慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	わが国地域開発政策の一試論
Sub Title	An approach to the regional development in Japan
Author	藤枝, 省人
Publisher	慶應義塾経済学会
Publication year	1975
Jtitle	三田学会雑誌 (Keio journal of economics). Vol.68, No.3 (1975. 3) ,p.237(119)- 252(134)
JaLC DOI	10.14991/001.19750301-0119
Abstract	
Notes	気賀健三教授退任記念特集号 第II部 比較経済体制論
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-19750301-0119

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

わが国地域開発政策の一試論

藤　枝　省　人

過去4半世紀にわたってくりひろげられ，華々しく展開されてきたわが国の地域開発政策は，いまやようやく重大な岐路に直面したように思われる。日本経済の高度成長政策は，いわゆるGNP第一主義を維持継続してきたことによって，世界にも希な発展をとげてきたのは周知のことである。

しかしわが国経済の成長発展にともなって，最近では加速度的に深刻の度合いを増してきた公害問題や環境破壊現象の脅威は，全国の各地に激しい地域開発の拒否反応や活発な反対運動をまき起してきた。

戦後のわが国の経済政策がこれらの諸問題にどのように対処してきたか，経済発展と地域社会とをどのように調和させてきたか，は単なる抽象的一般的対策では解明できないのであり，より具体的に個々の事例に即して明らかにされなければならないであろう。

この小論では，以上のような問題意識に立脚しながら，わが国の地域開発政策の問題点を検討する。

〔1〕 わが国における地域開発の沿革

戦後のわが国における地域開発は敗戦とともに始っているが，概して昭和20年代は経済復興に重点を置いてきた。この期間の重要な施策は資源の開発にあったとみることができる。それは昭和25年に制定された「国土総合開発法」(国総法という）に代表される政策姿勢にきわめて鮮明に示されていた。

国総法は「国土を総合的に利用，開発，保全し，産業立地の適正化をはかり，あわせて社会福祉の向上に資することを目的」として，その開発計画は，(1)全国総合開発計画，(2)都府県総合開発計画，(3)地方総合開発計画，(4)特定地域総合開発計画に細分化して実施されることにあった。なかでも，特定の地域のみを対象とする河川の総合開発を目的とした特定地域総合開発計画が中心をなすというのが当初の意図であり，それは台風の被害を防ぐ抜本的対策と，電源開発を含む大規模かつ総合的開発を推進することであった。そこではアメリカのTVA方式がこの総合開発の範とされて

いた。

しかし，これらの開発計画は必ずしも理想通りに推進されたのではなかった。各種の開発計画の相互関連が不明確であることなどは，計画作成過程における複雑な事情を反映するものであった。

ついで，昭和30年代は従来の資源開発型から，工業化を意図した地域開発が主題となった。そのうち30年代前半は，既成工業地帯の整備に重点が置かれてきたが，35年末に政府が発表した「国民所得倍増計画」を契機として，新たに重化学工業基地の建設が必要となってきた。これは大都市圏とその周辺部を中心とした工場の建設にあるのではなく，産業の地方への分散をより積極的に進め，全国各地へ産業を拡散することによって，地方からの地域格差是正への要請に答える，いわゆる拠点開発方式を基本方針としていた。このなかから生まれたものが新産業都市構想であり，その具体化のための全国総合開発計画[(1)]（旧全総という）が37年に打ち出された。この旧全総は十分な効果をあらわさずに終ってしまった。その原因としては，全国を過密，整備，開発の3地域に分けて開発方針を明らかにしたにも拘らず，実効計画に乏しく，計画の非現実性が露呈されたことにあった。

30年代のわが国経済の高度成長も40年代に入って，その様想を変えてきた。国内経済の整備から輸出志向型に重点が移っていった。この結果，工業生産では米国とソ連に次いで世界第3位の地位にまで躍進していったが，高度経済成長の歪みといわれた生活関連あるいは福祉関連面でのたちおくれが目立つようになってきた。地域経済開発面からみると，これが新たな過密過疎問題を生み出した。

旧全総でも過密問題は中心課題とされていたが，工業化の進展にともなって東京都や大阪市など工業都市への人口集中はますます激しさを加え，これら地域とその周辺部の地価の急騰，宅地や公共用地の取得に困難をきたし，人口急増にともなう地方自治体の財政の窮迫など，新しい都市問題の発生をもたらした。

このような新たな問題の解決に対して，従来の政府の施策はどれだけの効果をあげたであろうか。たとえば，都市計画法の改正（43年）は市街化区域と，市街化調整区域の設定による都市の健全な発展と秩序ある整備を目的としていたが，大都市近郊でのスプロールによる混乱状態の解消に，必ずしも実効あったとはいえないと思われる。

これに対して政府は，44年に新全国総合開発計画[(2)]（新全総という）を策定して対処した。新全総の特徴は概略つぎの通りである。

過密，過疎問題に対処するには従来のような短期的な性格から60年を目標年次とする20年間におよぶ長期構想を基本とし，大規模工業開発プロジェクトを主な柱としたものである。この開発構

