱）」の実施である。現行の地方財政制度の前提では脱法的行為として批判されながらも、地方自治体が財政負担、都市計画、人口動態などをコントロールしうる要綱を制定し、都市を一定の方向とテンポに誘導しようとしたことは、政策的意義が大である。

つまり人口急増に悩む大都市周辺の市が、人口急増・乱開発を防ぎ、公園・道路・学校等が後おおい整備にならぬよう、条例（議会決定）ではなく、一行政指導として、法律に基づかない負担の協力を開発業者に求める。これは昭和40年に川崎市で萌芽し、43年に横浜市で制定開発され、45-49年に一挙に他市に拡大・定着する。50年代に入ると、ミニ開発、マンションによる人口急増抑制のために厳しい負担を求めるケースが増加し、53年11月には住宅地審議会も“行き過ぎ”是正を求めた。60年10月現在、東京圏の273市町村の内215、78.8%が要綱制定しており、三大都市圏では69.8%、全国では1,174市町村、35.8%に達する。各自治体が人口配分計画を策定し、例えば宅地開発事業面積500㎡以上のものについて1区画敷地面積を135㎡以上とする（船橋市）という等の既成であり、人

口抑制，生活環境整備，乱開発防止，ミニ開発防止，財政負担の軽減を大きな目的としている⁹⁾。

第3に「マイホーム負担金」として建築確認申請時に建設者から1戸あたり10万円の協力金を徴収するという「建築行為指導要綱（策）」を51年8月に作成させた我孫子市の事例がある。開発行為指導要綱に基づく開発者負担金制度（48年制定，1戸につき33.7万円の徴収）が効果が低いため，人口急増による財政負担公共施設整備基金として学校建設，下水道整備の財源にあてるといったもの。（県から法的根拠なく実施まかりならんと行政指導され10月からの実施はみおくれた。）

以上の事例からわかるように，人口急増自治体は人口抑制対策のため大規模な宅地開発をいかに規制するかにかたがたの乏しい許容スレスレ策をこうじて苦慮してきた。その理論化と情報交換のために昭和48年畑崎玉県知事およびかねて人口増8%以上9県で「大都市圏における人口急増府県知事会議」を開催，又51年には長洲神奈川県知事が“自治体としての人口論の確立”をよびかけ学校用地債務等の諸策を国に働きかけた。

ところで以上の人口抑制・開発規制の流れから逆転して，最近の東京論の中で注視すべき2つの規制緩和がある。その1つは都心における建築物・容積緩和であり，地価高騰，JAPIC（日本プロジェクト産業協議会）等の民間ディベロッパーの都市再開発がまさに政治的争点となっていること。第2は東京湾論に関連して62年になり運輸省が臨海地区の建築規制緩和を行い，業務ビルを認める方針を打出したことである。つまり港湾後背地の建築物の種類を制限している臨海地区（全国1,094港湾，約5万ha）の既制を緩和し，港湾再開発熱に対応しようとしている。四全総における東京論は，これからの埋立てはしないと共通認識されていたはずの湾開発を再燃させ，新たな開発侵略の目に包囲され始めた感がある。横断橋建設をはじめ大プロジェクトが目じろおしである¹⁰⁾。

さて他方の，人口減少に悩む過疎自治体の人口誘導対策はより深刻である。富山県利賀村は「村内に住宅を建て定着・就業する入村世帯主に10万円（配偶者3万円，子に1万円，最高20万円）の準備金・住宅建築補助金を与える条例を制定し，51年度予算の過疎対策費の中に50万円を計上した。静岡県竜山村は50年5月，第3子以上に「出産祝金支給規定」（第3子に10万円，第4子に20万円）を，又長野県朝日村は58年度からの「出産祝金支給等条例」を制定した等のごく一例である。

