

国土開発と近畿圏における奈良

(全総から地方創生へ)

1. 国土の総合開発

(1) 全国総合開発

日本が、第二次大戦後の荒廃からの奇跡的な復興と高度成長を遂げる中、人口と産業の大都市集中と公害・渋滞の発生、一方での農山漁村の荒廃が進み、国土開発はほぼ一貫して工業の都市集中の排除と、地方圏の近代工業化による国土全体のバランスのとれた経済発展が目指された。

その間、工業の構造は変化し、広大な土地と原材料の輸入施設の必要性から沿海部に立地する基礎素材型産業から、立地の制約の少ない機械産業を中心とした加工組立型産業に発展したこともあって、地方部への近代工業の伝播が進んだ。

その伝播の原動力となったのが、ヒト・モノの移動に欠かせない新幹線網、高速道路網を始めとした交通インフラ、また情報の流れを活性化させる情報インフラであった。

(2) 全国総合開発の歴史と流れ

最近までの、国土開発計画の流れをまとめると次のようになる。

■1962年 全国総合開発計画（一全総）

地域間の均衡ある発展を目指した拠点開発方式による工業の分散配置。

■1969年 新全国総合開発計画（二全総）

豊かな環境の創造・大規模プロジェクト（新幹線、高速道路、情報通信等）による開発。工業団地の造成が各所でみられるようになる。

■1972年 日本列島改造論

工業再配置と交通・情報通信全国ネットワーク。

■1977年 第三次全国総合開発計画（三全総）

人間居住の総合的環境の整備「定住圏構想」。研究開発型工業の構築。

■1987年 第四次全国総合開発計画（四全総）

多極分散型国土の構築、交流ネットワーク構想。

■1988年 ふるさと創生事業

地方交付税交付団体に国が使い道を問わない1億円交付。正式名「自ら考え自ら行う地域づくり事業」。

■1998年 21世紀の国土のグランドデザイン (五全総)

多軸型国土構造を目指す長期構想（50年先）実現の基礎づくり。

■2005年 国土形成計画法制定

国土総合開発法（1950）の改正法。過去5回作成された全国総合開発計画（全総計画）に代わる、新しい国土形成計画（全国計画）。

■2008年 国土形成計画

成熟社会にふさわしい国土の質的向上／全国計画と広域地方計画。

■2014年 国土強靱化基本計画

災害に強い国土の建設。

■2014年 国土のグランドデザイン 2050

(まち・ひと・しごとの創生を目指す)

対流促進型国土の形成。

■2015年 国土形成計画改定

10年計画である2008年の国土形成計画の改定に着手。

全国総合開発により、地方部への工業再配置はある程度進んだものの、サービス経済化の進展による都市機能の高度化が進み、依然として大都市部、とりわけ東京への人と産業の集中、また、地方部の衰退には歯止めがかからなかった。

そのため、第四次全国総合開発計画では、地域の工業ばかりではなく、多様な産業振興の必要性が打ち出され、また、多極分散型国土の構築が目指されることとなった。

これは、人口、行政、経済、文化等に関する機能を地方に分散させることで、大都市圏の秩序ある整備と地方の振興を図るもので、また同時に地方の特性に根差した産業・文化の振興による地方都市の都市機能の高度化を目指したものである。

これに基づき、産業集積や研究開発機能の地方配置が進められた。

ただ、国（中央）が作成する地方開発計画では、地方各々の持つ特殊性を取り入れることができなかったといえる。さらには、バブル経済崩壊後は、財政的にも地方を一律に開発するのには限界があった。

そこで、全国総合開発も名を変え、第五次は「21世紀の国土のグランドデザイン」とされ、多極化・分散化が一層強力に打ち出され、地方が独自に策定する地域振興施策の重視が鮮明化することとなった。また、この頃から、財政面の地方移譲も考慮して地方分権が叫ばれるようになった。

（3）国土形成計画法以降

①国土形成計画

国土形成計画は都市・農山漁村政策の方向性を示す国の長期指針であり、かつての「全国総合開発計画」に代わり、2008（平成20）年に10年計画として現行計画が閣議決定された。

さらに2015年、次の10年計画が策定されたところである。

これは、地域特性に応じた地域社会の自立的発展、量的な拡大のみならず、国際競争力の強化や科学技術の振興等による質的な拡大、国民生活の安全確保、地球環境の保全を基本理念としている。