注（1） 経済企画庁「全国総合開発計画」（昭和37年）。
（2） 経済企画庁「新全国総合開発計画」（昭和44年）。

想を実現するには，日本列島を高速高能率の流通技術による新しいネットワーク，すなわち航空機，新幹線，高速道路，データ通信，電話の自動化，高速コンテナー船，などを建設し，これらの中枢管理機能の拠点都市として7ヵ所を整備し，それらを中心とする7大都市圏を形成する必要が力説された。

そこでは工業生産は大幅に拡大され，それに必要な工業用地は40年のわが国工業用地の約3倍にあたる，約20万ヘクタールが予定され，その半分は臨海部に大規模工業基地として造成され，その他の部分は都市における工業用地として内陸部に造成することが示されていた。

大規模工業基地の候補地域となっていたのは，苫小牧東部，十勝臨海，むつ小川原，秋田湾，福井新港，東三河，中南勢，徳島臨海，周防灘，志布志湾などの場所である。

新全総は，たんに工業開発だけを計画したのではなく，農業の近代化，環境保全，魅力のある広域生活圏，過密地域の防災や再開発などの多面的な構想も描いているが，これらの地域を大規模工業基地として開発することに重点がおかれているということができる。

しかし，このような政府の基本方針は公害，環境問題に対する地域住民の不安と恐怖から，大規模工業開発の拠点とされた志布志湾や，むつ小川原などに激しい反対運動をまき起す結果となった。

公害問題は，すでに30年代から徐々にではあるが意識されてきたが，生産第一主義の路線を進む日本経済にあっては，深刻に受けとられてこなかった。これに対する政府の施策はきわめて消極的であったといえよう。

ところが40年代になると，公害，環境破壊問題がクローズアップする事態になった。40年の不況を乗り越えたわが国経済は，30年代に勝る勢いで成長し続けるなかで，工業開発や大都市への人口集中，モータリゼーションの進行などによって，公害のもたらす被害は顕著なものとなり，地域住民の反対運動も一段と激しさを増してくるようになった。そこへさらに，悲惨な公害病の実態が明らかになり，いわゆる4大公害訴訟といわれた裁判において，被害者（原告側）の全面的勝利に帰したことは，政府や企業の姿勢に転換が必要であることを明確に示す結果となった。

このような新たなる事態に直面して，政府は42年に公害対策基本法を制定し，各種の立法措置を行ない，46年には環境庁の設置，47年には自然環境保全法の制定をみた。

こうして新全総による地域開発構想は，公害防止，環境保全対策を必要条件とする，新しい対処を迫られているのが現状である。(3)

わが国の地域開発のなかでも典型的な事例として，岡山県水島地域と茨城県鹿島地域の工業開発があげられよう。水島地域は新産都市構想の優等生といわれ，旧全総にもとづく拠点開発方式の代表例として注目されてきた。

注(3)　昭和45年5月に政府は新全総の総点検を閣議決定した。その点検項目は，①経済計画との調整，②自然環境の保全，③巨大都市，④工業基地，⑤農林水産，⑥地方都市，⑦土地問題，⑧国土総合開発法の改正，の8項目である。

また，鹿島地域も水島地域と同様拠点開発方式の代表的事例と考えられてきたが，水島地域を含めて従来の工業開発が主に海面埋立による工業用地造成という性格をもっていたのに対して，鹿島地域の開発は既存土地，とくに農地の買収による用地造成という特徴をもつところに，大きな違いがあった。それ故に用地取得の困難性を回避する方式として，いわゆる「農工両全」[(4)]が提唱された。

しかしながら，水島，鹿島両地域の経済開発においては，結果的に公害防止，生活環境保全などの住民の生活条件が維持されなかったことが明らかとなっており，これらの地域開発行政の不完全さが，新全総による最初の工業開発といわれた「むつ・小川原」「志布志湾」地域の開発に対する，多くの住民の反対運動を引き起したとみることができよう。

これらの地域開発にあらわれている諸問題については，すでに多くの論者によって指摘されてきたので，ここでは割愛することにしよう。[(5)]

ところで，新全総にもとづいて着実に推進されつつあるものに苫小牧東部開発計画がある。

この開発計画は，北海道の経済開発の拠点にするべく，早くから準備されてきたものである。筆者は数回にわたって現地を視察するとともに，関係者に面談し調査する機会を得た。

この苫小牧東部地域の開発は，従来の地域開発と異なって，いわゆる「苫小牧方式」を実現することができたといわれている。そこでつぎに，それらの実態を把握し，今後わが国で行なわれるべき地域開発はどうなければならないかを，この事例を検討しながら考えてみたい。

〔2〕 苫小牧東部開発計画

北海道の開発は，古く明治2年以来，国が独自の体制のもとに進められてきた。これは終戦による一時的な中断はあったものの，現在まで一貫してとられてきた。昭和25年に制定された北海道開発法，これにもとづいて設置された北海道開発庁は，北海道の開発行政における政府の基本的姿勢を位置づけたものである。このような体制のもとに第1期（27年～37年），第2期（38年～45年）の北海道総合開発計画が実施され，道路，港湾などの産業基盤の整備が推進され，他地域に対して相対的に立ちおくれていた社会生活基盤の充実がはかられた。