VI 首都圏基本計画から四全総へ

昭和31年制定の首都圏整備法にもとづき，33，43，51年と首都圏基本計画が重ねられ，61年6月に今後15年間の第四次基本計画が，又61年12月に今後5年間の「首都圏整備計画」が策定された。この間，東京の爆発力をいかに抑えるかが一貫した計画課題であり，グリーンベルト，近郊整備地帯の策をこうじながらも，人口規模の改訂拡大をくりかえしてきた歴史でもあった。昭和30年代，複数の首都中枢移転案が錯綜した時期もあったが，その多くは消滅してきた。第四次基本計画では，核都市周辺部への移転（「展都」），大都市圏以外の地方への移転（「分都」），つまり一部政府機関，国会や他の政府機関との関連性が比較的少ないもの等の移転再配置計画が示されるにとどまっている。つまり従来の基本計画では，東京への人口・産業を抑制するということが中心になっていたが，今回はこれまでと違って首都圏を首都にふさわしい圏域として整備して，しかもそのことが我が国の発展に貢献するという位置づけをしている¹¹⁾。

9) 建設省・自治省「宅地開発等指導要綱実態調査結果について」（1986年5月1日），塩見譲「宅地開発指導要綱，何が問題か」『宅地開発』No.83. 1983. 特集を参照。

10) 若林敬子「東京湾埋め立ての歴史」神奈川県自治総合研究センター『季刊自治体学研究』31. 1986冬. 特集東京湾。

11) 国土庁『首都圏基本計画』1986年6月。および同『首都圏整備計画』1986年12月。国土審議会計画部会『第四次全国総合開発計画調査審議経過報告』1986年12月等を参照。

人口計画については、1)長男・長女型社会の定着、2)これまで移動の中心を支えてきた青年層の人口規模の減少、それ故今後再びかつてのような社会全体の流動が高まるとは考えられないとし、自然増を中心とした緩やかな人口増加との基調を踏まえている。(首都圏—関東に山梨をいれた8都県—の60年人口3,761.8万人から、75年には4,090万人程度と低めの人口想定がなされ、人口研の62年1月推計4,330.4万人と240.4万人もの差が生じている。)

ところで図1でみるように、確かに昭和35-50年の15年間は各5年間に300万人以上の増加が続いたが、50-55年は165.7万人、55-60年は157.3万人と減少してきている。だがここ10年間をみると自然増加率の相対的低下と社会増加率の再上昇を示し、両者が再交差する可能性があるかもしれないというのが東京圏の特色ではなかろうか。つまり第1に前計画で0-14歳人口を960万人(25%)とみこんだのが60年に790万人(21%)、65歳以上人口を290万人(8%)とみこんだのが330万人(9%)となり高齢化の予想外に速い進行、第2は首都圏を東京大都市圏(1都3県に茨城県南部、都の島を除く)と周辺(栃木—群馬—山梨に茨城県北部・都の島)にわけると、60年人口を前者2,850万人とみこんだのが3,027.3万人、後者を950万人が870万人と、周辺に比し東京圏内への集中と圏域拡大の勢いは依然おとろえていない。

