

地域経済論の課題と展望

その他のタイトル	Issues and Prospect on the Theory of Regional Economics
著者	宮本 憲一
雑誌名	関西大学商學論集
巻	40
号	4-5
ページ	395-421
発行年	1995-12-25
URL	http://hdl.handle.net/10112/00019288

地域経済論の課題と展望

宮 本 憲 一

1. 地域経済論とはなにか

（1） いまなぜ地域が重視されるか

20世紀末にいたって、世界は大きな転換期をむかえている。この転換期中で、先進工業国を中心にして、「地域」が現代社会を理解するキーワードとなっている。その理由は次のとおりである。

第1は資本主義経済の枠組であった国民経済がくずれはじめたためである。生産力の急激な発展とともに、企業は国境をこえて多国籍化した。資本の国際的な活動はすでに前世紀にすすんでいたのだが、この場合の海外投資は利子や配当を目的とした証券投資が中心であった。これにたいして、近年の資本の国際化は海外に工場、銀行、商店などの事業所を造成し、それを本国の会社が支配するという形態をとっている。たとえば、日本の電機産業の生産の半分は海外でおこなわれ、中には海外の企業の雇用が本国の企業の雇用を上廻る企業もでている。

このような状況に対応して、ECが生まれ、さいきんではEUに発展している。これまで一国の経済の象徴は貨幣であったが、EUは新しい通貨を発行する計画である。各国の経済的な慣行や制度をヨーロッパ共通のものにしている。

この国民経済の枠組をこえた経済活動とともに、改めて「地域」が国家にかわる経済単位として重視されるようになった。

第2はこれと連関した国民国家の変貌である。一国の政治的象徴は軍隊であったが、核兵器の到来は世界戦争を不可能にした。冷戦の終結とともに、各国の軍事力の独自性が失われ、国連による軍事活動が中心となりはじめた。各国の軍隊は国連政治の下で活動をするようになった。国民国家の自立性は大きな制約をうけている。

地球規模の環境政策は、国益をこえた国際政治を生みだした。オゾン層の破壊防止、温暖化防止、熱帯林の保全、生物多様性の維持などの地球規模の環境を保全しようとするれば、各国の協調そして、国際的規制はさげがたい。このような結果として、国民国家の枠組はかわり、国家による政治活動にかわって、「地域」が新しい政治単位として登場するにいたった。

第3は中央集権体制の弊害の克服のための地方自治の重視である。19世紀が生みだした先進工業国の労働者の貧困、貧富の対立や都市・農村問題などの社会問題の解決のために、中央集権型福祉国家と中央指令型の社会主義国家が生まれた。この2つの体制は、画一的にどの地域も共通に上から社会保障をおこなって、ある程度貧困問題の解決をした。あるいは TVA にみられるように大規模なプロジェクトで後進地域の開発をおこなって、ある程度の地域格差の是正をおこなった。このような成果をあげたにもかかわらず、この2つの体制は、1970年代後半に危機をむかえることになった。

中央集権型福祉国家は、その財政が無責任な官僚制の下で膨脹をつづけ、やがて慢性的な赤字になやまされることになった。1974年以降の世界不況の下で大量の失業が生まれたが、スタグフレーションのために、ケインズ主義にもとづくフィスカル・ポリシーが発動できなかった。このため、1970年代末から、英米日の三国を中心にして、福祉国家の政策を修正し、市場制度に依存する新自由主義に移行するようになった。

他方、中央指令型社会主義国は、国有産業の官僚主義的運営のために、産業構造の変化（ハイテク化、サービス化、情報化）に適合できず、軍事費の過重負担による財政危機とあいまって、経済的に破綻し、市場制度の導入をはからざるをえなくなった。ソ連・東欧では、民主主義をもとめる国民の声

がつよまり、ついにその社会主義体制は崩壊した。

この2つの体制は大きなちがいがあがるが、共通していたのは、政治と経済が癒着し、中央集権的統制がつよく、中央のテクノクラートによる支配がおこなわれていたということである。この反省から、民主主義の基礎としての地方自治が、各国の政治理念としてもとめられるようになった。この傾向をしめしたのがヨーロッパ閣僚会議が採択した「ヨーロッパ地方自治憲章」（1985年）である。また、これにもとづいて、地方自治のための世界的組織である国際自治体連合（IULA）は国連に「世界地方自治宣言」を提出した。これは現在、国連の社会経済理事会で検討されている。この宣言の前文は次のように書かれている。

「市民が帰属意識と責任感をもつ調和的な共同体の創設には、地域レベルが最も適切な枠組みとなることを考慮し、地方自治の強化は、市民のより効果的かつ民主的な参加を通じて、国家全体を強化するものであることを強調し、

政策決定の分権化は、中央政府への過度の集中を阻止し、行政の円滑な進行を助け、新しい制度を活性化すること」

これは地方自治の意義を簡潔にのべているといえる。日本は東京一極集中の弊害が過度になったために、その是正をはかることを目的に、1995年5月、分権化推進法が国会を通過した。これは当初の審議会の案にくらべて、分権化の具体策であった機関委任事務の廃止や国庫補助金制度の根本的改革などが不明確になっている。また、最も重要な住民参加についてはひとことふれているだけで明確な規定がない。そのいみでは不十分な改革案だが、それでも地方自治をもとめる世界の潮流にしたがうものといえよう。

発展途上国では、経済成長のために資本や人材を一点集中せねばならず、「開発独裁」といわれるように、過度の中央集権体制をとってきた。しかし、NIEs（新興工業地域群）などにみられるように、ある一定の経済発展段階をむかえると民主主義の基礎としての地方自治制の導入が、国民から強くもとめられるようになる。すでにNIEsから先進工業国の経済水準に到達し

た韓国と台湾では、地方議会と地方首長の直接選挙という地方自治制が施行されはじめている。おそらく、世界経済の成長センターといわれるアジア地域において今後は地方自治が発展するであろう。このことによって、住民の手による地域開発など、独自の地域経済の発展がすすむにちがいない。

(2) 「地域」とはなにか

地域は一定領域の空間に関する概念である。それは独自の自然・政治・経済・文化・共同体などの性格によって区分しうる空間である。つまり、地域は独自の性格をもった統一体といってよい。現代では、都市的生活様式が全国的に普及し、画一化しているために、地域の独自性がとぼしくなる傾向がある。また、中世の都市のように、都市の経済領域が自治体としての政治領域と一致していた時代とはことなり、現代では東京やソウルのような大都市では、経済領域は自治体の政治領域をはるかにこえて大都市圏として広がっている。したがって、自然的形質の同一性からみた地理的地域、経済の同一性からみた経済的領域、そして行政的な領域はそれぞれことなるといってよい。

