

地域開発は何をもたらしたか

——岡山県南地区の経済・財政
の変貌を通じて考える——

坂 本 忠 次

はじめに

戦後日本経済の高度成長と今日の「GNP大国」日本をもたらした政策の中で重要な部分を占めるのが中央各省の行う産業政策や地域開発政策であったことは、前稿でもふれてきたところである⁽¹⁾。本稿では、これを特に1960年代、70年代を中心とした地域開発政策を通じて地域の県民所得にどのような効果を与えたのか。特にこの時期の開発方式に特徴的な拠点開発政策は、いわゆる素材型・臨海型の産業の外からの誘致——外来型開発ともいわれている——を通じた工場立地政策を中心に行われたのであるが、これは、伝統的な地場産業や中小企業などを中心とした地域の産業構造にどのような影響を及ぼしたか。その自治体への経済的並びに財政的波及効果はどうだったのか。公害・環境問題等地域自治等における社会的費用の増大を含め国と地方自治体間における地域開発のバランスシートをどのように考えたらいいか。

(1) 拙稿「地域開発と地方行政(1)——拠点開発と岡山県南地区にみる特徴点——」

『岡山大学経済学会雑誌』第22巻第2号、1990年9月。なお本稿はその(1)に相当するものである。この分野の筆者のこれまでの研究経過については、同上論文注(1)(34ページ)を参照されたい。

また、この時期の広域合併問題——百万都市構想とその挫折——の経験から今日われわれは一体何を学ぶことができるのか。などの諸点について、この時期の地域開発の「モデル地区」の一つとされた岡山県南地区に例をとり、今日の時点に立って改めて総合的な検討を加えたい。そうして、四全総を通じ多極分散型国土の形成や地方分権化・地方自治の強化が課題とされる中で、従来の外来型開発に代る内発型開発のあり方とは何か、また、真に住民が「定住できる」地域社会の形成はどのようにして達成できるのか、などの諸点についても、考察していく手がかりを得たいと思う。

1. 岡山県南地区の開発とその波及効果

地域開発の地元経済に及ぼす影響をめぐっては、(1)大手企業を中心とした工場誘致政策のもたらす地元経済への波及効果——いわゆる外来型の開発がもたらす問題——、(2)国と地方（県・市町村間を含む）の公共投資と財政収入＝税収のバランス、(3)地域開発のもたらす便益と公害・社会的費用との関係、(4)広域行政と住民意識の変貌・市民参加をめぐる問題等がある。

まず、(1)の問題からみておこう。すでに前稿でも述べてきた通り、岡山県は、1950（昭和25）年の国土総合開発法に基づく特定地域開発の時代、より具体的には三木（行治）県政第1期の時代（1951・4～1955・3）から地域開発を国に先がけ進めてきた。特定地域開発の岡山県版といわれるものは、1954年完成の旭川ダム建設事業であったが、倉敷市水島地区の開発に着手するのは1950年代前半の1952（昭和27）年頃からであった。この開発の経過については、すでに本学部の水之江・竹下両教授をはじめとするいくつかの研究があり⁽²⁾、筆者も前稿で若干ふれたので本稿では省略するが、1964（昭和39）年1月30日、岡山県南新産業都市地域の指定が行われ、その前後当時の三木行治県知事を中心とした県及び倉敷市（大山茂樹市長）などの努力を通じ1971年までに鉄鋼・石油・石油化学・電力など計72の企業（1989年までに

計89の企業)が設立を調印し、操業を開始した⁽³⁾。

1960年度～70年度の水島地区進出企業の設備投資は、総額約6,530億円に達し、上記のほか従来からの自動車産業及び下請関連事業所を含む全事業所数は1961年の275から1970年の505へと約1.84倍に、製造品出荷額では同期間に451億9,400万円から6,623億1,800万円へと約14.65倍にも増大した。また、全県に占める製造品出荷額の割合は、1961年の15.9%から1970年の45.1%へと約4割5分に達するに至っている。ただし、1970年次の時点で鉄鋼業1,872億8,000万円(28.28%)、石油製品製造業1,725億5,300億円(26.05%)、化学工業1,481億6,900万円(22.37%)、輸送用機械器具製造業945億4,600万円(14.28%)と、この重化学工業部門4業種で全県製造品出荷額の90.98%(約91%)と実に9割を占め、岡山県製造業の著しい偏在性——業種別・規模別——を示すに至ったのである⁽⁴⁾。

県民所得についてみると、開発前の1955年度から10年後の1965年度までに名目額では岡山県は2.91倍で全国水準(3.5倍)を下まわったが⁽⁵⁾、1965年度から1974年度までの9年間には、5.14倍と同期間の全国の伸び(4.47)を上まわるに至っている。また、1人当たり県民個人所得でも、1965年度の26万3,000円(全国25万9,000円)から1975年度の121万5,000円(全国120万

(2) 水島工業地帯形成の先駆的研究には、水之江季彦・竹下昌三『水島工業地帯の生成と発展』風間書房、1971年(原型には、岡山大学地域経済研究班・竹下昌三「水島工業地帯生成発展過程の研究」(上、下)、岡山大学産業経営研究会『報告書』第4集、所収、1968年がある)。その後の岡山県『水島のあゆみ』1971年、『岡山県史』現代Ⅰ、1980年、現代Ⅱ、1989年、なども参照されたい。

(3) この間の企業誘致の経過については、上記文献のほか、三木行治『私なき献身——三木行治の生涯』故岡山県知事三木行治顕彰会、1966年、なども参照。

(4) 日本銀行岡山支店『岡山県金融経済史』1972年及び、『岡山県史』現代Ⅱ、132-133ページ。

(5) 旧県民所得の標準推計方法(経済企画庁)による推計結果である。『岡山県統計100年史』岡山県企画部統計課、1970年。なお、国民所得は、経済企画庁、『長期速及推計 国民経済計算報告』(昭和30年～44年)、1988年、による。生産所得、分配所得とは数字に若干の異同がある。

