

## 戦後におけるわが国の工業立地政策の展開と工業立地の動向

菊 地 一 郎

(地理学教室)

### は し が き

わが国における地域開発は、戦前、それも明治2（1869）年に北海道開拓使が設置され、そこで立案された拓殖10か年計画（明治5～14年）にさかのぼることができる。その目的は、国防と士族授産にあって、内地からの開拓農民の移住に重点がおかれた。東北地方では、昭和6（1931）年の凶作、同8年の三陸大津波、同9年の大冷害と打続く災害に対処して、同9年に官制の東北振興調査会が設置された。この調査会の提案にもとづいて、昭和11年に東北興業株式会社（昭和32年に東北開発株式会社として再発足）および東北振興電力株式会社（昭和16年日本発送電株式会社に継承された）が設立され、殖産事業が開始された。これらが東北開発の礎石となった。昭和15年に国土計画設定要綱が閣議決定された。国防国家態勢の強化を目標としていたけれども、国土計画立案の必要性が認識された。その後、国土計画の立案は、企画院によって進められ、一方、内務省は地方計画の調査をおこない、主として国防という見地から工業の4大工業地帯への集中による過大都市化を防止するため、立地規制と地方分散を促進する諸計画を立案した。ここにわが国における工業立地政策展開の嚆矢をみる事が出来る。

戦前および戦後の昭和37年まで、わが国の工業立地政策の展開については、佐藤元重著「日本の工業立地政策」<sup>(1)</sup>のすぐれた分析がある。しかし昭和35年の国民所得倍增計画以後、工業立地政策が、地域開発の主軸として登場してきており、工業立地も従前とはかなり異なる展開をみせている。本研究は、佐藤氏の研究を引継ぐとともに、さらに新しい視座に立って、戦後の工業立地政策展開の分析をおこない、それとの関連において、わが国の工業構成の変化と工業立地の動向を明らかにしようとするものである。

### 1. 戦後における地域開発と工業立地政策

地域開発という言葉の定義について、確定した見解が存在するわけではない。例えば、植苗竹司氏によれば、<sup>(2)</sup>「意味内容は別として、開発という言葉は戦前から存在するが、地域開発なる言葉は戦後のものである。全国にわたって地域を設定し、これをある一定の観点から開発するという考えは、戦前の政策にはなかったといえる。（中略）全国を対象とするところから、一地域のみに限定された政策、たとえば北海道開拓、東北振興等についてはとり上げない」としている。しかし一般には、次の様な松尾信資氏の見解が採用されている。<sup>(3)</sup>「地域開発は、広い意味においては、国の総合開発計画、各地方の地方計画、および都市計画、農村計画などが含まれ、われわれの住む生活空間としての地域を、いかに開発利用するかという問題である。われわれの生活や生産活動は国土の上で行なわれており、それぞれの活動は一定の地域を単位としてい

る。したがって国民生活の安定向上のためには、生活や生産のユニットとしての地域を、その目的と性格に応じて開発利用しなければならない。」

本論文では、地域開発について広義の見解をとり、全国のみならず、地方および圏域などの開発を含むものとする。佐藤竺氏によれば、<sup>(4)</sup> 戦後のわが国の地域開発の展開過程は、復興期の前期と後期、成長期に含まれる集中整備期と地方分散期の4期に分けられる。復興期は終戦から講和、ないし朝鮮戦争の終り頃（昭和28年）までの時期で、戦後の荒廃、物資欠乏、貿易の途絶、植民地喪失など悪条件のもとで、復興に立ちあがるためにまず国内資源の開発に努力が集中された。具体的には、石炭・鉄鋼を中心にした傾斜生産方式による生産拡大と食糧増産がおこなわれた。この復興期は、国土総合開発法の制定（昭和25年）を境に前期と後期に2分される。前期は、内務省の国土計画や地方計画の影響が強く残り、同省国土局の指導のもとで、府県段階で地方計画策定の動きがあった時期である。後期は、国土総合開発法の制定にはじまるが、それとほとんど同時につくられた首都建設法や北海道開発法とともに、それまでの国土計画的手法に対して、新しい開発方式の導入が図られた時期である。そこでは開発の主流が占領軍司令部のバック・アップのもとで、外務省系の人々からなる経済安定本部の手に移り、経済計画としての復興計画や自立計画となり、あるいはTVA方式の導入による特定地域開発方式となって、従来の国土計画的方法にとってかわってくるのである。

国内資源の開発を基軸とした復興期について、海外資源の加工に主力を注ぐ成長期が登場してくる。復興期と成長期を区分する最大の契機になったのは、いうまでもなく朝鮮戦争である。この動乱をステップに、地域開発は工業化によるそれへと急速に転換していった。この成長期もその前期（集中整備期）では、地域開発の重点が、既成工業地帯や旧軍用地を中心に集中整備がおこなわれたのに対し、後期（地方分散期）では、予想を越える高度成長の展開によって、既成工業地帯の整備だけでは間に合わず、新規工業地帯の造成が開始された。他方、人口流出に悩む後進地域では、工業化の波にのって、工場誘致により地域格差を是正しようとする意図があった。こうして既成工業地帯から有利な立地条件の地域への企業の進出傾向と、後進地域における地域格差是正への動きとを結びつけようとした昭和35年の国民所得倍增計画における拠点開発方式の登場が、成長期を前期（集中整備期）と後期（地方分散期）に細分する契機になっている。

戦後の地域開発の展開過程を概観してきたが、次に工業立地政策の変遷についてみてみよう。三輪公夫氏は、次の様に述べている。<sup>(5)</sup> 「わが国において、工業立地の問題が経済政策の一環としてとりあげられる様になったのは、ごく最近のことである。（中略）戦後、わが国の工業が本格的な立直りをみせたのは、昭和25～28年の朝鮮動乱を契機とする。製鉄、製銅、石油、化学、機械などの重化学工業は、特需景気に支えられて急速に設備を拡充し、生産を開始した。しかし、この生産活動の活発化に伴ない、老朽化した生産設備や、道路、鉄道、港湾等の輸送施設の不備と能力不足が、産業活動の大きな隘路として顕在化してきた。政府は、昭和27年に企業合理化促進法を制定し、重要産業の機械設備の近代化、合理化に懸命の努力を傾注するとともに、産業関連道路および港湾の整備に、国費による補助を行ない、産業活動の隘路打開につとめた。ここに、われわれは、今日的意味における工業立地政策の第1期の姿をみることができるとしている。」三輪氏によれば、工業立地政策の展開は、わが国経済（または地域開発）の復興・後期に始まり、その過程は現在までほぼ4期に分けられるとしている。