第3期北海道総合開発計画は，それまでの開発の成果をふまえて，46年から55年までの10ヵ年計画として策定されたが，これは新全総の基本方針を具体化した性格のものであった。新全総が，効率的な国土開発を目的とし，そのために巨大な工業開発，とくに巨大コンビナートを基軸にして

注（4） 工業開発のために移転が必要になる住家は，宅地，農地などが全部買収されるのではなく，4割の買収に対して6割の代替地が与えられ，この代替地において農業経営ができるよう，農業対策事業を推進することによって，農業と工学が調和を維持することを「農工両全」とよんだ。

（5） 佐藤竺編著「地域開発・公害への対応」（学陽書房）昭和49年，村田喜代治・清水嘉治編著「新しい地域開発を求めて」（産業能率短大）昭和49年。

いることは前述したが，その北海道版がこの第3期開発計画であった。

そして46年10月に苫小牧東部開発計画のマスタープランが発表された。

(1) マスタープランの概要[6]

北海道庁は，国の施策にもとづいてこの苫小牧東部地域の開発を積極的に推進するために，副知事を中心として，すでに44年から開発計画の立案にあたっており，開発用地の先行取得も同年から開始していた。

用地買収の対象面積は8,888ヘクタールが予定されており，そのうち47年度までに6,451ヘクタールの買収が完了するまでになった。これによって民有地の買収対象面積の94%が買収された。この北海道庁の用地先行取得は，他の大規模工業基地の開発が困難に直面した事態とはきわだった対照をなしている点は注目されよう。

マスタープランは，苫小牧東部大規模工業基地開発の意義についてつぎのように明示している。

「苫小牧東部地区は広大な用地，豊富な用水に恵まれ，すぐれた交通条件と各種機能の集積をもつ道央地域に位置し，さらに用地の先行取得が進められているなど，今後のわが国における大規模な工業生産の展開の場として，もっとも早期にその開発を期待しうる地区であり，この大規模工業基地の開発は，北海道の飛躍的発展を先導するとともに，工業生産の地域的偏在を是正する国土利用の抜本的再編成とわが国経済の新たな発展に積極的に寄与する国家的プロジェクトである。[7]」

開発が予定されている苫小牧東部地区は，苫小牧市の東側に位置し，勇払原野を中心とする約1万ヘクタールの範囲であり，そのほとんどは平坦な地形をなしており，海岸線はなだらかな弧状を示し，遠浅である。

マスタープランによると，生産額は55年1兆3,000億円，60年代の完成時には3兆3,000億円を見込み，同じく60年代には工業用地6,670ヘクタール，従業員数50,000人の規模に達するものとなっている。

港湾については，現在の苫小牧湾とは別に，さらに西水路，中央水路，東水路の3つの掘込み式水路を開設することが計画され，完成時には取扱貨物量年間約1億6,000万トン，入湾船舶年間38,000隻，入港最大船舶は25万重量トン，超大型油槽船の原油荷役用のシーバースも建設することになっている（第1表～第4表参照）。

そして住宅地については，苫小牧，千歳両市街地の間に，約30万人規模の住宅市街地を新たに開発するほか，工業地区の北方または東方周辺に数万人規模の住宅市街地を数ヵ所開発することも計画されている。

注(6) 藤枝省人編「苫小牧東部開発事業A—II」（慶應義塾大学ビジネス・スクール・ケース」（昭和49年）。
(7) 藤枝省人編，前掲書1ページ。

マスタープランには，さらに，道路，鉄道，流通団地，通信施設，河川，用水道，下水道などの整備についても施策を講ずることを明らかにするとともに，自然環境や生活環境の保全について充分配慮するものとし，とくに最新の公害防除技術の採用など進出企業に対して強力な指導措置を講

第1表　業種別生産規模・生産額

業種	生産規模			生産額（億円）		備考
	単位	55年	60年代	55年	60年代	
鉄鋼	万トン	800	2,000	3,400	8,600	関連工業を含む
石油精製	万バーレル	30	100	1,300	4,300	
石油化学	万トン	50	160	2,200	6,400	エチレン換算
非鉄金属				2,500	5,100	ガス化学，電解工業を含む
アルミニウム	万トン	50	100	1,800	3,600	圧延部門を含む
銅	万トン	12	24	700	1,500	硫酸部門を含む
鉛	万トン	3	6			
亜鉛	万トン	7	15			
自動車	万台	15	50	800	2,500	
関連工業		—	—	2,800	6,100	
電力	万kw	—	600	—	—	
合計		—	—	13,000	33,000	