円)と全国水準を僅かに上まわると共に、伸び率でも4.62(全国4.63)とほぼ全国並みの伸び率に達している⁽⁶⁾(いずれも名目額)。なお岡山県の1人当たり県民個人所得の地域格差指数は、1974年度から全国水準をやや上まわるに至った⁽⁷⁾。いずれにしても、地域開発による岡山県の農業県から工業県への転換は、県民所得のマクロ的な伸びの面では一定の成果を上げたといえよう。

このように、岡山県南地区がいわば“新産の優等生”と呼ばれるように、工場誘致とこれにともなう工業出荷額や県民所得の伸びでは一定の成果を上げる中で、工場誘致策の地域への波及効果がどうであったかが課題となる。この点をまず就業構造の変化からみよう。表1は、岡山県就業人口と産業別構成比の推移を拠点開発の始まる1955(昭和30)年から1985(昭和60)年の30年間についてみたものである。15才以上の就業人口は1955年の79万5,257人、1975年の85万3,806人、1975年の91万1,239人、1985年の93万7,529人へと上昇している。同期間に第1次産業就業人口の構成比は、50.7%(うち農業就業者48.7%)から1970年に25.6%(同様に24.9%)と約半分に、1985年には11.7%(同様に11.1%)と激減している。林業、狩猟業についても1.1%から0.3%へ、漁業、水産養殖業についても0.9%から0.3%へと減少を見せている。

これに対比して第2次産業については、1955年の20.8%から1970年の34.7%、1985年の36.3%へと増加している。このうち鉱業は、この期間構成比を減じ(0.9%→0.2%)、建設業は3.5%→7.2%→9.5%と増加した。一方製造業は3.1%から19.3%に増大している。金融・保険、不動産業、運輸・通信業などもそれぞれ増大している。公務従事者数は停滞的であるが、1975年以降他に分類されないものを含めており、3%台の水準で推移している。

(6) 経済企画庁調査局編『地域経済要覧』1976年による。

(7) 同上資料による。

表1 岡山県就業人口と産業別構成比の推移 (15歳以上就業者数, 人, %)

年次 産業	1955年	1960年	1965年	1970年	1975年	1980年	1985年
	総数	795,257	836,523	853,806	932,052	911,239	924,525
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
第1次産業	50.7	43.1	34.4	25.6	16.7	13.2	11.7
農業	48.7	41.6	33.6	24.9	16.1	12.5	11.1
林業, 狩猟業	1.1	0.8	0.3	0.2	0.3	0.3	0.3
漁業, 水産養殖業	0.9	0.7	0.5	0.4	0.4	0.4	0.3
第2次産業	20.8	25.8	29.7	34.7	37.0	36.6	36.3
鉱業	0.9	0.9	0.6	0.5	0.3	0.2	0.2
建設業	3.5	4.8	5.5	7.2	9.3	9.9	9.5
製造業	16.4	20.1	23.5	27.0	27.4	26.4	26.6
第3次産業	28.4	31.1	35.9	39.7	46.1	50.2	51.9
卸売・小売業, 飲食店	11.3	12.7	14.4	15.8	18.5	20.2	20.1
金融・保険, 不動産業	1.1	1.2	1.6	1.7	2.3	2.6	2.8
運輸通信業		4.3	5.3	5.9	6.2	6.3	6.0
電気・ガス・熱供給・水道業	4.2	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6
サービス業	8.8	10.0	11.4	13.1	15.3	17.2	19.3
公務	3.0	2.4	2.7	2.7	3.2	3.3	3.2
分類不能	0.0	0.0	0.0	0.1	0.2	0.0	0.1

注) 1. 『岡山県統計年報』各年度による。各年国勢調査の数字である。
 2. 1975年以降分類が少し細かくなり、卸売・小売業には飲食店を含み、電気・ガス・水道業に熱供給を含むこととなった。また、公務は他に分類されないものを取っているので若干の異同があると見られる。

以上の就業人口の推移からも明らかな通り、地域開発時代——拠点開発以降——からの約30年の岡山県の産業構造の変貌を要約的に述べるとすれば、

第1に、第1次産業では農林漁業の就業人口の激減と農業（耕種及び畜産）粗生産及び畜産などの粗生産額の増加（従って1人当たり粗生産額の上昇）が認められる。

第2に、第2次産業では建設業と製造業は伸び就業人口の構成比も増加したが、鉱業は減退した。ただ、製造業における鉄鋼・石油・石油化学など特定重化学工業——素材型・臨海型のいわゆる重厚長大型産業——に特化したいびつな構造が認められるのである。また、同一県内にも県南と県北部・県中部など工業発達をめぐる地域格差の拡大が見られたことも注意される。

第3に、第3次産業の就業人口の伸びが大きく構成比も全就業者数の5割を超えるに至っている。水島工業地帯の背後に位置し、交通の拠点性の高い県南の二大都市（岡山市・倉敷市）を中心に卸売・小売業、金融・保険、不動産業、運輸通信、サービス業などの発展がもたらされたのである。

ところで、地域開発・外来型工場誘致が、地域経済にどのような影響を及ぼしたか、その波及効果をめぐっては、地域開発着手後何年か経過して後、日本銀行岡山支店・同調査局が調査を行っている。また、外来型企業は、地元の中小企業にもどのような波及効果を及ぼすかについては、本学部の竹下昌三教授がかつてくわしい調査を行っている。まず、前者の日銀支店の報告書では、地域開発の地元経済に対する波及効果について、(1)石油精製・石油化学などは地元企業との結びつきが少なく、(2)鉄鋼は徐々に地元へ発注を増加し、(3)自動車・造船関係の地元との結びつきは強くなっていること、また、(4)とくに建設業者への波及が最も大きくなっていること、(5)雇用面では、進出企業が労働力の60%を県内から調達し、労働力需給の逼迫がもたらされ、不足人員を農村地区からの中高齢層や若年女子層に求めていること、などを指摘したのである⁽⁸⁾。

