

# Probleme der japanischen Regionalpolitik\*

PETER BARON

## A. Einleitung

Das Entwicklungsbeispiel der meisten Volkswirtschaften zeigt, daß der wirtschaftliche Wachstumsprozeß sich keineswegs räumlich gleichgewichtig ausbreitet. Vielmehr läßt er Gebiete mit einer relativen Häufung wirtschaftlicher Aktivitäten entstehen, denen gegenüber andere Teilräume im Wirtschaftswachstum relativ zurückbleiben. Die Regionalpolitik stellt sich unter der Zielsetzung einer räumlich optimalen Allokation der Ressourcen<sup>1</sup> die Aufgabe, den räumlichen Ballungsprozeß zu begrenzen und die wirtschaftliche Entwicklung relativ zurückgebliebener Regionen zu fördern<sup>2</sup>. Im folgenden sollen die besonderen Probleme der japanischen Regionalpolitik beleuchtet werden. Der wirtschaftliche Wachstumsprozeß dieses Landes führte zu der Herausbildung einer hypertrophen räumlichen Ballung der Produktivkräfte in Mitteljapan, die eine Fülle ökonomischer, sozialer und politischer Probleme hat entstehen lassen. Erst in jüngster Zeit wurden insbesondere die negativen umweltmäßigen Folgen der räumlich ungleichgewichtigen Struktur des Landes zum Gegenstand einer in der Öffentlichkeit heftig geführten Diskussion, bei der die Prioritäten der bisherigen japanischen Wirtschaftspolitik in Frage gestellt worden sind<sup>3</sup>.

## B. Die Herausbildung einer besonderen regionalen Wirtschaftsstruktur

Der wirtschaftliche Wachstumsprozeß Japans seit der Meiji-Restauration ist durch seine räumlich zentripetal wirkenden Differenzierungskräfte gekennzeichnet. Das auffallende Merkmal der regionalwirtschaftlichen Entwicklung Japans besteht darin, daß sich im Verlaufe des Wachstumsprozesses nicht zahlreiche, über das ganze

\* In diesem Beitrag wurden Ergebnisse der noch nicht veröffentlichten Dissertation des Verfassers mit verarbeitet, deren Fertigstellung durch ein Stipendium der Stiftung Volkswagenwerk zur gegenwartsbezogenen Ostasienforschung ermöglicht wurde.

<sup>1</sup> Die traditionelle regionalpolitische Zielsetzung kann nicht mehr kritiklos hingenommen werden. Vgl. auch Simonis, Udo, Neue Zielvariable für die regionale Wirtschaftspolitik. Methodische Ansatzpunkte der Umweltplanung. In: Stadtbauwelt, Heft 34, Berlin 1972, S. 135 ff.

<sup>2</sup> Zur Theorie der Regionalpolitik vgl. insbes. Lauschmann, Elisabeth, Grundlagen einer Theorie der Regionalpolitik. Hannover 1970.

<sup>3</sup> Erst in jüngerer Zeit ist in Japan ein besonderer Begriff für die Gesamtheit der negativen Umweltveränderungen durch übermäßiges Wirtschaftswachstum geprägt worden, nämlich die Bezeichnung ‚kogai‘.

Land verstreut liegende regionale Wirtschaftszentren herausgebildet haben, vielmehr entstand eine räumlich ungleichgewichtige Wirtschaftsstruktur, in der das geographische Zentralgebiet Japans auch zum räumlichen Wirtschaftszentrum wurde. Das Ergebnis des räumlich ungleichgewichtigen Wachstumsprozesses ist heute die Existenz einer Megalopolis zwischen Tokyo und Osaka, in der der weitaus größte Teil des japanischen Sozialprodukts erzeugt wird. Demgegenüber wurden die übrigen Regionen Japans wirtschaftlich relativ entleert oder durch die Wachstumsimpulse der Kerngebiete nicht berührt. Die Kennzahlen in Tabelle 1 vermitteln einen ersten Einblick in das Ausmaß dieses räumlichen Ungleichgewichts.

Tabelle 1: Kennziffern regionaler Wirtschaft in Mitteljapan (Gesamtjapan = 100%)

Region	Fläche	Bevölkerung (1970)	Industrie- produktion <sup>a</sup> (1970)	Landwirtschaftliche Produktion (1969)
Kanto	13,6%	31,0%	36,9%	22,4%
Tokai	7,9%	11,4%	16,6%	8,9%
Kinki	7,3%	16,8%	22,4%	8,3%

<sup>a</sup> in Betrieben mit über 30 Beschäftigten.

Quellen: TSUSANSHO (Ministerium für Handel und Gewerbe), Kogyo tokeihyo (Industriestatistik), Tokyo 1971; KEIZAI KIKAKU CHO (Wirtschaftsplanungsamt), Chiiki keizai yoran (Oberblick über die regionale Wirtschaft), Tokyo 1971, S. 268.

