

「内発的発展」の行財政改革論

遠藤 宏 一

目 次

1. 問題の所在
2. 地域開発の現段階
 - 80年代の地域経済・地域問題の変貌と地域開発—
 - 2-1 東京一極集中・「東京プロブレム」と「四全総」
 - 2-2 地域類型と地域政策
 - (1) 大都市圏＝地方中枢・中核都市の地域ビジョン
—名古屋大都市圏を中心に—
 - (2) テクノポリス・フィーバーの結末
—地方中核・工業都市の地域開発—
 - (3) 過疎地域とリゾート開発
 - 2-3 80年代地域開発の特質と課題
3. 「内発的発展」と自治体改革
 - 3-1 内発的発展とは
 - 3-2 内発的発展の地域システム
 - (1) 地域類型と内発的発展
 - (2) 大都市圏の内発的発展
—「シビル・ミニマム」論争と「生活圏デモクラシー」—
 - (3) 「地域総合計画」と府県行政
 - 3-3 内発的発展と財政自主権
 - (1) 地域開発の財政構造とその変化
 - (2) 税財政改革への視点

1. 問題の所在

1970年代後半以降、日本経済は転換期を迎え、その構造変化が地域経済に大きな変動をもたらすはじめた。それは第一に戦後の世界経済システムを支えてきたアメリカ経済を中心とする「ドル体制」の破綻を背景に、二度にわたる石油危機を経るなかで世界的同時不況にまきこまれたことである。このため低成長経済への移行と企業の厳しい「減量経営」の下で、地域の経済や雇用に深刻な影響があらわれるようになった。

第二には、その一方で石油危機を契機に当初の予測を越える急激な産業構造の転換がすすみはじめた。それは省エネ化、情報化、サービス経済化、あるいは「ME革命」といわれるような産業

構造の転換が世界的規模ではじまり、各国ともこれに対応して経済社会構造や地域構造の激変あるいは国際的分業の再編成の進行にみまわれることになり、新たな産業・経済政策のリストラクチャリングが必要になった。わが国でも、かつての成長産業であった鉄鋼・石油化学等の「重厚長大」型産業の停滞に対し、エレクトロニクス産業やコンピュータ関連産業等の「軽薄短小」型産業や電機・精密・輸送機械等の加工組立型産業の成長という二極分化傾向があきらかとなり、これが地域経済の新たな不均等発展と格差構造を生み出しはじめた。

第三の問題は、世界経済の急速な国際化の進展の下で、日本経済は本格的な国際化を進める再編成が始まったことである。すなわち、1970年代の「パックス・アメリカナ」の終焉から、米・日・欧の「協調」による新たな世界経済秩序の模索の一方で、日本企業の「多国籍化」、その国際的立地と資本の国際間移動の激増といった経済の国際化の進展は、国際経済摩擦や円高問題を激しくし、それらが国内の地域経済間はいうまでもなく、国際間での経済発展競争に重大なインパクトをもつようになった。これとともに、東京をニューヨーク、ロンドンにつぐ国際金融センター化するための諸施策も推進され始めた。

第四は、こうした産業構造の変化や国際化による経済構造の変化・不均等発展と財政危機の下で、英・米・日を典型とする「新」自由主義の国際的な政策潮流が台頭したことである。この潮流は対外的にはソ連等の対社会主義圏に対する軍事同盟を強化し、対内的には「政府の失敗」批判の下で、福祉国家体制の改編を意図し、従って地域経済や自治体財政の再編成にも大きな影響を及ぼし始めた。

特に日本の場合には、それまで矛盾が累積していた「高度成長型」財政が世界的同時不況の下で劇的な転換をとり、未曾有の国家財政危機を迎えることになった。赤字国債の発行が慢性化し、79年度にはついに国債依存度は34.7%に達し、明治以来、それまで5ケ年を数えるにすぎなかったという一般会計の国債依存度30%の水準を大きく超えてしまった。このため80年代に入ると臨調「行革」路線がとられ、公共事業等の抑制をはじめとする「小さな政府」がめざされることとなった。このため、70年代日本経済の「財政主導型」経済への移行とともに、地方圏に対する行政投資シェア拡大などを通して働いた財政資金の地域間再配分機能（「財政トランファー」）による地域経済格差の是正装置が次第に働かなくなった。このため全国各地で、改めて地域経済の活性化や産業振興の様々な施策が課題となった。

さて、この70年代後半以降の日本経済の「構造転換」はアメリカを頂点とした世界経済レベルでの資本蓄積構造の大きな変化が始まり、これに対応して先進資本主義国の産業構造や地域構造、国家の行財政構造など、一連の構造が大きく変化せざるを得なくなってきたという、いわば世界経済の新しいメガトレンドへの対応として始まったものであった⁴⁾。しかし、この動向は1980年後半に入るとさらに新たな段階を迎え、地球規模的なドラスチックな展開をみせているように思われる。

一つは言うまでもなく、社会主義体制の下にあった国々が、1985年からのソ連邦のペレストロイカを出発点としておこった激しい変化の中で、ついに1989年「東欧革命」を経て、1991年に

はソ連邦消滅という形で劇的な展開をとげるに至ったことである。その底流には、体制間の「軍拡」競争による重圧を背景にしつつ、国際化やハイテク化、情報化の進展により、一党支配体制と中央指令型計画経済が破産するという、いわゆる「政府の失敗」がある。

二つには、その一方で先進資本主義諸国でも80年代の政策潮流となった新自由主義の下での、市場の競争を万能とする政策の矛盾が顕わになり、米・英等のホームレス問題に象徴される貧困・失業問題の深刻化や、投機経済化・資産格差の拡大（日本の地価暴騰をみよ）、環境の破壊といった「市場の失敗」が再び顕わになった。

かくして今日、この両体制における大きな構造変化は、「政府の失敗」と「市場の失敗」の双方を克服する新しい政治経済システム、経済発展方式を求める体制改革の課題を明らかにしたとされる^②。

そして三つには、すでに今日では国家や体制を基礎とした単なる経済の「国際化」を越えて、事態は経済の「グローバル化」という新しい段階に入ったと認識され始めていることである^③。EC統合にみられる経済のボーダレス化や、地球規模的な環境破壊問題といった、経済・産業・環境問題の地球規模の広がり、「一体的」現象が生まれつつある。

さて、80年代後半からの世界史的規模での激動は、日本の経済社会の構造変化をさらに加速させた。特に後に詳しくみるように、人口と経済諸活動の東京一極集中がさらにドラスチックに進行する一方、肥大化する「東京経済」との結びつきを強めるなかで、札幌・仙台・広島・福岡などの「地方中枢都市」や、その他の県庁所在地等の地方基幹都市の「大都市化」現象も進んでいるが、その対極では、地方中小都市、農山村での「産業の空洞化」や「究極の過疎」現象（人口の「自然減」段階）が始まり、東京を頂点とする「求心的垂直的」地域構造^④が拡大再生産されている。そしてこれとともに超過密現象と首都圏の拡大による「東京プロブレム」や、高齢化等による過疎問題の一層の深刻化といった、互いにメダルの表裏をなす「地域問題」が、90年代のわが国の内政問題における最大の課題として浮上してきている。

ところでこのような地域経済の構造変化に典型的にみられる80年代後半の日本経済動向を、寺西俊一は社会的生産力の新しい段階への対応として70年代後半から世界的レベルで始まったメガトレンドに対するきわめて日本的形態であると指摘する。つまり、日本経済は70年代後半以降、新時代への変化に対応しそこで本来必要だった「構造転換」をうまく成し遂げたわけではなく、むしろ近視眼的に対処して、自動車・電機等の国際競争力の強い産業の一層の輸出拡大を強め、外需依存型の経済構造をより強める方向をとってきたこと。このため、80年代後半になって様々な国際的経済摩擦や異常な貿易黒字の累積に対する厳しい批判と内需拡大策を求める外圧が噴出し、いわば70年代後半以降の対症療法的矛盾の“ツケ”が回ってきた段階として把握し、その特殊日本的現実の一つが、「東京一極集中」化現象であるという^⑤。