この点については、当時の竹下教授の調査でもほぼ同様な結論が導かれている。教授は、かつて水島地区の工業開発が自治体経済にどのような影響を与えたかについて調査された⁽⁹⁾。特に三菱自動車工業（株）水島自動車製作所とその重要な下請企業26社との下請関係の現状を文字通り現地に「足を運んで」地道な調査をされてその問題点を指摘されたのである。

確かに、千葉、鹿島など他の「新鋭」重化学工業地帯、豊田など自動車工業地帯などにおける経済的波及効果などに関してはこれまで学界でいくつか

(8) 日本銀行岡山支店・同調査局『地域開発の地元金融経済におよぼす影響——水島地区工業開発に伴う波及効果の調査』1968年12月、40ページ以下。

(9) この調査は、広島通商産業局・岡山県『三菱自動車工業（株）水島自動車製作所系列診断報告書』1972年、としてまとめられている。

調査研究も発表されており、「新鋭」重化学工業のうち石油精製・石油化学などは地元との結びつきがなくガソリンスタンドなど販売部門を除いては波及効果が少ないことが指摘されている。一方、鉄鋼業については、重層的な労働力の下請構造を通じて徐々にではあるが地元への発注となってあらわれる⁽¹⁰⁾。一方労働力雇用の面では、大企業の基幹労働力（常用工）は大学卒の技術労働者、ホワイトカラー層が中央をはじめ他地域から調達されるが、下請関連企業の労働者（一次下請、二次ないしは孫下請）は、周辺地域——水島では通勤時間一時間圏の新見、高梁、備中、美星、矢掛、真備辺——の農村からの農家の出稼ぎ型労働力が中心をなしたのであった。下請企業を通じてマイクロバス通勤を行うこれら農家労働力の中には、日帰り型、週勤型（帰土月来型）、3～6カ月雇用型と様々なタイプが見られるが、いずれにしても雇用形態は、日給ないしは日給月給制で賃金水準も低く不安定な雇用形態が多く、農業生産における基幹的労働力の調達面で大きな影響を与えたのであった⁽¹¹⁾。もっとも、鉄鋼と自動車産業とは竹下教授のかつての診断調査からも明らかな通りその下請系列との関連ではニュアンスを異にしている——自動車産業の方が一般的には関連工場のすそ野が広い——ことは明らかであろう。しかし、いずれにしても、これらの企業における労働力市場の二重・三重の重層型ないしは分断型の形態を、誰しも否定することはできなかった。

(10) 例えば、道又健治郎編著『現代日本の鉄鋼労働問題——鉄鋼労働力の重層構造と再編・陶冶の実態——』北海道大学図書刊行会、1978年。島崎 稔・安原 茂編『重化学工業都市の構造分析』東京大学出版会、1987年。伍賀一道『現代資本主義と不安定就業問題』御茶の水書房、1988年、などを参照。

(11) 中四国農政局、「地域開発の進展と農村構造の変ぼう——工業集積の進展に伴う労働力吸引と農業における対応策を中心として」（昭和54年度地域農政推進調査報告）27ページ以下、参照。

2. 国と地方の公共投資と税収のバランス

つぎに、地域開発が地方自治体の経済、より直接的には地方自治体の財政を潤すことになるかどうかをめぐっては、開発当初からいくつかの論議をみたことは周知のところである。この論点をめぐっては前稿でも若干ふれたが、一般的に地域開発が地方財政に及ぼす直接的・間接的影響についてはほぼ三つの局面での検討が必要である。その(1)は、国と地方（府県と市町村）の公共投資と税収のアンバランスをめぐる問題、(2)府県・市町村間の行財政関係の変化をめぐる問題、(3)地域開発にともなう地域社会での便益発生と一方での公害・社会的費用の発生との関係をめぐる問題、などがあり、いわば地域開発のバランスシートといわれてきたものである。

大分県の新産業都市建設（特に地域開発初期で8号地訴訟問題以前）などと並び新産業都市建設のモデルと呼ばれた岡山県南地区ではあったが、地域開発の財政をめぐっては、水島工業地帯の開発にともなう国と地方（県と当該地区の市町村）間の公共投資と税収のアンバランスをめぐる問題が、開発当初から論議された。この点を最初に問題提起したのは、日本銀行岡山支店・同調査局であったと思われるが⁽¹²⁾、その後荒木栄悦氏らをはじめとする岡山県関係者もこういった見解を表明するに至った⁽¹³⁾。なお、この問題については、かつて竹下教授他が調査された報告書もある⁽¹⁴⁾。

当時の岡山県の開発行政関係者の云い分をまとめてみると⁽¹⁵⁾、

水島開発にかかわる投資は、昭和28年度以来、44年度までに、総額566億6,500万円に達している。その内訳は、国が約95億円（16.7%）、県が約278億円（48.9%）、市町村そ

(12) 先の日本銀行岡山支店・同調査局の報告書（注8）をさす。

(13) 岡山県『岡山県の地域開発と行政の対応』1971年10月、及び荒木栄悦「開きすぎる国と地方団体——新産都のバランスシート」『時事通信』地方行政版、1966年6月13日。

(14) 例えば竹下昌三「工業開発と自治体経済」『経済社会の変動が地方自治体に与えた影響に関する調査研究報告書』地方自治協会、1974年、所収参照。

(15) 以下は、岡山県『水島のあゆみ』1971年10月、367ページによる。

他の地元負担は、約194億円(34.4%)となっており、県は、実に、水島地区公共投資の50%近くを負担している。このことは、水島開発がその国家事業の性格をもつものであるにもかかわらず、いかに県が積極的な姿勢でのぞみ、苦しい財政事情の中で、いかに県が財源の効率的運用に努力を傾けてきたかという苦勞を物語るものである。〔中略〕

一方、このような開発事業によって培われた税源についてみると、すでにみたように、昭和35年度以降44年度までの10か年間における水島地区の租税収入は、総額2,234億円に達し、国税2,004億円(89.7%)、県税96億円(4.4%)、市税134億円(5.9%)という内訳で、国税収入は実に約90%を占めている。すなわち、先にみた、開発投資の分担とは全く逆の結果が出てくるのである。