地域という概念は、東アジア地域とかEU地域というように、国民国家をこえた広い空間概念として使用する場合と、国民国家内部の狭い空間概念として使用する場合とがある。先述のように、経済の多国籍化、さらにはグローバル化がすすめば、国民国家をこえた地域の経済学が必要となってくる。NIEs（新興工業地域群、韓国、台湾、香港、シンガポールなど）という概念がこれまで使用されてきたように、国家と認定されない地域をふくめて、同じように急成長している地域を総称する概念が生まれている。したがって、国民国家をこえた広い空間概念として、地域を使用することが次第に多くなるであろう。しかし、多国籍企業といえども、本社は特定の本国にあって企業全体を管理している。現地企業の管理者に現地人を採用しているとはいえ、最終的な管理は本社がおこなっている。資本主義社会の下では、国際化はすすんでも、国民国家や企業の支配をのりこえたグローバル化

ョンまではすまないであろう。国民国家が世界的に解体して真のグローバル化が確立するには長い年月がかかるであろう。したがって、現在の地域経済論が対象とする領域は、主として国民国家内部の狭い空間における人間の経済活動である。

国民国家は近代の産物であって、もともとの人間の歴史は、都市と農村という2つの定住形態を基礎とした地域の歴史である。また、未来において国民国家は消滅しても、地域は存続する。つまり、地域は体制をこえて歴史を貫く概念である。資本主義か社会主義かという体制に規定された概念ではない。そのいみで、地域は素材的概念あるいは歴史貫通的概念といえる。したがって、地域経済論は、まず地域経済（大きくわければ都市経済と農村経済そしてその総合）を素材的に規定しなければならない。その上で、体制的な規定をするのである。体制的規定というのは、資本主義体制の下での地域経済の一般的特徴を明らかにし、次に産業資本主義から現代資本主義に発展する過程での段階的特徴を解明することである。また、同じ〈資本主義〉といっても、イギリス、フランス、ドイツ、アメリカ、日本、韓国ではその性格がことなっている。政治・行政の上でも、ドイツやアメリカのような連邦制国家かイギリスや日本のような集権制国家かによって、地域（とくに地方自治）のあり方がことなっている。したがって、各国資本主義の独自の地域経済の性格を明らかにしなければならない。

要約してみると、(1)素材的規定、(2)資本主義体制下の一般的規定、(3)歴史的発展段階の規定、(4)各国資本主義の性格による規定という論理的順序で地域経済の理論をつくりあげていかねばならぬ。

いま、地域といったが、現在の地域は複雑な様相をしている。たとえば、日本を例にとると、首都圏、大都市圏（東京、名古屋、大阪）、地方中枢都市（札幌、仙台、福岡などの政令指定都市）、地方中核都市（金沢、熊本などの県庁所在地の中都市）、地方中小都市、平場村、中山間地域、山村、漁村などに分けることができる。したがって、地域経済論はこれらの類型について、それぞれの地域産業・労働の構造、地域問題、地域政策を明らかにし

なければならぬだろう。

(3) 地域経済と自治体

地域経済論が、経済学会の中で注目されるようになったのは戦後のことである。日本では1960年代の終りに、私が大阪市立大学商学部の中に、地域経済論という講座をおいたのが最初である。現在では、ほとんどすべての国立大学、公立大学の経済学部または商学部において、地域経済論の講義がおこなわれている。しかし、新しい科学であるだけに、その講義体系もまちまちである。まとまったテキストとしては、横田茂・中村 剛治郎・宮本 憲一『地域経済学』(有斐閣、1990年)があるくらいで、これから体系化がはかられるとあってよい。

地域経済論と共通の問題をみついている都市経済論の分野は内外ともに、研究の発展はめざましい。現在の世界は都市化社会とあってよく、地域経済の対象も都市経済が中心である。そのいみでは、地域経済論は都市経済論から構成できるとあってよい。しかし、地域経済論は都市経済論そのものではない。地域経済論の対象は、都市経済とともに農村経済があり、また国土や世界の中における都市と農村の関係、その両者の配置、都市と農村の対立と交流・連帯をみつかうものである。そのいみでは、地域経済論は都市経済論を包含するものだといえるだろう。日本では農業経済学の研究は、長い歴史があり、研究の蓄積もある。しかし、農村経済学の研究は必ずしも十分でない。そのいみで、地域経済論の発展のためには、とくに今後の農村の研究がすすまねばならぬだろう。

これまでの経済学は国民経済を対象としていたが、国民経済の領域はその政治的統括体である国民国家と一致している。国家はその経済政策をすすめるために、種々の統計をつくり、調査分析をおこなっている。そこで、これまでの経済学は国民所得をはじめ国民国家を経済の統一体として分析するための基礎的タムをつくらせている。その上で国家間の比較や国際経済をみついている。つまり、経済単位と政治単位が一致すると仮定して分析をす

る。実際には多国籍企業や外国人労働者の活動は国民国家の領域をこえているのだが、経済分析の上では、国民経済を基礎単位としている。

地域経済の場合には、資本や労働力の経済活動は、自治体の領域をこえている。とりわけ、大都市圏では経済活動は中心都市の領域をこえ、また都道府県の領域すらもこえている。そのいみでは、地域経済の分析は自治体の経済分析と一致しない。しかし、現実の統計は自治体によってつくられている。また、現代では地域経済は民間資本の経済活動によってのみ構成されているのではない。公共部門の活動が大きな役割を果たしている。地域政策は中央政府がおこなうものもあるが、社会資本の建設管理、教育、福祉などの公共サービスの供給の大部分は自治体によっておこなわれている。

つまり、地域政策は自治体を主体としておこなわれている。現実の地域経済統計をつくるには、自治体の領域を基礎として構成しなければならないだろう。

2. 地域経済論の方法と構成

地域経済論は経済学の一部で応用経済学である。これは学際的な科学であって、経済学以外の社会科学や自然科学の知識も必要とするが、とりわけ政策科学としての性格から、政治や行政の研究との関連がつよい。純粋経済学ではなく、政治経済学であるといってよい。したがって、従来の市場理論にもとづく経済学で地域経済論を構成するには限界がある。具体例をあげて説明しよう。

