

《書評》

竹下昌三著

『地域開発と地方都市』 風間書房

(関西学院大学教授・財政学)

橋 本 徹

1

東京（特別区）、大阪、名古屋、横浜、京都、神戸、川崎、福岡、札幌および広島を大都市と呼ぶ。現在、この大都市に約 2,400万の人々が居住し、これらの大都市を中心とする大都市圏には約 5,900万人が生活している。

自ら“地方定住者の一人”と呼ぶ著者（竹下昌三教授）は「地方の時代」の首唱者神奈川県知事長洲一二の「中小都市で意識的に人間のためのまちづくりがなされるか、あるいは過去30年の大都市時代の誤りをさらに積み重ねるか、私たちは今大きな岐路に立っています」という発言をとらえて、「長洲のこのような将来展望は、長年巨大都市で生活し、現に首都圏内の知事を務めていることによる生活体験からの問題意識である」と指摘し、つづいて、「巨大都市における豊富な税源と集積の利益は今後も失われることはないとの確信の上で、自然と農村を背後にもった中小都市の魅力なるものを賛美しているように見える」と読み方によっては強烈な皮肉ともとれるし、批判ともとれる発言をする。「地方の時代」「田園都市構想」（やや色褪せたが）、「地方都市の魅力」等々……キャッチ・フレーズやスローガンさえ唱えておれば、地方に住む住民にとって望ましい「都市の時代」が到来するというものではないと警鐘を鳴らすのが著者の姿勢である。

『地域開発と地方都市』は、一見、自質瘦身、举措はあくまでも地味な書齋人、学究者としか見えない著者が、実は硬骨かつ剛直な学者であり、大都市に住む評論家風情が、地方都市を、人間性をとり戻し、自然に囲まれてゆとりある生活をおくりうる魅力ある都市であると持上げる風潮に、苦々しく思っていることが随所に、あたかも伏流水のごとく流れている、最近珍しい骨太い書物である。その意味では、単に岡山県南広域都市建設運動の顛末に終るものではない。

著者は「後進地域に居住する者にとっては、巨大な人口の存在によって、はじめて提供

が可能な多様な高度な都市的機能、つまり医療、教育、福祉、文化、娯楽等の都市的サービスが必要であって、それらが東京、名古屋、大阪を中心とする3大都市圏でなければ得られないことに、潜在的、顕在的な不満を持っている」とはっきりと主張し、後進地の住民が「多様で高度な都市的機能」を渴望するならば、住民に対してそれは「先進地の自治体の首長（たとえば長洲）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」、「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、具体的な實際行動をとらねば到来しない」と説き、「極めて、厳しい努力」を住民に求めている。

「多様で高度な都市的機能」を手に入れるためには、著者は、今日でも、100万都市の建設が望ましく、そのためには岡山と倉敷の合併が必要であると評者に語っている（現在、著者ととも評者は岡山県行財政問題懇談会のメンバーであり、この書評にあたって、著者が用いた「きき取り」の手法をまねて、著者の真意を聞くことにした）。とすれば、住民が結局、岡山県南広域都市建設を選択しなかったことを、著者は惜しんでいるといえる。

## 2

さて本書の特徴は四つある。第一は地域開発を推進することによって地方都市が生成し、地方都市を育成することによって地域開発が結実するという著者の考え方に基づいて、広域合併の是非を実証的に論じたところにある。「それぞれ個性を持った近接するいくつかの市とその周辺町村が一体となって新しい一つの都市を計画的に建設する場合に、合併が最善の方法であるか否かという点で岡山県南広域都市圏建設運動における経験は、現在各地で推進しようとしている新しい都市作りのあり方を検討する際に有用な参考材料となるであろう。」