すなわち、第1期（隘路打開投資）は、昭和25～30年の時期で、朝鮮動乱に始まる。第2期（新工業地帯の開発）は、昭和30～35年の時期にあたり、第1期の既成工業地帯の隘路打開投資政

策から大きく方向転換して、新規工業地帯の開発育成、工業立地の指導がおこなわれた。第3期（新産業都市の建設）は、昭和35～40年の時期で、昭和35年の国民所得倍増計画の制定に始まる。それをうけて昭和37年には、全国総合開発計画が閣議決定された。第4期（工業立地の適正化）は、昭和40年以降ほぼ現在までで、昭和30年代後半の経済高度成長のもとで、都市化、工業化の進展がいちじるしく、東海道メガロポリス地域では人口と産業の過集積が進行し、過密と公害の弊害が激しくあらわれ、他方、人口激減地域では過疎現象が生じてきた。それらは、単に経済問題としてより、深刻な社会問題として提起されるに至った。この様な情勢の中で、従来の企業採算第一主義から脱皮して、企業側も相応の規制を受け、負担を覚悟すべきであるとする考え方が確立した。今後は、良好な国民生活環境を確保しつつ、経済発展を図るべきであるという発想の転換が工業立地政策に反映される様になった。昭和42年には公害対策基本法が制定された。

以上、佐藤・三輪両氏の分析をもとに、戦後の地域開発および工業立地政策の展開過程について概観した。地域開発は、朝鮮動乱を契機に復興期と成長期に大きく分けられる。成長期は、工業化を主軸にして展開され、工業立地政策がはっきり表面に出てくる。成長期をいま地域開発の面からみれば、国民所得倍増計画の制定を境にして集中整備期と地方分散期に分けられるが、工業立地政策の面からは、さらに細分されて、集中整備期は新規工業地帯の開発期にあたり、また地方分散期は新産業都市建設期と工業立地の適正化期とに区分される。これらの詳細は、本章末に掲げた表1「戦後における地域開発並びに工業立地政策の推移」から知ることができる。

佐藤・三輪両氏の指摘を俟つまでもなく、昭和25～28年の朝鮮動乱を契機にしてわが国の経済が急速な回復に向ったことは周知のことである。既成大工業地帯を中心として工業のいちじるしい発展がみられ、地域開発の目標は工業開発に重点をおく様になった。それまでの資源開発から工業の基盤整備と生産拡大のための工業開発に転換していった。たとえば、いわゆる東北3法といわれる北海道東北開発公庫法（昭和31年）、東北開発促進法（同32年）、東北開発株式会社法（同32年）をはじめ、つぎつぎに制定されていった九州地方開発促進法（同34年）、四国地方開発促進法、中国地方開発促進法、北陸地方開発促進法（いずれも昭和35年）は、はじめ資源開発を目的とするものであったが、次第に工業開発を目標とする様になっていった。

既成大工業地帯では、重化学工業を中心に設備の新增設が活発におこなわれ、産業と人口の集積が急速に進行していった。この様な企業の積極的な設備投資によって、工業のいちじるしい発展がみられたものの、社会資本の整備が十分でなく、やがて用地用水、輸送、エネルギー等の隘路が顕在化してきて、工業の急速な発展が社会資本の相対的な立遅れによって阻害される事態が生じてきた。それらの隘路を開き、企業の既成大工業地帯の周辺への外延的立地動向に対応して、工業立地の基盤整備のための施策が要請された。これに拍車をかけたのが、当時恒常的に財政難を訴えていた多くの地方公共団体による工場誘致策であった。地方公共団体の多くは、それによって、地域経済構造の高度化を計り、財政難を克服しようとする。この様な情勢を反映したのが昭和35年の国民所得倍増計画であり、その一環として経済審議会産業立地小委員会が打出した「太平洋ベルト構想」である。これは大都市の過大化にともなう外延的発展を東海道、山陽道に沿って受けとめようという考え方である。

地方公共団体側も当時は、税収入が乏しく、財政力の弱い経済基盤を強化し、地域住民の所得を増大させて、福祉の充実を図るためにもっとも効果的な手段は、付加価値生産性の高い工業の比重を高めることであるという考え方に支配されていた。そのため多くの地方公共団体は、地域経済の工業化を最重点施策として、競って工場誘致条例を設け、大規模な工業用地の造成、工業

用水道の建設等、産業基盤の整備をおこなった。工場誘致条例は、道府県によって内容に多少の差異はあるが、大体民間企業を誘致して、その生産活動を刺激するために、(1)地方税の課税免除または不均一課税をおこなう。(2)補助金または交付金を交付する。(3)敷地、施設の提供、労働力のあっせん等の便宜供与をおこなうことなどを規定してあった。昭和42年4月1日現在、自治省官房企画室の調査では、道府県で誘致条例を設けていないのは、東京・大阪・神奈川・愛知・埼玉の5都府県だけで、すべての道府県にゆきわたっていた。

表1 戦後における地域開発並びに工業立地政策の推移

復興前期	昭和21年	戦災地復興計画基本方針発表 人口10万以上の都市に転入禁止 商工省、軍需産業転換方策要綱発表 経済安定本部発足 内務省、国土復興5カ年計画試案発表 特別都市計画法公布 農林省、農村工業の振興等についての大綱決定 「鉄鋼、石炭の超重点的増産による経済危機突破根本方針」閣議決定	道路法公布 道路整備費の財源等に関する臨時措置法 農地法公布 電源開発促進法公布 電源開発株式会社発足
	22年 24年	国土計画審議会設置 大都市転入抑制解除 商工省、電源開源5カ年計画発表 通商産業省発足 総合国土開発審議会設置 総合国土開発審議会、電源開発および国鉄電化促進の答申案決定 北海道総合開発審議会設置	28年 法湾整備促進法公布 離島振興法公布 29年 奄美群島復興特別措置法 土地区画整理法 30年 経済企画庁発足 愛知用水公団法公布 日本住宅公団法公布 経済自立5カ年計画案閣議決定 31年 道路整備特別措置法公布 日本道路公団法公布 首都圏整備法公布 北海道東北開発公庫法公布 工業用水法公布 空港整備法公布 32年 政府、道路整備10カ年計画要綱作成
復興後期	25年	国土総合開発法公布 港湾法公布 北海道開発法公布 首都建設法公布	国土開発縦貫自動車道建設法公布 高速自動車国道法公布 東北開発促進法公布 東北開発株式会社法公布 特定多目的ダム法公布
	26年 27年	農林省、農村工業基幹工場116工場を指定 自立経済審議会、経済自立3カ年計画案発表 産業合理化審議会総合部会、日本産業合理化に関する第一次答申案決定 日本開発銀行法公布 農林省、国土総合開発10カ年計画発表 国土総合開発法による特殊地域19地域指定 企業合理化促進法公布	建設省、道路整備10カ年計画の基本構想決定 33年 運輸省、道路整備5カ年計画策定 道路整備緊急措置法公布 道路整備特別会計法公布 首都圏の近郊整備地帯及び都市開発区域の整備に関する法律公布 通商産業省企業局および各地方通産局に工業立地指導室設置 工業用水道事業法公布 公共用水域の水質の保全に関する法律公布