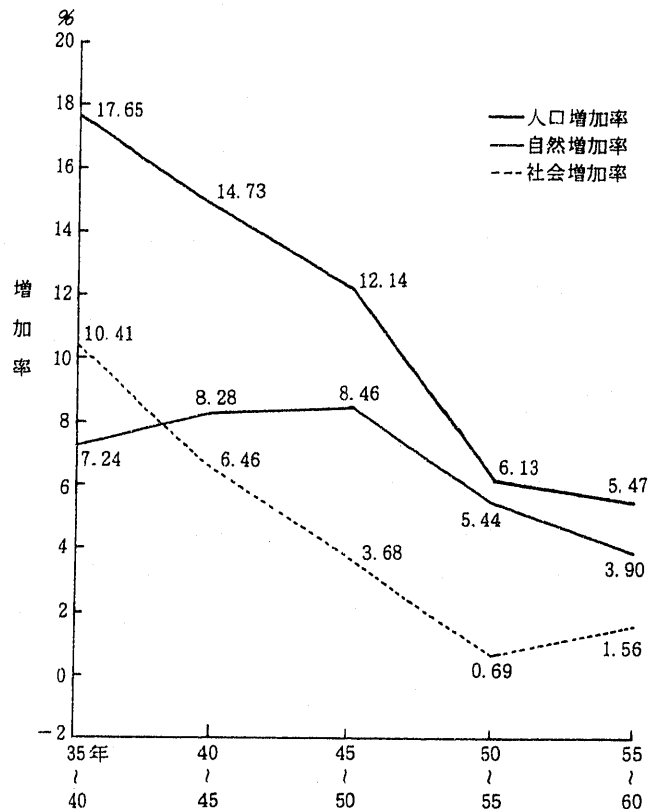
さてそれでは、三全総から四全総への点検と、策定上の課題と争点に目を転じよう。

昭和52年策定の第三次全国総合開発計画の挫折事情には、第1に出生率低下に伴う人口増勢の予測が過大であり、またそれと関連して高齢化のスピードが予測を上回ったこと、第2に産業構造の変化、特にサービス産業の増加、第3は国土の人口配置と地域格差の予測に問題、特に東京圏への人口集積が80年代半ばに始まったこと、等が指摘される¹²⁾。

ところで62年12月に公表された国土審議会計画部会『第四次全国総合開発計画調査審議経過報告』にみる四全総の政策構想図は以下の様に要約できよう。その第1は、東京圏を先端産業と情報の一大国際拠点とする。第2は、素材供給型産業による都市開発、大型公共事業の民営化と一村一品運動のような地域産業おこしによる補完。第3は、行政改革や教育改革による上部構造の再編成。第4は、総合交通体系やニューメディアによって新しい情報管理社会に再編成し、第三次産業の分散をできるだけ集中抑制する。

次に都市機能の配置状況を見ると、従来人口と物的生産力を中心に機能分散が論じられてきたが、最近の東京集中論をみる際、注視すべきは、情報・サービス・金融が重要なポイントとなり、物的生産力を基準にしては分散できないものが増えてきた。このことは、(四全総策定の時代的背景と

図1 東京圏の人口・自然・社会増加率の推移
(東京・神奈川・埼玉・千葉)



資料)総務庁統計局「都道府県人口の推計(改訂)」
昭和55年~60年は昭和55年~59年についての人口増加率を5年間の増加率に換算している。

12) 広原盛明「八〇年代の地域開発政策の動向——四全総の性格づけとかかわって」地域社会研究会編『地域社会学会年報』第3集、時潮社、1985年9月も参照。

して)一〜三全総で貫かれてきた地方圏への人口・産業の分散という考え方,大都市圏と地方圏とを対立するものとの発想をやめ,すべての多極分散型の都市を活性化するための共通の基盤として東京圏を位置づけている。この「東京がよくなれば地方もよくなる」とみ,「集積が集積を生むメカニズム」の利益を追求する時,最も重視すべきは「中枢管理機能」論の分析である。経済的中枢管理機能の47.8% (区部では40.7%),行政的中枢管理機能の32.2% (同25.6%),文化的中枢管理機能の41.6% (同31.9%),総合的には40.6% (同32.7%)が東京圏に集中しているといわれる¹³⁾。

これに対する地方の反発は予想以上に強く,国土の均衡ある発展を表看板に掲げる国土庁が,東京一点集中の傾向を事実上認めるともうけとれる計画内容であり,地方に与えた衝撃は小さくはない。四全総の政策の骨格にかかわる重要な問題であるが,その後に建設省が行った『新時代に対応した都市政策に関する調査』(61年12月)でも東京一極集中に歯止めをかけるのは難しいとの調査結果が示されている。国際社会の中に課せられる外的要因変化の中で,国土計画のかじとりはますます難題と化しつつある。