Während die Ballungsregionen Kanto, Tokai und Kinki mit dem jeweiligen urbanen Zentrum Tokyo, Nagoya und Osaka zusammen lediglich 28,8% der japanischen Gesamtfläche einnehmen, werden hier (im Jahre 1970) mehr als drei Viertel der gesamten japanischen Industrieproduktion erstellt. Diese Gebiete bilden mit einem Anteil von 39,6% an der landwirtschaftlichen Gesamtproduktion (im Jahre 1969) aber auch ein wichtiges Zentrum der japanischen Agrarwirtschaft. Im Jahre 1970 lebten hier 59,2% der japanischen Gesamtbevölkerung.

Reduziert man diese Betrachtung auf die verkehrsmäßig günstig gelegenen Küstengebiete in Kanto und Kinki, die lediglich 5,5% des japanischen Landes einnehmen, so zeigt sich, daß diese Räume (im Jahre 1970) fast 50% der japanischen Industrieproduktion erzeugen und rund 36% der Gesamtbevölkerung auf sich vereinen<sup>4</sup>.

Die Ursachen dieses räumlich ungleichgewichtigen Verlaufs des Wachstumsprozesses können nicht allein mit der besonderen Oberflächenstruktur Japans erklärt werden. Zwar besitzen nur etwa 25% der Gesamtfläche der vier Hauptinseln Japans eine Neigung von weniger als 15% und sind damit wirtschaftlich grundsätzlich nutzbar. Diese wenigen ebenen Flächen befinden sich aber keineswegs ausschließlich in Mitteljapan, noch sind die heutigen Ballungsgebiete durch einen besonderen Reichtum an natürlichen Ressourcen gegenüber den übrigen Regionen Japans besonders begünstigt. Weshalb also entfaltete sich der wirtschaftliche Wachstumsprozeß gerade in diesen Gebieten?

Eine Analyse der Bevölkerungsstatistik der Meiji-Zeit zeigt, daß bereits im Jahre 1880 in Kanto, Kinki und Tokai zusammen etwa 45% der japanischen Gesamtbevölkerung lebten<sup>5</sup>. Jedoch lagen in diesem Anfangsstadium der Industrialisierung

<sup>4</sup> Vgl. Keizai Kikaku Cho, Chiiki keizai yoran 1971, Tokyo 1971, S. 268.

<sup>5</sup> Vgl. Sanuki, Riyu, Jinkoido no jittai to toshikaihatsu (Bevölkerungsbewegung in Japan und die Bildung von Städten). In: Chiiki shakai to toshi. Hrsg. von Okita, Saburo. Tokyo 1970, S. 64 f.

die Handwerks-, Textil- und Nahrungsmittelbetriebe noch relativ breit über das gesamte Land verstreut. So produzierten im Jahre 1875 die Städte Tokyo, Osaka und Kyoto zusammen nur etwa 8% der gesamten wertmäßigen Ur-, Industrie- und Handwerksproduktion Japans<sup>6</sup>. Diese Diskrepanz zwischen der Bevölkerungsdichte und dem relativ niedrigen räumlichen Konzentrationsgrad der wirtschaftlichen Aktivitäten zu Beginn des Industrialisierungsprozesses erklärt sich insbesondere aus der traditionellen politischen, administrativen und kulturellen Zentralfunktion der urbanen Zentren Mitteljapans, die einen großen Teil der Bevölkerung in diesen Gebieten band. Wenn sich in der Folgezeit diese Regionen auch als die industriellen Zentren Japans herausbildeten, so lassen sich wesentliche Gründe hierfür in der räumlichen Verteilung der öffentlichen Investitionen zu Beginn der Meiji-Zeit finden.

Zur beschleunigten Durchsetzung des wirtschaftlichen Wachstumsprozesses führte der Staat in dieser Zeit umfangreiche Investitionen in das Erwerbs- und Sozialkapital durch. Dabei fällt auf, daß die Gründung öffentlicher Unternehmen der Rüstungs-, Maschinenbau- und chemischen Industrie zum größten Teil in Tokyo und Osaka erfolgte<sup>7</sup>. Dagegen siedelten sich die durch die öffentliche Hand lediglich subventionierten Textilbetriebe hauptsächlich in ländlichen Gegenden, aber auch in Osaka an. Diese sektoralen und infrastrukturellen Förderleistungen des Staates in Mitteljapan setzten einen Multiplikatorprozeß in Bewegung, der in der Folgezeit zu einer andauernden Vermehrung des öffentlichen und privaten Kapitalstocks in diesem Gebiet führte und damit die Grundlagen für den räumlichen Konzentrationsprozeß schuf.

Im folgenden soll ein kurzer Überblick über die wichtigsten Ziele und Maßnahmen der japanischen Regionalpolitik<sup>8</sup> gegeben werden, um auf dieser Grundlage ihre Effizienz beurteilen zu können.

