

## 「20年後のかごしま」と地方自治の危機

福 丸 馨 一

### はじめに、問題の所在

『20年後のかごしま』がいわゆるビジョンとして、県政の目標をかかげ県民生活の豊かな将来を計画するものだ、というような素朴な住民感情でうけとめられている限りでは、とりたてて疑問を呈することもないのかもしれない。しかしこのビジョンを政策課題としてとらえるなら次のような問題が提起されるだろう。(i)今日の地域的諸問題は必ず日本の国家独占資本主義の運動に規定されており、単純な地域経済の分析課題ではない。つまり何故に『20年後のかごしま』がでてくるのか。この地域開発問題の本質的背景、一般にビジョンを生み出す政治経済の論理構造(思想)を考えてみなければならない。(ii)次に全県的な「過疎」のきびしい現実、また都市問題や都市化のさまざまな混乱と災害などを考えると、ビジョンがひきおこす地域社会の構造的な大変動が、果して住民生活に一そうの困難をもたらさないといえるだろうか。これはビジョンの政策構造(たとえば地方財政)について検討されなければならない。

(i)の論点はこのビジョンの背景と目標であり、結局は日本資本主義の現段階を歴史的に又は論理的にどう認識するかということになる。ところで私の今迄の地方財政問題の研究は、この意味で国家独占資本主義の問題意識が落ちていたように思う。本稿ではこのための覚書からでも始めなければならなが、直ちに埋め合されるものではないことも断っておきたい。(ii)がこの小論の主題であって、地域開発政策の具体的な地方行財政を検討しようと思う。つまりビジョンの具体的な政策構造が問題なのである。

すなわち地域開発は地方自治の従属をすすめ、地方自治体を国の開発事業の下請機関としてゆく。行政の「企業化」と広域行政により財政効率が優先させられる。地域住民の生活要求は受益者負担によって合理化されあるいは事実上のサービス低下で打ち切られる。ここから過疎・過密問題が一そう進展し住民の地域ぐるみの「貧困化」が強まる。

『20年後のかごしま』は国家独占資本主義(日本資本主義の軍国主義化)の地域政策の一環であり<sup>1)</sup>、問題の焦点は地方自治の危機であり、民主主義体制の問題でもある。ビジ

1) 宮本憲一、『社会資本論』、有斐閣、1967年、322ページ以下参照。1966年夏頃から数多くの日本の未来社会のビジョンが登場してきた。これらは共通して生産力の発展の予測を土台に社会の未来像を描こうとしている。この共通の骨子は、①技術革新による工業化の必然論、②都市化の必然論、③第三次産業革命(情報、宣伝、教育、観光などの産業化)の擁護論、④アメリカ的消費生活様式を目標とする、⑤社会資本の充実と福祉国家、⑥中央集権的官僚制の合理化論(巨大な国家を制

ジョンの描くバラ色の未来はともかく、この基本的視点にたつて、ビジョンの政策構造の矛盾をひきださなければならない。

## 1. 『20年後のかごしま』の政策構造

県下の過疎現象は全県的なものとなってきたといわれる。そして過疎対策の最も有効な手段が地域開発であるかのようにうけとられている。これに対して『20年後のかごしま』はこれをどのように扱っているのか、そしてビジョン策定の具体的な課題は何であるのか。ビジョンの主要な政策課題はその序文「豊かな生活をめざして」のなかで端的にいいつくされている。

第一に画期的な公共投資を大前提とするのべている。大型空港、国鉄新幹線、九州縦貫自動車道、大型港湾、データ通信などの先行的整備によって産業構造を高度化し、近代的臨海工業地帯の造成、果樹園芸・畜産を主体とする高生産性農業（従って広汎な零細な米・カライモ農業を外す）をめざし、大規模な海洋性の観光開発をすすめるというものである。つまり工業化(都市化)によって地域社会の近代化を実現するという、生産力主義は全国いたるところにある地域開発計画の鹿児島版である。たとえば鹿児島市を中心とした広域都市圏構想<sup>2)</sup>によれば、昭和60年には人口90万人で「緑の空間につつまれた快適な庭都市」となる。この期間に全県人口はさらに減少し165万人と想定されるから、広域都市圏ではほぼ三分の二を占めることになる。

襲する一般民主主義論)、などである。これらが組合されて日本的な福祉国家の理想が描かれる。すなわち生産の面では日本の高度成長が、消費の面ではアメリカの大量大衆消費が、国家の面(社会保障)ではイギリスの福祉国家が理想となる。

そしてビジョンに共通しているのは、日本の社会の危機の現実を目をつぶっていることである。生産力の発展は必ずしもバラ色の未来を約束しないのである。生産力の発展に適合しない生産関係が、ひきおこす社会問題や戦争などの災厄の防止を考えていない。「資本主義の生産関係の下では、生産力の発展の成果はなによりもまず資本家階級の手によって利用され、人間のえい知の所産が人間の悲惨さの新しい原因をつくりだす。急速な資本主義の工業化は農漁民から生産手段を奪い、無産の労働者を大量につくりだし貧困の社会問題を生みだしてきた。また都市化は都市問題を生みだすのである。社会資本充実政策による福祉国家への道は、一方では財政の膨脹による重税と公債インフレの危険をはらみ、他方では浪費と汚職をたえず生みだしている。加えて日本では非近代的なウクライドや政治構造が根づよく残存し、資本主義の矛盾は一そう深刻なものとなる。福祉国家は中央集権をつよめるが、日本ではこれが官僚制の強化となり民主主義の危機を深めている」