第2表　用地，用水，従業者数（昭和60年代）

業種	工業用地	淡水（補給水）日量	従業者数	備考
鉄鋼	1,700ha	600千km³	10,000人	用地には発電所用地（150万kw，60ha）および鉄鋼二次加工用地を含む
石油精製	760	100	1,000	用地には発電所用地（150万kw，60ha）および原油，製品備蓄用地(400ha)を含む
石油化学	800	600	6,500	
非鉄金属	830	220	14,200	
アルミニウム	700	190	13,000	
銅，鉛，亜鉛	130	30	1,200	
自動車	400	30	8,000	
関連工業	2,030	285	10,300	
電力	150	15	—	用地は300万kw分である。
合計	6,670	1,850	50,000	

第3表　工業地区の土地利用

用途	面積	構成比	備考
ふ頭用地	620ha	5%	河川，鉄道用地等を含む
堀込水路用地	440	3	
道路，緑地等	4,000	32	
工業用地	6,670	53	
その他	920	7	
合計	12,650	100	うち埋立地 1,620ha

第4表　港湾施設の概要

項目		規模	備考
航路幅	東	600m	水深最大－28m
	中央	300m	
	西	300m	
水路幅	東	500m	水深最大－16m
	中央	500m	
	西	450m	
泊地		2,200ha	
防波堤延長		14km	
水際線延長		33km	
埋立地面積		1,620ha	水深約－10mまでの水域

ずることとし，公害管理体制の確立を強調している。

(2) 苫小牧東部開発に対する苫小牧市の基本方針

北海道の第3期開発計画ならびに苫小牧東部開発のマスタープランでは，環境保全対策が明らかでないとして，苫小牧市では独自の「苫小牧東部開発に関する市の基本方針」[(8)]を策定し，市議会の議決を得て（48年11月）苫小牧市住民の基本的態度が決定された。

これより先，北海道開発庁と北海道庁は48年6月に「苫小牧東部大規模工業基地開発計画に係る環境保全について」と題する環境行政の基本的な考え方を発表した。このなかで苫小牧東部開発にあたっては，鹿島地域その他の先進地域のコンビナートにみられるような公害の発生などの事態を招かないよう，あくまで環境の保全を前提とし，その確保に必要な諸施策を事前に策定すること，そして，これを確実に実行していくことを明らかにしている。なかでも汚染物質に対する総量規制を前提とした環境アセスメントが正式に取りあげられ，計画による汚染濃度の数値が公表された。

しかしながら，政府の環境庁はこのアセスメントに対し難色を示し，開発用地に隣接する苫小牧市勇払地区住民の集団移転の必要性を主張したことが契機となり，地域住民の東部開発に対する反対運動を引き起すことになった。この反対運動は開発行政のあり方自体にまで広がる傾向を見せ，開発行政の転換を求めるとともに，その主導権を国ベースから地元ベースへ移管させ，最終的には苫小牧市当局の手で市独自の開発計画を策定せざるを得なくなった。苫小牧市の基本方針は当初から存在していたのではなく，このような環境問題をめぐる新たな住民意識を反映させるものとして登場してきたものである。

この基本方針の概要はつぎの通りである。

a. 立地企業

企業立地の可否は地元自治体が決定する。公害発生の恐れがある資源第1次処理型の重化学工業はできるだけ避け，自動車工業，造船業，機械工業，石油精製業，石油化学工業，その他知識集約度の高い2次，3次加工業などを主体とする。

第5表　第1段階の立地想定（昭和53年）

業　種	生産規模	利用面積	従業者数	工業生産額
		ha	人	億円／年
自動車	180　千台／年	100	6,000	900
石油精製	300 千バーレル／日	210	500	1,300
石油化学	400　千トン／年	210	1,700	1,400
機械・その他	—	220	2,400	700
電力	350　千kw	40	100	—
合計	—	780	10,700	4,300

注(8)　藤枝省人編，前掲書7ページ。

b.　工業地帯の形成

約1万ヘクタールのうち，約半分を緑地，道路などの用地に，残りの半分を工業用地とする。

c.　企業の段階立地

企業立地は環境保全の立場から，段階的におこなう。各段階での環境状態を科学的手法によって再評価し，環境を保全できる見通しがなければつぎの段階には進めない。第1段階の工業立地は昭和53年を目標にする。

d.　環境保全

汚染物質の総量規制をおこなうほか，環境の事前予測について将来とも慎重な見直しをし，常に地域住民の生活環境を保全する。

e.　その他

災害防止，自然保護，ニュータウンの形成，地場産業の振興，農漁業対策，地価対策，交通対策などを充実する。

この基本方針は，その後関係市町，北海道庁，政府の了承（49年1月）を得て，苫小牧東部開発の正式計画となった。

(3)　苫小牧東部開発の環境アセスメント

47年12月に，北海道庁はかねてから作業を進めてきた苫小牧東部大規模工業基地開発計画環境アセスメントを発表した。これは，公害防止，環境保全の具体的諸基準を定めたものであったが，環境庁はそれらの諸基準に問題のあることを指摘し，とくに工業基地に隣接する苫小牧市勇払地区と沼ノ端地区住民の集団移転問題がクローズアップした。これらの地区住民の移転反対に直面した北海道庁は，環境庁が主張していた住民の集団移転案に代るものとして，当初の60年構想にもり込まれていた鉄鋼立地の留保案を受け入れることになった。