Ⅶ 本社機能の東京集中と第一生命

中枢管理機能の東京集中の中でとりわけ注目すべきは本社機能である。関西系企業の大阪本社さえもが次第に東京移転を進行中である点は,今日の東京論の中で注視しなければならない動向である。

本社機能とは,1)企業戦略策定機能(政府・行政・業界・同業他者との接触,企画調査),2)本部オペレーション機能(財務・国際業務),3)内部調査・コントロール機能(営業上の拠点)があげられよう。特に東京に本社を置くメリットは「情報収集」「国など行政との接触」という第1の機能に関して集約され,デメリットとしての「高賃借料」「長い通勤時間」「狭い」等にかえられない。結果として,都心部のオフィス床需要の急増・地価高騰が著しい。他方「情報化の進展により本社から移転が可能になる部門」が全国オンライン化によって地域格差が消えた「電算センターシステム」であることが共通した企業間認識となってきた¹⁴⁾。

さて以下,神奈川県大井町に本社移転した第一生命を事例にして,東京本社とは何かを考えてみよう。非工業型大企業の東京脱出という開発の一典型として,世に注目された第一生命の大井町への移転は,昭和35年4月に正式決定,43年に移転を完了した。町の田園都市構想の名の基に,69.8haもの広大な土地を町を通じて一括購入し,44年に東名高速道路のインターチェンジが隣接して完成,都心から車で30分の距離に転じた。43年の移転では,東京日比谷本社機能の内,契約部,保全部,料金部,月掛保険部(事務),機械部といった部門を中心に移転した。この時の移転職員数は約1,650人で,本社職員約3,300人の半分に相当した。

当初の計画では大井本社は3,400人に増えるともみこんでいたところ,昭和53年に全国コンピューターオンライン化が完成し,大激変が生じた。この時,手作業でカードを検索する課130人が一拠に消失,今日も光ファイバー等の最先端技術の情報処理が導入されつつある。

昭和50年7月,東京日比谷本社1,600人,大井本社1,802人(大卒男子本社採用456人,高・短大卒女子地元採用1,312人)であったのが,57年に逆転が生じ,61年12月現在,東京本社1,700人,大井本社は1,100人(男子450人,女子は650人に半減)となる。つまり大井本社は昭和45年の1,889

13) 中枢管理機能の重要性については,かつてより強い指摘がありながらも,その数量的把握の難かしさに課題があった。国土庁の委託による三菱総合研究所『中枢管理機能等高次都市機能の地域的展開と,都市の広域的機能連関に関する調査』1983年3月や東京自治体問題研究所『中枢管理機能都市,東京』1986年7月等を参照。

14) 日本経済調査協議会『本社機能の集中と分散の相互に関する調査報告書』1984年3月。

人のピークが61年に1,100人に激減，他方東京本社は50年代初め頃から法人相手の企業年金・資金運用などのスタッフが増強され1,700人となり，20年前には予想もできなかった激変・逆転が生じたのである。つまり，ターゲットの企業の大半が東京集中している現状では，東京本社直轄の営業部隊こそ増強こそすれ，大井に移すことなど到底できない。しかも，1)官庁との接触，2)役員関係部門，3)資金運用部門，4)営業本部，経営企画，商品開発などの中枢部門はますます肥大化し，従来の建物で不足し，今後とも賃借してまでも拡大の途にある。他方18階建大井本社ビルの上層3階分は，工事の途中でストップした状態で空室がめだつ。