このようにビジョンは共通して、資本主義の国内問題を見すごしているだけではない。偏狭なナショナルリズムの上に立ち国際関係(ベトナム戦争、日米安保体制など)のビジョンをも欠いている。

以上の宮本氏の論旨は、わが『20年後のかごしま』の論理構造にも十分に適合するだろう。生産関係を超越した生産力主義=技術主義、そして一般民主主義(福祉国家論と官僚制の合理化)が入りこんでいる。

「全般的危機の段階で、生産力が最高度に発展して、地域の社会的分業がすすむが、地域経済の矛盾も最高度に発展する。そこで公権力による地域経済の改造が必要となってくる。地域開発は国家独占資本主義の危機に対応して登場したのである」

2) 『20年後の鹿児島』90ページ。鹿児島市はか川内市・国分市など5市12ヶ町村がふくまれる。

県民生活は一人当たり所得が全国との格差をちぢめて現在のアメリカなみの水準に達するという。「栄養豊かな食生活と快適な住居が確保される。交通，上下水道，公園緑地，保健医療，教育文化等の公共施設は広域的見地から適度に整備される」ことになる。

これでは大都市圏の出現には何等の都市問題もなく，工業化，都市化によって過疎問題も霧散してしまうかのようである。だが以上のビジョンのなかでも次のことが明確に指摘されている。①人口の一そうの減少，過疎現象の発展，これを裏づける零細な広汎な農業の没落，②都市化のなかで民生諸事業は「広域行政」として処理される。このことは「過疎を生かす」といい，或は「庭都市」論となるのである。いずれも生産力主義（技術主義）の都市化一般の近代化論であるが，のちにのべるごとく広域行政の問題は重要である。

今日すでに地域開発政策の矛盾はさまざまな問題をひきおこしている。たとえば「過疎」はたんに人口減少の問題にとどまらない。「生活水準の最低の維持が困難」になってきた。「過疎」を「過密」の反対概念として対置することで地域開発を過疎対策にすりかえるのである。過密と都市問題は都市化によって（都市の再開発をふくむ），郊外や農村部にも延長され続発している。逆に「過疎」もまた生活水準の劣悪化と限界状況にかざれば，大都市とその近郊・宅地造成区域にも僻地的状況をつくりだしている。（郊外団地の多くが生活不便を訴えているのは，過疎に悩む農村部と少しも変らない。通勤，通学の不便，公共施設の欠如など。）むしろ地域開発はこのような過疎・過密問題を促進しているといえるだろう。つまり人口の増減が問題なのではなく，生活条件の新たな「貧困化」が生みだされることを見落してはならない。多くの場合，開発行政の犠牲となっており，地域開発に伴う地域の構造的変動に対応すべき住民サービスの立ちおくれと貧困こそが問題なのである。

そこで仮にビジョンを実現するとして，それは何によって可能であるのか。「過疎を生かす」というのは農業人口の解体と流動化（不安定兼業化，出稼ぎ，流出）で過疎を一そう促進し，民生事業など財政支出の効率化を求めて広域行政を組織し都市化のなかに吸収さるべき運命をさしているのだろうか。「県民自身の主体的努力によってビジョンを実現する」というのは，まさに「強力な行政指導（中央集権化，土地没収など）や行政サービスの効率化（行政の企業化で受益者負担をつよめる）を求める」ことで，結局は「自治体行財政の充実と広域化（住民負担の増大，住民サービスの事実上の引き下げ）による」外なくなるのではないか。

しかしこれこそ現代の地方自治の危機を生みだす政策構造である。さらにビジョン実現の基本的な政策課題が，公共投資の強力な推進であるというなら，これは地方財政問題の基本的動向にかかわってくる。そもそも地域開発事業は「国と地方の行財政関係」である

から、地方自治のさまざまな問題がでてくる。ここから民主主義体制の問題もからんでくる。『20年後のかごしま』の政策構造では、このような意味の「地方自治の危機」という視点を外すことはできない。

バラ色のビジョンの夢とは裏腹に、県民生活の新たな貧困化と災害が増大し、議会をふくむ汚職が生みだされつつある。われわれはビジョンの以前に民主主義体制の危機をこそとりあげなければならなくなりつつある。（長崎国体は関係工事の増大で県議会の黒い霧を生み議長殺害事件を生んだといわれ、種ヶ島のロケット基地建設から土木事務所の汚職を生み、与次郎ヶ浜埋立工事が元鹿児島市長逮捕事件を生んでいる。住宅公社などの宅地造成事業が今夏の豪雨災害の原因ともなっている。このように考えると鹿児島の太陽国体をはじめさまざまな公共事業の強力な推進には、ことのほか民主主義体制を問題にしなければならない。）

## 2. 「過疎」の現状との関係

鹿児島県は深刻な過疎現象にみまわれているという。昭和30年代の高度成長過程では30万人以上の就業人口が県外に流出している。総人口の推移でも過去10年間に20万人の減少となり今後も一そう減少をつづけるとみられる。昭和35年から40年の短い期間をとっても県下各市町村はことごとく大幅減少傾向をたどっている。しかも大口、出水、垂水などの地域的中心都市が年平均で約千人の減少となっている。従って労働力の流出は当然この数字を上廻っており、年令区分構成では老年・婦女子の比率がますます高まっていることを示している。