つまり、当時の岡山県の主張は、(1)国は、国税における揮発油税、関税など、水島地区に特殊な税目を含め租税収入の約90%を占めるのに、県税4.4%、市税5.9%と開発に伴う租税収入は、投資の分担とは全く逆の関係になっている。(2)地方自治体は、工場誘致条例等による地方税の税制優遇措置(租税特別措置)をかなり行っている。(3)環境の整備、公害防止対策など背後地の整備に関する投資のほとんどを、県はじめ地元が負担している状況である。したがって、(4)国がより積極的な資金対策をたて、地方財政への温かい手をさしのべる配慮をしなければならないのではないか。およそ以上の点にあったとみられるのである。

地域開発財政における国・地方間の公共投資と税収のアンバランスは、岡山県南地区の例にみられる通り確かに地域開発当初顕著に認められた⁽¹⁶⁾。このようなアンバランスは、第1に、地域開発当初の時期には経費面で国・地方が3対7であるのに対し、税収面では7対3といった我が国の国と地方の財政関係の著しい交錯過程がみられていたこと、第2に、県税収入は、当初県民税、事業税などの伸びが低く、軽油引取税など目的税に大きく依存していたこと、第3に、1960年代中ごろまで県歳出の伸びが全国平均を上回っていたこと、などを反映していたとみられる。

(16) この点については、かつて筆者も指摘したことがある(拙稿「倉敷市の財政」講座『現代日本の都市問題』7.吉岡健次編「都市問題と自治体行政」、1970年、所収)参照。

また、とくに県税収入の増加が国や市町村に比べて相対的に小さいこととあわせて、地方債（＝新産債）などに大きく依存せざるを得ない構造になっていたこと、一般会計よりも公社・公団の事業に期待するところが大きかった点にもあったと思われる。事実、地域開発の財政への影響は、県内の拠点地域の開発だったため、県よりも水島工業地帯を抱える倉敷市の財政により大きな影響を与えていくのである。

表2は、水島工業地帯からの倉敷市の市税収入の状況を示したものである。同地帯から納入される市税収入では、企業からの固定資産税が最も大きく（但し奨励金を含む）、続いて市民税個人分、市民税法人分などの順となっている。ほかに電気ガス税、都市計画税、特定重要港湾水島港から船舶の総トン数に応じて徴収される特別とん譲与税収入もあった。倉敷市税に占める同地帯からの税収の割合は、旧倉敷市分で30%台、1967年の3市合併以降旧児島、玉島市分を合算し40%台から50%台へと一挙に上昇し、工業開発に伴う税収への寄与分は、誘致企業への奨励金支払いにもかかわらず市財政にお

表2 水島地区市税収入の状況 (単位：100万円，%)

年 度		1964		1965		1966		1967		1968		1968	
倉 敷 市 税 (A)		2,224		2,748		3,386		4,282		5,773		7,554	
水 島 地 区 の 市 税 収 入	市民税（個人）	114	16	141	14	190	14	311	16	384	14	396	11
	市民税（法人）	46	6	56	6	115	8	260	13	264	9	418	11
	固定資産税	457	64	656	67	889	65	1,190	59	1,834	66	2,714	66
	軽自動車税	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15	0
	たばこ消費税	4	1	5	1	6	0	8	0	10	0	20	0
	電気ガス税	43	6	62	6	80	6	85	4	90	3	202	5
	都市計画税	15	2	23	2	36	3	78	4	98	4	143	3
	特別とん譲与税	35	5	43	4	62	4	88	4	116	4	178	4
合 計 (B)	714	100	986	100	1,378	100	2,020	100	2,796	100	2,786	100	
B/A×100		32.1		35.9		40.7		47.2		48.4		54.1	

注) 岡山県『水島のあゆみ』1971年10月による。

いて最も大きくなっていった。

なお、工場誘致への税制優遇措置は、県段階での不動産取得税，市段階での固定資産税等の減免がみられるが（いずれも前稿にて検討），国からの地方交付税による補填措置があり，特に交付団体の県側には若干有利に作用したとみられることも付記しておこう⁽¹⁷⁾。

3. 地域開発と社会的費用

いま一つ、この問題をめぐっては、地域開発と社会的費用発生の問題をも射程に入れて考えておかねばならないだろう。つまり、地域開発に伴う工場誘致が拠点的に進められると、各種の公害（大気汚染，水質汚濁，悪臭，騒音，コンビナート災害ほか）や環境破壊を生み出し，自治体の公害対策，災害対策を含む社会的費用を増大させる。先の開発当初にみられた岡山県などの主張の真意は，このような社会的費用の負担を県をはじめ関係市町村など当該自治体が負担しなければならないので，これへの国からの積極的な資金対応を求めたものとも考えられている。

事実，1960年代の水島臨海工業地帯の工場用地造成と港湾建設が進行し，立地企業の操業開始が間近となった1962，63年ごろから相次ぐ公害事件が発生し，なかでも四日市の大気汚染を中心とした「四日市公害」が問題となった。水島臨海工業地帯の公害環境破壊については，

1. 大気汚染

大気汚染としての二酸化硫黄（SO₂），二酸化窒素（NO₂），光化学オキシダント，浮遊粒子状物質（ばいじん煤塵），一酸化炭素（CO）などの影響……関係住民のゼンソクや慢性気管支炎などの自覚症状，農作物被害（松江・呼松地区などのイ草先枯れ，実のならない梅，ナスやミカンの葉に穴があき茶褐色に変色）このほか，石油化学工場のフレア・スタッグからの20メートルに及ぶ炎による光害・安眠妨害，騒音問題等もあった。

(17) この点の正確な数字を計量化することには，いくつかの困難が伴う。

2. 水質汚染

造成工事中の埋立地からの泥水、工場廃水等による海の汚染……魚の大量死、異臭魚の発生、瀬戸内の赤潮発生と富栄養化によるノリ養殖、ハマチ養殖への影響などがみられる。一方、児島湖の淡水化にともなう汚染（アオコの繁殖ほか）が進んでいる。