②国土のグランドデザイン 2050

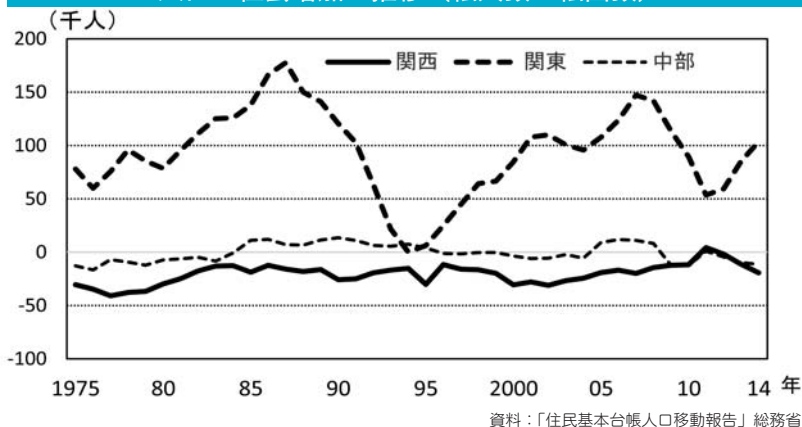
～都市のコンパクト化と

ネットワーク化～

2014（平成26）年に打ち出されたこの計画は、まち・ひと・しごとの創生といった地方創生施策の基本デザインとなるもので、この背景には、急速に進む人口減少がある。

目標年とする2050年には人口が約9,700万人になると推計されており、特に地方の人口減少は著しく、

人口の社会増加の推移（転入数－転出数）



域内総生産（名目値、実数）

（単位：兆円）

年度	1970	75	80	85	90	95	2000	2005	2010	2012
関西	14.7	27.8	44.2	56.5	80.3	86.6	86.5	85.6	81.4	80.9
奈良県	0.5	1.0	1.6	2.3	3.4	3.7	3.9	3.9	3.6	3.5
福井県	0.4	1.0	1.6	2.2	2.9	3.3	3.4	3.4	3.3	3.1
滋賀県	0.6	1.3	2.3	3.4	5.0	5.6	6.0	6.0	6.0	5.8
京都府	1.5	3.1	5.2	6.9	8.9	9.7	10.1	10.0	9.8	9.8
大阪府	7.7	13.7	21.4	26.2	38.6	40.3	39.3	39.2	36.7	36.8
兵庫県	3.3	6.5	10.2	13.2	18.5	20.6	20.3	19.4	18.5	18.3
和歌山県	0.6	1.3	1.9	2.4	3.0	3.4	3.4	3.7	3.5	3.6
中部	10.3	20.5	33.4	45.5	64.2	70.6	73.9	76.0	69.4	72.0
長野県	1.1	2.4	3.9	5.3	7.2	8.2	8.9	8.4	7.7	7.7
岐阜県	1.1	2.2	3.6	4.7	6.6	7.2	7.6	7.5	7.1	7.1
静岡県	2.2	4.4	7.2	9.9	14.4	15.5	16.8	17.0	15.5	15.5
愛知県	4.9	9.4	15.5	21.3	30.0	32.8	33.2	35.4	31.7	34.4
三重県	1.1	2.1	3.3	4.3	6.0	6.9	7.4	7.6	7.4	7.3
関東	25.0	51.6	85.4	119.6	169.3	180.7	193.8	201.7	191.5	191.8
その他	23.5	51.7	83.3	105.1	141.5	160.6	168.2	162.8	155.0	155.5
全国	73.6	151.6	246.3	326.7	455.3	498.5	522.4	526.1	497.3	500.2

（注）90年度以降は新しい計算方法に変更

資料：「県民経済計算年報」及び「長期週及推計県民経済計算報告」内閣府経済研究所

関西圏（近畿圏）は、奈良、滋賀、京都、大阪、兵庫、和歌山、及び福井の2府5県。
中部圏は、長野、岐阜、静岡、愛知、及び三重の5県
関東圏（首都圏）は、茨城、栃木、群馬、埼玉、千葉、東京、神奈川、及び山梨の1都7県。

日本創生会議は地方から大都市圏への人口移動が収束しない場合、2040年に約1800の自治体のうち、523自治体は消滅の可能性が危惧されると指摘している。

そのため、ランドデザインでは、財政支出の効率化（節減）の必要性から拠点機能のコンパクト化を図ることと併せて、圏域人口を確保するためのネットワーク化が必要としている。