さて、すでに周知のように戦後日本の地域開発政策、あるいは「国土計画」の基調には、ごく大ざっぱに言えば人口や産業の地方分散、再配置政策が何らかの形でおかれており、地域格差の是正や「過疎と過密」の解消が唱われて具体的に様々な施策が展開されてきた。しかし、今日の

現実には、これらの地域政策が「均衡ある国土」の構造を創り出す上での有効性をもたなかったことを明らかに示している。それは一体何故か。

筆者はかねて『地域開発の財政学』を著わし、戦後日本の地域開発について、特に高度成長期以降から、「転換期」の始まった段階までの道程を振り返り、日本経済の発展段階や開発方式を代表する典型地を選び、「地域経済的」視点から戦後開発の決算書を明らかにした。しかし、そこでの分析はまだ時期的な制約もあって、全体を通して高度成長期の歴史的証言にとどまり、いわゆる70年代後半からの「転換期」の中で生じた地域経済の構造変化、とりわけ80年代後半の激変やそれに対応して登場する国土計画や地域（開発）政策の意義の解明という点で、その後の変貌を十分視野におさめた分析が出来ていたとは言い難い⁽⁶⁾。

従って、本稿の課題の一つは、その後今日までの地域開発政策の動向をまずトレースすることである。この点で、結論的にいえば80年代に展開された地域開発も、拙著『地域開発の財政学』で明らかにされた戦後地域開発の教訓が十分生かされたものとはいえず、世界経済の「転換期」に対応する新たな理念・方式による地域開発の転換がなされてこなかったことを明らかにする。

もう一つの課題は、その一方で、60年代後半ころから、高度成長からとり残されていた過疎地・農村から生まれた「内発的発展」と呼ばれた地域振興を軸にすえた地域づくり運動の意義を分析し、いわゆる地域自治にもとづいた「内発的発展」に向けての新たな地域開発の理念・方法・主体の理論的・政策的展望を明らかにするとともに、そのために必要とされる税財政改革等を軸とする具体的な自治体改革への課題の提起をすることである。この点は、先の『地域開発の財政学』では、今後の課題として全く残されていたことである。この意味で、本稿は筆者の前著の続編として、80年代の新たに展開された地域開発の現実を分析しながら、地球規模的にも「持続的発展」が、人類の共通の課題として認識されるに至った今日の段階における地域政策の展望を得ることを課題としている。

2. 地域開発の現段階

～ 80年代の地域経済・地域問題の変貌と地域開発～

2-1 東京一極集中・「東京プロブレム」と「四全総」

1950年代後半以降の高度成長期に我が国では世界的にみても稀にみる都市化がすすんだが、より注目すべき現象として、東京・大阪・名古屋の三大都市圏が形成されたことは周知のことに属する。しかも、この三大都市圏は、現代の大都市のもつ共通の特質である経済的・社会的・文化的中枢管理機能の集中とともに、他方では、他国に例をみない特徴として、戦後の高度成長の起動力となった鉄鋼、石油化学、石油精製等の世界最新鋭の重化学工業の巨大コンビナートがその圏域内や周辺の臨海部につくられるという、いわば経済力の二重の集積という日本の特質をもったものとして形成された⁽⁷⁾。

ところでこの三大都市圏への人口や経済力の集中は、いわゆる70年代後半の日本経済の「転換

期)に入ると一時鎮静化したように思われたが、80年代になるとわが国の国土構造は全く新たな変化が生まれ、首都圏への経済・人口の最集中化傾向が明らかとなった。この国土構造の新たな変化の特徴について、『第四次全国総合計画』策定過程で中間的とりまとめとして公表された『日本21世紀への展望』では次のように指摘されている。すなわち、80年代に入ってから全体的基調としては、人口の地方定住化傾向と大都市圏での自然増による増加が生じており、一方、諸機能については、特に地方中枢・中核都市を中心とした分散化傾向がうかがえる。しかし「量的には諸機能の分散化が進行しているが、質的にみると、大都市圏とりわけ東京圏において先端的かつ高次の諸機能の集積が強まっているのに対し、地方圏においては低次の諸機能の集積が進んでおり、質的な面での集積格差はむしろ拡大していく可能性をもっている」⁽⁸⁾という。さらに、今日、東京圏にますます高次の中枢管理機能や金融機能、国際機能が集積して、情報結節点としての重要性を高めているのであり、大阪圏、名古屋圏の相対的地盤沈下のもとで、東京一極集中構造が強められ、従来の「三大都市圏対地方圏」の図式から「東京対その他」へと変貌したという⁽⁹⁾。

さて80年代に入ってから始まったこのような東京一極集中現象は、80年代中葉以降、いわゆるプラザ合意(1985年)以来の円高不況、経済の「構造調整」・内需拡大政策(前川レポート)、それから一転した円高景気へと続く過程で、日本経済の本格的な国際化の進展とともに、さらに“新たな次元での東京一極集中の強まり”という事態を進み出した。寺西俊一によれば、この事態は、80年代における首都・東京の都市経済にみる実体面での新たな変容(氏はこれを「東京経済の新展開」と呼ぶ)を基礎として進行しているものであり、具体的には“二つのプロセスの重なり”として現れているところに特徴があるという⁽¹⁰⁾。

すなわち第一のプロセスは、東京を頂点とする国内的な「一極集中型経済構造」の新たな強まりというプロセスであり、それは「転換期」以降の日本の大企業が、多国籍化と新たな国内市場創出にむけての企業戦略を強力に展開し始めたことに起因している。一つは「ハイテク化」「情報化」を背景にして新たな成長産業分野への進出とそのための研究開発機能の強化、重厚長大産業の経営の多角化、多様化するニーズに対応した多品種少量生産等に対応する商品開発やマーケティング、販売・流通システムの開発・効率化、それらを支援する情報システム、サービス・文化産業の展開(サービス経済化)等々の活発化である。加えて二つには、80年代に民間企業の構造的なカネ余り(過剰蓄積)を反映した金融・財務面でのイノベーション(いわゆる「財テク活動」)の活発化に対応した企業戦略が展開されたことである。

このようにいわば産業構造が変わり、企業がモノの生産過程から利潤を生み出す段階から、商品の開発・販売、金融をめぐる技術や情報を管理することで利潤を引き出すことへと、活動対象を変えた段階では、本社や研究開発部門の集積のほかに、国立研究機関、金融・証券市場、人材・情報、市場等のいずれの面でも従来から最も集中している東京圏のもつ外部経済が企業戦略上、必須のものとなった⁽¹¹⁾。

もう一つは、80年代に入って貿易摩擦等から輸出拡大による成長限界につきあつた日本の主

力企業の多くが、海外設備投資をはじめ多国籍企業化にむけて国際化戦略を積極的に展開し始めたことである。この本格的な日本企業の国際化の開始は、本社部門の国際的業務管理機能の急速な拡充・拡大をもたらさずにはおかないが、これら本社部門の機能のほとんどは東京都心部に集積してきたという、わが国の歴史的に独自の構造に規定されて、多国籍企業化の本拠として新たな東京集中を生み出す要因として作用した⁽¹²⁾。