3. 重油流出事故

1974（昭和49）年12月18日、三菱石油の5万トンタンクからの重油の大量流出事故が発生、重油総流出量4万288キロリットル、陸上における回収、滞油などが3万3,932～3万5,632キロリットル、海へ流出した量7,500～9,000キロリットルと推定されている。影響は、香川県櫃石島・女木島の北東海岸、東瀬戸内海の大部分と鳴門の日出湾、西では笠岡市沖合いまで及び、当該会社の損害補償額は総額130億円にも達した。

4. その他のコンビナート災害

コンビナートの石油精製・石油化学工場等のプラントの火災発生・爆発事故（1988年ほか）、タンカー火災等が小さい事故まで含めるとかなりひんぱんに起っている。

5. 産業災害・マイクロバス事故

鉄鋼・石油・石油化学工場及びその下請関連工場での労働災害、二次、三次下請（マイクロバス会社）を通ずる交通事故等がかなりひんぱんに起っている。

6. 瀬戸内海沿岸の自然破壊

瀬戸内海沿岸・諸島の海砂の採取による魚の産卵用の藻場や稚魚の集まる浅瀬の破壊。大工場立地にともなう海水浴等の住民の「入浜権」侵害。乱開発、砕石等による山容の変形、山崩れ、地^{すべ}り^りの発生。二酸化硫黄等大気汚染の影響ともみられる海岸の松枯れ等。

これにともなう社会的費用としては、

①大気汚染については、当初の岡山県の集合高煙突方式による対応をはじめ、県・市による公害監視のテレメーター、監視所の監視体制、工業地区と住居地区のスクリーン用の樹木や公園整備。倉敷市による地区住民の移転補助及び集団移転問題等への支出がみられる。

②水質検査等への県・市の対応。異臭魚の買い取り、養殖漁業被害への対策、農産物被害への対策等。

③三菱重油流出事故重油被害対策への県・市・政府職員の動員、国庫及び県・関係市

町村（岡山県・香川県ほか）からの支出。

コンビナート災害に向けての化学消防車の出動体制・整備の充実強化。

④産業災害・交通災害への国及び自治体の対応。

⑤海岸線や島しょ部の自然環境保護への行政側の対応。

以上にもみる通り、公害・環境破壊を通じて発生した社会的費用には、国・県・市町村の予算支出を通じて計量化できるものと共に計量化できないものも多く、地域開発のバランスシートを検討していく上で多くの困難を伴っている。地域開発の地元経済に及ぼす影響については、地元経済への波及効果、所得効果、雇用効果、地方財政への影響とあわせて、環境への影響を含め、その影響を総合的に検討してゆくことが課題となるのである。なお、社会的費用発生の方では、公共投資への膨大な財政需要発生を含め国よりも県、県よりも現場に近い市町村側（倉敷市）により大きな影響をもたらしたことが予測できるだろう。

4. 地域開発と自治体行財政の変貌

つぎに、地域開発にともなう自治体行財政の変貌について二つの側面からの検討が要請される。その一つは、県・市町村財政の変貌であり、いま一つは、県南地区の広域合併問題とその帰結をめぐる問題についてである。

a 地域開発と県財政の変貌

地域開発にともなう倉敷市財政の税収増加と県・市財政の税収における誘致工場への優遇措置等にとまなり減収問題等についてはすでに前稿を含め、本稿でも若干ふれてきた。そこで、ここでは特に地域開発期の県財政の変貌を中心にその特徴と問題点をみておこう。表3は、1960年度、1965年度、1970年度について、県普通会計における県税額・構成比の推移と伸び率、並びに全国道府県税の構成比と伸び率の状況についてみたものである。表によって明らかなのは、第1に、地域開発当初の県税の伸び率は、全国平均が

表3 県税の推移

(単位：百万円，%)

年 度		1960年					1965年					1970年				
		県			国		県			国		県			国	
税別	区分	金 額	構成比	伸び率	構成比	伸び率	金 額	構成比	伸び率	構成比	伸び率	金 額	構成比	伸び率	構成比	伸び率
	法 定 普 通 税	県 民 税	515	13.6	100	14.9	100	1,931	21.6	375	22.4	336	5,152	17.3	1,000	19.4
法 事 業 税		1,978	52.3	100	54.1	100	3,224	36.0	163	42.2	175	12,544	42.1	634	45.9	514
不動産取得税		132	3.5	100	3.9	100	546	6.1	413	5.3	303	1,536	5.2	1,164	4.5	694
たばこ消費税		368	9.7	100	7.1	100	650	7.3	177	5.6	177	1,373	4.6	373	4.2	354
娯楽施設 利用税		35	0.9	100	1.0	100	101	1.1	289	1.2	285	338	1.1	966	1.3	855
料理飲食等 消費税		238	6.3	100	8.1	100	539	6.0	227	7.2	197	1,480	5.0	622	5.9	435
自動車税		216	5.7	100	4.2	100	682	7.6	316	7.0	374	2,570	8.6	1,190	8.1	1,169
鉦 区 税		10	0.3	100	0.3	100	13	0.1	130	0.1	89	18	0	180	0	89
狩猟免許税		10	0.3	100	0.1	100	7	0.1	70	0	91	14	0	140	0	155
固定資産税		34	0.9	100	1.2	100	-	-	-	0.5	96	-	-	-	0.2	86
法定外普通税	-	-	-	0.1	100	-	-	-	0	151	-	-	-	0	13	
自 的 税	242	6.4	100	5.0	100	1,262	14.1	522	8.3	378	4,785	16.1	1,977	10.5	1,282	
旧法による税	-	-	-	0	100	6	-	-	0	46	-	-	-	0	18	
合 計		3,780	100.0	100	100.0	100	8,955	100.0	237	100.0	224	29,810	100.0	789	100.0	605

