

地域開発問題に寄せて

—— 地方財政との関連で ——

福 丸 馨 一

- 1, 問題提起
- 2, 地域開発の本質
- 3, 地域開発問題の展開過程

- 4, 地域開発政策と地方自治体
- 5, 地方財政問題としての地域開発

1. 問題提起

本論は40年度夏季公開講座における講義内容を中心に整理したものである。過去において地方財政問題について二・三の論文を発表しているが、鹿児島県のような「後進地域」のそれは必ずといっていい程、地域格差したがって地域開発の問題と関連している。私は若干の労働組合関係の研修会や住民の各種の会合などで「地域開発・地方財政」について意見を述べなければならない事がここ数年間多くなってきたと。その意味で早急に一応、この問題について論旨をまとめる必要を感じている。更に「後進地域」の立場というものが、地域開発の概念を相当混乱させており、その理念と現実の関係が明確にされないままに、地域開発政策に対する批判を弱めていると思う。今日では後進地域にも部分的な個々の工場誘致が実現又は企図されており、農業近代化、観光事業、さらに「人づくり」、総括的には産業基盤整備の問題がある。そして「鹿児島県のように第1次産業の比重が高く、特殊土地地帯あるいは台風常襲地帯となっているところでは、漁港や避難港の整備、改修とか、道路、堤防の災害復旧、一般道路の補修などのように資本のための投資とは云えない」事業との区別の論議もあろう。（岩元和秋、住民と自治、65年7月）。それでなくても「他県並みに国の政策に順応して多少でも」道路や港湾の整備をするとすると地方財政の不安定化の原因となると云う問題もある。例えば奄美復興事業について、或は県市町村財政の最近の動向もそのような問題の対象となりうるだろう。しかし先ずこの論文では、日本経済の高度成長過程における後進地域の立場を設定し、地域開発政策のなかでの地方自治体の役割を問題にしなければならぬだろう。もっと云うならば地域開発政策の主体が地方自治体であるとの前提の下で、必ず地方自治と地方財政をとりあげざるをえないと云うことである。地域開発政策の構造的分析の場合、労働者階級と農民、中小企業の

政治的要求とそのエネルギーを窮極において、独占資本との対決という意味でとりあげるべきだと云うのは正しい。しかし地域格差から出発した市民的立場（生活要求）を政治的エネルギーに点火させるためにも、今日の地方自治の危機と地方財政の窮迫を説く必要がありはしないだろうか。他方、国民経済の拡大再生産の巨視的又は微視的論理をいきなり後進地域にはめこむことから労働力供給（労働力流出）と原料資源立地の見解を悲観的に合理化することになる。（微視的論理については、その技術的論議の精緻さの割に無意味なものが多く、さもなくば精々、個別の地域観光資本の戦略的宣伝の道理になるということだろう。これが一般に甚だ有力な見解ではあるが。）いずれにせよ、地方住民の生活と地域格差の大きな後進地域の経済構造を問題にしながら、地域開発政策に素直に期待するだけで、政策の主体となる自治体の分析がぬけている。鹿児島、谷山両市合併を中心とする50万都市その他中規模工業開発問題、九州縦貫自動車道路の問題、その他地域開発の大きな夢が語られるなかでどのような都市問題が農村問題がそして離島、僻地の問題が発生し拡大されつつあるのかと云うことだけは明らかにしていきたい。からいもときび作の不安と動揺、おまけに台風災害、都市地域の宅地と住宅問題、交通事故、公共料金と物価値上げ、低賃金と首切り等、地域的な問題から全国的な問題まで、現代資本主義のあらゆる災害（公害も出てきた）と矛盾とが山積しているのである。教育県の伝統の旗の下で、学卒者の就職列車のニュースがこの頃「意気上らず」という気配もしてきた。

2. 地域開発の本質

地域開発というのは、地域格差を是正し、（産業構造を高度化するという意味らしい）所得水準を引上げる、雇用機会を増大させ、とくに農業の停滞性を打破するものであるとする考へがある。そしてその為に、産業基盤

を強化（育成・整備）する必要がある。これ即ち公共投資（先行投資）に力を注がねばならないと云うのである。仮に一時的財政支出と住民負担を増大させたとしても、経済発展の成果が、市町村税収入その他地方財源をうるおうことになり、財政力の地域格差をもあわせて是正するものである——と云う見解が、今日我々の後進県の真面目な主張でさえある。私はこの保守的な（ある意味で正統的な）見解を批判するためにいろいろな問題を取りあげなければならない。しかし先ず地域開発の概念と本質にふれておく必要がある。先頃大原総一郎氏が来鹿のおり、次のようなことをのべていた。「……鹿児島にもゆくゆくは工場が立つだろう。工場はおそい方がいい。あとからくる工場の方が新鋭で公害の解決にも有利だ。また都市計画による計画的受け入れも出来るからだ。それよりも鹿児島県は農業の近代化をなすべきであり、これには近代化の低利資金、離農者に対する生活安定、農地法の改正など……。観光事業だが利潤のために自然や風土をも利用し犠牲にするのは行き過ぎだ。」（南日本新聞40年1月19日夕刊）この言葉のなかで「工場はおそい方がいい。」「利潤のために自然を犠牲にする。」などの表現は、もとより単純ではないが、ともかく資本制的制約と矛盾とが工場誘致や観光開発に伴うことを指摘した卓見であろう。自然と資源を保守し、計画的な自主的な経済発展を求めると云うことは、無政府的生産や利潤追求と対立するものである。新聞論調と政治論議にも支配的な、地域開発論へのある程度の否定的見解と云う意味で注目させられるものであった。40年3月発表された鹿児島県地域別重点開発構想は次のようにのべている。「基本理念として県民所得水準の全国との格差縮小、本県経済の高度成長とこれに適合した人口規模の実現……」と謳い、「産業構造の高度化については本県の不利な立地条件から考えて、これを急速に高めることは容易なことではない。であれば本県産業の生産性格差の解消、就中農業の生産性向上に当面第一義的に指向し、一方、産業構造高度化のため必要な基礎的条件の整備、なかんづく陸海空にわたる基幹交通体系や工業立地条件、観光立地条件等の先行的整備ならびに中小企業の構造高度化と生産性向上に重点が指向されなければならない。」としている。（傍点筆者）