第二のプロセスは、東京の都市経済の「国際化」「金融化」「情報化」(=「国際・金融都市化」+「国際・ビジネス情報都市化」)の進展による「世界的中枢都市」への新展開というプロセスであり、先の第一のプロセスが国内的構造変化とのかかわりで70年代末～80年代以降顕在化したのに対し、このプロセスが84年～85年頃を境目に急速に展開し、第一のプロセスと同時的に重なって、東京集中現象を一段と加速化させた要因となった。その動きを示すのは、海外企業の対日進出ラッシュの開始と、しかもその東京圏への集中である。とくに東京都心3区(千代田、中央、港)では、外資系を含む銀行・保険・証券などの金融業、情報サービス業等の新規立地とオフィス用地需要が劇的に増加した。例えば、外資系企業立地数の東京圏(ここでは東京、神奈川、埼玉、千葉)の対全国シェアは85.6%、また特に東京23区内は78.8%(87年度)と圧倒的に高く、さらに外国銀行支店の約68%、外国証券会社支店の92%が都心の3区に集中立地をしている⁽¹³⁾。かくして寺西は、このプロセスの進展によって、東京経済は、①一国の枠を越えたワールドワイドな経営戦略を展開している巨大企業群のグローバルな国際的ビッグビジネスのネットワークにおける重要な結節点としての位置、②「金融の国際化」の進展による世界の「マネー経済」の結節点(ロンドン、ニューヨークの世界の「国際金融センター」と結んだグローバルファイナンスの「24時間稼働三極ネットワーク構造」に深く組み込まれた存在)としての位置、そしてそれゆえに、③「国際レベルでの経済的中枢機能」とそれに関連した「国際ビジネス情報の受発信機能」、およびそれらを周辺的に支える各種の「対ビジネスサービス機能」等の一大集積都市へ、という「東京経済」の全く新たな変容が生まれたと指摘している。

このように「東京経済」は、今日、大企業本社機能を中心にして、外国企業、金融機能、ビジネス・サービス、研究開発機能など、国際中枢管理機能を集積した「世界都市」となり(表1)、さらにそれらの諸機能の一部が広域に拡散し、極限的な形で東京圏そのものの外延的膨張が進み、今日では首都圏はそれまでの50～60キロ圏から100キロ圏にまで広がったとされている。こうして、日本の国土・都市構造は70年代までの「三大都市圏」=「三極ヒュラルヒー構造」から、今日では、①全国レベルでの「東京圏対その他」、②東京圏内部レベルでの「東京都心対その他」という、いわば二重のヒュラルヒー構造にますます収斂されてきており(図1)、従ってまたこの「世界都市」東京に対しては⁽¹⁴⁾、「地方(づくり)」とのかかわりで、「東京は日本ではない」「日本語の通用する外国」であると思え、といういささか皮肉な視点すら生まれているのである⁽¹⁵⁾。

さて、その一方でこのような東京圏への経済諸機能の過集積は、他方で相互に関連しあう各種の「集積不利益」の弊害を累積的に発生させ、いわゆる「東京プロブレム」は極限に達しようと

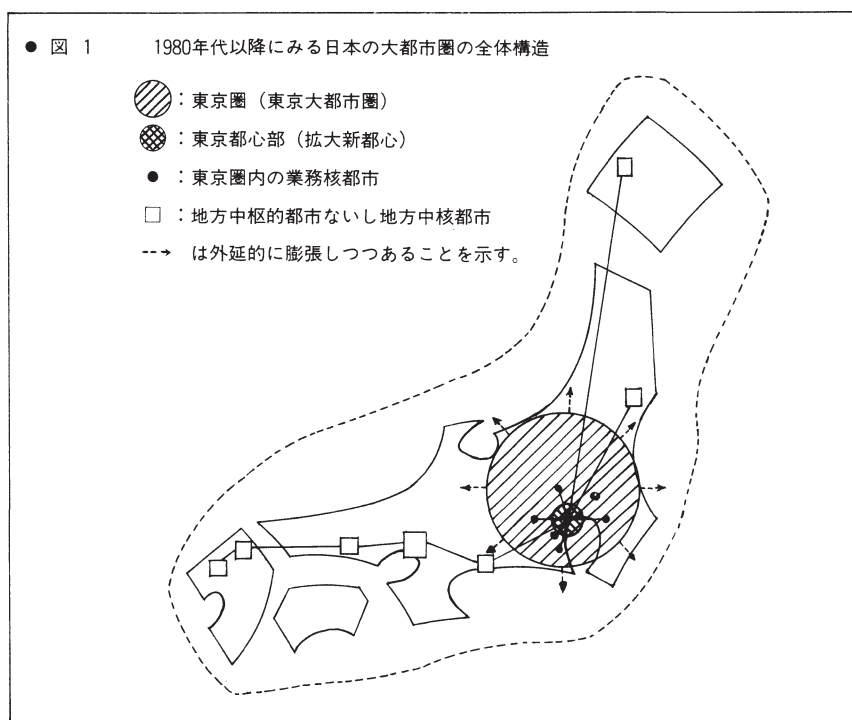
表1 都市機能の地域別シェアの推移

指 標		年次	対全国シェア(%)				
			東京圏	関西圏	名古屋圏	地方圏	
人口	1. 人口	70	23.0	14.8	8.3	53.9	
		75	24.2	15.0	8.4	52.4	
		80	24.5	14.8	8.4	52.2	
		85	25.0	14.7	8.5	51.8	
金融	2. 手形交換高	70	53.2	24.3	8.0	14.5	
		75	57.9	22.0	6.8	13.3	
		80	66.9	17.3	5.8	10.0	
		85	78.9	11.5	3.6	6.0	
		88	83.4	9.4	3.1	4.1	
融	3. 全国銀行貸出残高	70	47.6	22.0	7.0	23.5	
		75	49.1	21.3	6.5	23.1	
		80	49.6	19.6	5.9	24.9	
		85	52.6	18.1	5.5	23.8	
		89	56.8	17.3	5.1	20.8	
国際	4. 在日外国銀行従業者数	69	66.9	29.5	3.5	0.0	
		75	76.3	19.5	2.5	1.7	
		81	85.6	12.8	1.0	0.6	
		86	86.6	12.5	0.5	0.4	
	際	5. 外国会社事業所数	72	58.1	19.2	4.8	17.9
			75	62.6	17.2	5.0	15.3
情報	6. 情報サービス・調査・広告業従業者数	81	66.8	17.4	3.4	12.4	
		86	62.5	18.7	4.1	14.7	
		69	52.5	19.3	5.7	22.5	
		75	53.5	16.8	5.2	24.5	
対事業所サービス	7. 専門サービス業（他に分類されないもの）従業者数	81	55.9	16.3	5.0	22.7	
		86	57.5	14.2	4.9	23.3	
		69	27.8	14.4	7.4	50.3	
		75	32.3	14.8	7.6	45.3	
	8. その他の事業サービス業従業者数	81	33.8	15.3	7.6	43.3	
		86	34.4	15.9	8.1	41.6	
		69	37.3	16.5	7.4	38.8	
商業	9. 卸売販売額	75	34.5	18.8	6.7	40.0	
		81	35.0	17.3	7.2	40.5	
		86	35.4	16.8	6.6	41.1	
		70	38.9	25.1	10.9	25.1	
		76	38.8	22.1	9.8	29.4	
		79	37.7	21.4	10.1	30.9	
		82	42.3	19.4	9.5	28.7	
業務管理	10. 資本金10億円以上の企業の本社数	85	41.5	19.5	10.1	28.8	
		88	39.7	19.4	11.1	29.8	
		70	59.5	22.1	5.8	12.6	
		75	58.4	20.1	5.4	16.1	
		80	59.4	19.1	5.5	16.0	
研究開発	11. 学術研究機関従業者数	85	59.4	18.3	5.5	16.9	
		88	59.0	17.5	5.7	17.8	
		69	47.4	12.8	4.5	35.4	
		75	49.2	13.5	4.2	33.1	
教育	12. 大学学生数	81	46.3	13.4	5.0	35.4	
		86	46.5	13.8	4.8	35.0	
		70	50.6	20.4	6.7	22.3	
		75	48.2	20.9	7.1	23.9	
		80	45.0	20.1	7.2	27.7	
工業	13. 工業出荷額	85	44.0	19.7	7.2	29.2	
		89	42.7	19.3	7.4	30.6	
		70	29.7	20.4	12.6	37.3	
		75	27.0	18.0	12.7	42.2	
		80	26.6	16.5	13.2	43.7	
文化	14. 文化的職業従事者数（従業地ベース）	85	25.6	15.8	14.3	44.2	
		88	24.8	15.5	14.9	44.7	
		70	50.9	17.5	5.7	25.9	
		75	50.9	16.6	5.9	26.5	
		80	50.7	15.8	6.1	27.4	
		85	51.3	15.7	6.1	26.9	