### C. Die Entwicklung der japanischen regionalpolitischen Konzepte

#### 1. Die Anfänge einer räumlichen Wirtschaftspolitik vor dem Zweiten Weltkrieg

Die Herausbildung der räumlich ungleichgewichtigen Wirtschaftsstruktur Japans ist, wie gezeigt wurde, nicht das Ergebnis einer relativ späten Phase des wirtschaftlichen Wachstumsprozesses. Dennoch lassen sich eigenständige regionalpolitische Gegenmaßnahmen bis zum Zweiten Weltkrieg kaum erkennen. Jedoch werden in der japanischen Literatur einige räumlich differenzierende wirtschaftspolitische

<sup>6</sup> Vgl. Yamaguchi, Kazuo, *Meiji zenki keizai no bunseki* (Analyse der Wirtschaft in der frühen Meiji-Zeit), Tokyo 1963, S. 5 ff.

<sup>7</sup> Ein Verzeichnis der Standorte der staatlichen Unternehmen dieser Zeit findet sich in *TSUSHO SANGYO DAIJIN KANBO* (Sekretariat des Ministeriums für Handel und Gewerbe), *Kogyo tokei 50 nenshi* (50 Jahre Industriestatistik), Bd. III, S. 145 ff.

<sup>8</sup> Vgl. hierzu u. a. Okita, Saburo, *Chiiki kaihatu no keizai* (Raumwirtschaftliche Entwicklung), 3. Auflage, Tokyo 1970; Narita, Yoriaki, *Chiiki keikaku roppo no aramashi* (Die Hauptpunkte der Gesetzgebung zur Regionalplanung). In *Chiiki kaihatu nyusu*, No. 26–32, Tokyo 1969; Sato, Katsushi, *Nippon Chiiki kaihatu* (Die regionale Entwicklung Japans), 2. Auflage, Tokyo 1971; Inouchi, Noboru, Japan. In: *Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung*, Bd. II, 2. Auflage, Hannover 1970, Spalten 1431–1448.

Maßnahmen, die von der japanischen Regierung in dieser Zeit ergriffen wurden, als der Beginn einer Regionalpolitik in Japan bezeichnet<sup>9</sup>. Dabei zeigt eine nähere Untersuchung, daß diese Maßnahmen (insbesondere die Kolonisierung Hokkaidos, die Entwicklungsförderung für Tohoku und die Raumplanung) gar nicht auf eine gleichgewichtige räumliche Verteilung der Produktivkräfte abzielten.

So waren die frühen Bemühungen der japanischen Zentralregierung um die Kolonisation Hokkaidos<sup>10</sup> zunächst primär darauf gerichtet, unter dem Eindruck der drohenden russischen Invasion nach Hokkaido die politischen und wirtschaftlichen Bindungen der Insel an das japanische Hauptland zu festigen. Dabei bildete Hokkaido aber nicht als wirtschaftliches Problemgebiet, sondern als militärischer Verteidigungspunkt den räumlichen Gegenstand der Kolonisationspolitik. Die späteren öffentlichen Maßnahmen für Hokkaido richteten sich auf eine Erschließung der natürlichen Ressourcen der Insel zugunsten der Bevölkerung und der Produktionsbetriebe in Mitteljapan und besaßen damit nicht den Charakter einer regionalen Entwicklungspolitik.

Die frühen staatlichen Bemühungen um Tohoku dagegen zielten auf die direkte Unterstützung der durch Kältekatastrophen verarmten Bauern. Erst im Jahre 1937 wurde ein ‚Plan zur Förderung von Tohoku‘ (tohoku shinko keikaku) verabschiedet, der sich auch auf eine Steigerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit dieser Region richtete, aber in der vorgesehenen Weise nicht verwirklicht werden konnte.

Die um 1940 einsetzende sogenannte Raumplanung (kokudo keikaku) schließlich bezog sich nicht auf einzelne wirtschaftliche Problemgebiete, sondern diente der Verwirklichung einer bestimmten sozio-ökonomischen Raumordnung in einem neu zu schaffenden Groß-Ostasien. Sie wurde mit dem Beginn des Pazifischen Krieges immer deutlicher durch militärische Belange geprägt und stellte insoweit ebenfalls keine echte regionalpolitische Maßnahme dar.

Somit konnte sich, insgesamt gesehen, der Prozeß der zunehmenden wirtschaftlichen Ballung in Mitteljapan und der relativen Entleerung in den meisten übrigen Regionen Japans im wesentlichen ungehindert durch regionalpolitische Gegenmaßnahmen vollziehen.