成 長 期	34年	工場排水の規制に関する法律公布 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公布 工場立地の調査等に関する法律公布 特定港湾整備特別措置法公布 特定港湾施設工事特別会計法公布 九州地方開発促進法公布 首都高速道路公団法公布	成 長 期	40年	中期経済計画 新産業都市建設及び工業整備特別地域整備のための国の財政上の特別措置に関する法律 山村振興法公布
	35年	四国地方開発促進法公布 東海道幹線自動車国道建設法公布 北陸地方開発促進法公布 中国地方開発促進法公布 国民所得倍増計画閣議決定		41年	首都圏近郊緑地保存法公布 中部圏開発整備法公布 首都圏及び近畿圏の近郊整備地帯等の整備のための国の財政上の特別措置に関する法律公布 国土開発幹線自動車道建設法公布 新東京国際空港公団発足
	36年	港湾整備緊急措置法公布 後進地域の開発に関する公共事業に係る国の負担割合の特例に関する法律公布 通商産業省、工業適正配置構想発表 低開発地域工業開発促進法公布 産炭地域振興臨時措置法公布 水資源開発促進法公布		42年	経済社会発展計画 中部圏の都市整備区域、都市開発区域及び保全区域の整備等に関する法律公布 近畿圏の保全区域の整備に関する法律公布 公害対策基本法公布 外貨増頭公団発足
	37年	全国総合開発計画閣議決定 新産業都市建設促進法公布 水資源開発公団発足 豪雪地帯対策特別措置法公布 辺地に係る公共的施設の総合整備のための財政上の特別措置等に関する法律公布 産炭地域振興事業団発足		43年	都市計画法公布
	38年	近畿整備法公布		44年	新全国総合開発計画閣議決定 小笠原諸島振興特別措置法公布 都市再開発法公布
	39年	近畿圏の既成都市区域における工業等の制限に関する法律公布 工業整備特別地域整備促進法 奥地等産業開発道路整備臨時措置法公布		45年	新経済社会発展計画 過疎地域対策緊急措置法 首都圏及び近畿圏の近郊地帯等の整備のための国の財政上の特別措置に関する法律の一部改正（中部圏を加える）
				46年	農村地域工業導入促進法公布
				47年	工業再配置促進法公布 工業再配置・産炭地振興公団公布

資料 1. 松岡 弘・山田喜久男編、増補戦後日本経済政策史年表、勤草書房 1969  
2. 佐藤元重著、日本工業立地政策、弘文堂 1968  
3. 下河辺 淳編、資料新全国総合開発計画、至誠堂 1971

## 2. 全国総合開発計画と拠点開発方式

すでに述べた如く、朝鮮動乱以後の地域開発の重点は、既成工業地帯や四日市、岩国、徳山といった旧軍用地を中心とした集中整備におかれてきた。しかし、昭和35年以降わが国経済の驚異的な高度成長によって、もはや既成工業地帯の整備だけではまかないきれなくなった。また経済の高度成長と、それともなう開放経済体制への移行にそなえて重化学工業化への進展がいちじ

るしく、そのために生じてくる立地条件の変化は、新規工業地帯の造成に向かわせることになった。従来の既成工業地帯や旧軍用地の他に、さらに大工業地帯の隣接地域である京葉、塚、名古屋南部や、その周辺部の水島、駿河湾、鹿島灘、東三河等の臨海工業地帯の造成がおこなわれる様になった。他方、自動車、各種機械、電気製品等の内陸型工業の新鋭工場が、大都市圏内の内陸部に陸続と建設された。このような動向とは逆に、人口流出に悩む後進地域では、工業化の波にのって、工場誘致による地域格差の是正を意図し、積極的な地域開発政策にのり出してきた。

昭和37年に策定された全国総合開発計画は、<sup>6)</sup> 立地条件の有利な地域への企業の進出傾向と、後進地域の地域格差是正の要請とを結びつける理論的帰結として拠点開発方式の構想を打出した。すなわち全国を産業や人口が過度に集中している過密地域、過密地域の周辺に繋がり、計画的に工業分散の可能な整備地域、およびそれ以外の東京、大阪、名古屋等から遠く離れた開発地域の3地域に分けた。それぞれについて開発政策の方向づけをおこなっているが、とくに拠点開発は、この開発地域を中心にとられる開発方式で、開発拠点を工業開発地区と地方開発都市の二本立とする。まず東京、大阪、名古屋の既成大集積地と関連させながら、大規模工業開発地区と大規模開発都市を設定し、積極的に整備・育成するとともに、さまざまな機能に特化した中小規模の工業開発地区と地方開発都市を立地条件に応じて、効果的かつ計画的に配置し、これらを道路、鉄道、通信施設によって緊密に連結する。そして周辺地域に好影響を与えながら、連鎖反応的に発展させることによって総合開発を展開しようとするものである。

この全国総合開発計画と前後して、低開発地域工業促進法（昭和36年）、産炭地域振興臨時措置法（同36年）、新産業都市建設促進法（同37年）、工業整備特別地域整備促進法（同39年）などは、いずれも工業開発に重点をおいているが、拠点開発構想を具体化したものとされている。<sup>7)~9)</sup> 低開発地域工業促進法は、産業の開発の程度が低く、かつ経済の発展の停滞的な地域、すなわち低開発地域の工業開発を促進して雇用の増大に寄与し、地域間における経済的格差の縮少を図ることを目指して制定されたものである。本法も、新産業都市建設法および工業整備特別地域整備促進法と同様に、過密・過疎問題に対処して工業の地方分散を図ろうとするものである。このため、低開発地域のうち特に税制上の特別措置等を講ずることによって、工業の開発が期待されるような開発の程度の低い地区を指定し、工業開発のための所定の措置を講ずることにしている。