注) 岡山県総務部税務課「税務概要」、自治省「地方財政要覧」等により作成。

6.05倍に対し県税の伸びが7.89倍とかなり高くなっていることである。しかし、第2に、県民税については、伸びの面では全国平均の7.84倍に対し10.0倍と上回っているが歳入に占める構成比は17.3%と全国平均(19.4%)をなお下回っていた。第3に、事業税についても、歳入構成比ではなお全国平均を下回っていた。また臨海型の誘致企業の景気の動向が県事業税収入にも影響を与え不安定性を示している。これに対し、目的税の伸びおよび構成比は全国平均をかなり上回っている。しかも、目的税の中心は軽油引取税であった。その他、自動車税も伸びおよび構成比とともに全国平均をやや上回り、岡山県税収の特徴を示していた。

一方、歳出のうち岡山県の性質別歳出(普通会計)の金額、構成比、伸び率を全国のそれと比較したものが、表4である。地域開発期の県歳出は、第1に、県歳出全体の伸びでは、すでに1960年度～65年度までで2.48倍と全国(2.26倍)をかなり上回っていたが、1970年度にはほぼ全国並みの伸びにとどまっている。第2に、普通建設事業費の構成比と伸びは必ずしも全国水準に比べて大きいわけではなく、公債費や災害復旧費などの伸びが大きかった。第3に、人件費の構成比は、1960年度当初は大きく(46.8%)、1965年度以降ほぼ全国並みに抑制された、などの特徴がみられている。

つまり、地域開発の県財政への影響は、三木・加藤県政期までについては、県税の伸びが全国水準を大幅に上回ったが、当初県民税と事業税の県税への寄与分は相対的に小さく、目的税の軽油引取税をはじめ自動車税(1968年度から自動車取得税も創設)の増収分が大きくなっていたのである⁽¹⁸⁾。一方、歳出の伸びは1965年度まで全国水準を上回るなど地域開発への先行投資の性格を示している。しかし、農林水産事業費はなお一割を上回る水準を維持した。また、普通建設事業費の伸びよりも公債費、災害復旧費の

(18) なお、この検討については、今井勝人「新産業都市建設と地方財政——岡山県南地区の場合——」(1)(2)、立正大学経済学会編『経済学季報』第26巻第1号、第27巻第2号、1976年、1977年、がある。数字等若干修正を加えた。

表4 性質別歳出の推移（普通会計）

（単位：百万円，％）

年 度	1960年					1965年					1970年				
	県			国		県			国		県			国	
区分	金 額	構成比	伸び率	構成比	伸び率	金 額	構成比	伸び率	構成比	伸び率	金 額	構成比	伸び率	構成比	伸び率
人 件 費	8,794	46.8	100	42.7	100	19,281	41.3	219	41.6	220	36,284	38.7	413	36.7	425
物 件 費	1,397	7.4	100	5.4	100	1,995	4.3	143	4.3	177	3,867	4.1	277	3.9	355
維持補修費	331	1.8	100	1.3	100	514	1.1	155	1.1	203	1,171	1.3	354	1.1	446
扶 助 費	1,394	9.2	100	2.5	100	2,476	9.2	309	4.7	438	4,644	10.1	674	4.0	809
補助費等				3.8	100	1,828			4.1	247				4,748	5.2
普通建設事業費	4,186	22.3	100	22.6	100	12,414	26.6	297	29.4	295	29,268	31.2	699	33.5	735
災害復旧事業費	463	2.5	100	9.0	100	4,230	9.1	914	4.6	114	2,063	2.2	446	2.2	121
失業対策事業費	277	1.5	100	1.4	100	426	0.9	154	0.9	149	396	0.4	143	0.6	205
公 債 費	1,068	5.7	100	5.4	100	1,504	3.2	141	3.1	127	2,908	3.1	272	2.9	260
積 立 金	21	0.1	100	1.1	100	247	0.5	1,176	0.4	93	1,028	1.1	4,895	0.6	270
投資および出費	317	1.7	100	0.2	100	47	0.1	15	0.3	288	116	0.1	37	0.4	765
貸 付 金	509	2.7	100	3.6	100	1,702	3.6	334	5.3	326	5,457	5.8	1,072	7.5	1,023
繰 出 金	29	0.1	100	0.9	100	63	0.1	217	0.3	68	1,817	1.9	6,266	1.5	797
合 計	18,786	100.0	100	100.0	100	46,727	100.0	248	100.0	226	93,767	100.0	499	100.0	495

注) 出典は表3に同じ。

伸びなどが大きくなっていった。地域開発当初みられたこのような県財政のいびつな構造は、その後、人口増加に伴う県民税収入の伸びなどを反映し変貌を見せて行く。いずれにしても外来型開発が鉄鋼・石油・石油化学、造船、（従来からの）自動車産業など特定業種に偏っていたこと、また、資本の有機的構成は高いとはいえ装置型——いわゆる「重厚長大」型——で資源多消費型産業であり景気変動の受けやすい構造となっていたことが、特に第1次石油危機後（1974年～）の県税収の大幅な変動へと帰結して行ったのである⁽¹⁹⁾。

b. 地域開発と広域行政

——百万都市構想とその挫折が残した教訓——

さいごにいま一つ、地域開発と広域行政をめぐる問題があり、この問題が地域に残した大きな教訓についてふれておこう。三木知事を中心とした岡山県南百万都市構想の推進とその挫折の経過については、最近の『岡山県史』⁽²⁰⁾をはじめ、すでにいくつかの叙述が見られるので、紙数の関係もありくわしくはふれない。岡山県南33市町村の広域合併問題の経過については本学の竹下教授も以前に、広域合併が提唱されてからの合併推進運動並びに阻止運動の展開、この運動の瓦解までの経過を、関係者からのくわしい聞きとりのもとで執筆された⁽²¹⁾。教授は、この本を通じて、第1に、地域開発期に各地の地方都市で提唱され一部実現をみた百万都市構想は、中央官庁特に自治省による「地方基幹都市」建設推進の方向に端を発していること、第2に、中央省庁主導型であり、中央からの発想や構想に安易に乗った三木

