

## 土木における経済の考えかた

### 1. 地域計画 三つの問題を考える

今井 勇\*

#### 1. 地域開発計画に対する反省と今後の方向

戦後、国、地方公共団体、民間団体などの手によって数多くの地域計画が作られたが、特に最近のこれらの計画の多くは、わが国が直面する過密問題と地域格差問題、および過疎問題という三つの地域問題に対する処方箋を示そうとしているものである。このことは、今日のこの三つの問題が経済成長の阻害要因であると同時に、地域住民に深刻な苦痛や不満を与え、緊急に処理しなければならない課題であることを雄弁に物語っている。

これらの問題は、経済社会のより高い水準への変化、適応過程における過渡的な面も持っているが、現状のままほおっておいて自然に治るといふ性質の問題ではない。その解決に当っては、国民の福祉向上に対して十分な考慮を払いながら、わが国全体の発展のエネルギーを不自然に抑制したり、それに不必要にさからったりしないで、適切に誘導していく方向で検討することがぜひとも必要である。また、三つの政策課題は、相互に有機的に関連しているので、総合的でしかも相当長期にわたる視点に立って対処すべきものと考えている。

しかしながら、いままでに見られた数多くの計画の中

\*正会員 建設省計画局地域計画課長

こは、地域開発の目標、実現手段などに対する考え方や地域開発における工業、都市、交通などの取り扱い方、地域経済の循環と発展のメカニズムの把握の仕方などが一面的であったり不十分なものがあって、そのため説得力や実現可能性に欠けるものも多くあった。

#### 2. 地域計画における欠陥

これらの欠点に対して、最も重要な点をまずあげておこう。それは、計画に対する総合的な把握と地域的な差異に対する認識の不十分さである。

まず第一の総合的な把握の必要性については、大別して四つある。その一つは、国、地方公共団体が作成した地域計画のなかに各計画主体が直接に実現手段を持つ部門と持たない部門とがあるにもかかわらず、それを十分に認識せず、この結果実現手段を持たない民間部門との協力の下に計画したり、修正したり、弾力的に運用したりするなど、他部門との間の総合性を確保する努力に欠け、計画のための計画に終るものが多かったことである。

その二は、計画実現のための政策手段の運用について総合性の欠けていたことである。地域計画目標達成のための手段には、公共投資、開発金融、税制上の優遇、立法による規制などがあるが、従来これらの諸手段の運用はそれぞれが連繋なしにばらばらに行なわれ、その総合性の欠除のためにおのおのの手段のもつ有効性を十分に発揮し得なかった事例が余りにも多かった。後進地域に工場を誘致するためにも立地企業に対して税制、金融上の優遇措置を与えたとしても、輸送、生活環境、技術教育など、他の立地条件を良くするための諸手段がうまく組合されなければその効果を発揮できないであろう。

一般に、後進地域開発のためには先進地域との直結関係を密接にする道路、鉄道などの交通投資が最も重要であるとする傾向が強い。けれども、この際いつも忘れられているのは、人材をその地に定着させるための都市機能の拡大整備を計る諸政策や、企業コストを切り下げるための税制、金融、運賃政策などをうまく組合せていないことなのである。

これではせつかくの交通投資も後進地域に対して拡大効果を作用させることは不可能になってしまう。

その三は、住民福祉の把握の仕方に総合性の欠けていることである。一般に福祉を測定するために、所得のような、貨幣で測定した指標を使用するが多い。このことは、統計資料の制約上やむを得ない面もあるが、ややともすると福祉イコール所得であるという錯覚に落ち入りやすい。本来福祉とは、個々の人間の欲望を充足することによって幸福な生活を営む状態をさすのであるから、貨幣で測定しがたい要素も沢山ある。したがって、福祉を総合的に示すことのできる指標を探し出す努力をおこたってはならない。