要するに農業の生産性向上が第1で、他方で産業基盤のための公共投資、並びに中小企業の近代化育成と云うことである。面白いのは格差解消のための「高度成長」を目標としているが、これが意外に次の課題にかかっているような気配がみられる。

「人口規模について、大量の人口の県外流出は、国民経済的立場からみた労働力配置の適正化、並びに県民の国民的立場からみた経済福祉の向上のため、これを阻止

すべきなんらの理由も成立しないのみならず実際的にもそのコントロールは困難である」とのべている。この人口政策はかなり見込みがあるということなのか、県内労働力の老令化、婦女子化を認めながら、この人口流出を農業の機械化共同化、中小企業の設備近代化でうけとめ、産業構造高度化の契機であるとする。（県内雇用の観点で県外流出のコントロールを前提としている）「離島へき地のうち限界生産地をはずれる地域については積極的な人口移動政策をとって……」と云う見事な結論が出ている。ここではこまかな分析はあとまわしにするとしてこのなかに地域開発の典型的な理論系譜がうきばりにされていると云える。労働力流出（農業と地場産業の衰退）→資本の地域的集中→地域格差の増大という資本制発展の循環を逆流させようとするのであろう。そして高度化の先行投資、農業中小企業近代化施策など、資本制発展に順応してこれを逆流させると云うなら、あらゆる地域開発政策は反独占、反集中という構造でなければならない。皮肉に云えば「基幹的産業基盤」を重点にし、離島へき地農村を人口ゼロ地帯として抹殺し、労働力の適正配分をと云う、合理化プランを、「国民経済的立場」から実現すると云うのは、大量の県外流出をテコとする地域開発論である。へき地離島、農山漁村の限界生産地が無数に存在する本県で、零細所得層を移動させて、県内雇用で吸収すると云うのは夢である。（開拓農民の悲惨な現状一つをみてもそうである）だから農業生産性向上が第1とするのも、県外流出あるいは各地方都市部への生活保護世帯の堆積という積極的成果をもたらすだろう。

それに一層重要なことは、これらの経済政策のいろいろな問題と疑問よりも、一体何がどうしてそのような「有効な」経済政策を担当するのかが吟味されているだろうか。人口の適正配置とか中小企業農業の近代化投資とかさらに高度化＝工業化の公共投資とか云うことになればそれこそ国民経済的規模での経済計画が前提となるだろう。私的資本の個別の利潤追求をおさえるような政治機構ないし政治過程の分析がなされなければならないまい。しかも中央集中という格差増大に対して、格差を解消する地方経済（？）の急迫とその高度成長を支える主体は政府か独占資本かそれとも地方自治体なのか或は地場産業（それも地域的な独占もあれば中小企業、系列化下請けなど）なのかも不明確である。仮にその経済政策上の合理的目標を是認するとなれば、いつのまにか資本主義経済は、事実上解体されるということにならないだろうか。また地方自治体が地域開発の担い手となるなら、その財政力、国と地方の財政関係や行政関係は地方自治の要求に根ざしてどのように変化するのかを考えねばなるまい。地域開発問題の資本制的展開過程については次節

以下にゆずるとして、地域開発の概念規定の不確定性はおおむねない。地域開発の本質は何であるのか。ここで島恭彦教授の見解の一端をみることにする。(思想63年9月号)

「開発とは、資本主義社会では資本の競争と行動とに規定されて進む自然法則的な『経済発展』を意味している。…資本主義的な地域開発は事実上地域経済の『発展』なのであり地域開発の主体は事実上資本である。したがって地域経済の不均等発展＝格差や様々な矛盾をひきおこすものである。」

とするなら、格差の増大と地域的均衡を破壊する資本とその経済発展をそのまま後進地にはめこむような地域開発論は自己撞着と云わねばなるまい。「現代の地域開発は民間投資と公共投資が組合わされて行われている」が公共投資は民間投資に対立するものとして組合わされるのであろうか。

「特定の地域の内部でその地域の開発を論じるなら、産業の発達と共に、均衡のとれた教育や福祉の発達が望ましいということになるだろう。しかしそれは国民的規模また国際的規模での競争と経済効率を追究する資本の地域開発ではない。」

以上島教授の論旨の一部だけであるが、地域開発の本質規定としては明快であると思う。さらに強調すれば公共投資と云わず財政支出の増大それ自体を地域開発への100%の手段として考えることは無理だろう。景気変動の影響をかぶり、失業や斜陽産業や公害等の矛盾の故に財政支出がふえる「開発地域」もある。先進地域内にも過密都市化、その他産業基盤再開発をはじめ近代的諸矛盾(経済的地盤沈下をふくむ)の故に財政支出がのびる。否もっと問題なのはいわば「純粹に」地域開発の為の公共投資と云うことなら、後進地域に公共投資と財政支出が集中しなければならない。なるほど財政金融の中央集中を通ずる地域的再分配は行われている。しかしこれはあくまで中央集中と中央集権化の中で地域経済の格差増大と地方自治の収奪の過程で出てくるものと云う点を考えねばなるまい。即ち国家独占資本主義の支配機構を問題にせざるをえない。事実、九州経済調査協会の「九州における公共投資」の実態報告でも後進地域に対する公共投資それ自体の、比重低下が報告されている。否そもそも「後進地には公共投資が必要であるとしてその過剰投資をやってみても、経済成長を誘発することではなく、従って大きな浪費でしかないであろう」と云う結果も想像されうる。奄美復興事業の公共投資が地域産業の振興にはたした効果にもこの点を考えてみる必要がありはしないだろうか。そうであれば「住民のために必要な公共投資」と云うものを更に検討する必要がある。(その

点で地方自治の現代的評価は重要である。) 戦前にも満州や朝鮮への侵略的「地域開発」は行われた。それが個々の重化学工業化を意味したとして、植民地の住民の要求とどのような関連をもったかを考えればいだろう。島教授の次の言葉を味わうべきである。