その後，この環境アセスメントの内容は48年12月[(9)]と，49年8月に改訂されている。改訂内容は，汚染物質の許容排出量についての見直しが主なものであり，その概要はつぎの通りである。

a.　二酸化いおう

現在の苫小牧工業地区

48年度末排出量（実績）	2,550 Nm^3/h
53年度末排出量（予測）	4,800 Nm^3/h
〃　〃　目標値	1,600 Nm^3/h

苫小牧東部開発地区

53年度末排出量目標値	530 Nm^3/h

注（9）　藤枝省人編，前掲書10ページ。

b. 二酸化窒素（固定発生源）

現在の苫小牧工業地区

48年度末排出量（実績） 1,180 Nm^3/h

53年度末排出量（予測） 1,830 Nm^3/h

〃 〃 目標値 700 Nm^3/h

苫小牧東部開発地区

53年度末排出量目標値 280 Nm^3/h

c. 水質汚濁防止

COD（化学的酸素要求量）負荷量については53年度に3,180キログラム（日量）にする。

d. 産業廃棄物処理計画

53年度発生量を22万2,000トン（年間）と予測し，必要処理量を19万トン（年間）としている。

(4) 企業の進出計画

以上のように環境アセスメントの見直しがされるなかで，企業の進出計画はどのように具体化されてきたか。これは苫小牧東部開発プロジェクトの具体的性格を決定するものであるだけに，とくに注目されるところである。

この開発プロジェクトが発表された当初から現在までの期間に，進出希望を表明した企業は，石油精製業9社，石油化学工業18社，非鉄金属業10社，自動車製造業1社である。

このなかには，アメリカのダウケミカル社のように，日本のソーダ業界に大きなショックを与えたような，外国の多国籍企業の進出計画も明らかになりつつある。

石油精製業各社が希望する生産規模を単純に合計すると，60年構想の基本計画案の生産規模の3.4倍（用地は2.7倍）を必要とすることになる。

さらにこれを53年構想案に対比すると，10倍以上の規模になることがわかる。

また，石油化学工業各社が希望する生産規模の合計値は，60年構想案に比して4.3倍（用地は4.1倍）になっている。これを53年構想案と対比すると，17倍というきわめて過大な規模に達しているのである（第6表参照）。

苫小牧東部大規模工業基地の性格は，石油系のコンビナートが中心となっていることを考慮すれば，これら進出希望を表明している各企業が独自の生産計画にもどづいて，規模の経済性をあげるべく大型の設備投資を提示していることは理解できなくもないが，地域開発構想自体の変化のなかで，これら進出希望会社がどのように対処しようとするか，については，何ら具体的対策も明らかになっていないのが現状である。

第6表　苫小牧東部企業進出希望一覧

（昭和48年9月末日現在）

	進出希望企業名	進出希望表明	生産規模	用地（ha）	用水（千m³/日）	従業員（人）	建設費（億円）	進出予定時期	備考
石油精製	出光興産	46.7	50	330		800	1,500～1,600	53	60年完成
	共同石油	46.7	50	380	60	800	1,200～1,300	52	52年15～20，58年以降20万バーレル/日
	丸善石油	46.8	40	264	50	650	1,200～1,400	52	共同投資
	大協石油								
	ゼネラル石油	47.5	40	200以上			1,000	53	建設費には用地取得費を含む
	極東石油	47.8	40	330	60	600	1,400	55	59年完成
	三菱石油	48.1	40	300		600	1,500	52	56年完成
	昭和石油	48.4	40	270				51	
	東亜燃料		40						検討中
	合計 ①		340	2,074	170	3,450			
	基本計画案 ②		100	760	100	1,000			
	①／②		3.4	2.7	1.7	3.5			
石油化学	出光石油化学	46.7	80	330		3,200	3,500	53	
	新大協和石油化学	48.2	60	330		2,500	3,000	52	
	丸善石油化学	48.3	60	330		3,600	2,000	52	
	三井グループ	48.4	120	660		5,000	6,500	53	
	三菱油化	48.5	80	396		3,500	3,500	53	
	三菱化成	48.6	80	330		2,600	3,500	53	
	住友化学	48.6	60	330		3,000	2,500	53	
	東燃石油化学	48.6	60	330			3,300	53	
	山陽石油化学	48.7	80	500		4,000	4,500	53	
	合計 ①		680	3,536		26,800			
	基本計画案 ②		160	800	600	6,500			
	①／②		4.3	4.1		4.1			
非鉄金属	日本鉱業	46.9	銅 24 鉛 6 亜鉛 15 硫酸 102	130	55	1,100	5,755	53	
	三井グループ	46.12	アルミ 35	330～495	60	5,000		52	56年完成，用地は石油化学含む。

（注）生産規模の単位：石油精製は万バーレル／日で石油化学，非鉄金属は万トン／年である。
石油化学の三井グループは次の9社，鐘淵化学，ダイセル，電気化学，東亜合成化学，日本合成ゴム，日本石油化学，日本曹達，三井石油化学，三井東圧化学。
自動車では，いすず自動車が米国GMと提携して東南アジア向け輸出用のための一貫組立工場の建設を希望（48．9）
上記のほか，打診，調査のあった企業は石油化学関連工業では日本ゼオン，日本触媒化学。
また，日ソ経済委員会がチュメニ原油の輸入揚げ地として苫小牧港を指定。
（昭48・10・15「北海道自治研究」第57号より）