県がまとめた過疎報告<sup>3)</sup>でも、人口減少により全県的に過疎現象がすすみ、最低の社会的生活を営むことが困難になっていると報告している。① 義務教育の運営が困難となり、学校の僻地化がすすみ、学校統廃合問題が県下全域に生じている。生徒数の減少で学級減、複式学級の発生、本校の分校えの格下げ、校区再編成などがおこり、通学問題や学力低下そして学校経営の非効率化などのさまざまな問題がでてくる。② 農業後継者の不足や労働力の老令化と婦女労働などで、経営規模の一そうの零細化がすすみ、耕地の荒廃がめだっている。それに農業土地基盤整備も受益者負担が難しくなっている。また賃金の高騰がこれに拍車をかけることになる。③ 交通機関が以前よりも便利になった市町村は16%にすぎないのに、不便になった市町村が32%にものぼっている。赤字路線の廃止・運行削減・無人駅化・貨物扱いの取止め等の合理化で、交通問題は深刻な社会問題になりつつある。農村部から都市えの通勤・通学ラッシュやダイヤ改悪など、県下全体にわたって住民の足が奪われている。④ 道路は市町村道の新設整備の要望がつよくなってい

---

3) 『過疎の現状と対策』県地方課，1968年10月。

る。従来人力・蓄力によっていた運搬作業が人口減少とともに動力によるようになったこと（耕作機械化）、学校統合などで通学道路の新設などの必要が生じたためとみられる。

⑤ 保健衛生はまず国民健康保険会計の赤字が約6割の市町村に生じているほか、診療所の閉鎖や医師不足の問題がある。⑥ 出稼ぎの形態転化、つまり季節的なものから永久的な就職にかわり、このため一家をあげての離村の傾向がでてきた。⑦ 市町村財政への影響は労働力と中堅納税人口の減少により、住民税や地方交付税などにマイナスとなり、さらに老令者控除の増加など事実上の「生活保護世帯化傾向」がつよまり財政負担を増大させることになる。

このように住民生活や農業の地域ぐるみの貧困化がすすんでいるのが「過疎」の現状である。しかも過疎対策なるものが、結局は行政経費の効率化をはかり企業化と受益者負担をつよめ、広域行政などの財政合理化で対応しようとしている。行政機構の再編成や人員整理、行政とくに民生事業の民間委託化など、いずれも住民サービスの実質的低下でありまた住民負担が一貫して増大するものである。

ここで繰返しになるが過疎という概念が単純に人口減少の問題として扱えられることが問題の本質を瞬時にしているのではないか。内藤正中教授は次のようにいっている。人口減少が直ちに過疎を結果するとは限らないのであり、自治省の過疎対策は人口急減対策であり「過疎」に対して有効とはいえない。開発政策の本質が変らぬなら、政策矛盾が生みだした過疎に関する対策はむしろ過疎を激化させるものである<sup>4)</sup>。たしかに近郊農村の都市化や地域中心部への公共施設の集約（合併など広域行政）はまずなによりも農業を崩壊させていくものであり、「過疎」と地域開発の関係が広域行政（財政合理化）や都市化の問題として根拠づけられるのは誤りである。

島恭彦教授は今日の過疎問題を「過密・過疎」の問題として扱われている。すなわち高度成長の必然的帰結であり資本の高蓄積から生ずる問題であると説かれている。かなり長くなるが教授の論旨を若干まとめてみよう<sup>5)</sup>。「資本の蓄積が一方では労働に対する需要を増加するとすれば、それは他方では労働者の『遊離化』によってその供給を増加する」というマルクスの言葉<sup>6)</sup>を引き合いにだされる。資本蓄積のエネルギーが高まれば高まるほど相対的過剰人口が生ずることになる。「過剰人口をはきだす源泉は、合理化と労働強化の行なわれている大工場であり、35年以降200万人もの就業人口を減少させた日本農業であり、またほぼ同じ時期に常用労働者だけでも20万人近くをほうりだした炭鉱業であり、大資本におしつぶされお互に激しい競争をやりながらともどもに倒している中小企業

4) 内藤正中、「過疎地域」、『住民と自治』自治体問題研究所 1968年1月、25ページ。

5) 島恭彦、「過疎と過密の意味するもの」、『住民と自治』、1969年1月、12ページ以下。

6) 『資本論』第1巻第7篇第23章、青木書店、長谷部文雄訳、990ページ。

である」<sup>7)</sup> マルクスのいった労働者の遊離化ということは、いまの現状にひきなおしてみれば労働力の流動化という現象であり、過密・過疎はこの相対的過剰人口の創出や滞留の形態であり、現代の貧困のさまざまな形態がその中にかくされている。しかし戦後日本の資本蓄積はともかく高水準で進行しているので、過剰人口または失業人口の形で沈澱せず、たえず流動する低賃金雇用と低賃金労働の形で存在している。

さらに教授は人口流出県では第三次産業人口が増大しているが、これは低賃金雇用の典型であり、これらの地域の相対的過剰人口の集積を表すものと推察される。労働力の流動化といっても、まず若年労働力の県外流出と大都市地帯への集積であるが、それとは別に県内でも産業衰退地域や辺境地域から地方の中心都市へ集積して行く主として中高年層の流れがある。(かごしまのビジョンで広域都市圏というのは、このような農村の荒廃をバックにして、サービス・商業・官公署など第三次産業人口が増大し県下人口の大半を吸引するということであろう)このような意味の人口集積地域が広域化された都市化の姿であるなら、まぎれもなくこれは相対的過剰人口の創出と増大である。従って過疎・過密はこの労働者の遊離化という人口流出と滞留の形態であり、地域によって過密という形をとり過疎という形をとってあらわれるのである。