(1) 都市化と都市問題をどうとらえるか

現代の世界は大都市化時代といってよく、それによって、地域経済の不均等発展がすすんでいる。このため大都市では環境破壊、水不足、住宅難、交通難、廃棄物処理の困難などの都市問題が発生している。他方、地方中小都市や農村では、人口減少による過疎化と高齢化がすすみ、福祉、医療、教

育、防災などの基本的な生活条件や共同社会の維持が困難になっている。そこで地域経済論では、都市化とくに大都市化がなぜすすむのか、それによる地域問題とくに都市問題をどう考えたらよいかというのが中心課題となる。

現代の大都市化は、資本が集積利益をもとめて立地し、それにともなって人口が集中集積するためにすすむのである。都市化を説明するキーワードは、集積利益である。集積利益は内部集積利益と外部集積利益にわけることができる。

内部集積利益というのは、まず「規模の利益」といわれるもので、資本を分散せずに単一空間に集中して投資をすることによってえられる利潤である。有機的構成の高い（固定資本の比率の大きい）重化学工業資本や固定設備の大きい百貨店・商社などの大商業資本、交通資本、不動産資本、銀行資本などは「規模の利益」がある。また「複合の利益」といって、単一空間内に異種の生産過程を連続させ、あるいは異種の産業をパイプその他で連結することによって、狭い空間に集積させてコストを引下げて利潤を上げる方法がある。このような内部集積利益は市場理論から説明できるであろう。

外部集積利益は次のようなものをあげることができる。

- (1) 都市に集積している社会資本（とくに交通・通信・研究施設、上下水道、廃棄物処理施設など）や公共サービスを利用あるいは独占することによって得られる利益。
- (2) 都市内社会分業に依拠して、迂回生産や専門化によって生産性向上をはかるなど、分業による利益。
- (3) 都市内の優秀で豊富な労働力の集積を利用することによって、産業拡張や産業構造転換に必要な労働力を確保し、不況期には失業者を自治体の救済にゆだね、産業予備軍として保存することなどによる利益。
- (4) 都市という巨大市場を利用して、販売の計画的安定をはかり、同時に実験的な新業種を開拓することによって得られる利益。

これらは企業にとっては外部経済といってよい。R. バーノン (Vernon) の有名な研究によれば、ニューヨーク市の産業は外部経済志向型である。大

都市の産業は外部経済の集積利益をもとめて立地するといつてよい。この中で最も重要なのは(1)の社会資本と公共サービスのもたらす外部経済である。日本をはじめアジアの重化学工業資本の急成長は、企業、とくに独占資本あるいは寡占資本が公共機関の供給する工場用地・用水、港湾・道路・鉄道などの交通、通信などの社会資本を利用独占することによっている。また大都市圏に商業・金融・不動産・情報などの諸資本が集中するのは、ここに農村には存在しない都市施設があり、また政府などの諸官庁と接触して、公共事業を受注し、情報を入手できるためである。地域経済論や都市経済論の独自の分野は、この外部集積利益の解明にあるといつてよい。

内部集積利益は、利潤として捕捉しうるが、外部集積利益は市場制度で評価されないか、されにくい。

企業は社会資本や公共サービスを無料あるいは相対的に安い公的負担（税金、受益者負担金など）で利用できる。一種のフリーライダーとなっている。企業が行政と癒着をする場合には、とくにその傾向がつよくなる。

近代経済学では市場制度を利用して、この外部経済を評価して受益者に負担させることによって公平と効率をはかるという提案をしている。しかし、集積利益は市場制度に反映せず、受益度が地域をこえている場合もあり、計量が困難である。外部集積利益が不当に独占されることを是正するには、公共投資やサービスの配分をかえねばならない。そのためには、住民の世論と運動が必要であるといえる。

都市問題は理論的には、集積不利益と都市的生活様式の破綻（とくに社会的共同消費の不足）とに集約することができる。

集積不利益は集積利益というメダルの裏側である。大気汚染を例にとろう。重化学工業の資本は規模の利益をもとめて、鉄鋼一貫メーカーのように、熔鉱炉一圧延加工までの巨大な生産工程をつくり、複合利益をもとめて、石油精製、石油化学や発電所を同一地域に集積させる。この場合、大量の汚染物が発生し、しかも多様な業種から発生する有害物が複合汚染をする。このようなコンビナートは大都市の自治体の地域開発によっておこなわ

れた。こうしてコンビナートに隣接して大人口が居住している。この結果、大量の複合した汚染物質が集積した人口に影響を与え、公害という集積不利益を発生させるのである。

同様の集積不利益は、自動車交通量の増大による交通渋滞や事業所の廃棄物の増大にもみられる。また企業の無計画な集積は資源を浪費し、土地・水という資源価値を上昇させ、環境の破壊をまねくことになる。

都市問題の第二規定としての都市的生活様式の破綻とくに社会的共同消費の不足というのは、住宅難、公共輸送機関の不足による交通難、水不足、清掃まひ、公園の不足、学校、保育所、福祉・医療施設、図書館などの施設の不足、福祉行政などの公共サービスの不足と質的低下などをさしている。この原因は資本主義の資本蓄積のあり方と関連している。資本制蓄積の下では固定資本の投資が優先する。このために利潤率が低下するので、企業は生産（広くいえば営業）過程以外の固定設備への投資をできるだけ節約しようとする。たとえば、環境保全や労働災害防止のための固定資本をできるだけ省略する。個別資本レベルだけでなく、社会的総資本の配分全体をとっても、直接生産（営業）過程への民間設備投資が優先して、公共投資がおくれ、公共投資の中では交通・通信手段などの社会的生産手段が優先し、住宅や生活環境などの社会的消費手段の建設はあとまわしになる。また教師、保母、医師、看護婦、ケースワーカーなどの公共サービス職員の供給はおくれ、また労働条件もわるくなるので、サービスは不足がちである。

こうして、都市生活にとっては必須の手段である社会的共同消費の供給が量的質的に不足する結果、都市問題が発生するのである。

集積不利益と社会的共同消費の不足という都市問題は、あきらかに「市場の欠陥」とよべるものである。市場制度にはこれを自動的に除去する装置はない。そこで、どうしても市場の外側から公共的介入をして、集積利益の不当な取得を是正して、無計画な都市化を規制し、集積不利益を除去し、社会的共同消費を計画的に供給して都市問題を除去しなければならない。