資料) 総務庁「国勢調査」, 「事業所統計」, 通商産業省「工業統計」, 「商業統計」, 日本銀行「都道府県別経済統計」, 国税庁「国税庁統計年報」, 文部省「学校基本調査」をもとに国土庁計画・整備局で作成。手形交換高は暦年計, 全国銀行貸出残高は各年3月末現在, 大学学生数は各年5月1日現在の数値。

注) 東京圏とは埼玉, 千葉, 東京, 神奈川である。関西圏とは京都, 大阪, 兵庫, 奈良である。名古屋圏とは愛知, 三重, 岐阜である。

出所) 国土庁『国土レポート'90』(平成2年12月) P 26



出所) 宮本憲一・横田茂・中村剛治郎編『地域経済学』
有斐閣ブックス(1990年2月) P 259

している。仮に東京 23 区を売却すればその代価でアメリカ一の国土を買い取ってもお釣りがくる程の地価暴騰⁽¹⁶⁾と、その高地価に起因する住宅問題（年収の 7.5 倍もする住宅価格⁽¹⁷⁾）や社会資本整備の遅滞⁽¹⁸⁾、片道 2 時間にも達するようになった「通勤地獄」、自動車交通の増加と交通渋滞は排ガスによる大気汚染をいよいよ深刻化させ、事業所から廃棄されるゴミ・産業廃棄物・建設廃材・残土の処分場所の不足、防災への不安、環境汚染などの、様々な弊害はもはや極限に達しようとしている⁽¹⁹⁾。あるいはまた、地価暴騰のため都心三区を中心とした都心部での定住者の流出（夜間人口ゼロの町内の発生等）と、都市コミュニティの崩壊＝都市の空洞化による「生活都市・東京」の崩壊がすすんでいる⁽²⁰⁾。しかもこの「東京プロブレム」は、東京圏問題へと広がるだけでなく、地方やさらには海外にまで波及している。首都圏からの産業廃棄物やゴミが、東北、九州へと運ばれ捨てられていく。首都圏の地価高騰による不動産価格の高騰や「含み益」を担保とした「東京マネー」が、地方中枢都市・中核都市等の宅地・都市開発資金や地方のリゾート開発資金に流れて、全国的な地価上昇や土地投機をまねいただけなく、さらには、その資金が海外への不動産投資へと向かい、新たな「国際摩擦」の原因ともなっている。

さて、それではこのような「東京経済の新展開」と「東京プロブレム」に対し、政府や自治体の「東京」・都市政策等はどのように展開されているのか。80 年代に向ける東京・首都圏再編構想は、革新都政に代わって登場した鈴木都政による「マイタウン東京構想」に始まり、その後、

官民入り乱れての様々な東京・首都改造構想が打ち上げられるが、今日、現実的な意味をもって
いる構想は、国レベルでは、国土庁の『首都改造計画』と『第四次全国総合開発計画』（1987年、
以下「四全総」と呼ぶ）、東京都レベルでは『第二次長期計画』（1986年）である。そして、これ
らはいずれも積極的に東京に「世界都市」としての役割と位置づけを与えるビジョンであると言
う点で共通している⁽²¹⁾。

すなわち、国土庁『首都圏改造計画』は、東京圏への業務サービス機能や先端産業等の集中・
発展はさらに続くものと肯定的にとらえた上で、「計画対象地域」として新しく「東京大都市圏」
という圏域設定を行い、従来の東京都市部への「一極依存型構造」から、複数の核と圏域を有す
る「多核多圏域型構造」という方向を基本方針にかかげる。そしてこの下で、東京中心部の周辺
にこれを密接に連繫した五つの「自立都市圏」（東京都を区部と三多摩の二圏とし、あとは神奈
川、埼玉、千葉の三県と茨城県南部を圏域とし、県庁所在地を中核都市とする）の形成を図ると
したものであった。そして、とくに東京都心部については高次の業務機能集積のあらたな次元で
の質的強化の方向が示されていた。この「多核型連合都市圏構想」こそまさに、それまでの東京
集中の規制、地方分散という国土政策の流れとは逆に、東京一極集中の肯定の上に、新たな次元
での首都圏の拡大・再編（＝遷都論ではなく、分展都論へ）を進めるという構想の登場であった。
そして、この多核型連合都市圏構想実現のカギとなるのは交通通信ネットワークである。そのた
め、東京湾横断道路や首都圏中央連絡道路、環状道路などが計画・提言され民活プロジェクトと
して進められてくる。

さて、このような首都・東京の新たな位置づけは「四全総」に引き継がれることになる。それ
は、1986年3月に一度国土庁試案として固まった「四全総」基本構想に対し、当時の中曽根首相
による異例の指示により再度練り直しが行われて、同年12月に出された国土審議会計画部会『第
四次全国総合計画調査審議経過報告』に端的に示されている。すなわち、同報告は、冒頭の「計
画策定の視点」として以下のように述べている。

「我が国経済は、国際的相互依存関係を強めつつ世界の経済活動の約1割を占めるに至り、我が
国の国際社会における地位と役割は大きなものとなっている。このため、わが国は従来にも増し
て国際社会との調和やその発展への貢献を図っていくことが不可欠であり、今後本格的国際化の
時代を迎え、世界に開かれ、世界とともに歩む国土づくりを進めることが強く求められている。」

「特に、東京は、環太平洋地域の拠点という地理的位置からも、世界の中核的都市の一つとし
て、国際金融、情報機能の巨大な集積が予想され、世界的な交流の場としての役割が増大する。
このような役割にふさわしい業務、居住環境を整備することは、21世紀へ向けての国土政策上の
重要な課題である。同時に、国土の均衡ある発展を図る観点から東京以外の地域においても、文
化、学術、研究、産業技術、観光等それぞれの特性を発揮して、国際性豊かな地域へと発展して
いくための条件の整備が必要である。」

そして、「望ましい国土の構造とその実現」の章で、「多極分散型国土の形成」が謳われてはい
るが、実際には、「世界の中核都市としての東京圏」「世界都市東京のあり方と高次都市機能の広

域的分担方向」といった項を設けて、東京問題と東京圏整備の方向を「四全総」の中心の課題とする方針が示されたのである。

さて、「東京一極集中」を国土政策的に助長するかにうけとめられたこの報告は、特に大阪圏、名古屋圏をはじめとする地方圏から、地方を『東京電算機』の端末視⁽²²⁾するものという猛烈な批判と政治的反発が引き起こされた。そのため、1987年6月に最終的に閣議決定された現在の「四全総」は、先の引用の後段部分の叙述は以下のように変えられている。

「このような中で、地方中枢・中核都市をはじめとして全国各地域がそれぞれの特性を生かした国際交流機能を分担することにより、地域の活性化を図るとともに国際社会と共存する地域社会を築くことが必要となる。特に、東京圏は、環太平洋地域の拠点として、また世界の中核的都市の一つとして、国際金融、国際情報をはじめとして、世界的規模、水準の都市機能（世界都市機能）の大きな集積が予想され、世界的な交流の場としての役割が増大する。しかし、首都機能に加え、このような都市機能が東京圏だけに集中すれば、東京圏の過密が一層進むだけでなく、大規模地震等非常時において東京圏の機能が麻痺した場合、全国的にも大きな混乱を引き起こすおそれがある。