第二は、そしてそれが本書の価値を類書に比較してきわめてすぐれたものになっているが、岡山県南広域都市建設促進運動がはじまり、展開し、まさに“100万都市の実現”が手のとどくところまできたにもかかわらず、音をたてて崩れる文字通り瓦解する状況を、資料と当時の関係者の証言をもとに、詳細に、綿密に、客観的に記述したところにある。もっとも、著者の主観やイデオロギーをまじえずに記述したことが「客観的」であるかどうかは議論のあるところであろうが、これほど資料にもとづいて記述されると、読者をして著者とともドラマのなかにまきこみ、著者ととも問題の所在を考えさせる。

第三は市町村合併という昭和30～40年に全国的に進行した大事業が、経済的・社会的必要性によって提唱されたにもかかわらず、現実にはきわめて「政治的」に処理されたことをあきらかにしている。広域行政の是非は一般に経済的・社会的条件から論じられるべき

である。それにもかかわらず、それが、とりわけ合併方式で実現するためには、知事、市長など首長、そして議会議員の意向を無視してはできない。極論かも知れないが、住民の選好あるいは住民の意思は置去りにされてしまう。

第四は、関係者への「きき取り」によって当時の記録をほりおこし、その意味では第一次資料を駆使した叙述・分析の手法に求められる。これまでこれほど時間・労力をかけて一書を執筆した例はあまりないのではないだろうか。「私は水島工業地帯の生成過程に興味を持ち調査した（著者の『水島工業地帯の生成と発展』風間書房、昭和46年3月）。その調査の過程で岡山県南部の広域都市建設運動に関心を持つようになり、昭和49年頃から暇を見つけては、当時の関係者へのきき取りを行ったり、資料を収集してきた。地元の問題であるので、長期間にわたって調査を継続することが可能であって」といわれる。また「地元の問題だから、調査が容易なため、取り上げるのでは意義がない……取り上げるに足りる理由がなければならぬ」と自ら答えられたうえで、「地元の問題であって、しかも全国的に共通する問題であり、社会科学の研究対象となる問題が、どの地域にも、いくつもある筈である。地域の問題でありながら、全国的に共通する問題であって社会科学の研究対象として興味を尽きない問題であれば、地の利を生かし、綿密な調査を長期間継続することが可能であり、それによって外来者の短期的な調査や研究の不備を補い得るであろう。私は心中ひそかに、このように考えながら、長い間この調査を続けてきた」という。一口に「地元の利」を生かすという。簡単なことではない。評者も地方財政を研究する関係上「社会科学の研究対象となる問題」が地元である「地域の問題」として存在するという認識に立ってこれまで数多くの仕事をしてきた。しかし恥しいことであるが著者ほどに「無駄な時間」（竹下昌三「わが著書を語る」55年6月下旬号出版ニュースより引用）をつかったであろうか。著者ほど「頭だけでなく足も使って、事実を積み重ねた上で、考え発言」したであろうか。及ばず乍ら、そうでなければならぬと我が身に云いきかせてきたけれども、今回、この書評の執筆を引きうけて、著者に「きき取り」を行ったところ、著者は昭和48年7月2日に最初のきき取りをはじめ、実に66人の人に面接したとのことである。書物の中に発言が紹介されているのは、現岡山県知事長野士郎氏（当時自治省大臣官房参事官）、元岡山市長寺田熊雄氏、元岡山県副知事曾我与三郎氏（故人）、元国会議員山崎始男氏、現岡山市長岡崎平夫氏、当時の自治次官小林与三次氏、当時自治省行政局長佐久間彊氏、当時自治省大臣官房長大村襄治氏等々46人である。知事、副知事、市長、助役、関係部課長、県議会、市議会、国会の議員、中央省庁の局長、そして今日では故人となられた方まで含めてある。

もっとも「きき取り」には特有の問題点がある。「きき取り」された時点での、その人

の考え方で、当時の事実を語るということになる。いわゆる回想である。しかしその人にとって“時間”によって濾化されかつ風化された「事実」が語られる。その人にとっては好ましいことは過大に、そして好ましくないことは過小に、ときには忘れられているかも知れない。とくに現存し、かつ現在も、何がしかこの問題にかかわっている場合には発言も慎重にならざるを得ない。