以上のことはなにを意味するのか。その第1は東京をあけはなしてもよい部門，移せる（東京になくてもよい）部門と移せない部門との区分が明らかとなったことである。つまり43・45年の大移転で契約保険，医事，電算機など事務管理部門を中心に，移転できる部門が選択されて移ったということである。第2は二本社制の評価であるが，正式な法律上は東京日比谷本社が変更されないまま，かつ計画当初より日比谷を処分・手離らすことは考えられていなかったのであるからして，これを東京脱出なり，本社移転とうけとめたのは本社拡張の早合点であった。第3に東京圏拡大の途にあって，都心から70km，車で30分の絶好地に約18万坪（69.8ha）の土地を25年前に安価で購入し，“地方分散”を先取りした第一生命は，二重・三重の意味でも，東京一極集中論のあるべき今日を予期した，先見性ある決断であったと評価できよう。最近の金融界はコンピューターシステム部門を都心から分離しようとしているが，その大幅先取りしたものといえよう。なお大井町は，約10億円（61年実績で町税収入の約4割）が第一生命による税収である¹⁵⁾。

VIII 人口移動からみた東京圏集中と，大阪地盤沈下の要因

明治5年，わが国の人口分布は，東京圏（1都3県）に352万人，わずか10.6%しか居住していなかった。それが昭和25年，1,305万人，15.5%，60年には3,027万人，25.0%へと，113年間に8.6倍，全国の実に4分の1が集中するに至った。（人口研の62年1月推計では2,025年に29.5%と推算）他方大阪圏（2府1県）は，明治5年，9.2%，昭和15年13.4%，戦後も50年に14.0%に達しながら60年には13.7%へと比率を低下しつつある。東海と北関東が（工場立地でみたと同様）一定比率を保持する一方，他はおしなべて比率低下を示し，人口分布の大都市一とりわけ東京大都市集中の歩みが指摘できる。

人口移動数の推移を表7，図2でみると，昭和45年までは地方人口を大量に吸収し続けてきたが，オイルショックを機にまず大阪圏が48年より，名古屋圏（愛知・三重の2県）が50年より，転出超過に転じた。その数は大阪圏で52年の6.3万人が60年に2.7万人へ若干鈍りながらも依然マイナスを継続，名古屋圏は60年に一抛に7.7万人の転出超過に復した。この間東京圏は，51年に4.4万人の転出超過にまで下がりつつもその後再増加し，60年に12.2万人へと吸収規模を拡大化し続けている。又名古屋圏は対大阪圏との関係を，45年まではマイナスであったのが46年よりプラスとなり，逆に転出先を東京圏へと転じてその吸引力の構造が東京圏の方をむいてしまった。つまりいわゆる従来の三大都市圏は，ここにきて人口移動の規模においても方向においても足なみの差が生じ，東京圏の特質した位置づけが明確化しつつある。

ところで東京一極集中の進行をテーマとすることは，裏をかえせばなぜ大阪がここまで地盤沈下しつつあるかの要因解明でもある。大阪の市域人口は，昭和35年に301万人（府人口の54.7%），40年

15) 昭和39年以降，福武直，蓮見音彦らによって大井町調査が継続されており，多くの報告書がまとめられている。筆者も昭和40年3月以降参加しているが，当面拙稿「企業進出に伴う首都圏農村人口の変動—神奈川県大井町」『人口問題研究』第144号，1977年10月を参照されたい。

表7 東京圏と大阪圏の人口移動数の推移

東京圏(埼玉・千葉・東京・神奈川)

大阪圏(京都・大阪・兵庫)