開発地区の具体的な要件は、低開発地域工業開発促進法施行令に定められており、工業用地および工業用水ならびに労働力の確保が容易であり、かつ輸送施設の整備が容易であること、そして当該地区内に市が含まれる場合には、当該市が指定都市以外の全国の市の平均に比し、第一次産業就業者比率で上回るか、または第二次産業就業者比率で下回ること、および当該市の財政力指数が0.72未満であることが定められている。現在、開発地区として95地区（148市377町65村）が指定され、全国市町村数の約20%が該当している。しかし、この法律は、新産業都市建設という重点主義への不満緩和ということであつたものであるため、税の減免に対する補てん以外にとりたてて恩典はなく、また、新産業都市の場合の様に建設計画ももたない。また指定にしても総花的であり、成果はあまり期待できないであろう。それに全国総合開発計画の基礎をなす拠点開発方式の中での位置づけがきわめて薄弱である。

産炭地域振興臨時措置法は、産炭地域における鉱工業等の急速かつ計画的な発展と石炭需要の安定的拡大を図ることを目的として制定された（10年間の時限立法）。これはエネルギー革命に起因した石炭産業の構造的不況が、産炭地域の経済に大きな打撃をあたえ、炭鉱失業者は雇用機会のないまま産炭地域に滞留する事態を生じた。このため単一経済地域である産炭地域に新しい

産業を導入し、鉱工業等の振興を図って、多角的な産業地域をつくり出し、不況を克服しようとするもので、低開発地域等とは事情を異にしている。

対象となる産炭地域は、石炭鉱業の不況による疲弊のいちじるしい石炭産出地域およびこれに隣接する地域のうち、当該石炭産出地域における鉱工業等の振興と密接な関連を有する地域であって、施行令によって北海道・福島・山口・福岡・佐賀・長崎および熊本の諸県内の郡または市町村（217市町村）が定められている。この臨時措置法は、産炭地域振興計画の策定、地方税の減免にともなう措置、公共施設整備についての財政上の優遇措置等を規定した。なお産炭地域の場合には、低開発地域等と異り、産炭地域における鉱工業の振興に必要な用地の造成、工業用水の供給、設備資金等の貸付または出資等の業務をおこなう国の機関（産炭地域振興事業団）が、昭和37年に設けられた。

新産業都市建設促進法は、既成工業地域への人口および産業の過度の集中が、用地・用水・輸送等の隘路を生じ、生産および生活面に深刻な弊害を生ずるとともに地域格差を生ぜしめる原因となる事態に対処し、全国的な視野にたった適正な産業配置の構想のもとに、産業の立地条件と都市施設の整備を図ることによって地方の開発発展の中核となるべき相当規模の産業都市を地方に新たに建設しようとするものである。新産業都市の区域は、次の要件を備えている区域であって、その区域に将来相当規模の産業都市が形成される可能性を有すると認められるものについて指定されることになっている。その要件としては、(1)新産業都市の建設が総合的におこなわれる自然のおよび社会的条件を備えていること、(2)相当規模の工場用地および住宅用地の確保が容易であること、(3)相当量の工業用水および水道水の確保が容易であること、(4)道路・鉄道・港湾等による輸送が便利であり、かつ、これらの施設の整備が容易であること、(5)洪水・高潮・地盤沈下等による災害の発生のおそれが少なく、かつ、その防除が容易であることなどである。区域の指定基準およびその当面の運用基本方針は、昭和37年12月に地方産業開発審議会で了承されており、それに基づいて道央・八戸・秋田湾・仙台湾・常盤郡山・新潟・松本諏訪・富山高岡・岡山県南・中海・徳島・東予・大分・日向延岡および不知火有明大牟田の15地区が指定された。

特別措置としては、(1)国および地方公共団体は建設基本計画の達成のため必要な工場用地、輸送施設等の施設の整備に努めること、(2)これらの施設の用に供するため必要な土地の取得については、法律の規定による処分に当り特別の配慮をすること、(3)国は新産業都市の建設に資するため必要な財政上の措置等を講ずること、(4)建設基本計画を達成するためにおこなう事業に要する経費に充てるため起こす地方債について特別の配慮をすること、(5)国および地方公共団体は、新産業都市の建設に寄与すると認められる製造業等の事業を営む者が必要とする資金の確保に努めること、(6)国および地方公共団体が新産業都市の区域内に工場を新增設する者に対し、不動産取得税または固定資産税の減税をしたときには、地方交付税により補填することが定められている。

工業整備特別地域整備促進法は、新産業都市促進法と同じ様な趣旨から制定された。このため、本法は工業の立地条件がすぐれており、かつ、工業が比較的開発され、投資効果も高いと認められる地域について、工業の基盤となる施設、その他の施設を一層整備することが特に重要であるとし、既成大都市の過大都市への誘因を減殺し、工業整備特別地域が中核となって当該地方の一層の開発に大きな波及的効果をもたらすという観点から、地方の開発発展の中核となるべき工業整備特別地域の整備を促進するための所要の措置を講じている。

対象となる工業整備特別地域は、鹿島・東駿河・東三河・播磨・備後および周南の6地区に係

る地区であって、内閣総理大臣が関係県知事および地方産業開発審議会の意見をきいて定めるものとされている。それらは、昭和39年9月に告示されたが、新産業都市に比べ指定される地域が法定されていること、および新産業都市が全国総合開発計画にいう開発地域を優先して指定されたのに対し、いずれも太平洋ベルト地域に位置し、立地条件がすぐれ、おおむね開発熱度の高い地域であることが特色となっている。工業整備特別地域の整備のための措置としては、新産業都市建設促進法に準じて定められている。

新産業都市の指定に至るまでの過程で、激しい政治的圧力のもとに指定地域の水増しがおこなわれ、拠点開発構想の意義がかなりそこなわれる結果となった。後進地域または開発地域に自己完結的広域経済圏を創出する拠点として考えられた新産業都市は、理念的にはその経済圏の数だけあればいい筈であった。全国総合開発計画では、開発地域に6つの経済圏を想定しており、新産業都市としては10カ所程度を当初計画していたが、政治的均衡のために13カ所に増加し、最終的には15カ所に拡大した。そしてさらに、妥協の産物として6カ所の工業整備特別地域が指定されることになった。このために、経済圏との不均衡が目立ち、むしろ経済圏としては、指定地域の数の増加に反比例して、いちじるしく縮小されたものになった。そのうえ、内陸の松本諏訪地区をのぞいて、新産業都市ならびに工業整備特別地域のほとんどが、鉄鋼と石油のいわゆる臨海型装置工業の誘致を主軸とする臨海工業地帯の造成に重点をおいている。したがって経済圏全体への波及効果が小さく、地域格差の是正に役立つことは少ないと考えられる。むしろ、基幹産業である巨大資本の建設によって、地域的収奪が進行し、狭い地域での工業化、都市化が進んで、この面でも拠点開発構想との食い違いが生じる恐れが出てきている。