## 2. Die Entwicklung der Regionalpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg

Erst nach dem Zweiten Weltkrieg entwarf die japanische Regierung erstmals ein regionalpolitisches Konzept, dessen gesetzliche Grundlage im Jahre 1950 mit dem ‚Gesetz zur umfassenden Landesentwicklung‘ (kokudo sogo kaihatsu ho) geschaffen wurde. Dieses ‚Grundgesetz‘ der japanischen Regionalpolitik sieht die Ausarbeitung von vier räumlichen Entwicklungsplänen vor, und zwar:

- (1) den ‚Plan zur umfassenden Entwicklung bestimmter Regionen‘ (tokutei chiiki sogo kaihatsu keikaku),
- (2) den ‚Plan zur umfassenden Entwicklung des ganzen Landes‘ (zenkokudo sogo kaihatsu keikaku),

<sup>9</sup> Vgl. Narita, Yoriaki, a.a.O.; Ito, Zennichi, Toshika jidai no kaihatsu seisaku (Entwicklungspolitik im Zeitalter der Urbanisierung), Tokyo 1969, S. 42 ff.

<sup>10</sup> Vgl. hierzu Jones, F. C. Hokkaido. It's Present State of Development and Future Prospects, London—New York—Toronto 1958, S. 10 ff.

- (3) den ‚Plan zur umfassenden Entwicklung der Verwaltungsgebiete‘ (todofuken sogo kaihatsu keikaku),
- (4) den ‚Plan zur umfassenden Landschaftsentwicklung‘ (chiho sogo kaihatsu keikaku).

Bisher wurden lediglich die Pläne (1) und (2) fertiggestellt.

a) Der ‚Plan zur umfassenden Entwicklung bestimmter Regionen‘

Der ‚Plan zur umfassenden Entwicklung bestimmter Regionen‘<sup>11</sup> (PER) stellt den ersten Versuch einer gesetzlich institutionalisierten wirtschaftspolitischen Auseinandersetzung mit den Problemen des räumlich ungleichgewichtigen Verlaufs des japanischen Wirtschaftswachstums dar. Das ursprüngliche Ziel des PER, der im Jahre 1951 veröffentlicht wurde, bestand in der schwerpunktmäßigen Förderung einiger weniger, durch Naturkatastrophen besonders gefährdeter Regionen. Um die Auswahl der förderungswürdigen Regionen zu objektivieren und um ihre Zahl klein zu halten, wurde ein Normensystem festgelegt, auf Grund dessen 51 Gebiete von den Lokalregierungen als „Entwicklungsgebiete“ nominiert wurden. Wegen des politischen Drucks der kommunalen Gebietskörperschaften wurden schließlich 21 Gebiete, die zusammen ein Drittel der japanischen Gesamtfläche ausmachen, in die Entwicklungsförderung aufgenommen. Damit verlor das ursprüngliche regionalpolitische Konzept bereits aus finanziellen Gründen an Effizienz. Daneben führten Kompetenzstreitigkeiten zwischen den Kommunalbehörden und der Zentralregierung zu langjährigen Verzögerungen der Fertigstellung der einzelnen Entwicklungsprogramme, so daß in vielen Fällen die Planungsvoraussetzungen mit der Problemwirklichkeit schließlich nicht mehr übereinstimmten.

Konzeptionelle Mängel wies der Plan in seiner Entwicklungsstrategie auf. Nach dem Muster des amerikanischen Entwicklungsprogramms der Tennessee-Valley-Authority<sup>12</sup> sollte das regionale Wirtschaftswachstum durch den Bau von Mehrzweckdämmen zur Elektrizitätsgewinnung und Flußregulierung gefördert werden. Jedoch fehlte in den unterentwickelten Regionen Japans die intraregionale Nachfrage für die gewonnene elektrische Energie. Abnehmer der zusätzlichen Energie wurden vielmehr die traditionellen Ballungsgebiete in Mitteljapan.

Wegen dieser Priorität der Elektrizitätsgewinnung im PER wurden Maßnahmen für einen Ausbau der übrigen Infrastruktur der ausgewählten Regionen weitgehend vernachlässigt. Damit konnten die durchgeführten öffentlichen Investitionen aber keine spürbaren Impulse für einen regional gleichgewichtigen Wachstumsprozeß bzw. für eine Verminderung der räumlichen Differenzierungswirkungen des gesamtwirtschaftlichen Wachstums auslösen.

b) Der ‚Plan zur umfassenden Entwicklung des ganzen Landes‘

Die geringe regionalpolitische Effizienz des PER führte bereits Ende der 50er Jahre zur Konzipierung eines neuen raumbezogenen Entwicklungsplanes, der im Jahre

<sup>11</sup> Vgl. hierzu insbes. Sato, Katsushi, a.a.O., S. 55 ff.; Ito, Zennichi, a.a.O., S. 49 ff.

<sup>12</sup> Vgl. hierzu McKinley, Charles, *The Valley Authority and its Alternatives*. In: *American Science Review*, Vol. 44, No. 4 (1950), S. 607–630.

1962 als ‚Plan zur umfassenden Entwicklung des ganzen Landes‘<sup>13</sup> (PEL) fertiggestellt wurde. Im Gegensatz zum PER bezog der PEL sich ausdrücklich auf das Phänomen des ungleichgewichtigen Wirtschaftswachstums und stellte explizit das Ziel einer Dezentralisierung der räumlichen Wirtschaftsstruktur auf.