教授はまた大都市の過密と貧困の集積の関係について、都市の窮乏化の象徴は住宅問題であると説かれる。レジャー、自動車、ルーム・クーラー、カラーテレビ、改良製品の冷蔵庫や洗濯器などを供給する独占資本は住宅は供給してくれない。いや住宅問題を掩いかくすために勤労者はこれら新製品とレジャーをおいもとめるのであり、住宅問題の貧困化はいよいよ深刻となる。(せまい家、危険な家、高い家賃、遠い不便な住宅、住宅環境の劣悪さなど)一方では過疎は中農階層や平野部の農村全体に拡大してゆく。商業的農業や機械化は季節的な低賃金雇用を近隣からひきつけながら、それ自体としてはむしろ不安定性をましつつ(内外の競争圧力、資本規模の増加で借入金の負担がふえるなど)、過剰労働力を吐きだす源泉となる。

「過疎・過密は単なる人口問題ではない。過剰人口の堆積と流動との様々の組合せ、貧困の様々の形態をその中にふくんでいる。そして次第にナショナルな規模で低下して行く日本の食料自給とエネルギー自給をあらわしている。これが高度成長政策と名づけられる国民的規模の合理化政策の総決算といえるだろう」<sup>8)</sup>

以上島恭彦教授の論旨をまとめてみたが、過疎問題と地域開発の関係は、地域人口の増減問題対策にすりかえることによって「適正人口規模」を行政計画によって実現しようとするのである。そのためにビジョンの政策構造においても行財政の合理化と広域行政が強く

7) 島恭彦、前掲14ページ。

8) 島恭彦、前掲21ページ。

謳われるのである。この点で「過疎」の現状とビジョンとの大きな断絶をみることができよう。

### 3. 地域開発政策の本質的背景

地域開発がどんな政策構造をとるにかかわって一つは国家独占資本主義のなかの位置づけの問題があり、さらには地域開発論の論理的構造を把えてみなければならない。しかし前にも断ったごとく、地域開発問題の政策構造とくに地方自治の問題を中心に検討することになる。（この課題では私は既に別稿<sup>9)</sup>にて所説を展開しているので、ここでは若干の要約ないし覚書の追加をすることにした）

さて地域開発政策の登場は、生産力が最高度に発展し地域経済の不均等発展やその矛盾も最高度に発展することを意味している。つまり地域の階級対立が深刻になり政治的危機も深まるので、公権力による地域経済の改良が必要となってくる。このような意味で地域開発は国家独占資本主義の危機対策の一環なのである。いいかえれば独占資本の利潤率低下に促されて登場してきたのである。これは戦前の日本帝国主義の対外膨脹と植民地経営についても同じことがいえる。ところが地域開発という言葉は、地域格差を是正するため産業構造を高度化し、よって所得水準を引き上げ雇用機会を増大させ、なかんづく農業地域の停滞性を打破るものであるといわれることが多い。「資本主義的な地域開発の主体は事実上資本なのである。したがって地域経済の不均等発展や様々の矛盾をひきおこすものである。現代の地域開発は民間投資と公共投資が必ず組あわさって行なわれるので、投資効率論と政策論または道德論が適当にミックスされる」<sup>10)</sup> このことが地域開発の本質を瞬時にするのであるが、地域開発はあくまで資本の投資戦略である。このことは地域開発政策が登場してきた背景を考えれば分るとおもう。

元来、高度成長は資本の間接生産費を上昇させ利潤率を引き下げるので、用地・用水・港湾道路などの狭隘化と不足を生ぜしめる。ここから「社会資本の充実」が求められるのであって、この独占資本の生産費や流通費を軽減すべく財政支出＝地域開発政策がうちだされてくる。これを後進地域からみれば工場誘置など地域開発のための公共投資、産業基

9) 拙稿、「地域開発問題と地方財政」、『紀要』第16号、1965年。

「地方財政における中央集権化と地域開発問題」 同紀要第13号、1963年。

「都市問題の基本的視角」 同紀要第17号、1966年。

10) 島恭彦、「地域開発の現代的意義」、『思想』 岩波書店、1963年9月、23ページ。

なおここで地域開発の道德論といっているのは「一般の地域開発論は地域ごとに後進地域の住民の願望をとりあげざるをえない。それは民間投資と公共投資との不均衡から生ずる様々な矛盾、政治的な破局を避けることを望むものである。したがって民間投資と公共投資との均衡、公共投資ならば道路や動力以外に学校や住宅も衛生施設もということになる。一般の地域開発論が将来の夢や願望をふくんで改良主義になる所以である」（32ページ）ことを意味しよう。しかしもとより現代の地域開発は資本の投資戦略であり、それは国境や地方的行政区画に制約されない高度の投資効率を実現しようとするもので、均衡成長論や改良主義はしりぞけられる。

盤整備ということになるが、資本は投資効率を求めて「分散」するのである。それは安い土地・税金・労働力など生産費引き下げが可能な場合である。地元雇用とか地場企業の育成とか地方税収の増加とか、地域の均衡のとれた発展( 民生福祉など )は全く保証がないのである。「それは( 均衡成長論 )国民的規模または国際的な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。むしろ最悪の住宅、最悪の都市、最低の住民生活であるために、資本は高度成長するというのが日本の現状である」<sup>11)</sup>