### 3. 新全国総合開発計画と工業分散方式

わが国の経済は、昭和37年の全国総合開発計画における想定を上回る速度で成長し、昭和41年度の国民総生産は、26.2兆円(33年度実質価格)であって、すでに計画の目標年次とした昭和45年の計画想定値26兆円の水準に達してしまった。さらに43年度はアメリカについて自由世界第2位の規模に達した。しかし現実の経済社会の実態と、全国総合開発計画との乖離は次第に明らかとなり、過密・過疎問題が一層激化してきた。そこでこれまでの地域開発のあり方についての反省と根本的な再検討を迫られることになった。いま工業立地状況についてみると、全国総合開発計画において全国に占める構成比の低下を想定したのに、関東への集積が依然として続き、一方構成比の上昇を見込んでいた北海道、東北、九州などの構成比の低落が目立った。また、計画では工業化を中心とする地域開発の促進によって、人口の先進地域への集中が鈍化するものと期待されていたのに、想像以上の速度で都市化が進行し、人口の大都市、とくに関東への集中が続いた。こうして、大都市の過大化防止、地域格差の是正等を目的とする地域開発政策や工業立地政策にもかかわらず、人口、企業の大都市集中はますます進行し、とくに大都市周辺部での人口増加は爆発的なものとなった。その結果、都市施設および環境整備が追いつかず、住宅難、上下水道をはじめ生活環境施設の立ち遅れ、道路交通の渋滞、大気汚染、水質汚濁、騒音等の公害が発生し、過密現象が一層深刻になってきた。これに対して、人口の激減地域では、教育、医療、防災等の地域社会の基礎条件が維持できなくなり、また地域の生産機能もいちじるしく低下し、一定の生活水準を維持することが困難になるなど過疎現象が大きな社会問題となってきた。



この様な背景のなかで、新しい理念と構想に立脚し、日本列島に対する長期的展望のもとに、国土の総合開発の基本的方向を示す新しい計画として、新全国総合開発計画が策定され、昭和44年に閣議決定をみた。<sup>(40)</sup> これは交通・情報の全国ネットワークの形成と、大規模開発プロジェクトを中心とした遠隔立地を開発戦略として、国土利用の再編成を意図している。この新全国総合開発計画に基づいて、これを工業面で推進しようとするのが工業再配置計画である。<sup>(41)</sup> すなわち、高速道路網、新幹線網等のネットワークの形成と魅力ある地方中核都市に対応して、大都市およびその周辺の地域から遠隔地または裏日本への工業の移動や、これらの地域での工業立地の推進を図ろうとするものである。

また工業再配置計画は、日本列島改造計画の柱となるものであって、昭和47年に成立した工業再配置促進法および工業再配置・産炭地域振興公団法を軸に展開されることになっている。この工業再配置促進法は、地域の区分、工業再配置計画の策定、工場の移転計画の認定、移転前工場の加速償却、移転先での固定資産税の減免補填等について、また工業再配置・産炭地域振興公団法は、産炭地域振興事業団を工業再配置・産炭地域振興公団に改組し、同公団が跡地融資買上げ、移転資金の融資、中核的工業団地の造成等をおこなうことを規定している。工業再配置促進法は、工業付加価値を尺度にした工業集積度や昭和40年から45年までの人口増加率を基準にして、全国を大都市とその周辺地域のうち、工業の集積度がいちじるしく工場を追出す必要のある移転促進地域と、工業の集積度が低く人口もそれほど増えていない誘致地域を線引し、いずれにも属さない白地地域を合せて3つに区分している。

なお公害のない工場立地政策を進める決め手として、昭和48年3月、工場立地法案が閣議で決定された。同法案は、これまでの工場立地の調査等に関する法律を改正、強化する形をとり、工場敷地の一定比率を緑地にし、見た目にも、環境保護の点からも、きれいな工場を作ることが事業主に義務づけるもので、政府の勧告や命令に違反すると懲役や罰金が科せられる。この法律は施行後着工する新增設工場を対象としているが、既存の工場でも、建物をこわして緑地に転換しようとする時は税制上の優遇措置が受けられる様に定められている。

全国総合開発計画による新産業都市や工業整備特別地域の指定は、工業出荷額などでみる限り、拠点開発にある程度の効果があったものの、大都市への集中を規制することはできなかった。その後、新全国総合開発計画で、大規模開発プロジェクトを中心とする全国的な主軸形成が図られているが、過密・過疎問題は解消しそうにもない。したがって、工業再配置計画が、この時期に工場の地方移転を促進するという方法で改めて分散方式を実施しようとしている点は評価できる。すでに大都市およびその周辺では、環境容量を越えているとみられる兆候が現われている。この状態を改善するには、よほど思い切った手を打たなければならないだろう。工場分散はたしかにその効果的な方法であろう。しかし工業再配置計画では、とにかく工場を追出せばよいという考え方が強すぎる様に思われる。工場を地方へ分散させるといっても、これを受入れる地域で、道路、下水道、学校、公園など社会資本が整備されておらず、もし企業が公害防止の努力を怠れば、たちまち、公害の地方分散になる恐れがある。そうならないために、事前にしっかりとした歯止めが必要である。もともと工業再配置は、環境、都市、農業などの問題と切離しては考えられない。この様な計画は、国土改造というより、全体的な立場から、上位計画を調整したうえで実施すべきであろう。また工場を受入れる地域の地方自治体や住民の意思も十分に尊重されなければならない。

#### 4. 工業構成の変化と工場立地の動向

a. 業種構成<sup>(12)-(15)</sup> 工業生産の7業種グループ別年次変化を表2および表3からみると、まず表2の工業生産指数では、昭和40年を100として、もっとも伸び率の高いのは機械系、化学系、金属系の3業種グループである。昭和35年から45年までの10年間の倍率では、3業種とも製造業全体の3.8倍を越えており、機械系5.4、化学系4.2、金属系3.9倍となっている。これらを別途に、

表2 業種グループ別工業生産指数推移

業種グループ	昭30	昭35	昭40	昭44	昭45	昭45 昭35
食品系	45.6	59.2	100.0	129.7	140.1	2.4
繊維系	42.8	69.0	100.0	139.5	154.0	2.2
木材系	44.1	70.9	100.0	140.3	153.0	2.2
化学系	22.7	50.6	100.0	183.5	210.5	4.2
金属系	25.6	58.8	100.0	202.1	229.7	3.9
機械系	15.8	50.7	100.0	221.9	274.5	5.4
その他系	28.3	58.2	100.0	160.4	176.3	3.0
製造業	26.1	57.1	100.0	187.8	218.5	3.8