(19) この点は、かつて故山口卓志教授（元松山商科大学〔現松山大学〕教授）が、愛媛県の新居浜市と今治市の地方財政の税収の安定性を比較し、重厚長大型産業に特化した新居浜市よりも地場産業都市（タオル）の今治市の方が人口1人当たりの税収や預金力が高く税収も安定していることを検証した点が示唆的であろう（山口卓志『現代地方財政論』晃洋書房、1988年、第5章参照）。

(20) 『岡山県史』現代Ⅱ、第2章第2節参照。

(21) 竹下昌三『地域開発と地方都市』風間書房、1980年。

知事をはじめとする県当局側からの主導ともなったこと、第3に、地元経済団体、マスコミなどをも推進運動に巻きこんだ広域合併問題が、当時の関係市町村議会の合併推進決議を経ながらも、岡山・倉敷両市長の市議会議決の不執行により瓦解するに至るまでの経過を、くわしく執筆されている。教授は、本書の第8章地方育成の時代と地方分権の章において、「地方分権の可能性」を展望すると共に、この経過をみることで次のような教訓と反省が得られるとされている。その主要な部分のみ引用しておこう⁽²²⁾。

三木（三木行治岡山県知事…筆者）は、住民が求める多様で高度な都市的機能は、巨大な人口を擁する都市が、集積が集積を呼ぶことによるのみ提供できるとの認識に基づいて、百万都市の建設を構想した。条件の熟していない岡山県南部で、百万人の人口にこだわり、範囲を拡げ過ぎて失敗した。われわれが、三木の岡山県南百万都市建設運動から学ぶべき教訓は、三木が当時の中央における百万都市建設の提唱に乗ったことである。（中略）

そうして、地方財政における自主財源の変貌など現実の財政分析をいくつか行ったことを踏まえて、さいごに次のような結論を導かれている。

地方の時代を現実化していくためには、正村（公宏…筆者）が説くように行財政を分権化し、現在の行財政構造を根底から作り直さねばならない。しかし、地方財政の大きな柱である地方税、地方交付税、国庫支出金及び地方債について、これまで検討してきたことから明らかなように、その分権化は決して容易ではない。まして先進地の自治体の首長や識者が、地方の時代を提唱すれば、地方の時代が到来するわけではない。長州（一二神奈川知事…筆者）や正村が力説するように、地方の時代は、住民がその意識をかえ、参加とともに責任を負担し、具体的な実際行動をとらねば到来しない。「地方の時代」というキャッチフレーズは、その心地よいムードとは異なり、極めて厳しい努力を住民に強いるものである。地域の状況は、先進地と後進地では全く異なる。後進地の自治体や住民が厳しい努力を積み重ねて、自ら地方の時代を到来させるか、あるいは中

(22) 同上書、204～205ページ。

中央による地方育成を巧みに利用するか、今後いずれの方法をとるかは、的確に予想できない。しかし中央が「地方の時代」を到来させてくれると考えたら、それは滑稽な幻想であることだけは明らかである。

上記の最後の二行はきわめて示唆的であり、地方財政・地域経済問題を研究している筆者もきわめて感銘を受けた箇所であった。

岡山県南百万都市構想の提唱は、竹下教授も指摘される通り新産都法成立以前の1960年6月の自治省の地方基幹都市建設構想の草案などに発している。自治省内でもこれを積極的に推進する人々(小林事務次官ほか)とこれに慎重な人々の人脈があったとされるが、いずれにしても、この発想は中央省庁側の提唱によるものでありそれに地方当局者が「安易に」乗ったことの結末であった。このことは、竹下教授の指摘をまつまでもなく地方自治体当局者にとっては大きな反省となりまた教訓となったところであろう。

一方、このような地方自治の将来まで決めるきわめて重要な問題が、三木知事の提唱を通じて住民や議会の討議を充分経ないまま、きわめて短時間のうちに、性急に実行されようとした。しかも、当該の33市町村の各議会は、遅かれ早かれすべてが合併議決を行ったにもかかわらず、岡山、倉敷、児島の3市長は結局議会の合併議決を執行しなかった。この結果33市町村の大合併による百万都市構想は結局挫折をみたわけだが、この背景には、①当時の岡山市企画調査室を中心とした広域合併の財政問題の精力的な調査活動⁽²³⁾を通じて、この大合併がきわめて「性急」で時期尚早であるとの共通認識に立ち至ったこと、②岡山市・倉敷市の自治体職員組合をはじめとするかなり広範な市民の反対運動がみられたこと、③倉敷側における大原系資本との関

(23) 当時の岡山市企画調査室(当時の室長高畑幸一氏・後助役)の財政調査は、広域合併が岡山市民の負担増大となって帰結することなど合併にもなう市民側の危惧をいくつか挙げている。同市の企画調査室の役割の積極的評価については「岡山市の財政」(小沢辰男武蔵大学教授執筆)『都市問題講座』3, 有斐閣, 1970年参照。

係や近世以来の幕府直轄領（天領）であったことへの市民意識（この点竹下教授も指摘された）が強くみられたこと、などを指摘しておかねばならないと思われる。

そうして、岡山県南百万都市構想の挫折——三市長の議決不執行——の事態に対し、自治省の小林事務次官は県南広域都市圏内の7市長を招いて備前（岡山）ブロックと備中（倉敷）ブロックによる段階合併案を妥協案として提案した。その後倉敷の3市合併（1967年2月1日）ほか周辺1町1村の倉敷への編入合併、岡山・西大寺の合併（1969年2月18日）につづく周辺10町村の岡山市への編入合併（1971年1月8日～1975年5月1日）が実現した。また、県東部備前市の誕生（1971年4月1日）も見られている。一方、1974年3月20日児島郡東児町が玉野市に編入合併された。

百万都市構想は挫折したが、その後このように県南市町村の合併があいついで進捗し、この構想は新たな副産物を生み出すところに結果したのである⁽²⁴⁾。

むすびにかえて

以上、戦後日本の地域開発政策において重要な位置を占めた拠点開発時代について、岡山県南地区の経済・財政の変貌を例に検討し、地域開発とは何であったかを考える手がかりとしたのであった。以上述べた点をまとめてみると、まず、