地域開発論は産業基盤の整備( 先行投資 )によって、労働力の流出や資本の都市集中などの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しているのであろうか。つまり資本制発展とは反対の反集中・反独占という仮定を立てているかのような側面がみえる。しかも多くの場合、「国民経済的見地」をいうのであれば、人口の大量流出によって労働力の「適正配置」を求めることで、離島や僻地そして一般農村部までも「過疎を生かす」はかなくなってくるのである。しかも格差を解消するような地方経済(?)の高度成長と急迫が、都市集中を求める資本制発展の下で可能だとすれば、開発の主体は一体何であるのか分らなくなってしまう。なによりも先ず私的独占の盲目的な利潤追求を制禦する政治機構の問題があるだろう。それは当然ながら民主主義体制の問題であり、このような政治過程の分析が全く見落されているといわざるをえない。だから地域開発政策の登場の背後には、独占資本主義の危機と矛盾の激化があるのである。

戦前の日本は後進地域を支配する古い地主制の利益と妥協して早くから対外膨脹政策をとりつづけた。財戦によって一挙に植民地を失った日本の帝国主義は、はじめて国内市場と後進地開発に重点をおかざるをえない一時期をもつことになった<sup>12)</sup>。昭和25年の国土総合開発法が制定され、食糧増産、河川の総合開発に公共事業の重点がおかれた頃である、しかし朝鮮戦争以後は電源開発に中心が移り、30年代は重化学工業の設備投資の激増で臨海工業地帯の造成など、太平洋沿岸ベルト地帯の産業基盤開発が促進される。( 60年の所得倍增計画、58年の新長期経済計画 ) これが大体昭和36年か7年までつづけられ、その結果人口の都市集中で都市問題が発生し、また地域格差ということが問題になってきた。政府は昭和37年の全国総合開発計画をつくり、いわゆる拠点開発方式をうちだして、これが新産業都市の構想となって現在に至っている<sup>13)</sup>。しかし地域格差の是正どころかおそる

11) 島恭彦、前掲、33ページ。引用をもう少しつづけてみよう。「現代の独占資本は必要とあればいかなる地域にも進出する。そして自ら必要とする土地を造成し、道路や港湾をもとのえる能力をもっている。しかしまたこういう領域に対して公共投資が行なわれるなら、これを最も効率的に利用するのが独占資本である。そういう能力をもたない限界企業は排除され、一般住民は最悪の都市のなかで焼き殺されひき殺されるであろう。これはしかし資本の効率計算には入ってこない。計算に入るのは輸送費や荷役費の上昇であり水や土地の不足である。これらの費用を減少させ不足を解消する公共投資が投資効率の面で第一に選択される」

12) 島恭彦、前掲、31ページ。

13) 宮本憲一ほか、「新全国総合開発計画を検討する」、『住民と自治』,1969年1月,42ページ。



べき集中がすすみ，とくに都市問題は混乱の限界点にまできている。そのため政府は67年の経済社会発展計画などいわゆる「社会開発」そして「都市政策大綱」（68年，自民党）を出さざるをえなくなってくる。

そして同じく68年10月には企画庁の「新全国総合開発計画」がだされてきた。新産都市などは政治的危機対策の意味をもってつくられたが，今度の計画は地域開発じゃなくてナショナルな規模の国土開発になってしまい，地域格差是正の目標さえかなぐりすてている。拠点開発の構想は失っていないものの，大都市に中枢管理機能を集積させ高速道路，新幹線，データ通信などの新しいネットワークを整備し，大規模な国土開発のプロジェクトを建設することで，全国を七ブロックに分け広域開発行政をすすめるというものである。このため各ブロックとも高速度の鉄道や道路網で中央と地方を強力に結びつけて，工業基地，食糧基地，観光都市など大規模開発プロジェクトを設置するというものである。

このため投資戦略としての地域開発，すなわち財政支出の一その効率化を求める広域行政が前面にうちだされてくることになる。このことは資本自由化（67年7月）以降70年安保に向う日米独占資本の政治的・経済的危機の深まりのなかで，とくに第三次防衛計画（68年）など日本の軍国主義への転化を求める米帝国主義の投資戦略，軍事戦略と結合している。もとより対米従属のもとでの日本の帝国主義的な戦略体制の問題でもある。東南アジア・韓国その他後進国との経済協力など，高度成長の国内矛盾の激化から国民の目を対外に転じさせ，深刻な階級対立や地域的諸矛盾には都市化や広域行政など欺瞞的な近代化論と大国主義を宣伝している。（明治百年記念事業，万国博覧会，そして新全総など）

『20年後の鹿児島』を以上の地域開発政策の背景に据えてみるならば，過疎対策のあれこれではなく，後進地開発の側面も看板の色があせてきつつあることが分るだろう。いやさらには地方自治と民主主義体制の重大な危機の問題が浮び上ってくると思う。もう少し具体的にいうなら，若干の地域開発効果も多くの場合は，単なる土地価格の値上りにすぎないので，ここから農地の荒廃と転用そして没収が展がり，不安定兼業化など過疎が一そう発展するのである。そして地域開発による地域社会の構造的な大変動（公害，交通，住宅の各問題のほか職業転換や出稼ぎなど）に対応すべく，地方自治体は均衡のとれた総合行政の全機能を発揮すべきときである。しかるに貧弱な財政力の地方自治体が，地域開発事業に地方財源の多くを傾けるから，財政危機（受益者負担による財政合理化や，行政の企業化などで財政黒字であってもこう呼ぶべきである）をつよめ住民負担が増大し住民サービスがいよいよ低下することになる。新産都市の悲劇といわれた宮崎市細島の場合も，その本命と目された岡山県水島の場合も，地方財政の負担は破天荒のものであった。