「地方行政は教育、民主、産業、公共事業など各行政の地域における総合であり、行政各部の地域における一定のバランスを失わないようにするのが、地方公共団体の本質ともいえるのである。かりにその地域で国の財源による大規模な地域開発が行われたならば、それから生ずる地域社会の構造的変動に対して、民主、教育、公共事業等地方行政の全機能をあげて対応しなければならない。そうでなければ地域住民の生活は守られない。反対に国のやるべき地域開発事業に、地方財源の多くを傾けるならば、それは地方自治体ではなく、国の開発事業の出先機関である。」(経済論叢91巻2号)

地域開発が単なる経済政策の問題ではなく(従って個々の技術的開発論はナンセンス)と云う公共投資(先行的)により産業構造を高度化するというのも(次節以下で検討)非現実的であると云うことをのべてきた。(否そのような試みが地方自治を破壊すると云うことである。)TVAが一つは戦争によってその理念を失敗させ、日本の戦後の民主化がその初期にかかげた国土総合開発計画もまた所得倍増計画^{なか}の発展で、独占の支配国を拡大する方向に変わってきた。次節で地域開発政策の展開過程を、さらに次節以下で後進地域のかかえている問題と地方自治体の現状をみていこう。

3. 地域開発問題の展開過程

では何故資本主義的地域開発が問題になってきたのであろうか。これは亦どうして地域格差が発展したのかと云う問題にも通ずるだろう。もとより資本制生産の発展は、生産の集積と資本の集中をすすめる。この地域的集中には第三次産業と人口の集中、(金融の集中)政治機構・権力の集中も加わってくる。農村の労働力流出又は階層分化によって、都市人口の集中が発展する。更に最近では既成工業都市又は産業の発展地域にも斜陽化と衰退が出ており、地域格差の原型は変化したかにみえる。逆に工場の地方分散(工場誘致)の形態も加わってくる。むしろこれは地域格差の新たな展開であり、農村の工業化とはいえない。

戦後の経済成長が大陸貿易の杜絶、石炭から石油へのエネルギー転換、アメリカへの経済従属体制下で、いわゆる「太平洋沿岸ベルト地帯」への経済力の集中をおこしている。東北、裏日本、北九州、南九州等の衰退との

対照が著しくなってきた。もとよりベルト地帯にしても「点と線」との拠点的发展であり、さらに大都市の過密化による都市的諸問題が大量に発生している。だから農村の地域格差を表す諸問題も、都市問題も、或は合理化と不況にあえぐ斜陽地帯、そして工場誘致を期待実現しつつある地域の問題も、全国的な共通の性格をどこかにもっており（無政府的生産と利潤追求の成果）日本資本主義の矛盾の展開と高度化であろう。地域開発が公共投資による地域格差是正の問題であると云われるのも、むしろ高度成長の中で、独占資本のあらゆる地域的矛盾、（実は国民的規模での）が限界点に達しつつあつたからでもある。

即ち、資本の過度集中（盲目的）は、都市の民間資本の生産費上昇をもたらす。工業用地・工業用水・鉄道・道路・港湾等の需要増大に対する絶対的不足と施設のおくれがひどくなってくる。これらの社会的間接資本が、民間投資の巨大な増大に対し、いよいよアンバランスとなり、直接に企業の生産費にはねかえることになる。ここに独占の要求として、公共投資の充実が出てくる。（企業の地方分散に対しては産業基盤整備などの先行投資、大規模な海岸埋立て農地転用その他鉄道の大幹線工事や自動車高速道路新設など）このように資本の生産費や流通費の上昇に対して、企業負担を軽減するために、「社会的生産手段」としての産業基盤への公共投資充実政策が展開するのである。むしろS30年以来の産業基盤偏重の行政投資（公共投資から政府企業投資をひく）の膨脹こそ高度蓄積を推進したと云えるだろう。60年の所得倍增計画では行政投資16兆円が策定され、昭和28年の4635億円からS38年1兆7361億円（うち産業基盤41.2%）へと膨脹している。（生活基盤11%）53～60年度実績で約2倍年率10.6%の増大で、倍增計画による1年間平均行政投資1兆6千億円である。

これ等の諸問題について小沢辰男教授の所論についてみよう。（財政学講座3巻4章）

「第二次大戦後の国家独占資本主義は、国家が私的独占の蓄積活動を代位し一般的危機の発展と深化を反映して独占の補強体制の強化を求める。」とし、国家独占資本主義の下での地域開発は、政府部門の活動を通して、恐慌からの回避、時に完全雇用のニュアンスをもふくむとは云え、結局資本の高蓄積を促進するもので、重化学工業の地方進出と立地条件整備をもひき出すのであるとされる。そして既成四大工業地帯の過密化の不利益をのがれて（殊に大規模な重化学工業の場合はその最少必要単位300万平方メートルの臨海地域とされる。→宮本憲一、地方財政P86）地方分散をはかる。更に資本の合理性からは大都市周辺、（千葉県臨海地帯、名古屋南部、大阪・堺の

臨海地帯その他）の土地造成がすすめられる。もとより鉄鋼・石油産業の原料輸入や国際独占資本の支配関係（従属）で太平洋沿岸に集中することになる。それに相対的な後進地域の若干（岡山の水島、大分の鶴崎他）地域への進出計画が加わる。62年の新産業都市建設促進計画が60年倍增計画と比べて、後者が企業の合理性を重視し既成大工業地域の再開発であるのに対し、過密都市防止と地域格差是正に重点をおくものと云われるが「倍增計画のワク内のものであることははつきりしている。」（吉岡健次、現代日本地方財政論、P239）1950年の国土総合開発法以降、60年の倍增計画にもとづく62年全国総合開発計画が示している地域開発計画は、(1)既成工業地域の再開発（首都圏整備法他）(2)新産都促進法による多少の後進地域を含まざるをえない政治的配慮でカモフラージュされながらも一定のコンビナート化をもくろみ、関係市町村合併を規定し財政力（負担能力）の強化を無理強いし今日各地で矛盾と危機を露呈している。これに(3)低開発地域工業化促進法は小規模の拠点開発をうたい実際上は、工場誘致に対する行財政上の若干の特別措置を講ずるものとされる。これは後進地域への大規模な公共投資による地域開発ではない。いずれにせよ以上の開発計画の中で、後進地域の格差は「段階的に解消する」とされているが、高度成長——格差増大のなかで段階的に解消すると云うことは基本的には格差の拡大に他ならない。「高度成長と地域格差の緩和との間の二律背反は資本主義の基本的矛盾であり解きがたいゴーストの結び目である」（前記、吉岡P239）