苫小牧東部開発をめぐる環境条件は当初よりはきわめて厳しくなってきている。進出企業のメリットも短期的には期待できないようにみられるが，長期的観点からみればこの地域に立地することは，重大なメリットを獲得できるというのが進出企業にみられる一致した考え方のようである。

しかしながら，地域開発は地域の「総合的」開発を志向するものでなければならないから，立地を希望する各企業が，事態の変化に即して進出計画の具体的内容を示し，企業独自の立場から地域の開発にどのように貢献することができるかを明らかにすべきである。

〔3〕 地域開発の評価基準

地域開発は，その目的がきわめて多様であるという特徴をもつ。しかも地域開発の与える影響も決して小さくないために，開発計画を作成する段階で充分な効果分析をすることが最も重要なことといわなければならない。

開発の多目的性を前提とした場合，開発の成果についての効果分析はどのようにして行なうのが適切であるか，そのための実用的な方法にはどのようなものがあるか。以上の課題について，さしあたってその基本的な考え方を概観しておこう。

(1) 費用便益分析と費用有効度分析

費用便益分析は，一般に，公共投資の効果分析と，評価に適用される方法として知られている。

この方法における最大の特徴は，民間部門で用いられる「収益」概念に代えて，「便益」概念を採用する点にある。そこでこの方法が現実性をもつかどうかは，具体的便益として何を取りあげるかに，かかっているといえるであろう。具体的便益とは元来，自発的支払い (willingness to pay) を基本的前提として評価された貨幣価値として捉えられている。自発的支払は市場で顕示されるものではないだけに，客観性を欠くという難点をともなう。

このように便益評価には恣意的判断をともなうのみならず，地域開発のようにきわめて多面的な側面を有するものに対して，便益を的確に捉えることができるかどうかは，多くの論議をよぶ問題である。しかし，先に概観した如く，現実にわが国の各地で大規模な工業基地の建設が計画され，あるいは進められつつある段階で，費用便益志向に代る有効なものが存在しない現状では，この方法の長所を生かす努力をすることが望まれる。

つぎに，費用有効度分析に言及しておこう。この方法は効果を貨幣価値で捉えるのではなく，それ以外の計量的尺度であらわす点に特徴がある。したがって，費用便益分析よりもこの方法がより広い適用範囲をもつということができよう。貨幣価値以外の物量的尺度を採用することによる問題は，特定のプログラムないしプロジェクトの効果をより明示的に示すことができても，効果が多面的要素をもつ場合には，それらを総合することが困難になることである。

費用便益分析ないし費用有効度分析は，公共的性格の強い分野における投資効果の測定方法として有用であるだけでなく，民間の企業活動を社会的に評価するときの基準としても，今後重視されるべきであろう。

とくに地域開発行政にあっては，たんに公的部門の効果分析のみならず，進出企業に対する許認可の条件として，これらの方法を活用しうる分野も少なくないといえるであろう。

(2) 評価基準

費用便益分析（有効度）を採用するときの問題は評価基準に関するものである。

一般にこれらの評価基準として，便益費用比率，内部収益率，純現在価値などがあるが，いずれの基準を優先させるかは，充分な検討を必要としよう。

ここでは評価基準に関する基本的な問題，すなわち，公共性の強い大型投資プロジェクトがもたらす将来時点を含めた便益（有効度）ないし費用の発生を，どのように評価するかという問題を，検討しておこう。

投資プロジェクトが異時点間にわたって便益と費用を発生させるのは通常である。時点の相違を考慮する方法として，割引率という概念が存在する。

投資を開始するのは，現在時点であるとすれば，投資額と比較すべき将来時点で発生する便益（有効度）は，何らかの方法で現在価値に換算しなければならない。そこに用いられる換算率が割引率である。

割引率には民間企業が営利目的としておこなう投資を対象とする場合と，公共部門がおこなう社会的あるいは公共性の高い投資を対象とする場合とでは，その内容は異なると解さなければならない。

地域開発についての投資プロジェクトが複雑多岐にわたることはいうまでもないが，これらの開発は社会的な観点に立脚して評価されるべきであるから，割引率の概念も社会的割引率としての性格を附与するのが妥当であろう。

一般に社会的割引率には，社会的時間選好率と社会的機会費用率の2種類がある。

a. 社会的時間選好率[(10)] (social time preference rate)

これは異時点間における同一の消費に対して，社会全体として与える相対的な評価を示す比率であり，社会が全体として現在の消費を節約し将来の消費を増加させる，限界代替率をあらわしている。この考え方は将来価値を現在価値に換算するという，割引率本来の思想に根ざしている。

b. 社会的機会費用率[(11)] (social opportunity cost rate)

これは主として公的プロジェクトに投ぜられる資金が他の用途に投じられる場合に，生み出す社会的便益に対する評価，すなわち，社会全体として犠牲になった投資機会の収益率と定義される。この考え方は社会的機会費用率として何を採用するかによって具体的対応は変るが，割引率の評価基準として社会的時間選好率よりも，現実適用性をもつものと考えられている。

注(10) Feldstein, M. S., "The Social Time Preference Discount Rate in Cost-Benefit Analysis," *Economic Journal*, June, 1964.