このように今日の高度成長の「ひずみ」と称せられるものは，たんなる「社会開発」の立ちおくれとか，生産基盤に対比される生活基盤の貧困にとどまるものではない。あきら

かに国家独占資本主義による地方自治の収奪と民主主義体制の破壊の問題なのである。そして独占資本の地域開発は、戦前では植民地支配と同義語であったが、今日では地方自治体を「国の開発事業の出先機関」として支配することである。地域住民のための地域開発はなによりも地方自治擁護の民主主義体制が前提となるだろう。<sup>14)</sup>

#### 4. 地方財政問題の基本的動向

ビジョンが最も強調していることは、すなわち実現のための政策課題は、公共投資の財政資金を自治体行財政の充実と広域化によって賄うというものである。この地方財政の充実は地方税の増徴であり、或は行政の効率化や企業化によって住民の受益者負担が強まることである。或はこの合理化によって住民サービスが低下し切捨てられることを意味する。広域行政は地方自治体の財政を全面的に支配し中央集権化しながら、開発行政のための経費効率を高めつつ財政の合理化を総括し、地方自治体を国の出先機関化するものである。これは先にのべた投資戦略そのままの地域開発政策である。このうち例えば学校統廃合はこの種の「合理化・広域化」の典型である。児童生徒の通学難や通学費負担という住民の立場は後廻しになる。これこそ国鉄や私鉄の赤字線廃止・合理化と同じことである。このように過疎対策なるものは財政経費の合理化であって、住民生活の面では過疎問題を促進しているようなものである。

このほか行政機構それ自体の合理化がすすむことになる。市町村合併や広域圏の設定をはじめ、課や支所（出張所）の改廃、事務機械化と人員整理が行われる。部落統合問題もあるが、一つには末端行政の下請け組織に対するテコ入れ再編である。行政事務の民営化（委託化）などは「行政の企業化」そのものであり、民生事業を企業採算ベースに移しかえる特別会計、公社、公団、事業団なども、財政投融资によって「受益者負担」を完徹することになる。（住宅供給公社などの分譲価格が高いこと、国民健康保険や水道事業・交通事業の値上げほか）またこれとは逆の結果をもたらすが、地域開発や産業振興の面では同じく財政投融资事業が、特定企業の利権を誘導し不当に安く払い下げることになる。造成された土地が住民生活とはかかわりあいのない営利企業に提供されることなど、開発事業の財政の仕組みからみれば蓋ろ当り前のことである。（与次郎浜など埋立事業は公営の一軒の住宅をも提供しないだろう）さらにこのような企業的行政はもとより独立採算制など営利原則によることで、住民サービスが「高くつく」ばかりではない。開発事業がさまざまな地域的構造の大変動をひきおこしても、投資効率の計算に入らない市民生活の諸問題を「財政危機」を理由にかえりみないばかりか、この種の市民的要求についてさえ「企業化」をもって答え収益事業化してしまう。（公害防止事業などがこの系列に入らぬだろう

14) 島恭彦，前掲，33ページ。

か） 加えてこれらの開発事業がしばしば住民生活の上に多くの災害をおよぼし、いわゆる天災にかえてしまうのである。あまつさえ開発事業にはしばしば汚職と黒い霧がかかることは一般によく知られている（考えるところ、企業行政が民間企業と結びつき易いというのが原因ではなかろうか）。

今日の開発行政の実態は、このような財政支出の効率化、行政の企業化によって、資本の投資戦略としての地域開発に結合していく。広域行政はこれら「企業化」の総括であり個々の住民負担はもとより、伝統的な市町村などの行政区画毎の「地元負担」をも非能率的なものとして合理化する。すなわち個々の地方財政の貧困（住民負担の増大も意味する）を分解し、財政力や起債負担力を引き上げ人口増加（行政上の）や財政規模の拡大をもとにして、開発事業の広域化に即応しようとする。かくてみせかけの繁栄と都市化のなかで、地方自治がスマートに（？）破壊され「強力な行政指導」が進行する。『20年後のかごしま』の具体的な政策課題は、この意味ではたんに空想的なものではなく、まさに地域開発政策として住民収奪と地方自治の破壊をおしすすめることである。

ここで44年度県予算（当初）の性格をみることにしよう。議会えの提案理由にはまずこうのべている。「44年度当初予算はさきに策定した『20年後のかごしま』の長期ビジョンを基調とする長期的展望のもとに、当面の県政の重点施策を中心に、特に財政需要の大きい新空港の建設、国体施設の整備に本格的に着手することにし、一方これらの臨時的財政需要が他の事業に影響をおよぼすことのないよう充分配慮しながら、効率的重点的に財源配分を行ない-----。」このうち重点事業として、空港・道路・港湾・鉄道・水資源など「発展基盤の整備」や観光事業など「産業の開発」をかかげている。もとより社会福祉、生活環境など「地域社会の建設」と、国体をふくめて「青少年の健全育成と教育振興」を謳っている。

① 当初予算の基本的性格としては、828億円の規模は大型予算というべきで、昨年当初に比べて119億円（16.9%）の増加である。昨年当初予算の42年度当初との伸びは47億円（7.5%）であった。なお昭和30年頃の予算規模対比では約8倍の膨脹であり、この期間に県税収入は10倍ちかくにもふえている。② 才入面では国庫補助金と交付税で8割に達している。交付税の伸びが約20%と最も高いが、県税の伸びも低くはない。そして起債が一躍2倍以上になっていることも、この大型予算の将来を象徴しているようである。