即ち全国的規模での地域開発の本命がなんであるかは自ら明らかであろう。わが鹿児島県下で計画され又は検討されている地域計画は、基本的には、後進地域の高度成長＝格差解消を、資本主義の合理性と国民的規模ですずめるものではないと云えるだろう。なるほど個々の開発課題が（企業誘致他）部分的に実施されることはある。それも後節で問題にする地方財政問題内部の課題にとどまるのではないか。逆にそれだからこそ地方自治の収奪（住民の生活危機）と地方財政の新たな危機をも生み出すような、資本の合法則性に一層従属する、地域開発政策が仕組まれるともいえる。ここではある程度、後進地域を前進地域へと云う策定の下に作られた新産都市の問題を今少し検討しよう。もとよりこれは、「倍增計画の、太平洋沿岸ベルト地域重点主義の基本方針の変更を企図しない」（前記、吉岡）即ち前述の倍增計画の既成大工業地域の再開発ということに即応適合するものである。（新産都法第五条二項）だからこの法律に期待する後進地域（！）で自治省のまとめた指定候補地は全体で49ヶ所で、京浜、中京、阪神の三大工業地帯をのぞくすべ

ての道府県が対象となつたといわれる。そして10年間で全国で15～16ヶ所を段階的に選ぶと云うことで激しい指定合戦がおこなわれた。この法案の基本は広域行政（府県徹廃と市町村合併）により財政負担力を強め、財政資金（公共投資）の重点的効率的支出（集中投下）をはかるといものである。ただ指定地域への国からの助成措置が魅力になったのであろう。即ち指定区域の産業基盤整備に対する公共事業の重点配分、財政投融资の特別措置、地方債割当、農地転用、その他租税軽減などが指定候補地を狂喜させたといわれ。るしかも「新産部の本命と目される岡山県南広域都市計画によれば36年度から40年まで5ヶ年間に、公共投資総額1548億円（国126億、県738億、他市町村）で、この計画に含まれる倉敷市の市負担110億円は（倉敷市の年間予算規模13億円）破天荒のものである」（地方自治資料271号、前記吉岡より引用）かくて63年7月全国13ヶ所（当初10年計画で15ヶ所）を指定したのみか、指定洩れの相対的前進地域6ヶ所の、「工業整備特別地域」（播磨・周南他）を追加する有様であった。従ってその後の経過でも明らかなごとく、過剰生産の恐慌的局面を露呈しはじめた日本資本主義の重化学工業化は、「新産都指定はせいぜい4～5ヶ所に限るべきであった」（総合政策研究会、日本の地域開発、小沢より引用）ことを考えると、これが自民党政府の政治基盤維持・強化への苦肉の配慮であったことが分る。このような総花的指定→公共投資がその投資効率を引き下げ資本の合理性からも離脱するというのも当然である。（日向延岡の例）こうなると、地域開発政策をすすめる政府自らの混乱を示すものであり、むしろ「10年后を考えれば国際的競争にのこりうる大規模コンビナートを一ヶ所か二ヶ所つくるべきだ」と云うことにもなり、新産都市の理念は完全に消滅してしまう。そして恰も景気変動の大きな下降局面に時期をあわせて、近く発足する新産都市建設は二・三ヶ所をのぞき果して企業がくるのかと云うことが政治問題化してきつつある。早くも深刻な財政危機が開発地域を中心に最近とみに激化している。（后述）そしていわゆる地域開発が地方自治体の役割をどのように変え、それが亦地方住民にいかなる影響をあたえるのか特に地方財政の視点で、後進地域の立場を考える必要もある。更には国と地方自治体の行財政関係において、地方自治の危機の構造をもみなければならない。これらの諸問題は次節以下においてとりあげるが、今迄のところでも、地域開発問題の資本主義的本質は理解出来るのではないか。（今迄のところ後進地域の立場での把握は殆どなされていないが）そして、地域開発の夢と現実の距離はかなり大きいことも云えるのではないか。現実に地域開発政策は資本主義それ自体の制約をうけており、政策

目的の実現はしばしば阻止されることになる。（過密都市対策、後進地開発、工場誘置その他公害対策もふくめ）

例えば用地問題では、所得倍增計画による莫大な農地の転用と埋立てが必要だとされる（33年現在の工業用地の約2倍、さらに道路、鉄道、その他公共施設から宅地、関連サービス業用地まで考えると、工業用地の3倍といわれる。）このための職業転換、漁業補償や土地買収まで、埋立地造成費の3割は漁業補償といわれる。（前記、宮本P87）土地価格の高騰は、農民から地方団体まで、投機的になり、そのあおりで道路その他用地取得を困難にし、基盤整備から都市計画まで、政策実現をおくらせ狂わせることになる。（東京都の道路予算の7～8割は土地取得費用だとされる。前記小沢 P122）水不足の問題はついに工業用水の加速度的需要不足から都市の飲料水にまで及び恒常的社会問題化している。元来水資源の開発は、長期的計画によらねばならぬのに、市民に砂漠生活を強いるまでに無計画で場あたり主義なのである。水資源の利用をめぐる、自治体相互の水争いがあり、これと農業水利権がからみあい、工業用水の将来は深刻である。交通手段（道路、鉄道、港湾、空港）の立ちおくれとマヒ状態は、都市的集中の成果であるが、激増する貨物輸送と工業製品の大型化、石油エネルギーへの転換をまかなう大型タンカー用の近代的港湾整備まで、道路整備5ヶ年計画（58年1兆円）、新道路整備5ヶ年計画（61年、2兆1千億、さらに64年～68年の4兆1千億円）と莫大な財政支出に走ることになる所以である。「道路予算だけでみると、一般会計の中で55年（2%以下）から63年（約9%）とのびている。」もとより「社会的消費手段」（前記宮本）の不足は、今迄のべた社会的生産手段としての公共投資とは比較にならぬ絶対的窮乏化の傾向にあり、住宅不足、交通事故、水不足と地盤沈下、「ごみと黄金の山」、大気と水の汚染、伝染病、青少年不良化と教育の低下まで、あらゆる高度成長に伴う病弊と矛盾とが発生している。公共投資により（資本のための社会的生産手段充実に）、恰もこれらの市民社会の病弊を同時解決するような幻想がばらまかれている。（台風災害がどんなに屢々やっても、有効な対策が立っていないではないか。せめて生命の危険に關するだけでも）