ともあれ、評者も往々にして、外来者の一人として「短期的な調査や研究の不備」の批判に甘んじなければならない。今後は本書のような地元研究者、学識経験者の研究や発言についていままで以上に謙虚に学ぶ心構えを持たねばと自戒する次第である。

### 3

ここで本書の内容を紹介しよう。本書の構成は8章から成り、本文205ページにわたるものである。第1章 問題の所在 第2章 広域都市圏構想の背景と問題意識 第3章 広域圏の範囲と広域行政の方法 第4章 広域合併の提唱 第5章 広域合併に対する岡山・倉敷両市長の反応 第6章 合併推進運動と阻止運動の展開 第7章 瓦解以後の経過 第8章 地方育成の時代と地方分権の時代 という目次である。

内容を紹介するまえに、本書で調査研究の対象となった地域の範囲について、本書第3章から示しておこう。「県南広域都市計画に関する資料」(昭和35年7月)によると「岡山市と倉敷市を結ぶ直線の中心点から半径20キロメートルの範囲内に岡山県南部の主要都市岡山、倉敷、玉島、児島、玉野、総社、西大寺の7市が環状に位置しているが」、これら7市と周辺の20町6村のうち牛窓町が除かれ、さらに「県南広域都市計画に関する資料」(35年8月)では牛窓町を加えた7市20町6村であった(真金町が35年高松町に合併されたので、市町村数は33ヵ市町村である)。当時この33ヵ市町村は面積にして全県の21%、人口(35年国調)にして54%を占めている。この面積がほぼ大阪府や香川県に近かったことが「後に合併阻止派の有力な反対理由の一つとなった」(23ページ)ことに著者は注目している。

第1章から第3章はいわば導入部であり、序論である。第1章においては工業化による地域開発が地域の産業及び住民生活並びに地方財政にさまざまな影響を与えており、「最近はその工業化のメリットを評価することよりもデメリットを指摘し工場誘致による地域開発を非難することの方が盛んである」が、水島地帯の開発が「処女地(水島)に短期間に大型の工業地帯を建設した場合に地域経済がいかなる変貌をとげるかを示す適例である」ので、「今後の地域開発のあり方を考えるに当たって、戦後日本の地域開発の展開過程の中で、水島で行われた地域開発の目標と手段と結果を分析する意義は極めて大きい」という本書を執筆するにあたっての著者の認識が述べられている。ところで「工業開発の推進に関係

した人々の窮極の願望は住民福祉の向上」であって、そのためにも工場進出と人口集中による過密化と生活環境の悪化を阻止すべく「県南部を一体的な広域都市として計画的に開発する構想が現われた」のではなかったかと著者は問う。そして「33ヵ市町村議会のすべてが合併議決を行いながら岡山・倉敷両市長が合併議決を執行しなかった結果合併が瓦解した」のである。

第2章においては、水島工業地帯の整備発展を軸とする岡山県の広域都市圏構想の背景、そして30年代の各省庁の広域都市整備構想、そして当時の三木知事（故人）の構想に影響を与えた自治省の「地方開発基幹都市建設促進法案」（36年）の概要と、それが「新産業都市建設促進法」（37年）として結実していく過程、さらにこれら中央省庁の構想とマスコミ、とりわけ山陽新聞の百万都市建設のキャンペーンとのかかわりあいのなかで「県南広域都市建設構想」が打ち出される経緯が記述される。

第3章において、前述の岡山県南広域都市圏の範囲がどのようにして定められたかが述べられる。「百万都市のキャッチ・フレーズにこだわり人口をなるべく百万人に近づけようとしたとも考えられる」というのは面白い。ところで県南広域都市建設が実現しなかった悲劇のきざしは第3章にすでにあらわれている。この構想は「三木行治（知事）が打ち出したものであって、岡山市、倉敷市或いはその他の市町村が行政上の必要に迫られて提唱したものではない。」しかも工場誘致の実現した市町村と、ベッド・タウン化した市町村というように、「立地条件の相違によって工業化に対する各市町村の利害は対立する。」利害が相反する場合、広域行政は地方自治法によるいずれの共同処理方式によっても困難である。その上、都道府県と市町村は上下の関係にあるものではない。「県がその意図する行政を市町村長の意に逆らって市町村長に執行させることは殆んど不可能に近いであろう」と著者は三木知事構想の挫折を示唆する。