Marglin, S. A., "The Social Rate of Discount and the Optimal Rate of Investment," *Quarterly Journal of Economics*, March, 1963.

(11) Krutilla, J. V. and Eckstein, O., *Multiple Purpose River Development*, Johns Hopkins Press, 1958.

しかしながら，上記2つの基準のいずれにしても，その値を具体的に計測することは少なからず困難を伴うであろう。

社会的時間選好率については，個々人の異時点間の価値体系を社会全体として統合する必要があるが，これはきわめて困難である。

また社会的機会費用率にはつぎのような問題がある。(12)

① その公共的投資によってなにが犠牲になるかを明らかにする必要がある。

② 民間部門において犠牲が発生するならば，その資金の調達方法はどのようなものか，さらに民間部門の犠牲を具体的に把握する必要がある。

③ 公共的投資の危険，不確実性と，民間部門のそれらとの相違はどう捉えるべきか。

④ インフレの影響をどう考えるか。

⑤ 民間部門における投資は，概して短期的な期間を前提にするが，公共的投資は概して長期的期間を考慮しなければならず，その相違を如何に考えるか。

といった問題がそれである。

(3) 具体的適用策

以上のように，公共的性格の強い地域開発投資の評価方法には多くの諸問題が存在しているが，すでにアメリカ，イギリスなどの諸外国においては，具体的適用例が数多く発表されている。(13)

なかでも社会的機会費用率を中心とした適用例として，「アメリカ連邦議会経済合同委員会政府の経済性に関する小委員会」の報告書は，①民間投資の機会収益率，②税金の機会費用率，③政府借入金の機会費用率を列挙し，それらの優劣を検討し，提言をおこなっている。その内容は概ねつぎの通りである。

① 費用，便益の推計において，危険ないし不確実性について適切な処理がされているプロジェクトは，危険最小利子率 (minimum-risk base interest rate) を基準として割引くこと。

② 費用，便益の推計において，危険ないし不確実性に対して何らの考慮が払われていない場合には，基準となる割引率にそれらの考慮を含めること。この場合の割引率は，資本市場における民間資金の機会費用を採用すべきこと。

注(12) これは，「アメリカ連邦議会経済合同委員会政府の経済性に関する小委員会」において，エクスタインが証言した内容である。

(13) アメリカ連邦会計検査院「将来計画の評価に際しての連邦各省庁による割引率の利用実態調査」1967年。
(The Comptroller General of the U. S., Survey of Use by Federal Agencies of the Discounting Technique in Evaluating Future Programs: Report to Joint Economic Committee of the United States, General Accounting Office, 1968)
大統領水資源委員会「水資源および関連土地資源開発利用計画の作成，評価，検討に関する方法，基準および手続」(上院文書97号) 1962年。

費用便益（有効度）分析を具体的に適応するには以上の評価基準以外に，便益の範囲と内容をどう捉えるか，費用には何を含めるべきかといった基本的問題に対する解決が必要であることはいうまでもない。

それは個別具体的な事例に即して解決することが，最も妥当な方法と考えられよう。

〔4〕 結びにかえて

新全総が制定されて以来，地域開発の具体化が進んでいるのは苫小牧東部地域であるが，環境アセスメントを中心とした開発の再検討がされるようになったのは，最近のことである。すなわち，環境庁は49年9月に入って全国環境調査結果を公表し，環境保全対策の強化をうち出したことにより，新全総の再検討が余儀なくされるようになった。

これは，地域の経済開発と環境保全はどのように調和をとるべきであるか，という地域開発の基本的姿勢に対する究明を意味するものであった。

ただ単なる抽象的表現では何も解決したことにはならない。環境保全は自然をそのままで保全することを，必ずしも意味しない。地域開発の必要性は改めて指摘するまでもない。かくて真の問題は，人間の生活環境を維持あるいは改善するために，地域の望ましい経済開発を考え，それを具体化することでなければならない。

この小論で取りあげた事例についてその問題を考えるならば，以下のような諸点が指摘できるであろう。

(1) 苫小牧東部開発の主導権は実質的にどこに帰属するか

総面積1万ヘクタールという，大規模な地域開発プロジェクトを推進する最高意思決定機関として，「苫小牧東部大規模工業基地開発連絡協議会」（九者連という）が設置されている。

その構成メンバーは，北海道開発庁，北海道庁，関係5市町（苫小牧市，千歳市，その他3町），苫小牧東部開発会社[14]，苫小牧港管理組合からなっている。これらは苫小牧東部地域に直接利害をもつ関係者である。しかし，この九者連の主導権をもつのはだれか，という点は必ずしも明らかではない。開発計画の手直しをさせたことからみれば，苫小牧市当局が実質的な権限をもつとも解釈でき