他方農業基本法、農業構造改善事業が倍增計画に即応して就業人口の6割追放を策定したことはよく知られている。55～62年実績で年に40万人減少し、（農家戸数は僅かしか減少していない）兼業農家戸数が74%、（うち第二種40%以上）に達している。ここからまた、労働力流出、老令化と婦女子化、サラリーマン農業、出稼ぎ農民そして零細農業の相対的停滞と過剰等々の問題が出て

る。(カギっ子から父親のいない子供まで社会問題化している)

以上「既成大工業地帯の外延へ自主的にひろがる工業地帯、放置しても発展する条件のある」地域への重点的開発が現代日本の地域開発の現実であった。それが亦新たな災害や公害を堆積し、地域開発の夢からさめた住民の反対斗争を各地にひきおこしている。このような近代的矛盾は、地方自治体をめぐって一そう深刻化し、資本の論理と住民の要求の対立は一そう明確になると考えられる。

4. 地域開発政策と地方自治体

前節のおわりのところで概念的に取上げた、地域開発の矛盾について殊にそれが地域的均衡を破壊すると云うこと、それが亦地方財政(行政)の均衡がくずれると云うことを、検討しよう。自治労の第7回地方自治研究会(地域開発分科会)の討議資料(地方自治体第7集)からみてみよう。新産都市関係、先進地域(首都圏・近畿圏・中京圏)、後進地域、産炭地関係につき地域開発の現実が報告され、地域開発の問題点が保健衛生・広域行政・労働・中小企業・農林水産・都市清掃にまたがる広汎な矛盾と住民生活の危機が強まっていることが明らかにされた。このうち日向・延岡地区の新産都市指定から細島臨海工業地帯への工場誘致問題について簡易に整理しよう。(資料は宮崎県職96号による) 昭和27年用地造成事業に着手以来「10年間の先行投資の悲劇」の内容は、37年度までに工業用地、港湾道路用水建設など33億円をつぎこみ、38年臨港鉄道施設22億円の投資により、1万トン級船舶用岸壁、1日12.5万トンの給水能力をも工業で用水が建設された。なのに「立地条件は水と土地だけでは十分ではなく、どう云う工場が来るのか分らないのになぜ先行投資をするのか、…きまったのは鉄興社だけ。それもいつくるのか分らない。」「10年位を見通すと、やはり市場にとおいところは不利である。そのうえ日本は今過剰設備で困っている。地域開発の夢は地元には非常に高い代価を払わせることになりかねない」のである。しかも今迄の県の先行投資のほとんどが起債で、37年までに33億円のうち4.9億円を償還しただけ、始まった工業用水事業の40年以降10年間毎年1億円の返済をしなければならないのに1日給水能力12.5万トンに対する使用予定はわずか1万トンで毎年1億円の赤字が予想される。更に45年までの新産都の本格的(?)公共投資総額は国庫負担324億、県負担298億、市町村93億という膨大な計画である。仮に国が予算をつけても地元がその重量負担に耐えられるかも疑問である。(関係市町村合併から逃

げだしたい自治体もあるだろう)。

さきの自治研集会の報告で、とくに後進地域(又は産炭地など斜陽化と経済的地盤沈下の地域をふくむ)の発言の中に、地域開発に反対する運動の困難性に関して、「炭鉱の閉山や農村の疲弊によって失業者のふえるのをなんとかしなければならぬという住民の気持」があること、従って地域開発政策の本質が明らかにされるよりも、「自分達の生活が楽になるといった幻想にとりつかれる」ことなどが指摘されている。地方自治体の財政を支配し、新産都市や百万都市など、「広域行政」の政府自民党の政策が、いかに強く住民感情をも把えているかということである。地域住民の切実な(?)声として、「自衛隊の誘致でも構わない。公害を受けてみたい」というような主張(?)も飛び出しかねないのである。結局広域行政から地方自治体財政の支配まで、今日の地域開発政策が、地方自治体をどのように制約し地方自治を破壊しているのかの問題である。これは次節にもまたがる問題であるが、今少し地方自治と地域開発の現状をとらえてみよう。朝日新聞「地方開発を裸にする」(39年5月21日より)を参考にして、九州山口の地方開発問題を拾ってみる。(1)地域開発の行政が重複し混乱し多すぎることから開発のビジョンが不明確になると云う。この混乱は国の開発視点が確立していないからであると。自治体の側も〇〇開発地区の指定されると国の財政援助が引き出せるという思惑もあるなど、開発計画に開発計画が重なり、企画庁、通産、建設省の混線も加わり、各県単独計画、離島振興、奄美振興、低開発地域工業化、九州地方開発、特定地域……てんでんばらばらである云う(そのため自治体の企画開発行政が膨張し混乱することにもなる。)(2)「今後7年間約10億の投資を必要とするが、市財政規模の2倍近い経費を昨年3,000万円の赤字を出した日向市で調達出来るだろうか。」日向市はかつて再建団体になった苦しい台所で、これまでに約2億円の金をかけてきたが、零細な農漁民をかかえて延岡市の二倍の市民税を払い、町村合併で多くの職員をかかえこんだり、市有地の売却、公共投資関係の臨時支出の6割を地方債でまかなってなお赤字である。大分県では臨海工業地帯造成で大分銀行が19億円の地方債をひきうけたが、そのため地方銀行の中小企業融資の使命にシワ寄せがなされた。膨大ないろいろな公共投資を前に、国の補助率引き上げを悲願としている。(3)安い土地と豊かな労働力で進出する企業だが、この切り札があやしくなっている。「工場もこないうちからどんどん上る」状態だ。当初坪1,000~3,000円が10,000円と大阪なみになっているところもある。(4)「工場はきたけれど」誘致企業の借入れ保証で、借金を背負いこむ自治体も出ている。「操