しかし、現実には政軍官財複合体といわれるように、政府や自治体は企業

の利益を優先しがちである。あるいは官僚主義によって行政は硬直しがちである。こういう「政府の欠陥」のために都市政策はおくれがちである。そこで、どうしても、市民が世論や運動をおこして、自治体を改革したり、裁判によって原因者を告発するなどして、政府や自治体の法制や行政をかえて、都市政策を前進させねばならぬ。

このようにみえてくると、市場理論にもとずいて、一般均衡理論をつくってきた近代経済学では、都市化や都市問題を解明できぬことは明らかである。近年、近代経済学では公害や地球環境問題の深刻さから、市場理論への反省がされているが、それを是正するための公共政策は主として経済的手段（租税あるいは補助金）によろうとしている。しかし、それは対症療法におわるというもよい。「市場の欠陥」を明確に分析し、「政府の欠陥」におちいらぬような装置を考え、資本主義や中央指令型社会主義をこえる新しい社会システムを考えねば、都市化を制御し都市問題を解決することはできぬであろう。

（２） 地域経済論の三部構成

政治経済学としての地域経済論は、産業の空間的配置をあつかう経済地理学、資本の立地をあつかう産業立地論などの構成とことなり、地域経済構造、地域問題と地域政策の三局面を政治経済学的に分析し、総合する構成をとる。この場合、最初に述べたように、素材からはじまって、資本主義の発展段階に応じて、らせん型で論理を構成する。以下、ここでは現代資本主義に視点をあわせて、論点を述べたい。ここでは三局面のうち、前の２つの局面をあつかい、地域政策は次節であつかう。

（A） 地域経済構造

地域経済構造を明らかにするには、次のような項目を分析せねばならない。

（a） 人口の動態……先述のように大都市圏から農村にいたる諸類型について、人口の絶対数、男女の比率、年齢構成、社会増減、自然増減をしらべな

ければならない。

日本を例にとると、全体として出生率の低下から人口増加率は減少し、高齢化は12%になり、急速に進んでいる。大都市圏は80年代以降、東京をのぞいて人口の絶対数の減少がはじまり、すべての大都市圏では社会減になっている。とくに問題なのは、都心部が事業所空間に専一化したので、人口が減少し、高齢化がすすんでいることである。これにたいして、地方中枢都市や地方中核都市では大部分が社会増、人口絶対数の増加がみられる。一般的にいて、急激な経済成長の場合には大都市圏の生産年齢人口中心の社会増が顕著になる。たとえば1960年から1975年の間に、3大都市圏の人口は3,500万人から5,000万人へ1,500万人も増えている。人口増の原因は就職と就学（とくに大学）であり、若年世帯の伸びが大きい。

先進工業国の大都市の人口は減少し、高齢化がすすんでいる。しかし、日本のように劇的に高齢化がすすんだ例は少ない。日本の都市は高度成長期につくられたので、若年層向きの都市施設やサービスになっている。たとえば歩道橋など階段がやたらに多く、道路も幅が広く緩衝地帯はつくっていない。交通安全標識も若年層向きなので、青信号による歩行者の横断時間は短い。これでは高齢者にとっては危険で不便である。つまり、人口構成によって都市づくりのあり方が基本的にきまるのである。韓国のソウルなどアジアの大都市は日本の東京と同じように若者の街であって、高齢化社会にはいれば、大きな改革が必要となろう。

次に大都市圏では、人口の地帯別構成の変化をみななければならない。先進工業国の大都市圏はドーナツ化現象といて、中心部の大都市の人口が社会減から絶対数の減少にはいり、それにかわって、衛星都市の人口が増大している。たとえば大阪圏を例にとると、1940年、大阪市の人口は330万人（大阪圏全体の69%）、衛星都市149万人（同31%）であったが、1990年には大阪市は262万人（同30%）、衛星都市は611万人（70%）と増大し、両者の比重は逆転している。この1990年には大阪市の昼間人口は371万人であり、夜間定住人口を約100万人も上廻っている。これは衛星都市から大阪市へ通勤・

通学あるいは買物などにくる流動人口が多いことをしめしている。このように人口の動態をみれば、大都市とくにその都心部が事業所空間となって、事業所が集積し、このために地価が高く、環境や治安が悪くなって、住民が郊外に分散していることが解るのである。

(b) 産業構造の変化……地域経済構造の変化を明らかにするのが、産業構造の変化である、コーリン・クラークの経済成長論のように、都市化につれて、第1次産業から第2次産業へ、そして第3次産業へと雇用が変化する。たとえば、1955年には大阪府の第1次産業人口は8%、第2次産業人口43%、第3次産業人口は49%であったが、1975年にはそれぞれ、1%、42%、64%に変化している。

日本をはじめ東アジアの場合、経済発展のスピードが早いので、工業化とサービス化が同時に進行する。日本の場合、1950～60年代に重化学工業化をすすめたが、東京オリンピックを転機に、大都市はサービス化がすすみ、70年代後半以降、サービス業とくに法人関連サービス業が増大している。日本はヨーロッパが300年かかっておこなった産業構造の変化を100年たらずでおこなった。そして韓国はこれを30年ぐらいのうちにおこないつつあるといわれる。このことは地域経済構造に大きな影響を与えている。アジアはヨーロッパにくらべて、大都市圏とくに首都圏に異常な経済力の集中をみるということである。

日本の場合、東京圏、名古屋圏と瀬戸内（大阪圏を含む）の三大地域に粗鋼生産の95%、石油精製の88%、石油化学の100%の設備能力が集中している。同時に、大企業本社の82%、卸売業（販売額）の80%、銀行貸出の75%が集中している。つまり、生産力が集中し、同時にそれ以上に中枢管理能力が集中しているのである。

大都市はもともと工業生産力の集中した地域であった。しかし、それは大量生産型の大工場よりも、外部経済依存型の中小工場、別な視点で見れば、都市型工業といわれるファッション、家具、皮革、印刷、食品、環境などが集積している。最近では研究開発型のベンチャー企業の集積がみられる。ま