- 注1. 通産省調査統計部、昭和40年基準鉱工業指数総覧  
および通産統計（暦年、付加価値ウェイト）
2. 昭和40年を100とする。
3. 〔食品系〕食料品工業〔繊維系〕繊維工業  
〔木材系〕製材、紙パルプ工業  
〔化学系〕化学、石油石炭工業  
〔金属系〕鉄鋼業、非鉄金属、金属製品工業  
〔機械系〕一般機械、電気機械、輸送機械、精密  
機械、武器工業  
〔その他系〕ゴム、皮革、その他工業、窯業

表3 業種グループ別工業出荷額等比率

業種グループ	昭30	昭35	昭40	昭44
食品系	17.9	12.4	12.4	10.7
繊維系	17.5	12.4	10.2	8.0
木材系	9.3	8.4	8.6	8.2
化学系	12.9	11.8	12.2	10.9
金属系	16.9	18.8	18.5	18.8
機械系	14.7	25.7	26.3	31.6
その他	14.7	10.5	11.8	11.9
合計	100.0	100.0	100.0	100.0

注1. 資料、工業統計表

2. 〔食品系〕食料品工業  
〔繊維系〕繊維、衣服工業  
〔木材系〕木材、家具、パルプ工業  
〔化学系〕化学、石油、石炭工業  
〔金属系〕鉄鋼業、非鉄金属、金属製品  
工業  
〔機械系〕一般機械、電気機械、輸送機  
械、精密機械、武器工業  
〔その他系〕出版、ゴム製品、窯業、な  
めし革

業種中分類で調べてみると、機械系では、電気機械（6.2倍）、輸送機械（5.9）、化学系では、石油・石炭工業（4.8）、金属系では、鉄鋼（4.2）、金属製品（4.1）がそれぞれ高い伸び率を示している。次に表3から、7業種グループ別工業出荷額等比率をみると、やはり機械系の比率増がいちじるしく、昭和44年に全業種の30%強を占めている。金属系およびその他系がこれについて比率増を示す。これらに対して、繊維系のシェアの減退は大きく、化学系、木材系、食品系などいずれも退潮傾向を見せている。しかしその中で、食品系（食料品工業）は昭和35年の17.9%から、35年12.4%、44年10.7%と漸次そのシェアを低下させてはいるが、40年で10%のシェアをもつ唯一の業種であり、44年についても輸送機械、電気機械を抑えて首位を占めている。今後も伸び率では増加は望めないとしても、有力業種としての地位を根強く維持していくであろう。

昭和30年代の前半から始まったわが国の経済の高度成長過程で、企業の旺盛な設備投資と技術革新による機械化、生活様式の近代化による家庭電化や自動車の普及によって、機械工業を中心

に重化学工業の急速な発展がみられた。また工業構造では、昭和30年代に鉄鋼、石油など基礎的素材生産から、次第に機械、化学など高度な加工品生産への転換のきざしがあらわれている。戦後、機械工業は一貫してめざましい発展をとげてきた。昭和35年の工業統計表によって生産額（出荷額等）をみると、機械工業（機械系5業種）のシェアは、2位の鉄鋼を約2.5倍もひき離して首位を占めている。機械工業の中では、輸送用機械器具が総生産額の33.2%を占めてもっとも大きく、次いで電気機械器具32.3%、一般機械器具30.2%の順となっている。品目別では、自動車（部品を含む）が総生産額の21.5%を占めて第1位、以下発電・送電および産業用電気機械21.5%、船舶8.0%、ラジオ・テレビ6.5%の順である。また輸出面でも機械工業は、大きな比重を占めてきており、昭和35年に輸出貿易総額の27.3%を占めてもっとも大きな比率を示している。内訳は、電気機械を筆頭に、一般機械、船舶、車両類の順であるが、現在は船舶と車両類の地位が入れかわっている。

明らかに自動車工業は、戦後のわが国工業を代表する成長産業の一つであり、工業生産躍進の原動力となってきた。それは今次大戦で壊滅状態になったが、まず産業の復旧のために貨物輸送が重視され、トラック部門が復興した。そして昭和38年に乗用車の生産がトラックの生産を上回るまで、つねにトラックが上位にあった。乗用車は35年以後、現在まで高い成長を維持しており、自動車の保有台数も急速に増加し、アメリカに次ぐ地位にあり、普及率もヨーロッパの水準に近づいている。このため、最近は、国内需要に停滞があらわれはじめている。自動車工業と並んで、成長産業またはわが国工業の主導産業の一つにあげられるのは電子工業である。もっとも電子工業という分類は、日本標準産業分類にはなく、電気機械器具工業の中に含まれている。ラジオ・テレビを中心とする電子工業は、生活の近代化、電化にともなう国内需要の増大とアメリカをはじめとする外国への輸出にささえられて、飛躍的な発展をとげた。しかし46年には、家庭電器工業は大きな試練に直面した。白黒テレビ・ラジオ・扇風機・電気洗濯機・電気掃除機などの生産は、いずれも前年度より減った。今後は生産増加が頭打ちとなった民生用機器のラジオ・テレビに代って、産業用機器の電子工業が発展の主力になってくるであろう。

**b. 工業立地の動向**<sup>(16)(17)</sup> わが国の工業立地型態は、3大工業地帯、とりわけ、京浜、阪神の両工業地帯へのいちじるしい集積、および港湾、原料資源地などにけん引されて形成された中小工業都市の点在によって特色づけられる。この様な立地型態は、昭和初期にみられた重化学工業の勃興、第二次大戦中の戦時統制、戦後における経済の高度成長のもとで形成されたものである。現在、わが国の中軸工業地帯を形成するのは、京浜、中京、阪神の3大核心と、それに連担して展開するいわゆる太平洋ベルト地帯と、3大核心地域の後背地を形成する内陸工業地域である。これに対して、北九州工業地帯は、かつて八幡製鉄所を中心に築きあげた地位から大きく後退しつつづけており、また電解電炉工業等によって特長的な発展を示してきた北陸工業地域もまた停滞的傾向がつよい。そのほか、特殊な資源的条件から一応の発展をみている東北、北海道もこれまでの蓄積の延長であって、いまだ飛躍的発展の契機をつかむに至っていない。山陰、四国南部、九州南部は、いまなお工業開発の面で後進性の色彩が濃い地域になっている。この様な先進地域と後進地域との間の格差は正は、戦後の工業立地政策における常に主要課題とされていながら、ますます拡大の傾向を強めてきた。

成長期に入った昭和30年代の工業立地を主導したのは、鉄鋼、石油、石油化学を中心とする装置型の基幹産業であった。これらの業種は、需要増加とともに技術革新による設備の大型化、原料転換などによって、大規模な新規立地をおこない、その大部が臨海地域に集中した。とくに大