その四は、地域経済の循環や発展のメカニズムの把握の仕方に総合性の欠けていることである。従来の地域計画は、地域経済を一国経済の場合と同じように封鎖体系的色彩が強いものと考えて、他地域の経済発展にともなうその地域の構造変化を十分考慮に入れていないものも数多くみられた。今後、交通、通信施設がますます発達して行けば、時間・距離はいちじるしく短縮され、市場の広がりも大きくなることが予想されるので、地域相互の依存関係はより広域にわたって一段と強くなるであろう。したがって、地域計画を作成する場合は、他地域との間の労働、資本の移動、生産、流通、消費の依存関係など広い範囲に眼をむけて総合的に把握しなければならない。

つぎに、第二の地域的な差異に対する認識の不十分さについて述べよう。従来の地域計画の中には、工業立地条件が劣悪な地域であるにもかかわらず、工業地域として飛躍的に発展することを夢見たりする内容のものが多かった。これらの計画はその地域の地理的自然的条件、市場条件などが他地域と比べてよりすぐれた工業化の可能性を持っているかどうかの認識が不十分であったために実験可能性の乏しいものになってしまったのである。地域開発は地域的な差異を明確に把握し、これに適確に対応するものでなければならない。しかし、おのおのの地域の地域的な差異を何ではかるのかは簡単なようで決してそうではない。

一般に地域的な差異をはかるメルクマールとしては、各地域における工業化率、都市化率、所得水準など、いわゆる経済発展段階の差としてとらえることが多いが、これでは余りにも静態的すぎるので、管理中枢機能の集積がわが国経済の空間的発展に果たした役割りに着目して、この働きに基づいて地域区分をした方がより動態的であり、かつその地域の開発のポテンシャルや、地域間の接続関係、地理的位置、社会組織の相違を示し、地域的な差異をよりうきぼりにするという説もある。しかし、いずれにせよ地域計画作成の基本となる地域的な差異は、

生産力的側面からとらえたのでは十分ではない。地域住民の福祉の需要の面からのアプローチも必要である。今日、各地域に住む大部分の人は、多かれ少なかれ現在の生活に不満をもち、よりよい生活をしたいという欲求をもっている。これらの欲求に対して、各地域について同時併行的に満たして行くことと、各地域の住民の欲求の差異に応じて満たして行くことが必要である。このように各地域の欲求の平均的な差異に応じてこれを同時併行的に満たすことが住民福祉の向上とも合致し、同時に各地域の均衡ある発展という意味を説明できるのである。

このように、各地域に存在する地域的な差異を生産力の面からと福祉の需要の面からと光をあててることによって、地域住民の福祉に即したきめ細かな説得力のある地域計画が生まれるのである。

### 3. 地域計画に対する若干の意見

以上で在来の地域計画のもつ欠陥の包括的な指摘を終ったが、ついで計画の目標、実現手段とについて若干の意見を述べてみたい。

まず計画の目標についてであるが、これについては戦後わが国の歩んできた歴史に応じて目まぐるしく変わった。

すなわち戦争直後の食糧増産と電源および石炭開発、国土保全から始まって、高度成長期には、用地、用水の確保、交通の整備など産業基盤の強化、ボトルネックの緩和などに移り、最近では過密の弊害除去、格差の是正、過疎対策と変わってきている。これら開発計画目標の歴史から、今日発生しつつある地域問題解決のための目標設定にあたって、大きくクローズアップしてきているものは、つぎの二つであろう。

その第一は、地域住民の福祉の向上という視点である。今後わが国経済がさらに高い水準に達し、その余力を増せば、住民の福祉の開発目標に占める地位はますます大きくなるであろう。これは、今後わが国経済が資本不足型から労働不足型へ移行することであろうことや、先進国輸入型技術革新から自国創造型技術革新への転換という面から人間能力の開発が重要となるが、それには住民の福祉の向上がまず確保されることが前提となるであろうからである。したがって、高度成長を促進するという積極的な面からでも今後ますますこの問題が開発計画目標の中で相対的地位を高めなければならない。

その二は、日本国土の全般にわたる有機的な開発政策の確立と、それに対応する地域別開発計画目標の設定の必要である。従来の地域開発は、わが国の農業とか鉱工業など個別の産業政策に随伴して登場してきたものが多く、対象地域も他地域との依存関係などを無視した局