た商業は卸売業のような経済管理部門が大きい。サービス業は情報、広告、デザイン、弁護士・会計士などのコンサルタント、リースなどの法人関連業が中心となっている。

先進工業国の大都市は工業部門の雇用が激減し、サービス化が進行している。典型的なのはニューヨーク市である。ニューヨーク市はかつて、全米最大の工業都市であった。1950年には製造業の雇用は104万人（全雇用の30%）であったが、60年代後半に急減し、最大の経済危機をむかえた1975年には53万人（同16%）と半減し、1990年には37万人（同11%）になっている。これにたいして、金融保険不動産業は34万人（10%）、42万人（13%）、そして40万人（12%）となり、サービス業は51万人（15%）、77万人（24%）、そして111万人（35%）と急増している。このニューヨーク市の産業構造の変化は、資本主義国の大都市の今後の傾向をあらわすものといわれている。

だが、このような大都市の産業構造の変化が、真の経済発展とどういうかといえば疑問である。ニューヨーク市は1975年の危機を一時的にのりきって、世界都市として世界金融センターとして再生したといわれた。しかし、1987年のウォール街の株式下落をきっかけに不況におちいり、その後も慢性的に沈滞をしている。そのいみでは、地域産業における工業の役割の重要性を改めて考えるべであろう。

地域経済は国民経済以上に開放体系になっている。これは当然だが、ニューヨーク市についてのべたように、バランスのとれた産業構造と、自立性、持続性が問題になる。このことを調べるために、地域産業連関表をつくり、それによって都市間比較をしなければならない。

(c) 所得・財産構造と階級構成……地域経済の性格は企業を中心とした産業構造をみると同時に、市民の所得・財産分布をしらべることによって明らかとなる。大都市圏には全国の大企業の利潤が集中し管理し、配分される。一国の金持は大都市圏に集中して居住している。日本の場合、資本家階級の半分が三大都市圏に居住しており、またこの他にも高額所得をもつ諸階層、たとえば商工業自営層、地主・株主その他の財産所有者、作家・音楽家・画

家・俳優などの芸術家、医師・弁護士・会計士などの自由業、比較的所得の高いホワイトカラーが居住している。高額所得者の4分の1が東京都に居住し、三大都市圏に約60%が居住している。

他方、大都市圏には地方都市圏や農村圏にみられない貧困が存在する。大都市圏には、ルンペン、こじき、売娼婦、やくざ、さらに潜在的失業者とよんでもよいような不安定な職業の人口あるいは自由業予備軍（たとえば俳優志望者など）が沈黙している。

アメリカの大都市の中心部はスラムである。たとえばニューヨーク市は中心部のマンハッタン区北部のハーレム、ブロンクス区の南部は少数民族の貧困者のスラムとなっている。ブロンクス区では人口120万人の中、1991年で生活扶助などの公的扶助の受給人口38万人（32%）に達している。ここは白人が27万人にたいし、黒人37万人、スペイン語系52万人となっている。これにたいし、中産階級や富裕階級の多いリッチモンド区では人口38万人中、公的扶助受給人口は3万人（9%）にすぎず、人種的にみると、白人が30万人をこえている。アメリカの大都市はこのように、貧富の差別が地域の差別（住み分け Segregation）となってあらわれている。

日本の場合は人種対立は少なく、また貧富の差からくる住み分けはアメリカのようにきびしくない。しかし、大都市圏内部においては、貧困者は中心都市に多くなっている。大阪市に本社をおく株式市場一部上場会社（大企業）の重役2,025人の居住地をしらべると、環境の悪い大阪市には141人（7%）しか住んでいない。他の多くの重役は環境の良い西宮、宝塚、神戸、芦屋などの郊外に住んでいる。

このことは、地方財政に大きな影響を与える。後述のように大都市財政の慢性的な危機は都市問題などの財政需要にたいして、税収入が少ないことだが、これは高額所得者が郊外に住み大都市の市民の所得水準が低いためである。

(B) 地域問題の政治経済学

地域問題は大きく分ければ、都市問題と農村問題に分かれる。現代は都市

社会であり、農村の生活も都市化してしまった。農村ではこれまで全く必要のなかった社会資本、たとえば上下水道や清掃施設が必要になっている。また、日本では自動車の普及率は都市以上に農村で高いので、道路の改良も必要になっている。このようにみれば農村問題は、都市と同じように、社会的共同消費の不足という現象がある。しかし、農村問題は独自の課題がある。それは人口が流出し、農林漁業の後継者が不足し、高齢化が極端に進んでいるために、共同体の維持が困難になり、消防、治安、教育、医療、福祉などの社会サービスの最低水準が維持できなくなっていることである。

都市問題は先述のように、都市化にともなう集積不利益と社会的共同消費の不足に整理できる。各国によって、その具体的なあらわれがちがっている。日本や韓国のように急激な近代化を進めたところでは、「二重の都市問題」が生じている。二重といういみは、欧米諸国がすでに克服した産業資本主義段階の近代的都市問題が残存し、その上に、現代の欧米と同じような現代的都市問題が重複しているということである。

イギリスでは20世紀にはいって、大量の公営賃貸住宅の建設をすすめ、戦後も戦災復興のために、全体の建設戸数の3分の1から4分の1の戸数にあたる低家賃公営住宅を建設した。住宅難は低所得者の問題であるから、このように大量の低家賃住宅供給は成功して、イギリスでは産業革命以来の深刻な住宅難は解消した。ドイツは独特の社会市場政策で、高額所得者は市場制度にまかせ、中額所得者には免税など財政措置で援助し、低額所得者には社会化住宅を供給して、これも住宅難は解消した。

しかし、日本は依然として住宅難に悩まされている。1988年の住宅需要調査をみると、住宅にたいする不満率は52%と国民の半分以上にのぼっている。建設省がつくった最低居住水準（4人世帯で住戸用面積50m²、3DKという「ウサギ小屋」）以下の世帯が全国で335万世帯（全体の10%）、京浜大都會圏では142万世帯（14%）もある。とくに首都圏の借家世帯は全体の4分の1が最低居住水準以下である。将来目標としているヨーロッパなみの「誘導居住水準」（4人世帯で91m²、3LDK）では、それ以下の世帯が全国で67

％、三大都市圏で73％にのぼっている。つまり大都市圏の大部分の市民がまだ満足できる住宅に住んでいないのである。これは、日本の土地の価格が高いこともあるが、ヨーロッパにくらべ、住宅政策が中途半端であったためである。日本では低家賃公営住宅は全体の建設戸数の8％にすぎず、また土地政策も不十分であった。