世界都市機能が常時円滑に機能するよう、東京圏の地方構造の改編を進めるとともに、既存の集積を生かして関西圏、名古屋圏等において日本を代表する特色ある世界都市機能を分担することが重要である。」

このような経過をへて、「四全総」は国土政策の目標として「多極分散型の国土の形成」を掲げ、開発方式として「交流ネットワーク構想」を打ち出した。それは、「多極分散型国土は、生活の権域（定住圏）を基礎的な単位とし、さらに、中心となる都市の規模、機能に応じて定住圏を越えて広がる広域的な圏域で構成され、それらは重層的に重なりあった構造をもち、それぞれの圏域が全国的に連携することによりネットワークを形成する。この場合、東京圏をはじめとして、関西圏、名古屋圏さらには地方中枢・中核都市を中心とする広域的な圏域が全国的に連携することとなるが、地方中心・中小都市圏の中でも、技術、文化、教育、観光等特色ある機能に応じて、日本全国あるいは世界との関係をもつものが数多く出現する」というものである。

さて、このようにして、「四全総」は表面的には、一応東京一極集中の是正を掲げることになり、その是正策として、中央省庁の一部部局、地方支部分局等の政府機関の移転再配置、原則として今後新たに設置する全国的文化・研究施設の東京外立地、事務所立地の地方都市への誘導措置の検討、遷都問題の検討といった四つの内容を掲げており⁽²³⁾、またその後、実際に竹下内閣の下で「多極分散型国土形成法」等も成立する。しかしここで詳しく引用するゆとりはないが、仔細に「東京圏」に関する「四全総」の記述を検討すれば、本質的には東京一極集中のメリットを積極的に評価しようとした、86年12月の四全総「経過報告」の基本線は生きている。

後に国土庁幹部の「四全総」の解説によれば、「経過報告」の背後にあった認識は、これからの日本にとって国際金融や国際情報等の機能の集積を掲げることが重要にしても、これらの諸機能は国際的な競争原理の中で動いているので、日本の国内的な都合で地方分散等をいっても限界が

ある。今日の段階の国土計画はもはや人口・産業の分散や集中の問題を国内問題としては処理出来ないものであって、政策的にも東京集中のメリットを評価せざるを得なかったことが明らかにされているという⁽²⁴⁾。

また、「四全総」策定以後、地方自治体や経済界の誘致合戦が始まり、今もなおマスコミを賑わしている中央省庁の地方移転や遷都問題の検討といった東京一極集中は正策に対しても、その実現可能性や効果については疑問視されている。「今日の東京集中は、高度成長期のように、肥大化する中央集権国家との結びつきからというよりも、国際化、情報化にともなう東京集中のメリットといった経済的要因を主とする。最近の東商会員調査でも、回答企業 900 社のうち四分の三が『首都機能が移転しても本社を移す考えはない』と答え、『本社をそっくり移転する』と回答したのは 13 社にすぎなかった」⁽²⁵⁾。

同じことは寺西俊一も指摘しており、「むしろ今実際にリストアップされているような各種の政府機関を東京中心部から域外に移転させるというプログラムを安易な形で実行に移して行けば、その移転跡地という、まさに東京の都心一等地をめぐる巨大資本グループ間のすさまじい争奪合戦を再び巻き起こすだけになりかねない」とされているのである⁽²⁶⁾。

一方、以上のような国土計画上の位置づけに呼応して、当該自治体の東京都でも、1986 年 11 月『第二次東京長期計画』を正式決定するが、ここでは「技術革新、情報化への積極的対応」「国際化への的確な対応」という方針を東京の基本的な都市政策課題にすえ、それまでの産業・経済機能を分散してふるさと再生をめざすという「定住促進型」の構想は影を薄めることとなった。その上で、その「受け皿」創りとしての東京臨海部での「民活」を基調とした大規模副都心開発が最重点プロジェクトの一つとして急浮上してくる⁽²⁷⁾。

表 2 東京湾臨海部開発諸計画案（東京都・神奈川県）の例

1. 都心地区 東京駅周辺再開発、都庁跡地利用、有楽町駅東口再開発、秋葉原駅周辺再開発、汐留貨物駅再開発、銀座再開発、築地市場再整備、大崎駅東口再開発	港南地区海浜公園、大井コミュニティ・ゾーン、大井市場、J R 京葉線建設、J R 山手貨物線旅客化と延伸、東京外郭環状道路
2. 東京港中心地区 東京テレポート、晴海・豊洲再開発、竹芝・日出・芝浦埠頭再開発、芝浦・港南地域整備、有明スポーツ・レクリエーション・ゾーン整備、天王洲ベイシティタワーズ計画、東京 8 号線・12 号線整備、東京港連絡橋、東京臨海部新交通システム	6. 羽田地区 羽田空港沖合移転、羽田空港跡地利用
3. 隅田川河口沿岸地区 大川端ルネサンス、永代橋周辺倉庫跡地再開発、南千住新都心開発	7. 川崎都心地区 浮島地先インターチェンジ関連開発、川崎駅周辺再開発、川崎リバーサイド開発
4. 中央防波堤地区 都営ゴルフ場、第 2 湾岸道路（フェニックス計画）	8. 横浜都心・臨港地区 大黒埠頭・総合物流ターミナル、みなとみらい 21、横浜臨港幹線、横浜ベイブリッジ
5. 港南地区	9. 横須賀地区 横須賀マリンコミュニティ・ポリス、湾口部横断道路
	10. その他の大計画 東京湾横断道路・圏央道・グループ 2025 案など

出所) 東京経済研究会・第 2 次調査報告書『東京の経済学』(1989. 4 月) P 7 より(柴田徳衛調べ)

そして紙数の制約から、もはやここに詳しくふれることは出来ないが、このようなビッグプロジェクトは、東京都にとどまらず、神奈川や千葉をも含めて、東京湾の全域において構想され、すさまじい勢いで着工されているのである⁽²⁸⁾。(表2)

2-2 地域類型と地域政策

それではその他の「地方国」の動向はどうか。ここではこれまで筆者自身が何等かのかかわりをもったり、実際に調査を行ってきた地域を中心に簡単に概括してみたい。

(1) 大都市圏＝地方中枢・中核都市の地域ビジョン

—名古屋大都市圏を中心に—

80年代に東京圏以外の大都市に起こった変化は2つのベクトルをもっていただように思われる。一つはいうまでもなく東京一極集中のもとで、「三極ヒエラルヒー構造」を形成していた大阪圏、名古屋圏の相対的地位低下である。先の表1にみるようにこれら二圏域での金融、国際、情報、卸売販売（この指標で示されるのは、市場拠点機能であるが、特に関西圏のこの間のシェア低下は注目にあたいする）、経済的中枢機能の指標となる大企業本社数等、この間東京圏集中が顕著となった諸指標の対全国シェア低下が目だっており、もはや東京とならぶ「全国的中枢管理機能都市」としての性格を喪失してきている。情報や卸売等のシェアは、そのほかの地方圏との対比でも相対的に地盤沈下しており、関西圏ではこれに加えて、工業機能の地位低下も著しい。