③ 性質別支出では人件費の増加より普通建設事業費の増加分が大きい。（40億と44億円でこの両方で財源増加分の大半を喰っている）具体的には新空港（5億）、道路整備（73億）、港湾（20億）、河川・治山等の国土保全（34億）など本格的な公共投資があり、このほかにも土地開発基金（4億）の創設や公共用地取得のための先行事業（約5億）特別

会計がある。このうち道路・港湾の県単事業は僅か10億円にもみたくない。なお太陽国体について約10億円の体育施設を計上している。④ 一方で農林水産関係は「特性を生かした産業」開発で、畑作など土地基盤整備に比重をおいているが、農業金融対策など財政投融资が目立っている。⑤ 「地域社会の建設」は問題の過疎対策であるが、対策費総額約2億円余のうち市町村への貸付けと離島開発費が各々1億円である。のこり僅か数千万円で全県下の過疎対策を賄うことになる。このうち学校統合による教員定数の激減緩和並びに遠距離通学生徒の自転車購入補助とバス購入補助の措置合計額は1,367万円であり、バス購入補助は1町分75万円で一台のタクシーの購入価格である。民生諸関係もたとえば保育所の整備は、過疎化のなかで大都市並みに要望がつよまっているが、県下で3ヶ所分合計150万円を組んでいる。いや過疎対策費それ自体が「市町村の過疎対策に要する資金の貸付」として企業的融資の形をとるのである。その他「太陽の子」運動、成人病対策、交通安全施設、広域消防体制などがあるが、とくに住宅建設費（7億）の半分は供給公社への貸付けで、徹底的な融資化がはかられている。⑥ 教育予算は、教育センターの追加建設（1億）など管理体制の強化をはかり、国体関係を奮発している。しかし象徴的なのは明治記念館建設「準備費」が全県下の学校過疎対策費と見合っていることであろう。

しかもこの県財政の基本動向は、さきにのべた開発行政（20年後のかごしま）の基本政策によることは知事の提案理由にもあきらかなことである。そこで国家予算との関係で今日の地方財政を考えてみなければならない。宮本憲一氏は44年度国家予算は、まず70年安保を前にして治安対策、軍事力増強の予算であるとみられ、第2は新たな地域開発のため公共投資が非常に増額されていることを特徴としてあげている<sup>15)</sup>。さらに未曾有の税の自然増収が予想されるのに、国債の減額や減税には僅かしか廻していない。このような経費膨張と大型予算が、サラリーマン減税などの国民的要望を無視し、70年問題の軍事戦略・投資戦略の支出を増加させているとみられる。宮本氏はさらに国による地方財政の統制強化をとりあげ、とくに現行交付税制度改定問題<sup>16)</sup>を指摘される。これは一部の地方財政の黒字好転論によることが考えられるが、地方財政の今日の危機指標は才出入の帳尻の黒字だけではみられない。

国家予算全体を通して国民の受益者負担（公共料金の値上げ、食糧制度の改廃問題など）が強化され、実質的経費削減は住宅建設ほか民生諸関係を一貫していえることである。この方向が地方財政全体にもいえることで、「今日、地方財政が膨脹し税収が上っている

15) 宮本憲一、「44年度予算と地方財政」、『住民と自治』1969年3月、12ページ。

16) 宮本、前掲、15ページ、44年度予算編成過程で提起され今年度は変えられなかった。内容は第一案は景気循環に応じて交付税をプールしておくというもの、第二案は現行税率32%を30%ぐらいに引下げようというもの、第三案は現行の国税三税の一定割合では弾力性が大きいから国税全部の一定割合にかえようというもの。いずれも国家統制を強化する意向であり、また政府の「地方財政好転論」にもとづくものである。

ことは事実です。今年の財源だけをとれば6割自治ぐらいに一般財源が確保され、各地方団体とも年度末に予想以上の自然増収がでています。住民の側からいえば、住民税負担が増えており財政は膨張しているのに、何故自分達の要求が実現しないのかということになります。」<sup>17)</sup> これについて宮本氏はこの10年間に地域経済の様相が一変し地方財政が対応し得なくなっていることをあげられる。とくに都市周辺部への人口の大量集中で住宅・教育施設などの需要がふえ、交通事業など公営企業の赤字問題が深刻化している。一方農村は過疎化が進展し税収の減少や行政の最低水準が維持できなくなってきた。この前提にたつて、地域開発中心の財政膨張、住民負担の増大、財政の中央集権化、そして実質的な財政危機の問題が特徴的にでてきたとみられる。

これらの特徴を総合すれば、住民生活へのサービスの引き下げと住民負担の増大など、住民生活の一その貧困化のなかで経費膨張がすすみ、交付税の補助金化など開発事業の財源強化がはかられ、民生事業の企業化と合理化によって「地方財政の黒字」が生まれているとみられよう。（特別会計の大幅赤字は普通会計の黒字とあわせてみるべきで、また地方債の激増も考えなければなるまい。） 過疎市町村の財政構造について、岩元和秋教授の見解<sup>18)</sup>はかなりきびしい。岩元氏によれば自主財源とくに地方税の比率が著しく低いこと、自治省の調査を例としてみれば昭和35年度の30%に対し40年度は15%以下になっており、逆に依存財源は64%以上であるという。ついで支出構造の特徴として扶助費・失対事業費・災害復旧費が多いこと、普通建設事業費では農林水産費が高いことなどをあげられる。「過疎町村では基幹労働力の流出で住民の窮乏対策が高まり、防災活動の不足で災害が重なり、貧弱な財政から農業投資をすると、財源は枯渇し他の行政に手が廻らなくなる」とみられ、「財政資金の効率運用によってしわ寄せを受けるので、（過疎対策は）その面から過疎化が促進される」という。鹿児島県下の市町村財政<sup>19)</sup>についても、地方税収の比重の低下がみられ、31年の29%から40年の17%へと激しく減じており、町村では12%平均となっている。そして国よりも県支出金への依存度が高まり財政の中央集権化が滲透していることが分る。