ただ、医療・教育・文化・研究等々、高次の都市機能を維持するためにはエリア内で一定の人口規模が必要であるとし、例として人口10万人以上の都市を核に交通1時間圏内の人口30万人程度以上の都市圏を挙げている。

今後、三大都市圏を除いた人口30万人以上の都市圏は、61から43に激減することが見込まれることから、高次都市機能を維持していくため、ネットワークによる都市圏の拡大、また、そのため、多様性と連携を唱えている。

まずは各地域が多様性を再構築し、主体的に自らの資源に磨きをかけていくことで、観光振興、地域ビジネス・雇用創出による活力ある地域の形成を図る。これは、個別の地域が多様であるほど、人・モノ・情報の交流は活発化し「対流」を起し、それにより、ネットワーク化を進めようとするものである。

さらに、長期的に国内の人口を一定水準に保つためには、大都市、地方部双方が少子化対策を推進していくとともに、相対的に出生率の高い地方から、出生率の低い東京への人口流出に歯止めをかける必要があるとしている。

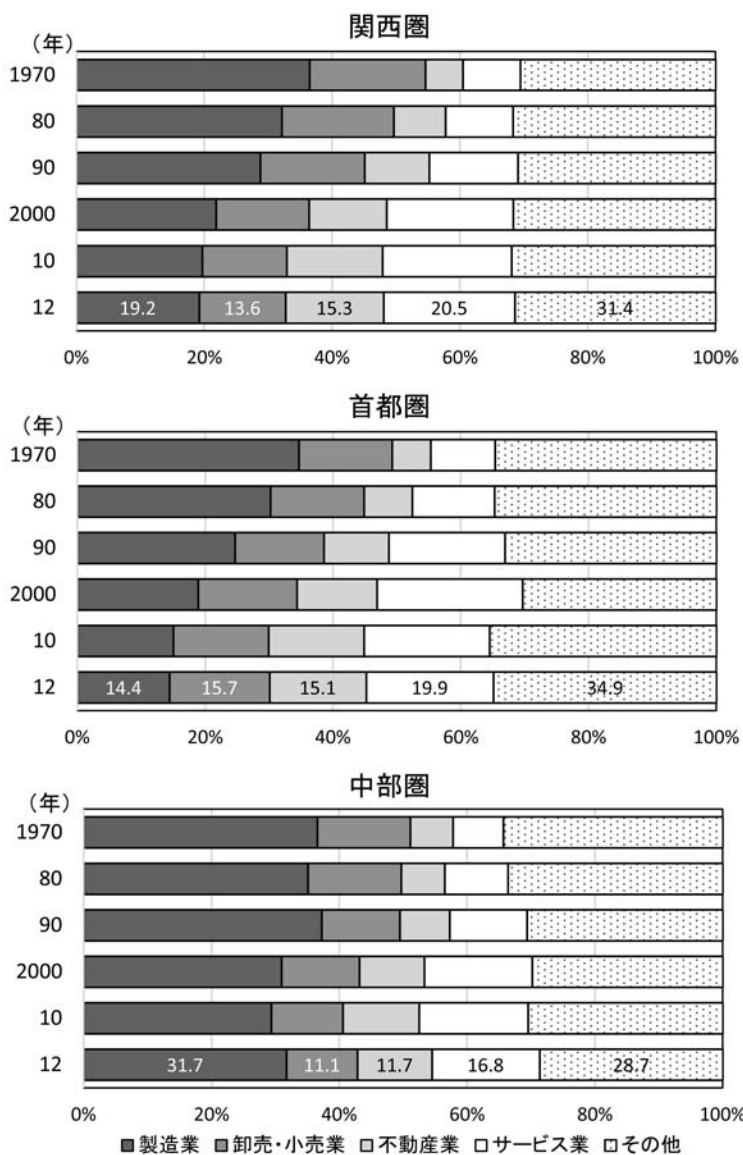
2. 関西圏と首都圏・中部圏

(1) 3エリアの産業構造

日本を代表する大都市圏といえる関西圏、首都圏、中部圏であるが、その産業構造は徐々に変化しており、首都圏一極集中の動きにある。

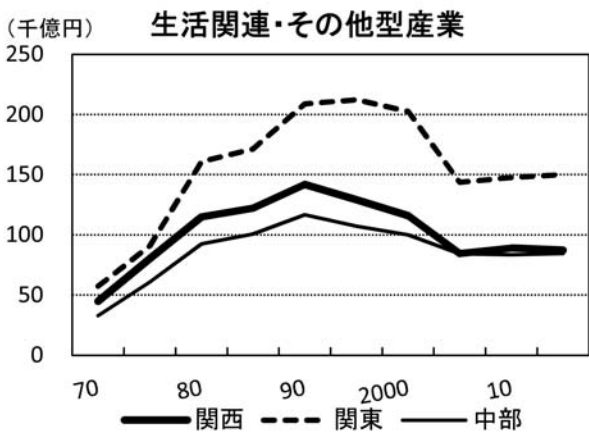
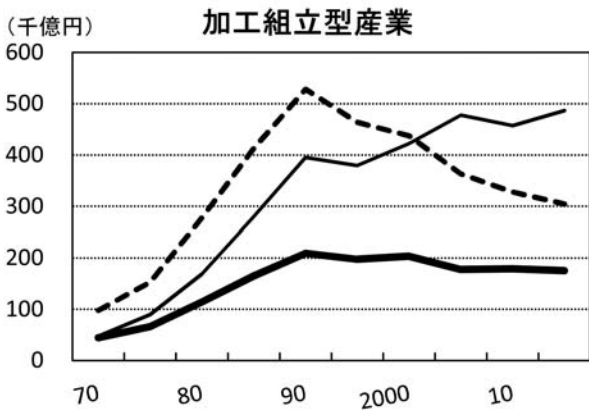