もう一つのベクトルは、地方基幹都市における人口や事業所の集中と成長による大都市化である。とりわけ、地方中枢都市と呼ばれる札幌、仙台、広島、福岡の各都市は、近年人口の集中や成長産業の事業所立地が盛んで、他の大都市を上回る成長を示しており、これと平行して都市のスプロール化も急ピッチで進んで、かつての大都市と同様な都市問題も激化しているといわれる。こうした都市は、巨大都市・東京のサブシステムをなしているとともに、単なる県都にとどまらず、県域を越えた地方ブロックの統合中心地として展開をとげている。すなわち高原一隆によれば⁽²⁹⁾、これらの都市の発展は、歴史的には、卸売、金融、運輸・通信等の移出産業を中心とした第3次産業の拡大を要因としており、とりわけ、巨大都市・東京に本社をおく企業の支社・支店の集中が著しい。また、中央官庁の主要な地方支部・分局という行政的機能の集中も顕著であるが、これと対照的に工業機能の集積が弱いのが特徴である。また、人口移動も、①東京圏との移動関係とともに、②ブロック内の、農村部→中・小都市→ブロック地方中枢都市の流れがみられ、いわば、同一ブロック諸県からの人口吸引と、東京をはじめとする巨大都市への人口排出・移動の構造が形成されているという。この他、県庁所在都市である新潟、金沢、静岡、岡山、高松、熊本等の地方中核都市も、中枢都市に準ずる展開をとげている⁽³⁰⁾。

さてこのように、80年代に形成された東京を頂点とする「求心的垂直的」地域構造とは、大都市間関係についていえば、大阪圏、名古屋圏の「地方中枢都市」化と、地方基幹都市の「地方中枢都市」化が重なりあっている点の一つの特徴をもっている。それではこのような事態に対応し

て、各々の都市はどのような「地域構想」をもち、「構造転換」への地域的対応がなされてきたのか。大胆に類型化すれば二通りの道が追求されているとあってよい。一つは、経済的な「東京一極集中」の進行をやむを得ないこととして追認した上で「東京経済」との何らかの関係ないし結びつき（あるいは「従属」）を強める方向での地域ビジョンである。これには、表向きには「四全総」のいう「多極分散」を唱えながら、東京からの諸機能の分散を要求し、「東京一極集中」の「受け皿」としての地域を構想する方向も含まれる。東京から300キロ圏内の地域に見られる「遷都・分都」への期待はその典型といってもよい。

もう一つは、そのリアリティはともかくとして、東京一極集中への危機意識をつのらすなかで、「国際化」「情報化」に独自に対応した地域構想の方向である。その典型はいうまでもなく、歴史的にも「二眼レフ論」に固執し、また先の「四全総」中間報告での東京の国際機能強化論にもっとも危機意識をつのらせた関西圏のめざしている方向である。80年代の後半以降、大阪は「アジアの首都」への名をあげ、関西新空港・関西文化学術研究都市・国際花と緑の博覧会・大阪湾ベイエリア開発などの大型プロジェクトを急ピッチに進展させ、「世界都市化」を目指してきたが、90年代に入って、久しぶりに「大阪の復権」「関西の復活」が言われはじめているという⁽³¹⁾。

ただ多くの地域は、現実的にはこの二方向の間の様々なヴァリエーションをもつ組合せによって、地域構想をうち立てている。例えば、仙台ブロックでは、首都機能移転に期待をもちながら、他方では「東北インテリジェントコスモス構想」による研究開発機能強化も目指されている。ではそうした複合的な地域構想は、結局これらの大都市圏に何をもたらすことになるのか、従来、東京・大阪に比肩する「第三位都市」を目指しながら、結局、今日「地方中枢都市」化した名古屋圏の地域構想を具体的に検討しながら考えてみたい⁽³²⁾。

わが国の国土計画史上で、名古屋大都市圏を「三大都市圏」という枠組みからはずして国土構想を考えるという方向は、今日の「四全総」段階ではなく、すでに「三全総」段階にさかのぼる。1977年に策定された「三全総」には「三大都市及び周辺都市に関する計画課題」の中に、特別に「名古屋圏の都市環境整備」という一項がわざわざおこされたのは、当時華々しく喧伝された事実とは異なって国土計画上で名古屋圏が重要な位置づけが与えられたからではなく、国レベルで名古屋圏を地方基幹都市なみに位置づける方針が示されたことに対する中部の政・財・官界の猛烈な政治的巻き返しの結果であった。同様のことは今回の「四全総」策定過程で、今度は「二眼レフ論」に基づく「すばるプラン」策定中の関西の政・財・官界を中心としておこったことはすでに述べたとおりである。

さて、このような現実には、戦後一貫して、東京・大阪と比肩しうる都市圏づくりを目指してきた中部の政財界人にとっては深刻な焦りであり、早くからその復権が課題とされていた。

かくして、このような「地盤沈下」の起死回生の方策として構想されたのが幻と化した1988年名古屋オリンピック誘致構想であり、その後の先端産業やR&D誘致による経済活性化を謳った「東海環状テクノベルト」構想であった。また、関西新国際空港が実現段階に入った1982年から、中部財界のリードで始まった中部新国際空港建設構想であった。

しかし、このような様々な構想のビジョンにもかかわらず、この地域は、自動車産業を中心とする日本有数の「生産基地」として発展はしたが、その「地盤沈下」をくいとめることは出来なかった⁽³³⁾。従って、「四全総」での名古屋圏の位置づけは、先に引用したように「計画の基本目標」のところでこそ、関西圏とも並べて「世界都市機能の分担」が唱えられてはいたが、しかし、「多極分散型国土の実現のための各圏域の役割」や「圏域別都市整備の方向」、あるいは「ブロック別整備の方向」などを述べたところでは、東京圏が「世界の中枢都市」として、また、関西圏が「…東京圏につぐ諸機能の集積をもつことから、その特性を生かして独自の全国的、世界的な中枢機能を担う」とされているのに対し、名古屋圏は「……先導的産業分野に関する世界的水準の研究開発機能の集積、情報機能の拡充、国際交流機能等の充実を図り、産業技術の中核圏域を形成する」という位置づけにされているにすぎない。この位置づけは、「四全総」が国際化時代を迎えた中で、「地方中枢・中核都市をはじめとして全国各地域がそれぞれの特性を生かした国際交流機能を分担することにより、地域の活性化を図るとともに国際社会と共存する地域社会を築くことが必要となる」として、札幌、仙台、福岡をはじめ、その他の地方圏についてもそれぞれに独自に国際交流拠点の形成が課題とされていることと比べると、それとほぼ同等の位置づけといてよい。

それはともあれ、この地域でも80年代になって首都圏や関西圏と同様に、「国際化」「地域の活性化(地域間競争)」等をキーワードにしたビッグプロジェクトが至るところで構想され、盛んに誘致運動が繰りひろげられている。それらは愛知県知事が「三点セット」(中部新国際空港の伊勢湾・常滑沖建設、第2東名・名神高速道路建設、リニア中央新幹線)と「プラスワン」(2005年の「万国博覧会」誘致)と呼ぶ国家的なプロジェクトであるが、今日こうした色々なプロジェクトが互いに関連づけられて21世紀の中部圏構想という形で大々的に喧伝されている。では一体、これはどのような地域ビジョンか。その内容を最も体系的に提示したのは1989年3月に正式策定された『愛知県21世紀計画』(第六次愛知県地方計画)である。

この計画の特徴は、まず第一に将来の国土構造のイメージとして「世界都市機能を分担する国土中枢軸」の形成を掲げ⁽³⁴⁾、またそのために東京一極集中の結果として現在80～100キロ圏にまで広がった首都圏と同じ広がりを持つ圏域を開発圏とする「新伊勢湾都市圏」構想という量的成長願望に満ちた壮大な構想を掲げていることである。鈴木愛知県知事は、政治的にはこうした構想を桑原県政期に言われたと同様に、「大愛知」建設の名で喧伝しているが、しかし、今回のこの構想は、従来まで、この地方の政財官界に根強かった「三大都市圏の一つとしての名古屋大都市圏」(圏域としては40～50キロ圏)という方針からの訣別を意図したという意味で、第五次までの愛知県の地方計画とは質的に異なったものとみてよい(表3)。最近、わが国の国土計画のイデオログの一人である石井威望が、80年代後半からの発展、とくにウェスタン・パシフィックの発展を考える21世紀の国際化の舞台は関東平野の200キロ圏では足りず、東京-名古屋-大阪を貫く600キロ圏になるとして、「ザ・ジャパンコリドール」という構想の必要性を展開しているが⁽³⁵⁾、今回の第六次愛知県地方計画は、このような発想を下敷にしているといつてよい。その意