業後3年間は税金を免除するという誘致条例で企業はきたが税金ははいらない。世帯の大きくなったおかげで道路水道などの公共事業費がふえる」ことになる。せめて地元雇用をふやすだけでもという願いも、オートメ工場の門は意外に狭い。それに安い労働力見当ての企業が多いので、せっきくの地元雇用も不安定だ。企業の側からの不平もある。それに九州地区の弱点は関連産業の貧弱なことである。下請けの育成とか近代化どころではないと云う。(5)、開発ブームのかげで農村は「忘れられている。」工業投資にはくらべられぬ農業投資でどうして地域経済が発展するのだろうか。農地を手ばなし農業生産を減少させ、「土地も人も水も工場に奪われてしまう」のである。縦貫道路をはじめ各種の工業化と地域開発が、地場産業(農業)と有機的に結んで、公共投資の効果が均衡のとれた姿で出るとは思われなかつたとの疑問が農村からようやく上り始めている。以上の実態はおよそ地域開発と後進地域の関係、あるいは地方財政におよぼす影響をえがいていると思う。なお同朝日新聞(40年7月24日)「新産業都市その夢と現実」はこれらの地域開発の矛盾と住民の目ざめを集約している。「新産都の問題はまず公害(煙・汚水・騒音・悪臭…)である」(延岡市長)四日市の公害はあまりにも有名で工場誘致阻止の例も出ている。ともあれ地域開発が急速におこなわれると、人口集中、地価値上り、生活環境悪化、犯罪と不健全娯楽が増大してくる。単に公害ばかりでなく市民生活の悪化と生活難で、「住民福祉や生活条件への対策が犠牲にされる」のである。工場誘置げけに力を入れすぎて、「負担金だけとられる新産都市の区域からはずして、山村振興法に乗りかえたい」という自治体が出てくるのである。

この地域開発政策がもたらす地方財政問題は次節で集約するが、問題は単に財政収支の赤字というよりも、地方自治体の機能を損うような中央集権化という、地方財政の構造的収奪がすすめられていると云う点にある。確かに「地域格差の実態」(日本経済新聞39年8月2日、変革朝の地方自治)は誰にも分る。いわゆる地域的不平等の拡大は、地方団体相互の財政力、行政水準、住民所得、産業構造に示されるだろう。地方税収入(1人当たり)も東京の1万円から鹿児島・岩手の1,500~2,000円と開いている。(国税の場合は更にひどい。)
「東京や大阪では産業・人口の過度集中に悩み、青森や鹿児島は、いかに東京・大阪に近づけるかと云う正反対でしかも表裏の問題がおきている。」しかしこれを工業県と農業県、つまり産業構造の相違だけで問題をみようとするから、ただ「東京や大阪に近づける」という解決(?)しか出てこない。既にみたごとく資本主義的地域開発は基本的に格差を縮小しない。否その格差を増大させることが起

っている。むしろ34~37年に東京の就業人口86万人増の反面、熊本55万人減、鹿児島31万人減を招いているのも資本制の発展の法則的帰結である。だから「貧しいが故になお貧しくなる」という循環がおこるようにみえる。この矛盾は経済力の地域的集中(産業構造)だけでなく、金融・財政・政治の中央集権化により総括される。(企業の地方分散をすすめる程にも)

そこで今日根本的施策を求める為に(実はすりかえの)広域行政論が胎動しはじめている。府県又は伝統的行政区劃の枠を越える資本の経済支配圏にあわせて、「地域経済」を発展させるという広域行政は、地方自治体の財政力又は経済計画を行う能力を失っていることに注目している。確かに水資源の総合利用計画とか高速自動車道路建設とか、或は産業基盤整備の全国的再編には、広域的行政の合理性が理解されよう。しかし広域行政が、「単に産業開発にとどまらず、生活環境の整備、社会・文化・厚生施設の拡充など多面性をもつ」場合にのみそのような評価が出来るのである。ところが今日の広域行政は資本の論理を貫きながら地方自治の要求を多角的に立体的に組み入れる保障がどこにあるだろうか。中部経済連合会の東海三県合併に関する意見は、「近ごろでは産業・経済のいちぢるしい発達から地域社会の構造が次第に府県の区画をこえて拡大したため、治水(利水)産業のあり方、港湾道路および交通などの行政面でも、広域的に行う必要がふえて、区域の狭さが次第に障害になっています」という資本の合理性と収益性が追究され、その障害打破が望まれるのである。「広域的にはきわめて無計画な無政府状態に対して、資本としては広域的な統一財政による拠点開発及びそれらの有機的関連づけを期待せざるをえないのである」(横越英一、都市問題、64年7月号)確かに「たてわり行政(各省セクションリズム)と官僚主義、自治体相互の対立は批判されなければならない」としても「統一財政による重点的拠点開発が無政府的地域開発から脱して、地域格差解消へ」ということは、無理でやはり投資効率と集中投下の資本合理性に従属する以外ないのである。

「資金、労働力、用地用水、道路港湾、鉄道通信、住宅学校等の公共施設の集中配置が地域の生産力を極大化するというが、…実は独占の設備投資の産出効果を極大化する」(島恭彦、月刊自治研)のであり、これは新たな市町村合併、中央出先機関(自治、建設、通産、運輸、農林、郵政)公庫公団を結ぶ地方行政の中央集権化(広域行政)であり、そのための地方行政の合理化、財政資金・補助金の効率化集中化である。自治体の工場誘置条例、企画調査部門を中心とする機構改革、地方開発事業(公社)の設立等、自治体の共同設置又は「地方自治」の枠をは