第4章から第7章までが本書の主部である。第4章において三木知事が広域合併を提唱するにいたって決意として「大改革にはいろいろ難点はあるが、思いきってやらねばならぬ、目前の利害得失より将来を展望して合併すべきだ。下からの積み上げでは実現しない。自分がリードせねばならない」と語ったのは印象的である。36年5月2日の関係7市長の懇談会での知事の意向に対して、出席市長はあえて反対はしていない。「反対意見が出なかったことに気をよくした三木は「大きな財布」に加わることに熱心な周辺町村長との懇談の席では、勢に乗って合併の時期（38年の統一地方選挙前）まで示す」にいたる。しかし、「総論賛成」であっても、36年3月の市議会における寺田岡山市長の答弁の「県がそういうこの音頭取りをしてくれるというならば県にやってもらってもいい」という発言の真意はどこにあるのであろうか。あいまいな日本語の表現を、知事は賛成と受取って、舟を荒

海にこぎ出すのである。

第5章の岡山市長の態度の変化と、高橋倉敷市長の微妙な立場の記述も面白い。前述のように当初賛成かみえた寺田市長が「それが従来地理的にかけ離れ、生活の上で無縁であり、共同体意識がほとんどなかった他の数多くの市町村とにわかに一体となることは異常のことであり、特にそれを是認するに足る有力な理由がない限り適当ではない……住民の間に合併を求める声はほうはいと上がるときが合併に最も理想的な時であると思われます」と述べた議会答弁を引用し、著者は、市長が「趣旨には賛成であるが、早速実行することは反対であるという態度を示した」と観察する。さらに倉敷市長高橋勇雄の行動については「倉敷レイヨン社長大原総一郎との関係及び水島開発に対する倉敷市の投資と税収、それに倉敷市民の天領意識が反映したものであった」と著者はみている。倉敷市は倉紡・倉レの町であり、また大原美術館、大原農業研究所、倉敷中央病院等によって大原家の影響力の強い町であった。しかも高橋市長は倉敷絹織（倉敷レイヨンの前身）の副工場長から議会に出た人である。この高橋市政の目標は、大原の影響を受けながらも、安定した税収をあげるため倉紡・倉レ以外の有力な税源を確保することと、農家の二、三男の安定した職場を確保することであったと著者は考えている。一方、大原にとっても、水島に石油精製工場を誘致することが社業の発展と郷土の発展のために必要であった。そこで「三菱石油の水島立地までは高橋・大原・三木の三者は全く一体となってその誘致に最大限の努力を傾けた」というわけである。第5章第3節の「水島開発における三木と大原の関係」は本書のなかで、評者が著者の筆力に引きこまれた部分の一つである。「劇中劇」とでもいえる。政治を動かすのは人である。その人も高度成長期に入った日本経済の大きな勢いのまえにはゆり動かされる。三木に協力して水島の県有地を35年7月に工場用地として買取するが、「36年6月に三木が川崎製鉄を水島に誘致し、倉レの水島撤退の遠因を作った」のである。何故なら「繊維のようなデリケートな製品を製造する倉敷レイヨン」は粉塵を飛散する製鉄所の排出する「公害の被害者となる」からである。ところで高橋市長にとっては川崎製鉄の立地は最大の雇用者、最大の納税者、また市営水島鉄道の最大の荷主の出現であった。そして水島コンビナートの操業が確実視されてくると「増加する税収が33ヵ市町村の合併によって広域都市圏に拡散することに積極的に賛成することはできなかった。」加えて「大原の庇護のもとに市長の座にある高橋」は大原の気持、市財政の見通し、市民の天領意識を勘案して、「三木の大打撃構想に軽卒に賛同することはできない筈であった。」大原にすれば「大原の倉敷」の地名が失われることは好ましいことではなかったであろう。