表3 愛知県地方計画の流れと特徴

知 事	地 方 計 画	P O I N T
桑 原 知 事 1951年5月就任	第1次（1958～65） 第2次（1962～70） 第3次（1970～85）	大愛知主義（高度成長期、臨海開発） 臨海工場地帯
仲 谷 知 事 1975年2月	第4次（1976～85）	第4次計画でこれまでの路線修正 ・オイルショック（1973年） ・地方財政危機 ・地域生活圏を強調（参加型社会）
	第5次（1982～90）	環伊勢湾都市圏構想 ・経済活力論 ・先端産業誘致計画 ・東海環状テクノベルト
鈴 木 知 事 1983年2月 1987年2月	第6次（1989～2004）	新伊勢湾都市圏構想 産業首都づくり ・大規模開発構想 ・中部新国際空港 ・リニア中央新幹線 ・第2東名、名神自動車道 ・万国博

味で、この地域ビジョンは、「多極分散型国土」を掲げた「四全総」の表向きの論理とは微妙に異なり、あるいは一面では「四全総」を越えた論理の上にたっているとも思われるが、いずれにせよ、積極的に首都圏に連なるメガロポリスの一翼としてこの地域の開発を意図したものとして、従来とは異なった明白な方針転換と位置づけてよい。

そして、この構想を実現するための戦略手段が「三点セット・プラス・ワン」であるが、その中軸となるのが、1991年11月末に正式決定された国の航空審議会「第六次空港整備五カ年計画」で「地域の創意工夫を反映させつつ……総合的な調査を進める」と明記された中部新国際空港建設構想と、1988年10月「天の声」（通産省サイドからの）で急浮上した2005年の「万国博覧会」誘致構想（会場候補地は瀬戸南東部）であるが、これを軸にして、他の様々な地域開発プロジェクトが相互に関連づけられて構想され、従って、個々のビッグプロジェクトは相互に推進の必要性について自治体や住民を説得する補完材料とされてきていることに第二の特徴がある⁽³⁶⁾。例えば、知事の突然の発表から急ピッチに体制整備が開始された「テーマ」なき「万博」のトップダウン的誘致活動は、航空需要予測の問題をはじめその「必要性論」に必ずしもまだ説得力があったとは思われぬ中部新空港構想にとって強力なイデオロギー的補強となり、新空港の開港目標もいつしか2005年ということにされてしまった。また、「万博」誘致後の跡地利用についても「愛知学術研究開発ゾーン」とする構想とダブルされている。この他、この問題は中部新空港建設と併せて、「産業技術首都」建設の名のもとに航空宇宙産業拠点形成という「ポスト自動車産業」をにらんだ産業政策・国立研究機関誘致運動、国際総合流通センター構想をはじめとする各種の「国際交流拠点」形成の構想、さらには首都機能分散の受け皿への名乗りとその財界を中心とする

運動、三重サンベルト、三河湾等のリゾート開発の位置づけ、果ては、地元での情勢が最も緊迫していた90年秋の段階で、中部新空港が出来ると水需要の増大が起こるから長良川河口堰建設は必要であるという、愛知県知事の建設支援発言等、いくつも例を挙げることが出来る。このようにこの地域でも東京や大阪と同様に、今日、上から広域的に「鳥の目」でみた様々のビッグプロジェクトが相互に関連づけられて目白押しに推進されてきており⁽³⁷⁾、このため地元の市町村や住民の下から構想する地域づくりが制約をうけるだけでなく、個々のビッグプロジェクトに個別に対応しているだけでは運動論的にも限界が生まれる事態になっている。

新空港等の国家的プロジェクト誘致や、万博誘致というイベント型地域開発を中心とするこれらの「外来型」21世紀中部圏構想の第三の特徴は、相変わらず、その「地獄図」を描いていないという点にある。

一つは、特に「国際化」というキーワードについて、これらの構想は単に「ヒト」「モノ」「カネ」「情報」の流れの量的拡大という指標でしか考えられていないという問題である。本当の意味で21世紀に向けての「国際化」とは、現在のアメリカを始めとする国々がそうであるように、移民等の少数民族の受け入れ、異質の文化や生活様式との共存が前提であり、従ってまた福祉や教育など、国際化にともなう多くの「社会的コスト」の負担が必要であるというしっかりした自覚と認識は全くといって見られない。

二つには、本当に世界都市機能を担う「国土中枢軸」が形成されたとして、果してそのような大都市圏は住みよい都市圏（「リバブル都市」）となるであろうかという問題がある。リニア新幹線や第2東名高速道路が出来ると、現在でも30～40キロ圏域で、しかも「低密スプロール型都市構造」といわれる名古屋・東海都市圏がさらに「星雲状都市」化しないのか、あるいはリニア新幹線が開通して東京都心と40分でつながれば、結局のところ「東京300キロ圏」の「端っこ」に終わるのではないかといった疑問を消すことが出来ない⁽³⁸⁾。

その他、環境問題や地価高騰、土地投機等に起因する都市問題や地元自治体の財政負担のツケは誰に回されるのか、21世紀中部圏構想には、これらの問題に対するアセスメントはない。そしてこれまで歴史的にも常に東西の大勢力の交錯する場所であったことと豊かな自然的諸条件に恵まれていたことにより、経済的には自立的、政治的には中立的で防衛的な性格を保持してきたこと、従って、相対的にはあるが現代の高度に発達した資本主義の下でも、「外部に進出するよりも地域内資源のより高度な管理へと内向化する傾向」⁽³⁹⁾があると指摘されてきた名古屋大都市圏の特性の自覚と、そのプラス面の正しい評価と継承発展の上にたったこの地域独自のアイデンティティの確立への道の模索という発想は、この地域の政財官界人からは全く失われたかのようにみえる。

(2) テクノポリス・フィーバーの結末

—地方中核・工業都市の地域開発—

1980年代に、地方中核都市や地方工業都市を中心にもっとも期待された開発計画はテクノポリ

ス構想であったことは改めて言うまでもなからう。この構想は「転換期」を迎えて混迷していた産業政策等の新たな軌道位置（「創造的技術立国」）を背景に、通産省がはじめて取り組んだ地域開発政策として、産業政策不在と批判されていた「三全総」の定住圏構想を補完し、かつ工業再配置政策の一環として打ち出されたため、当時の「重厚長大」型産業の衰退や、公共投資の地方配分の低下等のために地域経済の停滞と地域間格差の再拡大に悩んでいた全国の地方自治体の強い関心と期待を集めた。当初、数ヶ所のモデル指定が考えられていたにすぎない構想も、その地域指定をめぐるには全国 38 地域からの誘致合戦がおり、60 年代の新産業都市指定をめぐると同様の、テクノフーパーを呼んだだけでなく⁽⁴⁰⁾、そうした地域以外（とくに工業再配置の対象外とされた大都市圏）でも同様の構想が打ち出され、全国的に「第 2 次企業誘致時代」と呼ばれるほど先端産業誘致の施策が積極的に展開されるようになった。テクノポリス構想そのものは、1983 年のいわゆる「テクノポリス法」成立を機に、最初に 18 地域が指定をうけ、以後現在まで 26 地域において地域指定がなされ開発が進められてきた。