	東京圏(人)					大阪圏(人)					転入超過数	転入超過数 A以外	転入超過数 名古屋圏	転入超過数 三都市圏	転入者数	転出者数	(参考) 名古屋圏 (愛知・三重) 転入超過数
	転入超過数		転入者数			転入超過数		転入者数									
	総数	大阪圏	名古屋圏	A以外	三都市圏	A以外	総数	東京圏	名古屋圏	A以外							
昭和29年	275,341	8,622	6,151	260,568	535,902	260,561	100,244	-8,622	3,973	104,893	285,399	185,155	22,519				
30	251,944	8,948	5,493	237,503	501,214	249,270	92,053	-8,948	4,672	96,329	272,412	180,359	22,656				
31	263,567	8,369	5,465	249,733	495,422	231,855	110,509	-8,369	3,857	115,021	265,481	154,972	39,062				
32	310,114	7,315	5,544	297,255	549,896	239,782	168,684	-7,315	5,675	170,324	333,682	164,998	38,046				
33	293,660	11,663	6,550	275,447	551,611	257,951	117,246	-11,663	4,844	124,065	301,278	184,032	18,179				
34	322,291	12,195	6,484	303,612	582,913	260,622	139,240	-12,195	4,707	146,728	322,057	182,817	33,242				
35	355,266	12,451	6,956	335,859	631,361	276,095	179,579	-12,451	1,796	190,234	373,340	193,761	60,935				
36	377,110	10,999	3,966	362,145	679,055	301,945	214,108	-10,999	2,394	222,713	425,938	211,830	69,325				
37	387,874	15,270	5,318	367,286	739,853	351,979	199,604	-15,270	2,515	212,359	455,214	255,610	61,580				
38	377,663	14,294	6,139	357,230	760,172	382,509	173,356	-14,294	1,777	185,873	452,007	278,651	69,906				
39	355,705	16,442	8,793	330,470	770,720	415,015	162,522	-16,442	3,677	175,287	462,597	300,075	63,549				
40	323,881	15,031	8,681	300,169	779,315	455,434	121,451	-15,031	4,569	131,913	446,902	325,451	38,416				
41	292,759	14,960	8,897	268,902	764,219	471,460	92,878	-14,960	3,677	104,161	431,994	339,116	27,905				
42	280,403	13,838	8,617	257,948	771,496	491,093	97,736	-13,838	2,700	108,874	445,849	348,113	31,517				
43	284,741	13,895	9,156	261,690	808,536	523,795	102,340	-13,895	2,569	113,666	462,382	360,042	37,809				
44	269,796	12,426	4,895	252,475	831,910	562,114	111,407	-12,426	2,520	121,313	491,849	380,442	47,575				
45	270,130	14,924	5,479	249,727	858,462	588,332	77,835	-14,924	717	92,042	484,632	406,797	43,939				
46	232,415	18,892	6,563	206,960	846,693	614,278	27,419	-18,892	-	46,423	464,911	437,492	30,315				
47	180,529	15,670	4,474	160,385	798,375	617,846	9,108	-15,670	-	24,947	437,375	428,267	18,247				
48	115,200	13,267	3,286	98,647	779,156	663,956	-19,440	-13,267	-2,077	-4,096	423,252	442,692	17,791				
49	72,886	13,670	5,070	54,146	712,386	639,500	-36,451	-13,670	-2,337	-20,444	379,724	416,175	2,228				
50	65,848	14,563	5,659	45,626	676,460	610,612	-45,726	-14,563	-1,202	-29,961	349,486	395,212	-9,484				
51	44,443	12,562	5,121	26,760	640,084	595,641	-55,117	-12,562	-1,411	-41,144	326,517	381,634	-14,038				
52	56,797	15,307	4,749	36,741	649,987	593,190	-63,466	-15,307	-3,097	-45,062	322,317	385,783	-6,649				
53	69,737	18,165	5,739	45,833	637,920	568,183	-58,993	-18,165	-3,211	-37,617	311,380	370,373	-4,785				
54	53,143	15,843	5,971	31,329	626,971	573,828	-61,500	-15,843	-4,252	-41,405	301,654	363,154	-8,169				
55	51,050	13,552	5,445	32,053	608,579	557,529	-54,467	-13,552	-4,592	-36,323	293,138	347,605	-4,447				
56	74,891	14,567	6,171	54,153	621,572	546,681	-42,535	-14,567	-4,305	-23,663	294,402	336,937	-3,721				
57	89,579	15,995	7,175	66,409	629,890	540,311	-32,746	-15,995	-3,288	-13,463	294,756	327,502	-4,181				
58	109,209	16,853	7,857	84,499	628,407	519,198	-22,504	-16,853	-1,175	-4,476	288,844	311,348	-4,228				
59	112,611	17,341	7,811	87,459	621,340	508,729	-20,717	-17,341	-1,439	-1,937	284,003	304,712	-2,324				
60	122,645	20,141	6,289	96,215	626,612	503,967	-27,101	-20,141	-2,969	-3,991	275,904	303,005	-7,758				