み出て民間資金との結合をつよめることになる。(拙稿紀要13号)「投資が集中的であれば、所得も集中することは当然の理である。現在地域開発効果と呼ばれているものは、建設過程における開発ブームや雇用の増大を、工場操業後の効果と混同しているものである。『波及効果』とは、物価上昇であり、土地や物資の値上りによって一部は得をするが住民の大部分は損をする性質のものである。」(島恭彦、経済論叢91—2)「また重化学工業の産業基盤である用地・用水・道路などの開発について、農地・農業用水・飲料水・漁場・雇用・住居などを奪われる幾万の地域住民の被害あるいは公害問題も考へなければならぬ。」(同上)これでは産出効果の極大化よりも、矛盾の極大化である。このことが地方自治体の行財政の均衡を失する中央集権化(地方自治機能を独占のもとに統合吸収する)である、広域行政の問題の本旨だと云える。

「自治体の区域は国の必要とする行政によってではなく地域住民の要求、住宅、上下水道、清掃等の生活環境、社会保障など民生を中心とする一般的・総合的行政をめざす住民の具体的生活に根拠づけられた地方政治の単位としてきまるべきものである。」(臨時行政調査会の広域行政報告に対する自治労意見書) 従って特定事業又は公共投資のための広域行政は、開発行政の合理化と社会開発をうたいながら、却って後進地域の均衡のとれた発展を阻害するものである。以上のことについて、今日の地方財政問題は、その構造的危機の様相をいよいよ明確に示しつつあるのである。次の最後の節で、高度成長、地域開発、によって地方財政がどのような影響を受けているか集約してみよう。

5. 地方財政問題としての地域開発

今迄地域開発の問題を批判的に検討してきたと思うがその例えば新産都市の問題が地方財政に重圧を加えていることなどは既にみた通りである。この地域開発と地方財政の関係をさらに分析し集約することがここでの主要な課題である。しかしその前に後進地域には地域開発をもちこむな(!)という命題が確認されたとしても、後進地域の立場は確定しないし、現に大規模な地域開発も行われそうにもないとしたらどうなるのかという疑問がある。その意味では比較的先進的地域の開発問題を取りあげ地方財政の危機を分析しても、何ともチグハグな気がしないでもない。しかし後進地域にも経済発展のさまざまな波及効果(マイナスを含め)が侵透しつつあることも確かである。離島の岸壁が整備され空路がひらけ、若干の農業基盤投資や、工業化もすすめられている。九

州縦貫道路や観光有料道路をはじめ幹線道路の整備がすすめられている。他方都市合併から埋立て事業、宅地造成など種々な投資的事業がはじまっている。その場合、地方財政のバランス又は地域経済と住民生活への配慮に立った行政が行われているなら、必ずしも独占資本のための開発だとばかりいえないかもしれない。若しそうでなければ、後進地域にも国家的な開発の矛盾が、その公共投資を通して、侵透しているということになる。このような視点において今日の地方財政問題を分析することが、後進地域の立場を一步進める現実的な方法だと思われるのである。その意味では、新産都市の矛盾も奄美復興事業の矛盾も県下市町村の財政問題も、共通なものであろう。現行の交付税、補助金起債そのものが、財源調整と最低行政水準を確保するといいつつながら、地域格差と財政力の不安定、不均衡化をつよめているのである。(中央集権的支配の手段である。)今日の「新たな赤字」問題についてこれを見ることが出来る。この赤字は29年度をピークとした地方財政再建法の当時とは赴きを異にしている。(岩元和秋、自治研65年No26)

即ち当時は比較的后進的な自治体ほど多くの赤字をかかえていた。今度は高度成長のため産業基盤整備の公共投資による支出負担の増大から、大工業地帯をかかえた都府県、大都市から顕在化しているといわれる。とは云え、38年度決算で大都市の赤字の著増と共に、都道府県の実質単年度収支の赤字団体は、36年(9)、37年(19)38年(31)と46都道府県の7割に達し後進県も赤字をかかえるようになっている。39年度の自治省の決算見込みは、都道府県の単年度収支の赤字団体41218億円、六大都市の赤字3団体65億に達している。(35年都道府県は191億円の黒字、38年は125億の赤字、大都市は37年22億、38年4団体71億の赤字) 市町村については、36年(36.0)%, 37年(45.4)%, 38年(38.2)%で、いくらか緩和しているかにみえるが、自治体の38年度普通会計の決算赤字273億円の他特別会計の国民健康保険132億円、公営企業376億円、その他特別会計の合計790億円の赤字を示している。併せて1,000億円近い巨額の赤字である。もとより再建法による黒字亦是財政事情の一時的好転にも問題があった。「税金を多くし、人をへらし、積極的に仕事をしないでいる場合の行政水準も含めて考えれば財政危機の表れ方は、住民の要求をおさえた黒字団体にもある」だろう。(前記岩元、自治研) 更に国の地方財政調整そのものに根本的な問題があることも事実である。40年度交付税総額7161億円は対前年度984億円(うち交付税率28.9~29.5%の引上げによる145億の増収見込みをふくめ、)の増では40年度の才入欠陥見込1,160億円の緩和はのぞめそうもないのである。さらに交付税が財源不足を調整すると

は云え、交付税算出の基礎となる地方財政計画と決算の差額は約30%の超過で38年度8918億円をはみ出ていることで、国の地方財政計画は事態にあわなくなっていることが分る。さらに交付税のもつ財源調整機能がをかしくなっている。地方財政支出総額に対する基準財政需要額の比率は40%にも達していない。(交付税による財源調整の対象となる基準財政需要額が、才出予算の一部分であり、特別会計をふくまないことも考えなければならない。) さらに基準財政需要額の性格が問題である。「産業基盤充実に對する一括補助金的性格をつよめ」(岩元前記、自治研)、公共投資關係の補助金に伴う、「事業量の多い団体ほど交付税を多く」しなければならないと云うことである。事実土木費(33年8.7%→38年17.6%)を中心にその比重は高まり基準財政需要額の推移が明白となっている。需要額に占める比率で教育、厚生、労働、産業経済(農林予算の他中小企業等)費の低下があらわれている。これでは財政力の格差拡大の機能がつよまることになり、結局、国の公共投資、地域開発に、自治体を従属させることにならざるをえない。このことは補助金、起債については一そう露骨に示されてくる。地域開発關係又は収益事業については多額の補助金、補助率のカサ上げを行い、起債については割当枠を優遇するとか。これでは地方公共団体本来の地域的住民的要求は犠牲にされるのが当たり前である。もとより自治体の財源と将来の負担においてなされる投資的支出であるから結局、財政の均衡が破壊され「新しい赤字」が増大する。このことは財政力の貧弱な団体程そうである。(拙稿、奄美復興事業の諸問題、紀要14号)