Das besondere Merkmal des PEL bestand darin, daß er als raumbezogene wirtschaftspolitische Maßnahme zur Erreichung des in dem ‚Einkommensverdoppelungsplan‘ (kokumin shotoku baizo keikaku) formulierten gesamtwirtschaftlichen Wachstumszieles konzipiert war. Durch eine räumlich schwerpunktmäßige Verteilung der öffentlichen Investitionen sollte das Potential im Wirtschaftswachstum bisher zurückgebliebener Regionen erschlossen und das gesamtwirtschaftliche Wachstum beschleunigt werden. Zu diesem Zweck sah der Plan die Bildung von groß-, mittel- und kleinskaligen regionalen Wachstumszentren<sup>14</sup> vor, die eine Attrahierung der privaten Investitionstätigkeit in die unterentwickelten Regionen bewirken und so zu einer Entlastung der traditionellen Ballungszentren führen sollte.

Damit stand die produktivitätssteigernde Wirkung von Agglomerationen im Mittelpunkt dieses Planes. Er basierte auf der entscheidenden Annahme, daß die „externen Ersparnisse“ der bestehenden und neu zu schaffenden Ballungszentren Impulse für einen anhaltenden Prozeß regionaler wirtschaftlicher Entwicklung auslösen könnten. Die Dezentralisierung der räumlichen Wirtschaftsstruktur sollte durch die Bildung neuer Ballungszentren gefördert werden.

Die konkreten Einzelmaßnahmen des Staates, die nach dem PEL vorgesehen waren, umfaßten einmal Infrastrukturinvestitionen zur Erschließung neuer Industriestandorte in den ausgewählten Gebieten. Weiterhin waren Steuererleichterungen für Unternehmen bestimmter Größenordnung sowie Zinszuschüsse der Zentralregierung bei der Aufnahme öffentlicher Anleihen durch die Lokalregierungen vorgesehen. Grundsätzlich wurden die finanziellen Lasten zwischen Zentral- und Lokalregierung aufgeteilt, so daß die Kommunen einen großen Teil der Entwicklungskosten selbst zu tragen hatten.

Die geplante Steigerung der Industrieproduktion in den ausgewählten Wachstumszentren konnte weitgehend realisiert werden. Dieser Erfolg des PEL war jedoch in erster Linie das Ergebnis des unerwartet hohen gesamtwirtschaftlichen Wachstums während der 60er Jahre, das auch Folgeprozesse in den Entwicklungsschwerpunkten auslöste. Insgesamt verlief das Wirtschaftswachstum in den traditionellen Ballungsgebieten aber auf einem höheren Niveau, so daß die Dezentralisierungskräfte der Investitionstätigkeit in den Entwicklungsgebieten überkompensiert wurden.

### c) Der ‚Neue Plan zur umfassenden Entwicklung des ganzen Landes‘

Im Jahre 1969 wurde die weitere Realisierung des PEL aufgegeben, da seine Entwicklungskonzeption durch die zunehmende Verfestigung der räumlichen Ungleichgewichtsstruktur der Wirtschaft überholt war. An seine Stelle trat der ‚Neue Plan

<sup>13</sup> Vgl. hierzu Okita, Saburo, a.a.O., S. 237 ff.; Ito, Zennichi, a.a.O., S. 64 ff.

<sup>14</sup> Für diese Wachstumszentren wurden 3 Gesetze geschaffen: 1. ‚Gesetz zur Förderung der Gründung neuer Industriestädte‘ (1962), 2. ‚Gesetz zur Förderung der industriellen Entwicklung in unterentwickelten Regionen‘ (1961), 3. ‚Gesetz zur Förderung der Entwicklung besonderer Regionen zum Zwecke der industriellen Konsolidation‘ (1964).

zur umfassenden Entwicklung des Landes<sup>15</sup> (NPEL), der einen Planungszeitraum bis zum Jahre 1985 besitzt.

Gegenüber den vorangegangenen räumlichen Entwicklungsplänen weist der NPEL einen bemerkenswerten Wandel in seiner Begründung der Notwendigkeit regionalpolitischer Maßnahmen auf. Er leitet aus den Problemen der negativen Umweltveränderungen, die insbesondere durch die räumlichen Wirkungen des raschen Wirtschaftswachstums der 60er Jahre hervorgerufen wurden, eine veränderte Aufgabenstellung für die Regionalpolitik ab und steckt das Ziel einer Verbesserung der umweltmäßigen Lebensbedingungen. Damit werden die zuvor primär quantitativen Zielvorstellungen der Regionalpolitik durch qualitative ergänzt.

Diese Veränderung der regionalpolitischen Zielrichtung macht einerseits deutlich, daß in dem gegenwärtigen Stadium der wirtschaftlichen Entwicklung die räumlich zentripetal gerichtete Wirtschaftsstruktur als grundsätzlich nicht mehr veränderbar hingenommen wird. Andererseits zeigt sie, daß eine Aufrechterhaltung der Priorität der Sozialproduktmaximierung wegen ihrer raumwirtschaftlichen Implikationen in der bisherigen Form vor der Bevölkerung politisch nicht mehr zu vertreten ist.