出所、総務庁『住民基本台帳』より。

図2 東京圏・大阪圏の人口移動の推移

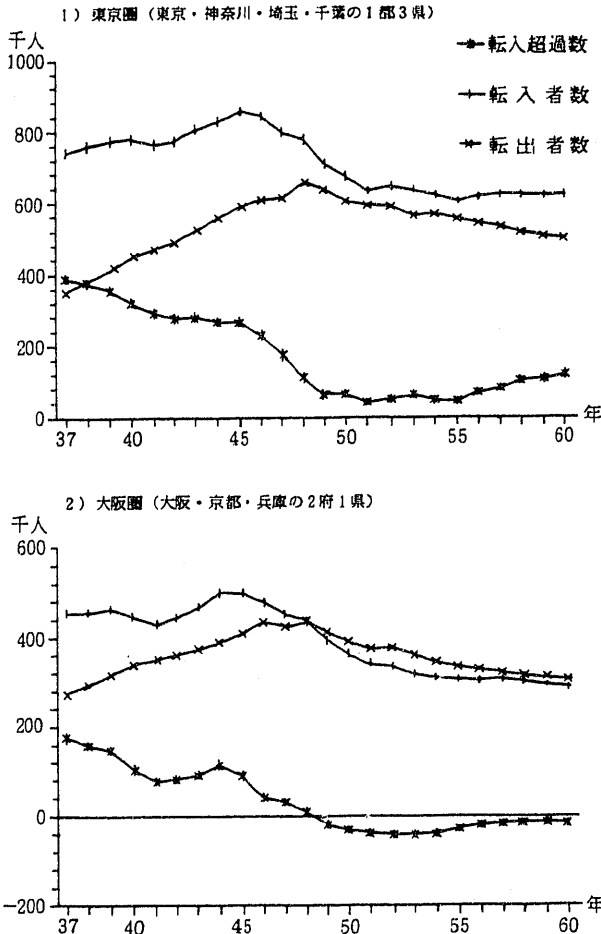
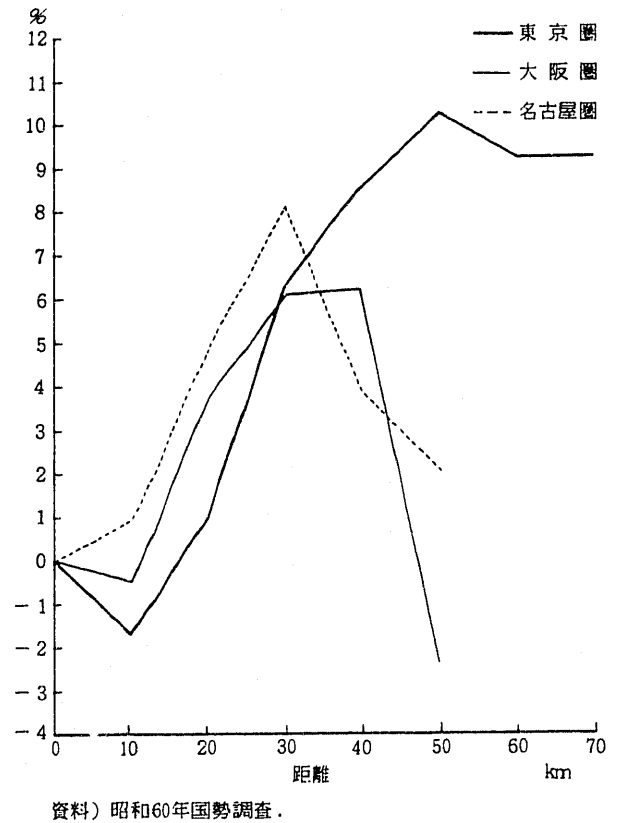