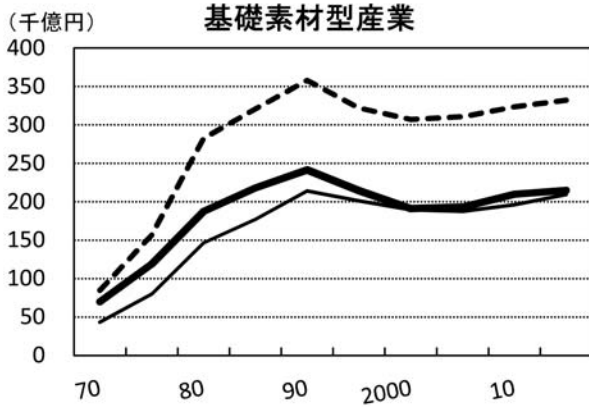
製造品出荷額は、1970年代、80年代においては、3エリアとも堅調な伸びを示し、総額は首都圏、関西圏、中部圏の順であった。

経済活動別域内総生産（構成比）



資料：「県民経済計算年報」「長期適及推計県民経済計算報告書」内閣府

3 エリアの産業別製造品出荷額



資料：「工業統計表」経済産業省

そして、大都市圏内においても、例えば大阪から奈良へのように、大都市部から圏内周辺部や地方への生産拠点移転もみられ再配置が進んでいた。

その後、90年代、バブル経済の崩壊、さらにはその後の円高の進行により、生産拠点は、海外

に移転（流出）することとなる。

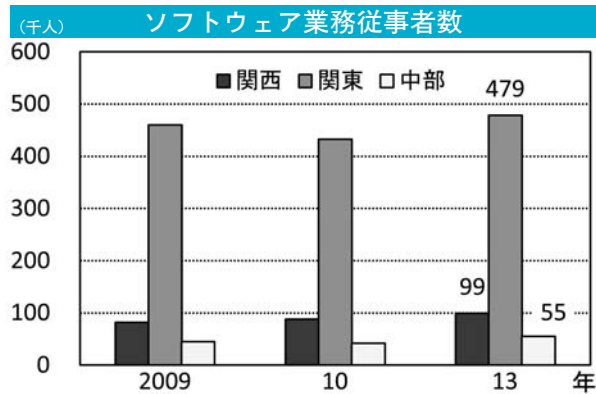
ここで注目されるのは、この時期以降も中部圏においては加工組立型製造業における出荷額が伸びていることである。この要因は、自動車を中心とした輸送機械の生産の増大である。安全基準が厳しく、特に品質の確保には高い技術力を要することから、日本の国際競争力が強い分野である。

一方、首都圏、関西圏は、機械においては一般機械、電気機械が中心で、急速に生産拠点の海外移転が進んだ。さらに、家電やエレクトロニクス分野での技術普及が早く、高性能製品のコモディティ化（普及品化）が急速に進み、その結果、国際的な価格競争の激化、円高による日本製品の価格競争力の低下によりアジア諸国にシェアを奪われている。