Allerdings stellt der NPEL keine vollständige Abkehr von den bisherigen regionalpolitischen Konzepten dar. Neben Maßnahmen zur Konservierung der natürlichen Umwelt sieht der Plan erneut die industrielle Entwicklung wirtschaftlich unterentwickelter Regionen durch die Ansiedlung von Produktionsbetrieben der Chemie- und Schwerindustrie vor. Dabei wird die Bildung industrieller regionaler Wachstumszentren jedoch nicht wie im PEL isoliert oder ausschließlich zur Entlastung der traditionellen Ballungsgebiete geplant, sondern als Knotenpunkte eines das ganze Land überziehenden Netzes von Informations- und Verkehrswegen.

Ebenso wie der PEL stellt der NPEL im Grunde nur ein Rahmenprogramm dar, das durch die Konzipierung regionaler Entwicklungspläne konkretisiert werden muß. Dabei ist angesichts der bisher verwirklichten Entwicklungsprojekte zu vermuten, daß auch der NPEL in Zukunft entgegen seiner eindringlichen Betonung einer Verbesserung der qualitativen Lebensbedingungen der Bevölkerung als Instrument einer primär wachstumsorientierten Wirtschaftspolitik mißbraucht werden wird.

#### d) Sonstige regionalpolitisch relevante Entwicklungspläne

Zusätzlich oder in Ergänzung zu diesen Plänen zur umfassenden Landesentwicklung wurden im Nachkriegs-Japan zahlreiche weitere räumlich relevante Entwicklungspläne<sup>16</sup> fertiggestellt, die sich klassifizieren lassen in:

- (1) Pläne zur Konsolidierung der Entwicklung in den traditionellen Ballungsräumen (u. a. für die Räume Tokyo, Chubu und Kinki),
- (2) Pläne zur Förderung der Entwicklung einzelner wirtschaftlich zurückgebliebener Regionen (insbesondere für Hokkaido, Tohoku, Shikoku und Kyushu),
- (3) Pläne, die besondere regionale Eigentümlichkeiten berücksichtigen (u. a. für Schneegebiete, bevölkerungsmäßig entleerte Regionen und für Kohleabbaugebiete),

<sup>15</sup> Vgl. Keizai Kikaku Cho, Shin zenkoku sogo kaihatsu keikaku, Tokyo 1969.

<sup>16</sup> Zu den entsprechenden Gesetzen vgl. Keizai Kikaku Cho, Chiiki kaihatsu shoroppo (Kleine Gesetzessammlung zur regionalen Entwicklung), Tokyo 1970.

- (4) Pläne zur räumlich schwerpunktmäßigen Entwicklungsförderung (die insbesondere die im PEL vorgesehenen Maßnahmen konkretisieren).

#### **D. Die besondere Problematik der japanischen regionalpolitischen Konzepte**

Das gegenwärtige Ungleichgewicht der räumlichen Wirtschaftsstruktur Japans zeigt, daß durch die bisherigen regionalpolitischen Maßnahmen eine gleichgewichtige Verteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten im Raum nicht erreicht werden konnte. Im Gegenteil hat sich der Ballungs- bzw. Entleerungsprozeß in einem solchen Maße verstärkt, daß die bestehende Grundstruktur der japanischen Raumwirtschaft heute als irreversibel betrachtet wird. Die Ursachen für die geringe Effizienz der japanischen Regionalpolitik sind zum großen Teil konzeptioneller Art und lassen sich im wesentlichen in ihrer Zielsetzung und Entwicklungsstrategie finden.

##### **1. Die Wachstumsbezogenheit**

Das gemeinsame Merkmal aller japanischen Regionalpläne besteht darin, daß als ihre grundlegende Zielsetzung die Maximierung des Sozialprodukts definiert ist. Damit wird das Gesamtergebnis der volkswirtschaftlichen Tätigkeit zur Zielvariablen einer teilraumbezogenen Strukturpolitik erhoben.

Zwischen dem Wachstum der Gesamtwirtschaft und dem ihrer Teilräume besteht aber insoweit ein Zielkonflikt, als in der Regel die wenigen wirtschaftlichen Kerngebiete einer Volkswirtschaft den weitaus größten Beitrag zum Sozialprodukt liefern. Das Wachstumstempo der Gesamtwirtschaft ist weitgehend mit dem Wirtschaftswachstum der Kerngebiete identisch.