地的な範囲を問題にしてきて、それですんでいた。しかし、現在われわれが直面している三つの地域問題は、従来のような個別の産業政策や局地的な政策では解決することができない。なぜならば、これらの地域問題を招いたのはわが国経済発展の求心的メカニズムによるものであるからである。したがって、三つの地域問題を解決するにはそれらを別々に考えても解決できない。国土全般にたわって、統一的、有機的な開発政策を確立し、それに対応して各地域の計画目標を設定しなければならないゆえんである。

しからば、いかにしてこれを実現せしめうるのか。すでにみたように、大都市と地域間格差問題、過疎問題の発生の原因はいずれも、東京、大阪、名古屋の持つ大規模な外部経済の集積、とりわけ管理中枢機能の集積の集積的な拡大を基礎とする求心的メカニズムによるものであるから、この管理中枢機能の集積の地域的偏在を改める政策をとらない限り解決することは望めまい。これには、現在、東京、大阪などのもっている管理中枢機能を一国の首都たるにふさわしい機能、一国の経済の中心たるにふさわしい機能のみに特化させ、残りの機能を札幌、仙台、広島、福岡など管理中枢機能の集積を相当もち、周辺地域への波及効果の比較的大きい都市に付加す

るか、あるいは、これらの都市の管理中枢機能の拡大テンポを早めること以外に途はないであろう。

つぎに、計画の実現手段についてみてよう。実現手段には公共投資などの四つがあることはすでに述べたが、この公共投資の今後のあり方の一つとして、受益者負担的投資の拡大という点が重視されなければならないと思う。

道路公団などによる有料道路が近年急速に発達してきたが、これもガソリン税による受益者負担とならんで、有料道路方式による利益の還元の合理性が注目されてきたためであろう。また地域問題の大きな課題である大都市問題を考えてみても、今日いわれる大都市問題の根本的な原因を、単に面積当りの人口の増大にあるとみるのではなく、大都市に所得の高い人口が集中したことによって、公共サービスに対する需要の構造に急激な変化が生じたにもかかわらず、これに対する公共サービス側の供給が適応していないことにあるとするならば、大都市問題に対する政策手段を考える際には、大都市問題が所得の集中によって招来された面を重視し、その解決のためには、原因者側の負担も求めなければならないし、またその能力もあるという見方から、受益者負担という点をもっと強調する必要がある。

# 新編 土木地質

東北大学教授 理学博士  
小貫 義男 著

A 5判 464頁 定価1,500円 千90

- 本書は、さきに「土木地質」として発行され15版を重ねたものを同一著者が全面的に書き改めたものです。
- 東海道新幹線、全国高速道路計画、青函トンネル、本州四国連絡橋、大ダム建設、等々に関する地質・地盤の資料を極力収録し分析してあります。
- 毎年くり返される地すべり・山崩れ、地盤沈下、海岸侵食、鉱毒等の災害や事例を全国にわたって取り上げ、その原因と現状を把握し対策を論じております。
- また当然ながら、最新の地質調査法を述べております。
- 地質、土木関係の技術者にとって好参考書であるほか、大学の教科書としても適した内容です。

〔本書の内容〕

- 第1章 土木地質学通論
- 第2章 地盤の性質とその改良
- 第3章 ダムの地質
- 第4章 トンネル、道路等の地質
- 第5章 骨材
- 第6章 地すべり、山崩れおよび土壌侵食
- 第7章 地盤沈下と軟弱地盤
- 第8章 海岸保全
- 第9章 毒水

J. タロブル著 岩盤力学 A 5 430頁  
進藤一夫 訳 定価2,000円

河上房義 著 土質工学計算法 A 5 256  
定価 750

河上房義 著 土質力学 A 5 308頁  
定価 800円

W. リイ 著 技術者の夢 B 6 240  
猪瀬幸雄 訳 定価 480

森北出版株式会社

東京・神田・小川町3-10 振替東京34757 電 292-2601(代)