第1に地域開発による外からの工場誘致政策は、他の新産都市地区に比べ

(24) 百万都市構想は、「挫折」面のみを中心に語られやすいが、結果としては県南の二大ブロック（さらに備前・玉野・総社各市）の合併へと帰結した。今日改めて岡山市の政令指定都市化（ないしは第二政令指定都市化）構想が浮上する動きも一部に出ているが、広域化をめぐる問題は、長期的な視点から評価を受けねばならないかも知れない。但し、その後の合併劇も、当該住民側からの自発的な意思によるよりも自治省側（小林事務次官ほか）からの示唆が大きな位置を占めていたことは注意しておかねばならない。

岡山県南地区では事業所数、工場出荷額の増加とそれにとまなう県民所得の増大、就業者数の全体的な増大の面ではひとまず「成功」をおさめた。しかし、就業人口の第一次産業から第二次産業への移動と特定重化学工業への特化、さらに第三次産業人口が5割をも超える事態を生み出した。また、地元企業への経済的波及や雇用効果面では、新鋭の石油精製・石油化学面ではきわめて乏しく、鉄鋼業がこれにつづき、自動車産業の波及効果が最も大きかった。そうして、その後の労働力市場の二重・三重の分断化が認められた（しかし、1990年の現段階では日本経済の好景気を反映し岡山県内の有効求人倍率も1を大きく超えるに至っている）。

第2に、地域開発にとまなう国と地方の公共投資と税収のバランスにおいて開発当初岡山県などが指摘した国に比べた地方団体側の不利、特に国及び市町村と対比した県側の不利な状況については、開発にとまなう租税特別措置・地方交付税による国からの補填措置などを含めて総合的に判断すると必ずしもそうとはいえない（もっとも、地方側の公共支出が国に比べて相対的に大きくなることはほぼ岡山県などの主張通りであろう）。

第3に、開発にとまなう公害・環境問題等社会的費用の増大は、国よりも県、県よりも企業や住民に最も身近な現場性の強い行政を担当する市（町村）側に最も大きな負担となって帰結した。

第4に、県行財政の変貌については、(1)県税収等の伸び率では全国平均をかなり上まわったが、臨海型・資源多消費型の産業構造の特異な性格を反映して県財政が景気変動の影響を受けやすい体質となるなど、いびつな性格を残すものとなった。一方、(2)県南百万都市構想の挫折は岡山市・倉敷市の県南二大拠点都市の形成化へと帰結すると共に、当該市町村の地方行政や、自治のあり方にとっても大きな教訓となった。また都市の統治能力と市民参加の経験においても大きな意義を占めるに至った点などをみえてきたのであった。

以上の考察を通じ、岡山県の今後の産業構造の変革と課題、地方行財政を

めぐる課題等についていくつかの点を述べてみると、

a. 伝統的な岡山県の農業生産の今後については、農業の経営（所有を含む）規模を拡大し国際化時代——ガット、ウルグアイ・ラウンドの推進による自由化の進展——に対処する課題、わが国の食糧（特に穀物）自給率を高めていく課題などを前に、地域農業をいかにして生産性の高い農業にしていくなかの課題が残される。

b. 製造業については、出荷額の伸びでは大きかったが、業種別では鉄鋼・石油・石油化学など特定産業に偏したものとしたこと、この結果、同上部門の技術的な構造変革への課題と共に、特にポストフォードイズム（post-fordism）の世界的な流れに照応する地域産業構造のハイテク化、金属・加工型への移行、大企業による大量生産主義から中堅中小企業・クラフト産業（イタリア諸都市にみられる職人的手工業など）などによる多品種少量生産への移行などの課題を大きくクローズ・アップさせた。

同時に、交通・情報化・国際化（グローバルゼーション）に対応する地域産業構造の高度化や、県域内の県南・県北の地域格差の是正も大きな課題となった。

c. 開発にともなう環境問題等社会的費用の増大に対しては、今後企業誘致と自然の緑や公園、スポーツ等従業員の厚生レクリエーション施設、拠点都市の都市住居環境整備と地域のアメニティ向上がきわめて重要なテーマとなってきた。そうして、

d. 地域開発にともなう県・市町村等自治体行財政力の向上が課題だが、これは、百万都市挫折後の岡山市と倉敷市を中心とした市町村合併を結果としてもたらした。この点の評価が問題とされるだろうが、今後何よりも地方財政における自主財源の強化に向けた施策が必要とされるだろう。また、人口30万以上の県庁都市や拠点工業都市——地域中核都市——に相当する岡山市や倉敷市への国・県からの事務権限移譲による第2政令指定都市化の方向も今後の大きな課題となることだろう。

e. 開発は地方債への起債統制下の資金調達問題もあり地方公社，第3セクター型運営を地域に多く生み出した。かつての倉敷市都市開発期成会から，(株)水島臨海鉄道，(財)岡山県環境保全事業団，最近の(株)チボリジャパンに至るまで，今日第3セクター型運営は国のリゾート法の成立ともからんで観光・リゾート分野を中心にさらに拡大する傾向にある。元来第3セクター型運営は公共・民間混合方式の開発生体であるため，出資金（出損金）構成などを通ずる事業運営への公的規制，財務のアカウンタビリティ（財政責任制）がきわめて重要となる。最近の岡山市のチボリ公園誘致契約をめぐる生じた諸問題——百条委員会の設置に至るまでの経過——は開発行政や自治行政において地方公務員の統活能力や財政責任制，財務内容の市民への公開による開発等がいかに大切かを教えている。これと合せて，県側からの百万都市構想の推進については，これについて考える（あるいは反対する）市民——労働者を含む——の会をいくつか生み出したことである。

今後市民の地方政治への参加を前提した地方行政の統活能力の向上と財政力の真の強化こそ地方自治形成への必須条件となることを述べて本稿のむすびとしたい。