このように古い都市問題としての住宅難が解消していない上に、もっとも新しい都市問題として、自動車公害や廃棄物問題が深刻となっている。また、日本特有の地震や台風といった都市災害も毎年のように損失を重ねている。1995年1月17日の阪神大震災では死者は6,308人、倒壊住宅18万棟、経済的損害額約10兆円（国富の1％）にのぼっている。この都市災害は一次的要因は自然災害だが、拡大要因は明らかに都市構造の欠陥や都市政策の失敗である。

都市問題は多様であるから、それぞれの具体的課題によって方法がちがいが、画一的な研究方法の提示はむづかしいが、共通して次のことは基礎的な研究調査をしなければならない。

(a) 実態の解明

① 年齢階層別あるいは生物的にみて、どのような階層（たとえば、高齢者・年少者・病弱者）に、どのような社会的損失が生じているか（生物的分布）。

② 職業別・階級別にみて、どのようなところに、どのような損失が生まれているか（職業別・階級別分布）。

③ 地理的にみて、どのような地域に、どのような損失が生じているか（地理的分布）。

④ 相対的損失と絶対的損失に分けて、社会的費用推計をおこなうとともに、貨幣的に評量できないような人間の健康障害、自然破壊、文化財の破壊などの絶対的損失を明らかにする（社会的費用推計と不可逆的損失の分析）。

⑤ あるべき姿（ソシアル・ミニマム）と現状との間のギャップを明らかにする（目標の把握）。

これらを歴史的にくらべて、さらに国際比較をして各国の特徴を明らかにする。

(b) 原因の解明（政治経済学を中心に）

① どのような資本とくに企業活動によって社会的損失が生ずるのか。原因者は個別資本か資本の共同によるものか、大企業か中小企業か、どのような業種の企業か、地域別にはどうかをしらべる。

② 土地所有制による原因はどうか。土地所有の大きさ、利用形態、地域のちがいによる原因をしらべる。

③ 消費生活様式による原因はどうか。消費者の行動様式、所得階層、地域あるいは消費構造によるちがいの検討をする。

④ 中央政府、地方自治体、政府関係機関などの公共機関による原因。この場合、道路公害のように直接公共機関の失敗による原因もあるが、都市政策が欠如していたり、遅延したために都市問題が発生する場合もある。

これらの原因を歴史的にしらべ、諸外国と共通しているか、この国独自のものを明らかにする。

(c) 現行対策の検討と提言

総合的には次節でのべる地域政策（都市政策）の課題であるが、住宅問題は住宅対策で対応するように、個別問題は個別対策をもっている。住宅問題は住宅対策という反作用によって変化するので、個別の都市問題には個別の対策の解明と改革が必要である。

① 対策の現状

(i) 被害対策……被害（たとえば住宅難あるいは公害による健康障害）あるいは政策対象（交通渋滞や廃棄物の量と質）の実態把握、その原因の究明、責任の明確化、さらに賠償や対応策などの処理の状況について現状と欠陥（問題点）を指摘する。

(ii) 制御のための対策……社会的損失をできるだけ小さくするために、モニタリング・システムをつくる。規制基準をきめて、原因者を規制し、土地利用計画や社会資本の造成などをおこなう。

(iii) 損失の予防と要求改善のための対策……災害や環境破壊にみるように、都市問題には不可逆的な絶対的損失がふくまれている。したがって、都市問題が発生した後に対策をとっても原状回復ができない場合がある。そこで予防がもっとも重要となる。このためには地域計画（都市計画）を総枠として、個々の公共事業や事業所立地の適否をきめていかなければならない。このために、計画策定段階から環境影響事前評価制度（環境アセスメント）や費用便益分析がおこなわれ、その情報が住民に公開され、住民の評価と同意がもとめられねばならない。

② 政策手段

(i) 経済的刺激策とくに財政による方法

受益者負担金、目的税あるいは課徴金を原因者に課すことによって原因者に対策をとらせる。

財政投融资などの低利長期の公共金融、減免税によって誘導する。

補助金によって直接奨励あるいは援助をして対策をとらせる。

(ii) 直接規制と誘導

行政・司法によって、法律・条例を使い規制と誘導をするもので、一種の計画経済的手法である。日本では法律や条例によらず、「行政指導」によって企業や個人を規制することもおこなわれている。

(iii) 公共機関による直轄事業あるいはサービス

地域（都市）政策では、公共事業・サービスの役割が最も重要である。近年では政官財癒着の構造といわれているように、公共事業が住民の利益よりも、特定の企業や政治家・官僚の利益になる場合もある。これを住民のニーズを中心とした公共事業やサービスに改革する。

③ 現行政策の問題点

ここでは次のことが主として検討されねばならない。

(i) 企業とくに大企業や土地所有者の営業活動によって、対策がどのようにゆがめられ、あるいは計画や実行ができないか。

(ii) 公共機関の内都の官僚制あるいは財政制度の欠陥によって、政策が

どのようにゆがめられ、あるいは実現できないか。

(iii) 住民への情報公開や住民参加がどのようにおこなわれているか。住民のニーズが正しく反映されているか。

④ 政策提言

ここではこれまでの分析をふまえて長期の目標、短期の現実的実行方針、その手段と主体が明確にされていなければならない。先進工業国は市場制度を基本としているので、計画は目標にすぎないが、できるだけ、現実に実現可能な目標を明示して、政策責任を明示すべきであろう。

3. 地域開発と地球環境保全——Sustainable Development のための地域政策——

(1) 地域開発とはなにか

アジアでは地域政策は、地域開発としておこなわれている。そこで、ここでは今後の展望のために地域開発について検討したい。

地域の開発は、地域経済の発展と地域問題の解決のためにおこなわれる公共政策である。その目的は、経済の発展段階や各国の事情によってことなるが、地域格差を是正し、地域住民の健康・安全・福祉や文化を向上させることにある。このいみでは、民間企業や個人の開発とはことなっている。民間企業（たとえば重化学産業の工場やリゾートホテル・ゴルフ場）が進出すれば、所得や雇用がふえるが、それは結果として住民福祉に貢献するのである。民間企業や個人の目的は、その進出した地域で利潤を上げることによって、住民福祉や文化の向上を直接の目的としていない。そのいみで、地域開発の主体は政府や自治体などの公共機関であり、とくに近年では自治体が地域開発の主役となっている。