都市地域の臨海部には過度の集中がみられ、鉄鋼の60%、石油の50%、石油化学の70%、紙パルプの50%が立地した。なおこれらの立地傾向を地域的に細かくみると、その発展方向は、既成工業地域から次第に隣接する近郊地域へ、あるいは海岸線に沿って臨海地帯へと外延的に拡大している。30年代の前半に、3大都市圏の中核部（東京・神奈川、大阪・兵庫、愛知）で大幅な発展がみられ、周辺部、外縁部の諸県では、ややもすればその比重を相対的に減ずる傾向をもった。しかしその後半では、中核部の相対的比重がやや減少し、かわって周辺部の伸長がいちじるしくなってきた。さらに発展は外縁部の諸県にも波及する様になった。とくに外延的展開の顕著なのは、京浜周辺部で、埼玉における各種機械をはじめ、化学、鉄鋼二次製品、千葉では、大規模な埋立地の造成と併行して、鉄鋼、化学（石油コンビナート）などが飛躍的に発展した。さらに40年以降では、範囲を関東北部から東山地方や東北地方南部、または東海地方に広げ、機械工業の進出が目立っている。

3大工業地帯以外でも、30年代における技術革新の影響をうけて、装置型工業を中心とした工業の発展がみられた。とくにコンビナートの形成によって発展の契機をつかみえたのである。戦前、いわゆるコンビナートは、大牟田、新居浜、宇部などの諸地域で工業地域を形成してきたが、戦後は、技術革新のもとで海外原料に依存する臨海性装置工業を中心に、大規模で多彩な工業地域を形成した。この様な工業地域は、原料地よりも大型の港湾があり、相当な集積規模をもつ工業地域と近接する地域が適している。そこで東京湾、伊勢湾、大阪湾および瀬戸内海沿岸の有利性が増大し、一方、東北、北海道、北陸では、この型の工業の発展から取り残されることになった。

表4の地域別工業出荷額等比率からみると、昭和30年から40年までは、関東臨海の伸びがもっとも高く、これに次いで山陽、関東内陸が伸びており、関東臨海を中心とする既成大工業地帯への集中が顕著にみられた。こうして、関東、近畿、東海の3大工業地域が工業出荷額等に占める比率は、昭和45年に実に85.9%に達し、また太平洋ベルト地帯は全国の73.1%を占めている。しかし、30年代後半になると、すでに既成大工業地帯では、用地用水面の制約、輸送条件の悪化等があらわれ、これら工業地帯の中核部（5県）のシェアは、36年の55%から41年には51%に低下しており、中核部からその周辺部への移動が明らかになってきた。

戦後のわが国の飛躍的工業発展を主導してきた機械工業の立地についてみてみよう。既述の如く、機械工業は全ての装置型工業の生産額を上回って、全工業の生産額の30%強を占める。また伸長率ももっとも高く、工業立地構造に及ぼす影響も大きい。機械工業の

表4 地域別工業出荷額等比率

（%）

地域別	年別				
	昭25	昭30	昭35	昭40	昭45
北海道	3.5	3.2	2.6	2.6	2.6
北東北	1.8	1.5	1.3	1.2	1.0
南東北	4.0	3.6	3.3	3.3	3.3
関東内陸	4.6	4.6	4.6	5.5	6.9
〃 臨海	21.8	24.8	28.8	30.0	30.0
東海	14.9	16.3	16.3	16.3	16.6
北陸	3.7	2.8	2.4	2.3	2.3
近畿内陸	3.7	3.4	3.2	3.2	3.3
〃 臨海	21.7	21.6	22.2	20.3	19.1
山陰	0.5	0.6	0.5	0.5	0.5
山陽	6.6	6.1	6.2	6.7	7.4
四国	4.0	2.6	2.4	2.5	2.5
北九州	7.3	6.9	5.5	4.6	4.2
南九州	1.9	1.9	1.2	1.2	0.9
全国計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
内太平洋ベルト地帯	65.0	68.8	73.0	73.3	73.1
その他の地帯	35.0	31.2	27.0	26.7	26.9