その中、首都圏においては、比較的早い時期から、商業、金融・保険、情報・通信、サービス業等々、非製造業の比率が高まるサービス経済化への移行が進んでいる。さらに、多数の研究所立地による製造業の高度化も進んでおり、高次元の都市機能を装備するという点では一極集中が進んだといえる。

(2) 研究開発型産業の勃興とソフト部門の強化

研究機能という点から3つのエリアをみると、リサーチパーク、テクノパークといった大規模な



資料：「特定サービス産業実態調査報告書」経済産業省

研究エリアが神奈川県内や茨城県内など首都圏での研究拠点立地が進んだ。関西でも、京阪奈丘陵や京都、神戸に立地がみられるものの、3エリアをそれぞれ全体として見た場合、やはり首都圏への集中が進んでいる。

その後、バブル経済の崩壊を経て、日本の経済

活力が低下し研究開発投資、先端事業進出の余力にも衰えがみられ、その中で、関西の追い上げも鈍り首都圏との格差に縮小は見られない。

エレクトロニクスやバイオテクノロジー、医療、新エネルギーなどの先端産業の場合、川上の研究部門を開発リスクの管理が容易な本社近辺の地域

に置き、試作部門やマザー工場はそれを取り巻く地域に、そして、組立は東北や九州といった遠隔地に立地するケースが多い。ただ、近年は輸出をにらんで、沿海部に生産拠点を置くケースもある。

いずれにせよ、近年、金融等の本社機能の東京集中が進む中、関西における研究開発拠点や先端製品の生産拠点の立地のペースは首都圏に比して鈍いといえる。

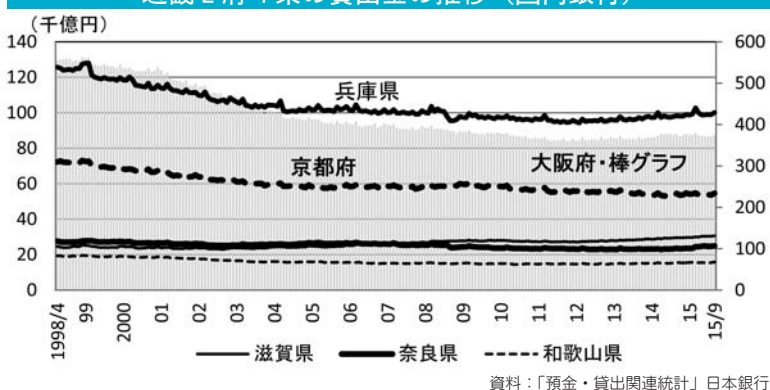
ただ、大企業が参画し産学官連携で研究開発拠点の構築を進める兵庫、大阪、さらに研究開発型大企業が本社を連ねる京都府などでは、近年も研究所立地が進んでいる。

(3) 首都圏で着実に進むネットワーク化

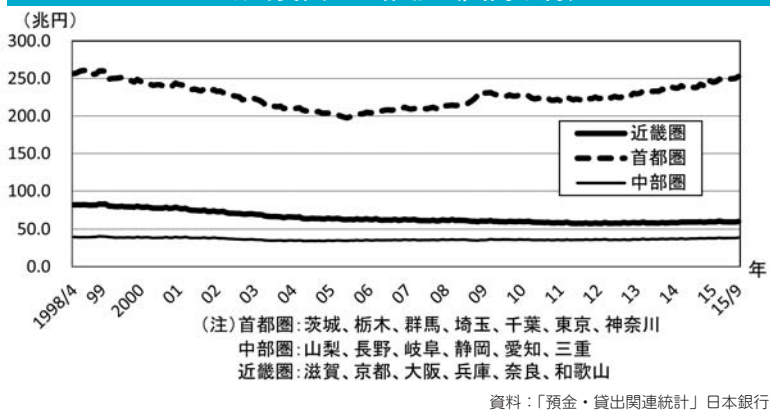
域内の拠点間のネットワークを強化し、大都市への一極集中を弱めるとする政府の方向であるが、この点でも、最も早くから効果的に取り組んでいるのが東京といえる。