Aus der Ballung wirtschaftlicher Aktivitäten in den Kerngebieten resultieren bestimmte „externe Ersparnisse“, die die einzelwirtschaftliche Produktivität des Faktoreinsatzes in diesen Gebieten im Vergleich zu anderen erhöhen. Eine unter der vorrangigen Zielsetzung der Sozialproduktmaximierung konzipierte Regionalpolitik wird daher – zumindest kurzfristig – ihre Maßnahmen mit den Wachstumsbestrebungen der Ballungsgebiete abstimmen; denn einmal erfordert die Realisierung eines solchen gesamtwirtschaftlichen Wachstumszieles einen möglichst produktiven Einsatz der knappen öffentlichen Mittel, andererseits bindet die relative Häufung der wirtschaftlichen Aktivitäten a priori einen großen Teil des Sozialkapitals in diesen Gebieten.

Die unmittelbare Folge der Priorität des Wachstumszieles besteht demnach in einer weitgehenden Abhängigkeit aller regionalpolitischen Maßnahmen von den Wachstumsproblemen der Ballungsgebiete. Demzufolge werden auch Entwicklungsmaßnahmen für zurückgebliebene Regionen in erster Linie unter dem Gesichtspunkt ihres potentiellen Beitrages zur Lösung von Engpaßproblemen der Gesamtwirtschaft und damit der Ballungsgebiete konzipiert.

Das Beispiel der raumwirtschaftlichen Entwicklung Japans zeigt, daß eine so konzipierte Regionalpolitik nicht in der Lage ist, die Probleme der räumlichen Ungleichgewichtsstruktur einer hochindustrialisierten Volkswirtschaft zu lösen. Die Wachstumsbezogenheit der japanischen Regionalpolitik erweist sich als ihr eigener zentraler Problempunkt.

So stellte z. B. die Entwicklungsförderung zurückgebliebener Regionen in den 50er Jahren in erster Linie eine Maßnahme zur Versorgung der Ballungsgebiete in Mitteljapan mit Nahrungsmitteln und elektrischer Energie dar. Im Mittelpunkt des PER stand die Erschließung natürlicher Ressourcen. Dabei wurden die komplementären infrastrukturellen Voraussetzungen eines sich selbst nährenden regionalen Entwicklungsprozesses weitgehend vernachlässigt.

Als ein Engpaßfaktor des Wirtschaftswachstums in den 60er Jahren erwies sich der zunehmende Mangel an wirtschaftlicher Nutzfläche in den Kerngebieten. Demzufolge zielten die regionalpolitischen Maßnahmen für die relativ unterentwickelten Regionen darauf ab, neue Standorte für Industrien, deren Produktionskapazitäten in den Ballungsgebieten nicht mehr erweitert werden konnten, zu schaffen. Wegen dieser Einseitigkeit der öffentlichen Investitionstätigkeit konnte die Attraktivität des wirtschaftlichen Hinterlandes für die Bevölkerung nicht wesentlich erhöht werden. Somit ist wegen ihrer allgemeinen Wachstumserfolge die volkswirtschaftliche Vorrangstellung der Ballungsgebiete und damit die zentripetal gerichtete Ungleichgewichtsstruktur durch die regionalen Entwicklungspläne im Grunde niemals in Frage gestellt worden. Die japanische Regionalpolitik der Nachkriegszeit zielte nur in kurzfristiger Perspektive auf eine optimale Allokation der Ressourcen im Raum ab und orientierte sich demzufolge nach den noch vorhandenen „externen Ersparnissen“ der traditionellen Ballungsgebiete für die private Wirtschaftstätigkeit.

## 2. Die angewandten Strategien

In der japanischen Regionalpolitik lassen sich zwei verschiedene Entwicklungsstrategien unterscheiden, von denen die Strategie der ‚umfassenden Entwicklung‘ (sogo kaihatsu) verbal Bestandteil aller Regionalpläne ist, während die Strategie der ‚Schwerpunktentwicklung‘ (kyoten kaihatsu) erstmals mit dem PEL angewandt wurde.

Der Begriff ‚umfassende Entwicklung‘ wird in der japanischen Literatur eher als raumpolitische Zielsetzung denn als Entwicklungsstrategie interpretiert<sup>17</sup>. Nach dieser Auffassung bezeichnet der Terminus eine ‚Vielzweck-Entwicklung‘, die durch die Erreichung eines bestimmten sozio-ökonomischen Leitbildes verwirklicht wird. Demzufolge würde die ökonomische Zielsetzung der japanischen Regionalpolitik um eine gesellschaftliche und eine kulturelle erweitert.

Im Begriff ‚umfassende Entwicklung‘ ist zugleich aber auch eine bestimmte regionalpolitische Strategie enthalten, die als ‚comprehensive development‘<sup>18</sup> erstmals von der amerikanischen Regionalpolitik der 30er Jahre angewandt wurde. Ziel dieser Strategie war es, durch eine möglichst produktive und umfassende Erschließung natürlicher Ressourcen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit unterentwickelter Regionen zu erhöhen. Dieses Konzept der ‚umfassenden Entwicklung‘ wurde von der japanischen Landesentwicklungsplanung zum großen Teil übernommen, jedoch

<sup>17</sup> Vgl. Ikeda, Yoshinaga, Chiiki kaihatsu seisaku ni kan suru kenkyu (Forschungen zur regionalen Entwicklungspolitik), Sapporo 1970, S. 28; Ito, Zennichi, a.a.O., S. 48.