もともと資本主義社会では、経済の主役は民間企業や個人である。民間企業や個人の自由な立地と経済活動によって、地域経済の盛衰はきまるといってよい。しかし、市場制度の自由にまかせれば、前述のように大都市化がす

すみ、地域格差が生まれ、都市問題や農村問題という社会問題が深刻化し、政治的社会的な危機が生ずる。そこで、20世紀にはいって、各国で公共機関が地域開発政策をおこなうようになった。

戦前ではイギリスにおけるニュータウン政策、ドイツの国土計画、アメリカの TVA などがある。これらの政策は、戦後、日本などのアジア地域に導入されている。現在、各地の自治体が地域開発計画をつくり、さらに中央政府が国土開発計画をつくって、それらが経済政策の基幹として重視されているのは、日本、韓国や台湾である。欧米では都市計画や農村計画があるが、これらは環境保全のための土地利用規制や社会資本の計画である。これにたいして、日本や韓国の場合は、経済開発としての性格がつよい。

最近では、発展途上国にたいする ODA によって、大規模な地域開発がおこなわれている。たとえば、TVA をモデルとしてインドのナルマダ・ダムや中国の三峡ダムが有名である。また日本のコンビナート開発をモデルとして、韓国の蔚山・温山地域の開発、台湾の高雄市の臨海コンビナート開発、タイの東部工業地帯開発などがすすめられている。それらは、公害や自然破壊などの問題点を出して、いま転換期にたっていると見えよう。簡単に、この TVA のような河川総合開発とコンビナート開発の問題点を指摘したい。

(2) TVA 型総合開発—農村地域開発—

TVA はアメリカ大統領ルーズベルトのニューディール政策の一環として、1933年設立された。この事業については、TVA の理事長であった D. E. リリエンソールの書いた『TVA』(1994年、第2版1953年)が、その理念と業績を伝えている。リリエンソールはこの本の中で地域開発の原則を次のようにのべている。

「第1には、資源の開発は自然自体の一体性によって支配されなければならないこと。

第2には、民衆が開発に積極的に参加しなければならないこと」。

この一体性から生まれたのが多目的ダムによる総合開発である。洪水を制御するためのダムをつくり、その貯水を利用して、電力をおこし、工業用水・農業用水・生活用水を供給し、さらに森林の再生で環境を保全し、水運や湖のレジャーをすすめようとした。TVA の投資の内訳をみると、電力 68%、水運15%、洪水対策17%となっている。主体は発電で、これによって地元で化学工場などをつくり、その生産物である化学肥料をつかって土壌改良するなどの農業近代化をすすめ、他方民間電力企業よりも、20~50%安い価格で農家に電力を供給して、家庭電化によって生活改善をする計画であった。電力は地域開発の手段であって、目的は住民福祉の向上だとリリエンソールは強調している。

このリリエンソールの TVA 原則は地域開発の原則といってもよい。リリエンソールは、TVA の開発方式は世界中のどこにでも適用できるとして、「一河は万河に通ずる」としている。そして、1930年代の資本主義の危機はファシズムや社会主義でなく、民主主義によって乗りきれるとして、TVA の方法をすすめている。

たしかに、TVA 方式は戦後世界中に普及した。有名なエジプトのアスワンハイダムなど、いたるところで多目的ダムが後進地域開発の手段であり目的でもあった。日本でも、1950年に特定地域開発方式として、TVA 方式が採用され、全国のほとんどの河川にダムがつくられた。だが、いま20世紀末にいたって、この多目的ダムによる開発に反対する世論や政策がつよくなっている。フランスのロアーヌ河開発は中止され、スウェーデンではダム開発を中止し、オーストラリアではダムを破壊して、もとの湖 (Lake Pedder) にもどすところもでている。

この理由は、多目的ダムが自然の生態系を破壊し、先住民族の伝統的な生活を破壊することから、環境保全や伝統文化の保持が必要というのである。また、アスワンハイダムの場合、ダム湖の富栄養化によって下流の水道が汚染し、また栄養のある土壌の流出が阻止されたために、下流の農地に農薬や化学肥料が投入されるために、ナイル川などの水質の悪化や伝染病の発生が

問題となっている。日本の場合もダムをつくりすぎたために、土壌の流出がとまり、海岸の侵蝕がすすんでいる。アメリカの TVA も環境政策上、批判が多くなりはじめている。そして、なによりも問題なのは、多目的ダムの目的としての農村地域の開発がすすまず、むしろ開発難民といって、現地の農民の流出がすすんでいることである。

多目的ダムは一定の役割をはたしたが、これだけでは農村の開発にはならぬことをしめた。アスワンハイダムの経験をみると、大規模なダムは電力事業として効率がよいかもしれぬが、環境破壊などの社会的損失も大きい。地球環境保全の時代には、再検討が必要となっている。

（３） コンビナート型開発—工業開発方式—

戦後日本では、公共機関が公共事業を先行し、臨海部の港湾を埋立てて重化学工業のコンビナートを誘致する地域開発がおこなわれた。コンビナートだけでは雇用効果が少ないので、この開発計画では、コンビナートが生産する素材を加工する工場を組合わせ、都市化をはかって商業・サービス業を誘致し、さらに周辺の農漁業を近代化して、所得水準や財産価値を上げ、それによって増大する税収入などの財源によって住民福祉を向上させようというものであった。この方式は、急激な工業化によって生産力を増大させると考えられ、いまなお先述のように、アジアの地域開発の主流となっている。

しかし、このコンビナート開発方式は、埋立てで海岸など海の自然を破壊し、工場からの有害物質で大規模な複合汚染をひきおこした。それだけでなく、最初の目的どおりに、関連の加工工業の誘致はできず、このため資源浪費・環境破壊をすることに比較して所得、雇用、租税の効果は少なかった。石油ショック以降、産業構造の転換によって、素材供給型重化学工業はハイテク産業や情報産業に重点が移行した。このため、日本ではコンビナート開発は終わっている。

4. Sustainable Development

地域開発の2つの典型例をみてきたが、いずれもが、地球環境保全という新しい枠組の中では、再検討しなければならぬことは明らかである。1987年、国連は今後の人類の経済発展の原則として、維持可能な発展 (Sustainable Development) というスローガンを採択した。そして、1992年6月のリオ・デ・ジャネイロの国連環境開発会議では、この維持可能な発展を改めて国連加盟諸国の最高理念として、「リオ宣言」を出し、その行動綱領として「アジェンダ21」を採択した。この維持可能な発展が、多国籍企業の支配する市場制度の下で実現可能なものかどうか、問題は山積しているが、地域開発の基本原則であることはまちがいない。では Sustainable Development とはなにか。また、これにしたがう地域開発とはいかなるものか。