注(14) 苫小牧東部開発会社は，いわゆる第3セクターとして設立された株式会社で，構成メンバーと主要業務はつぎの通りである。

株主構成比

公立機関 50%　金融機関 28.9%　商社 11%　地元企業 10%　その他 0.1%

主要業務

(イ) 土地の取得，造成，分譲および管理

(ロ) 開発を促進するに必要な施設の建設と管理

(ハ) 公共緑地の維持，公共臨港鉄道の運営

(ニ) その他いっさいの付帯事業

るが，もともと北海道開発の第3期計画の一貫であるという，ナショナル・プロジェクトとしての性格もあると考えるならば，主導権は北海道開発庁あるいは北海道庁にあるともいえよう。

53年構想の具体化は目前に迫っているのであるから，主導権とその責任の所在を明確にすることが必要である。(15)

(2) 苫小牧東部開発の便益と費用

苫小牧東部地域の開発に直接関連をもつ利害集団は，地元住民，地元商工業者，漁民，現在の苫小牧臨海工業地帯の企業，進出企業，2市3町の地元自治体である。そして開発の執行機関として苫小牧東部開発会社があり，北海道庁と政府の北海道開発庁が監督官庁として存在している。

公害防止，環境保全対策として地元住民への配慮は，他の開発地域に比べて十分になされているが，総量規制をめぐる具体的方法の如何によっては，公害防止費用が増加することが予想される。

また漁民対策として問題となる漁業補償については，現在苫小牧港湾管理組合が提示した補償額40億円をめぐって，関連漁業協同組合（5組合）との間に折衝が続けられている。

漁業協同組合にとっては，これは沖出し5キロメートル，海岸線33キロメートルの範囲（総面積約14,600ヘクタール）の漁業権消滅を前提としたものであるだけ，交渉が慎重に続けられている。これらの補償費用はすべて受益者負担として進出企業への用地売却額に含められることになっているから，進出企業の負担額は公害防止対策費を含めると大幅な増加を余儀なくされるであろう。

それに対して，大規模工業基地を中心とした開発がもたらす便益はどのようなものであろうか。これには直接的便益と間接的便益とが考えられよう。

直接的便益は雇用労働者の所得や企業が支払う地方税をはじめ，地元企業への資材その他の発注量の増加による所得増加などが考えられる。間接的便益としては，大規模工業開発を中心とした関連産業，とくに内陸型産業の育成を重点施策とすれば，これらの産業の誘致による産業連関効果は，かなり明確に捉えることができるように思われる。

このほか地域開発にかかわる利害者集団に対する，直接，間接の効果をできるだけ広範囲に，検討するように努力すれば，便益，費用基準による開発効果を判定することが可能であり，それこそが「苫小牧方式」とよぶにふさわしいものとなるであろう。

地域開発行政として最も必要なことは，この便益，費用方式によって許認可の具体的基準を作成し，それに適するように民間企業の進出計画を修正させ，かつ誘導することでなければならない。

苫小牧東部開発プロジェクトが成功するか否かは，以上の施策を九者連においてどう具体化するかにかかっているのである。

注(15) 「苫小牧東部開発に関する市の基本方針」の第2項には「企業立地の可否は，地元自治体が決定する」と明記されている。しかし，これは必ずしも開発の主導権を苫小牧市が保持することを意味していない。

《その他の主要参考文献》

〔1〕 宮本憲一「地域開発はこれでよいか」岩波書店，昭和48年。

〔2〕 日本地域開発センター編「日本列島の将来像」上中下，昭和44年。

〔3〕 日本地域開発センター編「各国の総合開発計画」全4巻（(I)西ドイツ，(II)フランス，(III)イギリス，(IV)イタリア）昭和46年。

〔4〕 国土総合開発審議会総合調整部会・大規模工業基地研究会主査土屋清「遠隔地大規模工業基地の建設構想」（「地域開発」地域開発センター刊，昭和47年2月号）。

〔5〕 「地域開発」（地域開発センター刊，昭和47年8月号，昭和49年2月号）。

〔6〕 宮川公男編著「PPBS の原理と分析」有斐閣，昭和44年。

〔7〕 Prest, A. R. and Turvey, R., "Cost-Benefit Analysis: A Survey," *The Economic Journal*, December, 1965.

〔8〕 Dewhurst, R. F. J., *Business Cost-Benefit Analysis*, McGraw-Hill Book Company, 1972.

〔9〕 Dasgupta, A. K. and Pearce, D. W., *Cost-Benefit Analysis: Theory and Practice*, The Macmillan Press Ltd., 1972.

〔10〕 Mishan, E. J., *Elements of Cost-Benefit Analysis*, Unwin University Books, 1972.

〔11〕 藤枝省人編「苫小牧東部開発事業」（A—I）（A—II）慶應義塾大学ビジネス・スクール，昭和49年。

〔12〕 都留重人「公害の政治経済学」岩波書店，昭和47年。

（慶應義塾大学ビジネス・スクール助教授）