なお43年11月には「過疎地域振興法」の要綱案がだされてきたが、これは過疎地域振興の総合対策だとしながら、たとえば基本目標のなかで、生活環境の整備については公共施設の重点整備や拠点地域相互間の交通通信の整備を図るとあり、広域行政と開発行政を中心にすえている。しかも道路についても拠点都市との連絡を主題とし（従って地方道の整備よりも基幹道路が重点）、遊休農地の活用（農地法無視の）などをあげている。これに伴う財政措置は国の負担割合を当分の間だけ若干かさ上げするというが、これも道路・港

17) 宮本、前掲、16ページ。

18) 岩元和秋、「過疎と地方財政」、『都市問題』東京市政調査会、1969年7月、62ページ。

19) 『市町村財政状況資料』県地方課、1966年11月。

湾など特定事業を指定し、地方債など多少の交付税えの算定を認めているが、結局は「企業誘置に伴う利子補給」をさしている。

なお県下で過密問題をかかえる鹿児島市の財政問題は割愛せざるをえないが、住宅問題の深刻化で三世帯に一世帯は住宅難だとみられ現在約1万戸の住宅不足がみこまれている<sup>20)</sup>。これに対し市営住宅の年間建設計画は200戸未満で、住宅難解決には気が遠くなるほどの年月がかかることになる。加えてシラス災害の続発、地価騰貴と市民の安住の家はどこにもないことになり、いよいよ遠く不便な危険な高い価格の家を求めて苦悩することになる。一方では鹿児島・谷山臨海工業地帯の造成や与次郎ヶ浜埋立事業などに莫大な財政資金をつぎこんでいる。このように地域開発事業は市民生活のノド元を押えるような深刻な矛盾を生み出している。

## 結 び

地域開発政策の具体的な目標が、経済発展という資本の要求実現であることは明らかである。そしてこの政策構造の展開過程が地方自治の収奪であるからこそ住民生活の全面破壊と貧困化がもたらされるのである。過疎問題も都市問題もこの意味での政治の貧困、民主主義の危機の産物である。戦前の日本帝国主義の植民地経営はこの地域開発（鉄道、発電所、重化学業、港湾の建設）をテコとして行なわれた。今日のわが鹿児島県の『20年後のかごしま』が決して地域的均衡を実現するものではないとしたら、国民経済上または国際競争と投資効率のなかで何をもたらすのであろうか。さらに資本制的地域計画が必ずしもストレートに実現するとはいいきれない。現に国家予算の軍事化と後進国開発が、日米安保条約の延長のなかで政策主題となりつつあることを考えれば「画期的な公共投資」もそれ自体不安定なものとなるだろう。そして沖縄と結んで東南アジア開発協力のなかに地理的に位置づけるなら、『20年後のかごしま』が新植民地経営の国際的拠点としての理念（帝国主義の）がいくらか定着してきそうである。ビジョンの軍国主義的展開をささえるものが、「明治百年」の志気昂揚であり、貧困地域から脱却しようという国家主義的膨脹政策のイデオロギーの再編である。

「明治百年、太陽国体、20年後のかごしま」という一連の国家主義的開発政策であって、軍国主義的中央集権化えの道を歩もうとしている。たとえばビジョンの市町村版の作成が全県下に画一的に急がれているが、これは国と県の関係はもとより国・県による市町村行財政の支配の強化のなかで、ビジョンまでも中央集中するところに問題の本質があるといえよう。

とはいえ住民生活の貧困化ことに過疎問題はビジョンとは裏腹に深刻な様相を呈してい

20) 『鹿児島市政の現状と問題点』，鹿児島市職員労働組合，1967年7月。

#### 福丸：「20年後のかごしま」と地方自治の危機

る。「過疎」も都市化も地城開発のなかで政策矛盾がひろがり、生活水準を維持する行政の最低基準が崩壊しつつある。埋立事業と農地没収による土地造成や高速道路の開発は、地場産業ことに農業の生産基盤を破壊し、地価高騰で農民も市民も追放され、他方で公害と災害が続発し、交通事故や交通問題などが県下全域にひろがり、さまざまな「貧困化」が発生している。ここから地域ぐるみの住民の暮らしと生命を守る闘いの運動基盤が拡大していく。

それは戦後日本資本主義の軍国主義化に対する最後の防波堤となる「地方自治」を守る闘いの今日的意義をものごといている。そして政党次元のまたは労働組合セクトの地方議会の勢力問題ではなく、議会の官僚化と腐敗に反対し戦後民主主義の体制を守ろうとする、広汎な地域住民の統一戦線の問題である。さらに「地方自治の危機」が安保体制の下でおこってくるのであり、アメリカ帝国主義とこれに追随する日本の軍国主義化に反対すること、従って安保体制そのものに反対する民主主義擁護の問題である。かくて70年問題、安保・沖縄が「20年後のかごしま」の分岐点となるのではないか。 (1969.9.6)