「地方団体が地域開発のために投資的経費を膨張させると一般財源の持ち出しが多くなる。また地方債を膨張させて赤字の原因をつくり出す。あるいは受益者負担金その他にたよることになる。こうして行政投資の急膨張とくに地域開発の先行投資が地方財政危機の第一の原因」となる。(宮本憲一、住民と自治、40年1月別冊)四日市にも介敷にも、工業開発と新産都市の花形の地域にこれが出てくる。否もっと重大なことは「開発」と「発展」がもたらすところの、都市問題、農村問題、公害問題等への対策が事実上貧困にならざるをえないことである。

「地方財政の不均衡化の第一の側面は、画一化された地方財政が貧富の格差のある地域経済に対して不均等な負担をあたえることであり」、(前記、島)国の統制の下に地方財政の画一化と硬直化がすすむものである。地方財政の危機から地方自治の危機が深刻化する所以である。先にのべた広域行政、つまり中央集権化はまた、行財政の合理化と企業化をすすめるものである。「赤字の原因を人件費の膨張であると考え、人員整理、機構改革

を行い投資的経費を、一そう増大させようというのである。」(前記、宮本)そこからまた民生部門のきりすてと住民サービスの低下がもたらされる。これは「一般会計の財政投融资化現象」あるいは「行政の企業化傾向」をすすめるのである。高度成長により公社公園公庫を通ずる財政投融资計画の膨張その他特別会計の増大は、もともと一般会計でやるべき仕事を、採算のとれる財政投融资、特別会計にうつしかえることである。地方団体の間にもこの傾向がつよまっており、独立採算制又は収益事業化の原則が強まり、遂には住宅、保健衛生、教育清掃部門にも「企業化」原則が入ってきつつある。これは又手数料、公共料金、その他税外負担をつよめる。各種公共事業の収益化もそうである。(道路、土地造成その他特定開発事業等)即ち農業も中小企業も住民生活も、すべて「安上りで効果的な(?)」「方向で合理化されるのであるから、要するに住民の手のとどこぬ水準で行政がなされることになる。これは地方債に対する国の政策が亦この傾向に拍車をかけ、収益事業優先の傾向がつよまり、水道事業、その他公営企業の赤字と料金値上げの直接の原因となる。(一般会計からの繰入れをストップすることから、この他にも国民健康保険の特別会計はたちまち赤字となり値上げ問題が出てくる。) 財政危機を口実にこれらの反動化政策は一そう強まっており、住民負担をつよめていると考えられる。民間資本の経済合理収をもって、地方行政を再編するのであれば、地域格差解消どころか、住民生活のあらゆる分野で、生命の危険と生活条件の悪化がすすむ道理である。農業近代化も観光開発も人づくりも、もちろん工場誘致も、いわゆる産業構造の高度化も、農村を忘れ、否「開発効果」にかかわらぬ階層も企業もふるいにかけていくという次第である。住民の要求=地方自治を破壊するこの構造的危機こそ、今日の地域開発政策である。「所得水準の上る経済的豊さと同時に、し尿処理やごみ処理施設、図書館の充実など生活環境や文化水準のよくなる社会的豊さがあって始めて均衡のとれた豊かな生活が出来る」(教留大治郎、前記朝日新聞)のである。

では後進地域の立場では何が可能であるか。先行的公共投資を誘い水とする産業構造高度化の地域開発はまことに危険なバクチである。県下各地域に或は小規模ながらさまざまな矛盾が発生している。奄美復興事業の如き離島振興にもそれがある。県の投資的経費充実施策にもみられる。しかも無為無策では労働力の流出を中心とした最低開発地域の汚名はぬぐえない。又重い地方税、税外負担と云う合理化、企業化の圧力がかかっている。岩元教授の指摘する「鹿児島県のような第一次産業の比重が高く特殊土壌地帯あるいは台風常襲地帯では、漁港

や避難港の整備改修とか、道路、堤防の災害復旧、一般道路の補修などのような常時損害補填のための経費が經常性をおびている……後進県財政では国の財源措置の不足が最も大きな赤字の原因」であることも確かである。だからこそ教授も「国の政策に順応して予算をくみ、表紙一枚とりかえればどこでも通用するような計画をくむ前に、この実態の把握の上に立った独自の財政を推進しなければならない。」と結論される。(前記、住民と自治) また「他県なみに新規な事業をすれば大した事業量でなくてもたちまち財政圧迫の要因となり易い」からこそ、国家独占資本主義のあらゆる地域的＝全国的矛盾に対して、住民の要求に応えるのでなければならない。わが後進県にも独占資本の支配圏が侵透している(又はしつつある)からこそ、住宅難、通勤、通学難、交通マヒ事故、水不足、清掃マヒ、公害、赤痢、食中毒、青少年犯罪等の都市的近代的矛盾が拡大しており、農村(生活)の近代化は、郡部離島の市街地にもこれらの問題をひき

おこしている。農業問題はつねに政策の大宗とされながら、キビ価とからいもの価格の低落と不安定の故に、社会問題に転落しつつある。高度成長と自由化のきびしい合理化の嵐の中で、住民のための確かなことは、地方自治体の行財政を「東京と中央」に従属させるのでなく、住民の細かな要求に正面から結びつける「地方自治推護」の立場である。例えば労働力供給県だからこそ、(今日の技術革新の成果を、高校全入問題に結びつけて考えよ)教育尊重の行政があるべきである。(学卒者の就職列車を見送る父母の気持を考えてもみよ!) 基準財政需要額を下廻る市町村教育費の下で劣悪な労働力(技術革新の低賃金政策に奉仕する)を大量に供給することが「教育県」の名誉ではないだろう。一方、住民と組織労働者のとくに自治労、日教組の対自治体斗争が発展することが「地域開発の夢」を明日に結ぶ不可欠の要因であろう。

(1965, 9, 30)