第6章は著者の本書の執筆の手法がますます駆使され、またそれが本書の特徴となっており、かつ魅力となっている部分である。本章で登場する「きき取り」対象者は実

に32人に達し、資料引用箇所は97ヵ所である。当時の事実、いな真実をあきらかにしようとする著者の情熱、むしろ執念とよんだ方がよいかも知れないが、熱意が行間にあふれている。

第6章によれば、37年4月28日「岡山県南広域都市建設協議会」が発足するが、倉敷市長は欠席し、岡山市長は孤立的な発言をして、瓦解にいたる前途を暗示する。知事の百万都市建設、“先行的大合併構想”に対して、かねて倉敷市および隣接都市との22市町村位の合併を考えていた寺田岡山市長は、第一に、三木知事の強引なスケジュール方式に反発し、第二に、新産業都市の指定と合併とは密接な関係にあるとする見解を否定し、第三に、新市の財政見通しに不安をもち、県の財政計画の試算を甘すぎるとして、大合併に反対する。また知事から、ときに新市長に擬せられるほど期待された高橋倉敷市長は、当初から消極的発言をつづけ、合併時期を明示した知事に対して「33ヵ市町村一挙の合併でなく自然発生的に段階を追って進むべきであり」、「住民の意思の盛り上り」が重要であると合併反対の態度をあきらかにしてゆく。著者は高橋の反対を「水島の税収を倉敷市で確保すべきだとする実利主義と岡山市に対抗する天領意識の強い市民感情」（90ページ）に求めているように評者にはとれる。第6章の後半は、37年12月26日の児島市議会の合併議決によって33ヵ市町村の合併議決が完了したが、その議決へいたる県の働きかけ、議員心理をたくみについた議員任期の延長問題を記述し、岡山・倉敷両市長の議決不執行の動きを克明に再現する。自治法の解釈については、国会会議録まで引用し、他の団体の事例として青森県大湊町と田名部町の合併経過を紹介しながら、「議決の不執行に関しても、地方自治法第138条の2（自らの判断と責任において誠実に管理し及び執行する義務を負う）の解釈は県の側に有利であり、法的には同法第246条の2第1項（“適正な事務処理確保の措置要求”）による措置要求も可能であったろうが、効果のないことも明らかであった」としている。さらに当時の自治省の百万都市論ならびに岡山県百万都市に対する自治省の反応をとりあげたうえで、寺田岡山市長の「合併議決の不執行」の公然たる表明と高橋倉敷市長の雲がくれと38年1月27日の選挙による「高橋の五選実現によって7市26町村の一挙大合併による百万都市建設は遂に瓦解した」と記述する。

第7章は合併瓦解以後の経過である。倉敷市は選挙によって、高橋市長が5選し、合併推進派は改選によって半減した。38年4月30日の岡山市長選は寺田に辞職を勧告された当時の水道局長岡崎平夫が、自民党、民社党の推薦と三木知事の応援もあって、現職、社会党推薦の寺田に勝つことになる。しかし市長就任の岡崎は「百万都市は必然であるという考え方を持っております」とは答弁したものの「任期中に広域都市を実現するよう努力していきたい」と慎重な答弁に終始した。一方、三木知事は38年4月17日の選挙では自民党

と民社党の推薦（26年の初当選の際は社会党の推薦）で4選し、当選後、広域行政調査室を設けたように一人大合併の意欲を持っていたようである。ところが「三木と不仲になったままでは県の協力が得られず、このままでは倉敷市は財政的に行き詰まると判断したことも一因となって」（166ページ）高橋市長は39年9月21日突然辞職し、「高橋辞任」のニュースをきいて、入院中の三木は岡崎に「高橋君がやめた。百万都市はどうするか」と呼びかけたものの、その日の午後8時17分急逝する。「三木の急逝によって百万都市建設は完全に瓦解し、その後再びこの建設運動が起ることはなかった。」