(1) 維持可能な発展 (Sustainable Development) とは

リオ宣言では維持可能な発展について、次のような原則が提示された。

第1原則は、人類は自然と調和しつつ健康で生産的な生活をおくる資格があること。

第2原則は、各国は自国の資源を開発する主権的権利を有するが、同時に各国の活動が他国の環境に損害を与えないようにする責任があること。

第3原則は、開発の権利の行使は、現在及び将来の世代の開発及び環境上の必要性を公平に満たす必要があること。

つまり、環境保全を未来世代に保証し、かつ、あらゆる民族にも保証するというように双方の局面で公平性をもとめた。このため、環境保護は開発過程と不可分と考え、維持可能でない大量生産・消費方式を改め、環境基準やアセスメントの設定、汚染者負担による被害救済措置の確立、環境関連情報の公開と意志決定過程への住民参加をもとめている。

この維持可能な発展は、コミュニティから地球規模にいたるまでの各段階

で達成されなければならないだろう。この原則によれば、いままでの地域開発は基本的な改革が必要となる。

現実にはリオ会議以後、各国はこの原則にもとずいて政治・経済の改革をおこなっていない。先進工業国は慢性的な失業時代にはいつているので、環境保全よりも経済の安定成長が優先している。発展途上国の場合は、債務償還、飢餓からの脱却のために、経済成長が最大の命題となっている。しかし、リオ会議の影響もあらわれてきている。アジアの国では、環境法の整備がすすみ、環境基準が設定され、開発にあたって環境アセスメントが義務づけられはじめています。とくに重要なのは、NGO（非政府組織）を合法的組織としてみとめたことである。

1994年11月、日本でおこなわれたアジア太平洋 NGO 環境会議では、恒久的組織としてアジア環境会議の創立が決定された。このような新しい動きによって、これまでのように大量生産方式の工業化を目的とした地域開発に変化がおこることが期待される。

（2） 内発的発展（endogenous development）

最近、アジアでは維持可能な発展のための新しい方法として、内発的発展がはじまっている。これは先述のような巨大ダムや国際空港のような大公共事業、あるいはコンビナートやリゾート基地のような巨大な民間資本による外来型開発ではなく、反対に地元の資源や技術を生かして、地元住民が自主的に開発構想をたて、環境保全と福祉・文化の向上を目的とするような参加型の開発方式である。

外来型開発は一見、所得が増大するようにみえるが、利潤は外国や大都市とくに首都の本社に流出する。進出企業の雇用は外来の技術者・管理者が中心となり、地元民は低級な労働にしか雇用されない。地元の資源は熱帯林の伐採のように低価格で利用され、自動車などの高級な商品は外から輸移入される。これでは、開発地域で「貧困の悪循環」がつづき、後進地域は永久に後進地域となってしまう。

内発的發展は、地元の資源を活用し、付加価値は地元で生みだし、産業連関を密にして、できるだけ利潤は地元へ落ちるようにするのである。たとえば粗鋼だけをつくるのではなく、それを加工して、自動車、機械や電機製品をつくり、それによって消費物資の生産をする。生産物の卸売りやサービスも地元の産業がおこなうのである。農業の場合も農産物を素材として移出するだけでなく、それに加工して、醸造や食品加工をしたり、あるいは地元の観光業・レストランのようなサービス業に供給して、付加価値をふやすのである。これは一市町村でできなくても隣接の市町村とネットワークをくんで協業してもよい。いままでのように、地方は素材だけをつくり、あとは大都市が加工―流通―サービスのあらゆる分野をうけもち、かつ利潤は大企業の本社が管理するような方式を改めようというのである。先進工業国ではポストフォードイズムといって、需要が多様化したために、これまでのような大量生産方式にかわるような少量多品種高品質の生産がはじまっている。イタリアの職人産業などが一例だが、環境問題が政治課題となれば、この方向はすすんでいくかもしれない。

地域開発の最終目的は、所得や人口を増大させるのではなく、健康で安全でアメニティのある街をつくり、住民の福祉や文化を向上させることにある。このためには、社会的剰余（利潤＋租税）ができるだけ地元へ配分されなければならない。それは企業のあり方を変えるだけでなく、行財政制度の改革が必要である。現在、日本では法人や個人の所得関係税や消費関連税は主として中央政府の財源となっている。財政支出面では、地方が全体の70%をしめているが、税源では30%しかない。このために地方団体は中央政府の補助金、交付金や地方債に依存し、中央統制をうけている。政府がきめたコンビナート開発やリゾート開発などの外来型開発がすすみ、内発的發展がすすむのは、このような行財政の中央集権性にある。このことはアジアの国に共通している。

そこで内発的發展をすすめるには、まず地方分権が必要である。行政権限だけでなく、税源を委譲し、貧困団体には中央の統制の弱い交付金を付与す

るのである。そして地方団体が自由に地域開発をおこないうるよう、産業政策の権限の一部も移譲しなければならぬであろう。

しかし、分権化だけでは地方の官僚の独裁がおこなわれ、ここでも政官財複合体が生まれ、住民のニーズが実現しない可能性がある。そこで、地方自治をすすめるには、住民参加の制度が必要である。スウェーデンのオンブズマン制度、イタリアの地区住民評議会、ニューヨーク市のコミュニティ・ボード（Community Board）の制度などが参考になるであろう。

このような中央と地方の関係を改革し、分権と参加をすすめながら、内発的發展をおこなうことが、Sustainable Development を実現する道だと考える。

参 考 文 献

- Robert J. Bennett ed, Local Government in the New Europe. (1993, London)
C. Brecher & R. D. Horton eds., Setting Municipal Priorities, 1990 (1990, New York)
K. Fujita & R. C. Hill ed., Japanese Cities in the World Economy. (1993, Temple Univ, Press)
宮本憲一『都市経済論』（筑摩書房, 1980）
宮本憲一『環境経済学』（岩波書店, 1989）
中村剛治郎・横田茂・宮本憲一共編『地域経済学』（有斐閣, 1990）
S. Sassen, The Global City, 1991, Princeton