1999（平成11）年に策定された「第5次首都圏基本計画」は、前年策定の第5次全国総合開発計画「21世紀

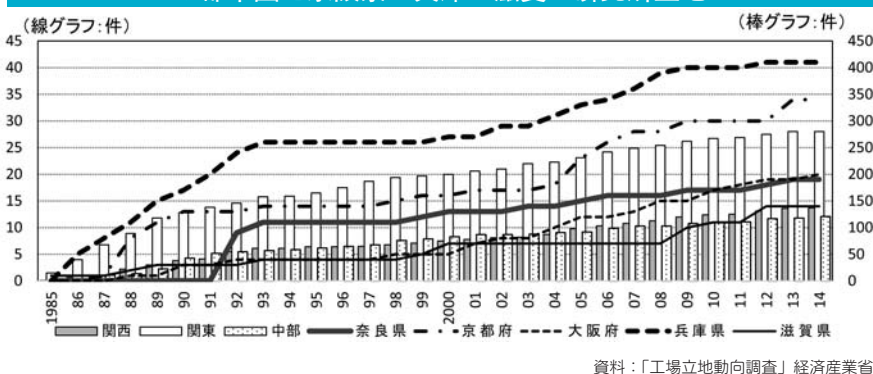
近畿2府4県の貸出金の推移（国内銀行）



地域別貸出金の推移（国内銀行）



3都市圏と京阪奈・兵庫・滋賀の研究所立地



の国土のグランドデザイン」を踏まえつつ策定され、多軸型の構造を目指し、拠点間のネットワークの基礎づくりが強化された。

地域構造改革の方向として、業務核都市、中核都市圏等を拠点的な都市と位置づけ、これらの拠点的な都市を中心に自立性の高い地域を形成し、相互に機能分担と連携・交流を行う「分散型ネットワーク構造」を構築することとしている。

これに伴い首都圏では、山手線内の拠点、あるいは東京都隣接地域における拠点整備が行われ、いくつもの「副都心」が出現した。また、業務核都市については、これまでの都心からの業務機能の受け皿としての役割に加え、女性、高齢者の就業の場を含む多様な機能の集積を図り、自律性の高い地域の中心としての整備を図ることとした。

このように、現在地方創生に求められる施策は、すでに首都圏で行われ、強力な競争相手として待ち受けている。

3. 先端産業と地域型ベンチャー

日本の産業構造変化の過程において、かつては、当面の競合相手としていわゆる「NIEs」（韓国、台湾、香港、シンガポール）諸国、およびASEAN4（タイ、インドネシア、マレーシア、フィリピン）があり、近年では中国、インドなどの新興工業国の存在が増している。

技術力・開発力の面でこれらの競合相手は、日本との差を急速に縮めつつある、あるいは肩を並べるまでになっていることが、現在の日本の停滞感の一つの要因である。

ただ、これまで地域経済の開発において、この点が大きく意識されすぎてきた。もちろん、地域外部から資金を流入させる先端的産業は地域の心臓部ともいえる重要性を持つが、これまで、国土

開発というレベルの中央主導の開発で地方の衰退が止まらなかった要因もこの辺にある。

そのため、地域の独自性・多様性が叫ばれる中、「大きな村おこし」レベルの活動に終わり、結局は経済原理、資本の原理に流され、最も魅力度の高い首都圏集中が進むことになった。

つまり、地域外を主な市場とする製造業や、農業、観光などの「域外市場産業」の重要性は変わらないものの、その一方で地域内を主な市場とする日用品小売業、対個人サービス業などの「域内市場産業」という概念を分けて考えていくことが重要となる。そして、製造業を除き、その他の多くの産業は、これまで大きな競争にさらされなかったことで、生産性は低いままである。

その中で新しいビジネスモデルを持った企業やベンチャーといった、これまでの概念とは異なるものを創造しなければならない。

安倍内閣の「日本再興戦略」において、産業の新陳代謝促進が唱えられている。これは、非常にドラスティックな意味合いを持つ。

つまり、生産性の低い企業の市場からの退出を促進し、生産性の高い企業の参入を促進することで、先進諸国に比較して低い日本の生産性を高めることが目指されている。

今後、経営者自らが経営の革新に取り組むか、または、市場から退出して、資本や労働力といった生産要素を生産性の高い企業に移動させるかの選択を求められることとなる。これは、市民にとっての地域経営においても同様であろう。

地方創生とは大きな村おこし事業ではないのは確かである。 (山城 満)

【参考文献】

「2015年版 関西経済白書」 (一財) アジア太平洋研究所
「2014 国土交通白書」 国土交通省
「2015 国土交通白書」 国土交通省