著者は互解の原因を、まず百万都市構想の範囲があまりに広大であったことに求めている。広大であれば圏域の一体的都市経営も困難であり、内部の各地域の個別的都市経営も困難が予想されたのである。つぎに財政問題に焦点をあてている。すなわち「財布を一つに」というのが合併の狙いであり、水島からの税収を倉敷市が独占することを阻止しようというのが三木の狙いであり、固定資産税を手放すまいとして高橋は抵抗したのである。加えて新産業都市の指定の遅れ——それは中央からの公共投資資金の獲得の遅れを意味する——が合併の大義名分を消滅させた。最後に「勢力の拮抗する二つの都市が合併することは困難な場合が多い。」岡山と倉敷が合併しなければ百万都市建設は不可能であるにもかかわらず、寺田と高橋と話し合わず、周辺弱小市町村の抱え込みや市議会の議決をとるという方法を取ったのが互解の原因であるとしている。

#### 4

終章の紹介をしながら、評者の本書に対する感想と若干の批評をもってこの書評を終えることにしよう。

第一に、「地方の時代」＝「地方分権の時代」と「地方育成の時代」との比較による「地方の時代」論に対する批判は厳しいものがある。「工業化され、都市化している地域」すなわち「先進地」では「成長」から「福祉」へとか、「産業優先」から「生活優先」へという言葉を躊躇なく用いることができるが、全国的規模において現状をそのように把握することはできないであろう」と著者はいう。「後進地域こそむしろ住民の生活水準の向上と、社会福祉の充実が必要である。……成長産業に属する企業を誘致する以外に方法が見出せない場合が多い。結局企業誘致に必要な基盤整備のための先行投資は、いかなる方法をとれば可能かという問題に帰着する」と、いわば「地方育成の時代」に悪戦苦闘して工業化を図った三木知事の政策を、既に工業化された先進地の認識で評価すべきでないという著者の考えが言外にうかがえる。

これに関連して苦言を呈するならば、評者は、著者が問題点の提起で文章を結ばれるこ

にももどかしさを感じる。しかし、先進地といわれる地域に住む評者にも、この第一の批判は首肯できる。

第二に、地方の時代を現実化するには、行財政の分権化が必要であるとして、中央から地方への補助金を全廃して、地方税や地方交付税へ振替えるという提案に対する反論が第8章第2節にあるが、評者もおおむねそのような提案に与するものであるだけに、この反論はきかざるを得ない。たしかに「税収の少ない後進県は産業基盤を整備するには、地方交付税、国庫支出金、地方債等に依存せざるを得ない。」しかし評者としては、「地方の時代」を唱える論者のすべてが、後進県が交付税に依存せざるを得ない財政構造にあることを無視しているわけではないと付言しておきたい。

第三に、遠慮なく批評させてもらえば、これまで控え目な表現をとってこられた著者が終章において、「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安易に乗ったことである。……自治省は次官の小林が先頭に立って、百万都市の建設推進を煽った。……しかし——三木が動いたときには——……自治省は動かなかったのである」と断じられたことである。評者は、読者の一人として、それでは著者はこの百万都市建設構想をどう評価されるのか問いたくなる。もともと評者のみは著者から「きき取り」したわけであるが。

最後に、著者が述べるように、地方財政の分権化は決して容易ではない。たしかに「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……中央による地方育成を巧みに利用する……」という認識は、きわめて現実的である。それにもかかわらず著者が地方に定住して、なおかつ、分権化を実現し、「地方の時代」を实体化していくための努力を、著者のおかれた立場において、今後とも為されることを期待して書評を終えるものである。

本書が地方自治・地方行政にたずさわる人々にとって実践の指針として役立ち、またわれわれ研究者には地方行政の実態を、とりわけその裏表を、実証的に提供してくれる、すぐれた書物であることは疑いない。