資料、工業統計表

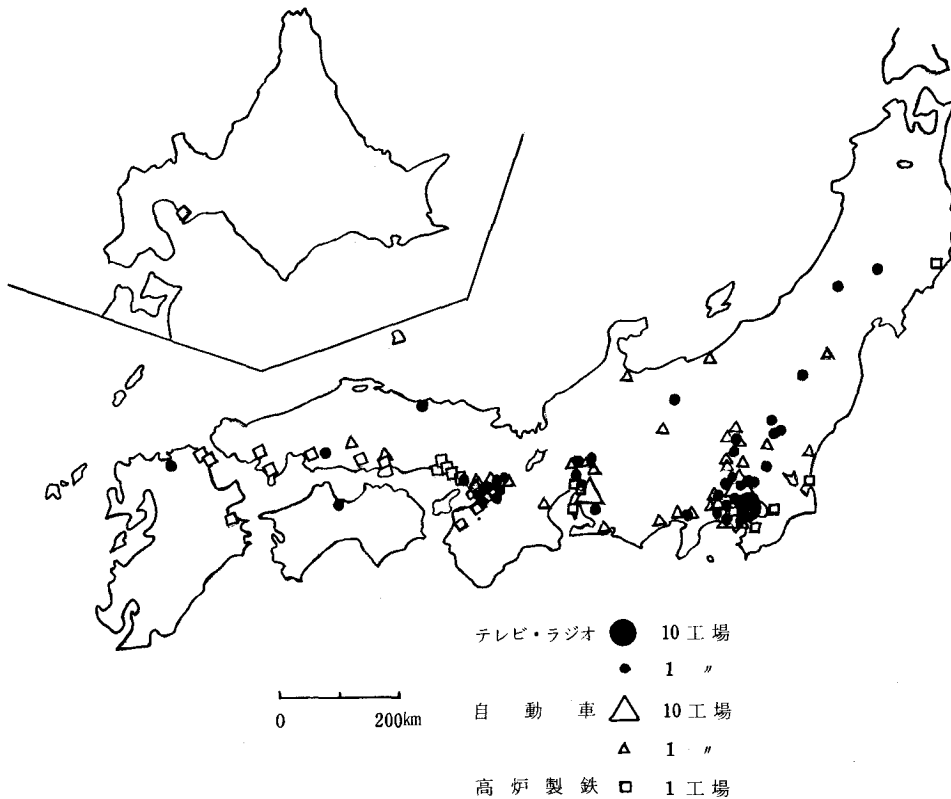


図1 テレビ・ラジオ、自動車、高炉製鉄工場分布

資料 通産省調査統計部、昭和46年7月有価証券報告書

昭和の30年代の立地動向をみると、大都市指向を示し、関東、東海、近畿の既成3大工業地帯の占めるシェアは、30年の82%から40年には85%に増加した。しかし近年、大都市の既成市街地においては、用地面の制約などが増大し、拡大のために周辺地域への外延的分散の傾向がみられる。電気機械工業などの様にとくに労働集約的な部門では、労働力事情を反映して、低開発地域に進出するケースが目立ってきた。40年以降、東浜、阪神の影響を直接うけて拡大、発展しているのは、東海、北関東、東山、京津などの諸地域であり、一方、地域特有の立地条件によって広島、新潟、石川では機械工業のかなりの集積がみられている。いま機械工業について、東京および大阪の大都市圏における立地動向をみると、昭和37年から41年にかけて用地面積は、既成市街地で4%減、50<sup>千</sup>㎡圏内の近郊整備地帯で46%増となり、立地中心の交替傾向がみられる。また100<sup>千</sup>㎡圏内に点在する都市開発区域においても37%増と活発な立地が展開されている。さらに、これまで機械工業の立地がみられなかった150~200<sup>千</sup>㎡の外縁部においてもかなりの新規立地がおこなわれている。

近年の立地動向を前提として、今後の工業の地域的展開を展望してみると、鉄鋼、石油、石油化学等の装置型基幹工業は、全面的な国際化と技術革新の進度の加速化によって、設備規模はさ

らに大型化が必要となる。すでに既成工業地帯においては、各種の制約条件から設備規模の大型化には対応できず、漸次スクラップ化してゆく反面、全国的視野から少数の地点に、大規模な港湾、広大な用地を求めて集約的な立地が展開されていくであろう。また機械工業は、近年、既成市街地において新規立地が停滞気味に推移し、拡張のため周辺地域への分散が活発におこなわれている。今後も基本的には、工業の集積地への依存をつづけながら、交通・通信ネットワークの整備と地方における都市集積の拡大にともなって、生産活動の広域的な展開がみられていくであろう。

## 要 約

戦後におけるわが国の地域開発の展開は、朝鮮動乱の終息(昭和28年)を境に復興期と成長期に分けられる。工業立地政策が登場してくるのは、この成長期に入ってからである。すなわち、地域開発は工業開発が軸となり、既成工業地帯の整備と工場の集積が進行していった。昭和30年から40年頃までの工業立地を主導したのは、鉄鋼、石油化学を中心とする装置型基幹産業であった。35年以降、経済の驚異的高度成長の過程で、既成工業地帯には、企業の積極的な設備投資によっていちじるしい発展がみられたものの、人口と産業の過集積が明らかとなり、用地用水、輸送、エネルギー等の面で隘路が顕在化してきた。大都市の過集積防止と地域格差是正を主要な課題として、37年に全国総合開発計画が制定され、拠点開発方式が採用された。しかし、その後も大都市では想定を上回る過集積が続き、過密に加えて、公害の発生が深刻な問題となった。一方、人口激減地域では、過疎現象があらわれ社会問題となった。44年に制定された新全国総合開発計画では、前回の計画の大幅な修正を余儀なくされた。工業立地政策も、拠点開発方式から工業分散方式へと転換し、47年に工業再配置促進法が公布された。戦後、わが国工業の躍進的増加の主役をになってきた機械工業は、大都市から周辺地域へ広く展開し、工業立地においても主導的役割を果たそうとしている。

## 引用および参考文献

1. 佐藤元重、日本の工業立地政策、至文堂 1963
2. 植苗竹司、わが国における地域開発の歴史的展開過程、大来佐武郎編、地域開発の経済、経済学全集26、9～24頁 筑摩書房 1967
3. 松尾信資、都市と地域開発 生活空間の未来像、77頁 日本経済新聞社
4. 佐藤 竺、日本の地域開発、未来社 1965
5. 三輪公夫、工業開発と地域発展、大来佐武郎編、前掲書 165～172頁
6. 下河辺 淳編、資料新全国総合開発計画、至誠堂 1971
7. 日本工業立地センター、工業立地ハンドブック 1966年版、日本工業立地センター
8. " " " 1972年版、"
9. 糠谷真平、わが国における地域開発計画、大来佐武郎編、前掲書 233～256頁
10. 経済企画庁、新全国総合開発計画、大蔵省印刷局 1969
11. 通商産業大臣官房広報課・通商産業調査会編、通産省公報 関西版、通商産業調査会大阪本部 1973
12. 滝沢菊太郎、日本工業の構造分析、春秋社 1965

13. 大来佐武郎編、日本経済の成長と構造、応用経済学3 春秋社 1962
14. 篠原三代平、産業構造論、経済学全集13 筑摩書房 1966
15. 竹内正己、地域経済の構造と政策、法律文化社 1966
16. 工業立地研究会、わが国工業の地域構造 立地因子による産業分類の研究、通商産業研究社 1967
17. 加藤 一、新工業都市のビジョンと現実、ダイヤモンド社 1965

(1973年4月28日受理)

## DEVELOPMENT OF INDUSTRIAL LOCATION POLICY AND TENDENCY OF INDUSTRIAL LOCATION AFTER WORLD WAR II IN JAPAN

ICHIRO KIKUCHI

*Department of Geography, Nara University of Education, Nara, Japan.*

The historical evolution of Japanese regional development after World War II might be divided into the Reconstruction and Growth stage with the end of Korean disturbance as a turning-point. The industrial location policy has originated in the Growth stage when the industrial development plays a most active part in the regional development, and they improve equipments and many factories begin to agglomerate upon the established main industrial belts. They were nucleus industries of equipment style such as iron and steel, petroleum chemistry industry that took the leadership in industrial locations from 1955 to 1965. The established main industrial belts made remarkable progress through vigorous plant and equipment investments of enterprisers under Japanese startling high-degree economic growth on and after 1960, while the excessive agglomeration of population and industries and a series of bottlenecks in land and water for industries, transportation, energy and so on have come up to the surface.

In 1967 National Multiple Purpose Plan was enacted and a strategic point development was adopted in it with a view to checking the excessive agglomeration in great metropolises and adjusting the regional difference in income. But the excessive agglomeration is making steady headway as ever in the great metropolises, while they find it hard to make their living owing to a rapidly thinning population in some of depopulation areas. They could not help making considerable revision of the previous plan in New National Multiple Purpose Development Plan which was established in 1972 and so the industrial location policy too transferred from the strategic point development system to an industrial reallocation system. The machine and tool industry which has played the leading part in an increased output of industry in Japan is spreading far and wide on the outskirts of a great metropolis and will have a powerful effect on the future industrial location.

(Received April 28, 1973)