図3 距離帯別人口の推移 (増加率-昭和60年)



に316万人、60年に264.8万人(同31.3%)と、典型的なドーナツ化現象を生じ、インナーシティ問題が顕在化しつつある。

人口規模で昭和40年に横浜市においぬかれて、50年以降昼間人口も減少しつつある。図3の都心からの距離別増加率でみて解せよように、東京は圏域勢力が拡張しつつあるのに(工場立地でみたようにもはや300キロ圏まで)、大阪圏は規模が小さく、しかも転出超過県が60年で32県にもおよび、大阪圏を離れて地方へ還流する傾向が明らかである。又県間転出者の移動後の住所地をみると、60年に東京が第1位を占めるのは22県、2位7県と全国的に広いのに比し、大阪は1位は周辺10県にすぎない。

大阪圏人口が昭和48年以降(大阪市は38年以降)転出超過を続け、他指標でものきなみ地盤沈下をしている要因は産業構造の転換期にあたり、ますますもってその変動にのりきれず東京にすいとられ、格差を拡大していることにある。つまり、1)本社機能等中枢管理機能の東京への移動、2)ハイテクノロジーの先端産業の立地が少ない、3)情報・文化面の決定的おくれ、4)国際化・国際施設の東京集中である。60~70年代を通じて続いてきた関西の地盤沈下は、80年代に入り脱工業化、新産革命、第三の波という現代技術の進歩で新たな東京集中を加速化させているのである。

この産業構造の急激な転換は人口へもインパクトを当然与えないはずはない。第1は大・中規模の工場が市内から流出して雇用の場が縮小したこと(特に職住近接のブルーカラー層は人口流出につながりやすい)、第2は脱工業化による就業構造の変化が、職住分離の傾向を強めてきたこと(特に昼間流入就業者はホワイトカラー層で占められ「非居住立地限定層」である)¹⁶⁾。

16) 宮本憲一「大阪の危機と再生をもとめて」、柴田徳衛編『21世紀への大都市像』東大出版会、1986年12月。p67~74。

このように脱工業化は工場流出という直接的な要因だけでなく、雇用吸収力を低下させ、それに起因する地域経済の活力低下をまねき、人口動態にインパクトを与える。さらには人口配置の逆転現象は、人口高齢化なども経由しつつ、インナーシティ問題や財政危機をも広域的に発生させることになっていく。この大阪へのテコ入れは、すでに通産省によって第三次産業面からなされようとしているともきくが、四全総策定ともからみ、今後の重要な政策課題となっていくであろう。

Regional Development Planning and Migration : The Fourth Comprehensive National Development Plan

Keiko WAKABAYASHI

In 1986, National Land Agency of Japan published the Development Plan for the National Capital Region and outline of the Fourth Comprehensive National Development Plan.

Ever since the First Comprehensive National Development Plan in 1962, basic objectives of the plan were well-balanced development of national land, adjustment of regional disparities and dissolution of overcongestion and depopulation.

Japan experienced rapid urbanization in the period from the war reconstruction of the 1940's through the high economic growth of the 1950's and 1960's. Particularly, during the high economic growth of the 1960's, concentration of population and industry was extremely notable in the three metropolitan regions centering around Tokyo, Osaka and Nagoya.

There are indications of increases in excess immigration to metropolitan regions once again, but this is due to increases of immigration only to the Tokyo Metropolitan Regions. No such indications are seen for the Nagoya and Osaka Metropolitan Regions.

Tokyo Metropolitan Regions is changing more and more, as a important international centre of banking and information in the world, on the other hand, Osaka areas is downing its sphere of influence. Particularly, from the 1980's, concentration of population and nucleus functional institutions is extremely notable in the Tokyo Metropolitan Regions.

The main objectives of this paper is to analyse Tokyo, New Industrial Cities and other depopulated areas, through over-concentration population and the location of industry.