<sup>18</sup> Vgl. insbes. Friedman, John, The Concept of a Planning Region – The Evolution of an Idea in the United States. In: Regional Development and Planning – A Reader. Hrsg. von Friedman, John, und Alonso, William. Cambridge 1964, S. 497 ff.

unterschied sich die japanische Version des ‚comprehensive development‘ so, wie sie im PER konzipiert war, von ihrem amerikanischen Vorbild in zweifacher Hinsicht:

- (1) das japanische Konzept des ‚sogo kaihatsu‘ zielte nicht auf eine unmittelbare Erhöhung des Lebensstandards der Regionalbevölkerung ab;
- (2) die Erschließung natürlicher Ressourcen in zurückgebliebenen Regionen diene nicht der Befriedigung einer intraregionalen Nachfrage.

Nach dem Auslaufen des PER wurde die Bezeichnung ‚umfassende Entwicklung‘ für die Landesentwicklungsplanung zwar beibehalten, die angewandte Strategie aber wurde geändert. So fand in den 60er Jahren erstmals die ‚Strategie der räumlichen Schwerpunktentwicklung‘, die auf dem von PERROUX entworfenen theoretischen Modell der Wachstumspole<sup>19</sup> basiert, praktische Anwendung. Wesentlicher Bestandteil dieser Strategie ist es, durch eine räumlich schwerpunktmäßige Förderung industrieller Wachstumszentren die Akkumulation externer Ersparnisse in den zurückgebliebenen Regionen zu beschleunigen.

Im PEL wurde diese Strategie insofern modifiziert, als die Wachstumszentren unter besonderer Berücksichtigung ihrer wirtschaftlichen Verflechtung mit den bestehenden Ballungsgebieten geplant wurden. Sie stellten damit nicht den jeweiligen Impuls-kern eines eigenständigen Prozesses regionaler wirtschaftlicher Entwicklung dar. Das äußere Bild der Funktionalbeziehungen zwischen dem traditionellen Kerngebiet und den regionalen Wachstumszentren glich einer Verästelung von Informations- und Verkehrsflüssen, die von den urbanen Zentren in Mitteljapan ausgingen. Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Regionalstädten vollzogen sich damit stets über die traditionellen Ballungsgebiete, so daß deren wirtschaftliche Attraktivität weiter erhöht wurde. Die Einkommens- und Kapazitätswirkungen der in den regionalen Wachstumszentren durchgeführten Investitionen wurden daher in erster Linie in diesen Gebieten wirksam.

### **E. Schlußbetrachtung**

Aus den bisherigen Überlegungen und Untersuchungsergebnissen lassen sich einige Schlußfolgerungen ziehen, die auch für regionalpolitische Konzepte anderer hochentwickelter Volkswirtschaften Bedeutung haben dürften:

- (1) Die Priorität der Sozialproduktmaximierung in den herkömmlichen regionalpolitischen Konzepten verursacht eine einseitige Orientierung regionalpolitischer Maßnahmen nach den Wachstumsbestrebungen der Ballungsgebiete, so daß das bestehende räumliche Ungleichgewicht weiter verfestigt wird.
- (2) Es kann nicht angenommen werden, daß die negativen externen Effekte räumlicher Konzentration automatisch zu einer räumlichen Dezentralisierung der Wirtschaftstätigkeit führen. Vielmehr muß der Ballungsprozeß offenbar einen sehr hoch liegenden Fühlbarkeitswert überschreiten, ehe als Folge z. B. nega-

<sup>19</sup> Perroux, Francois, Note on the Concept of ‚Growth Poles‘. In: Regional Economics. Hrsg. von McKee, David L. u. a. New York—London 1970, S. 93—103.

tiver Umweltwirkungen eine spürbare Verlagerung von Produktivkräften in die wirtschaftlich relativ unterentwickelten Regionen einer Volkswirtschaft erwartet werden kann.

Demnach sollte die bisher zentrale Wachstumszielsetzung der Regionalpolitik für eine hochentwickelte Volkswirtschaft neu überdacht werden. Die qualitativen Wirkungen der räumlichen Ungleichgewichtsstrukturen – insbesondere die negative Umweltveränderung – müssen als neues Entscheidungskriterium in der Regionalpolitik ausreichende Berücksichtigung finden.

### Summary

The growth of the Japanese economy since the Meiji-Restauration has not spread evenly over the various regions. The result of this regionally unbalanced growth is a hypertrophic agglomeration of economic activities in Middle Japan, while other regions are still comparatively underdeveloped. Genuine regional economic strategies and countermeasures were not created before late in the 1960's. On account of their strict growth-orientation and of their conceptional dependence on the growth problems of the agglomerated areas the strategies and measures were not strong enough to solve the regional economic problems of Japan. New strategies and measures for environment-oriented development are needed.