周知のように、テクノポリス構想とは、「地域の文化・伝統と豊かな自然に先端技術産業の活力を導入し、『産』（先端産業群）、『学』（学術研究機関・試験研究機関）、『住』（潤いのある快適な生活環境）が調和した『まちづくり』を実現することにより、産業構造の知識集約化と高付加価値化の目標（創造的技術立国）と二十一世紀に向けての地域開発の目標（定住構想）とを同時達成する戦略」として規定されていた。さらにこの構想は、かつての新産業都市構想等と比べ、①国主導のプロジェクトでなく地域経済の自立的発展のための地域主導のプロジェクトであること、②新規の産業基盤投資の投入よりも、既存のインフラストラクチャーを有効活用するプロジェクトであること、③地方の利点を生かした住環境整備に重点をおいていること、④先端技術産業（多品種・少量生産型の工業）を中核とし、研究開発・試験研究機関の整備と一体的な開発を目指していること等々に特色をもつとされていた。そして特に強調された点は、その構想を実現するための核となる政策手段の基本方向として「(イ) 先端技術の開発及び利用の促進を中核とする地域工業の育成（内発式工業開発）、(ロ) 工業団地、工業用水道、道路、住宅等立地基盤の有効活用及び効率的整備による先端技術産業の導入の促進（導入式工業開発）」が掲げられて⁽⁴¹⁾、いわば地元企業の技術高度化・“内発的振興”と外部企業の“導入”の有機的連関が重視されていた点に新しさがあったのである。そしてこの点で、このテクノポリス構想の発想は、民活法（1986 年）、リゾート法（1987 年）、多極分散型国土形成法（1988 年）、頭脳立地法（1988 年）などの、その後の地域開発立法の基本にもなったといわれている。

さて、かつて筆者をも含む研究グループは、このテクノポリス開発が実際に稼働しはじめた段階で、単にテクノポリス法の指定をうけた地区にとどまらず、筑波研究学園都市等の首都圏・大都市圏やそれ以外の地域も含め、全国的に展開されはじめた同様の発想や論理にもとづく地域構想を、「テクノポリス型」開発と呼んで、その典型地の実態調査にもとづく中間決算書を公表し、以下のような問題点を指摘した⁽⁴²⁾。

それは一つは、各地の「テクノポリス型」開発に共通することは、どの構想も旧態依然たる産

業や雇用・所得等の地域経済の量的成長・拡大が第一に目指されていること。従って二つには、地域経済の量的成長効果と即効性と言う点で、地域産業の技術先端化・高度化（内発的發展）が唱えられていても、実際には「外来型開発」と呼ばれる半導体産業等の量産工場誘致が優先されていて、そうした産業誘致の地域間競争が激化しており、かつての新産業都市建設構想の二の舞になりかねないこと、恐らくこの「地域間競争」の勝者は首都圏地域の「テクノポリス型」開発地区（「スーパーテクノポリス」）になると思われること。三つには開発の推進主体として、「第三セクター」の産業・技術振興機構が重要な役割を果たすことにされているが、国の支援もなしに地元自治体と民間主導の出捐に依存するという構想はどの程度の有効性を持つかが今後の課題であること。四つには、どの地域でも基盤整備等をはじめとする財政計画が不明瞭であり、行政領域毎でも、また、同一の行政区内でもテクノポリス圏域内と圏域外とで公共施設・サービスの優先順位に序列化がつけられるのでないか、といったことが重要な論点であった。また、その他にも広域行政化（予想通り、筑波研究学園都市ではその後市町村合併が行われた）の問題性や、環境問題の社会的費用、あるいは結局は産・学・官一体としての地域の「草の根保守主義」の再編成につながるのではないか、といった問題点も指摘した。

さて、このようなテクノポリス構想は、1990年度には先行した20地区が目標に達し、91年度から二期計画段階に入るという節目を迎え、「テクノポリス型」開発のその後を具体的事実即して評価することが可能な段階に達したとの認識から、改めて様々なスタンスでの関心が高まっている⁽⁴³⁾。

この間、先述のようにテクノポリス法指定地区は26地区にふえ、加えて、通産省はテクノポリスと類似のリサーチ・コア（研究開発企業化支援施設）、国際産業展示場、頭脳立地等の施策を推進する等、「テクノポリスの全国化」⁽⁴⁴⁾が一層進んだ。またテクノポリス地区では、全体として地域の研究開発体制の再編が最優先事業として推進され、公設試験機関・第三セクター方式の研究所、地方大学の再編・拡充等を中心とする地域のR&D機能の再編・強化、さらには試験研究機関の立地拠点としてのテクノパーク等の整備がすすみ、また先端産業の立地拠点としての内陸工業団地の整備が優先的にすすめられ、地域内外から先端産業を誘致することが最重要施策とされてきている。ただ全体として住環境や都市環境の整備はまだこれからの段階といわれている。

ちなみに、目下、我々（日本経済研究会・日本福祉大）が調査をすすめている浜松テクノポリスの場合を例にとってみよう。浜松テクノポリスは浜松市を母都市として、「音と光と色の未来都市」をテーマに、光技術産業、高度メカトロニクス、ホームサウンドカルチャー、ソフトウェア等の産業育成を図ることを目標にスタートしているが、すでに、ローカル技術開発協会、電子化機械技術研究所等の研究施設や人材育成施設が開設されている。「内発的テクノポリス」を自負する浜松の場合、拠点となる都田地区の土地造成（242 ha）は、地域指定後の87年に新たに着手し、91年3月に概成し、企業団地（100 ha）の分譲が終了した段階で（企業立地状況は表4）、実際に工場建設や研究所施設の建設が本格化するのは1992～96年の間とされている。従って、またこれに対応する「住」機能等の整備は第二期計画段階とされている。また、この他に浜松工業技術

表4 浜松テクノポリス都田地区進出企業の状況

規模別	大 企 業		17	
	中 小 企 業		51	
所在地別	県外	東 京	16	26
		大 阪	2	
愛 知	4			
そ の 他	4			
県内	圏 域	内 外	3	
			39<35>注1	
産業中分類	電 機	機 械	17(1)注2	
	一 般	機 械	17(3)	
	輸 出	用 機 械	6(1)	
	金 属	製 品	4	
	プ ラ ス チ ッ ク	製 品	4(1)	
	非 鉄	金 属	1	
	そ の 他	製 造	7(3)	
	情 報	サ ー ビ ス	4	
そ の 他	そ の 他	8(7)		
進出研究開発分野の主要企業	光		3(1)注2	
	高度メカトロニクス		10(2)	
	エレクトロニクス		17(2)	
	新 素 材		6(2)	
	バイオテクノロジー		3(3)	
	ファインケミカル		1	
	そ の 他	ソフト開発	6(1)	28
	輸送機器	8(2)		
	そ の 他	14(3)		
合 計			68(16)注2	

出所) 浜松市調べ

注1) < >は、浜松市内からの進出業数(内数)

注2) ()は、研究所の進出(内数)

現実化しているともいえる。

いずれにせよ、80年代の地域開発の切り札として全国的に展開されるようになった「テクノポリス型」開発は、第一ラウンドが終わったが、なおまだ、多くの期待が寄せられているように思われ、とりわけ、自治体関係者や地域の中小企業経営者等の間では現段階で評価を下すには時期尚早との声も多い。恐らく、今後のテクノポリス構想を地域開発政策という視点からみるときに、その成否を決定づけるのは、もう一つの論理であった「内発式工業開発」がどのように展開されてゆくかという点ではないかと思われる。この点で、初発からもっとも「内発的テクノポリス」としての可能性をもっていた「浜松テクノポリス」地区の今後の展開を教訓化することは、新しい「テクノポリス型」開発のモデルを提供するかも知れない⁽⁴⁶⁾。

センターの本格稼働(1991年)、静岡大学共同研究センター(1991年)などの設置もすすみ、さらにこれとは別にいわゆる頭脳立地法にもとづく「浜松地域集積促進計画」の地域指定をうけて、「浜名湖国際頭脳センター」が設立(1989年)されるなど、静岡県や浜松市当局のヒヤリングではその順調な展開が語られている。

しかし、全体的にみると、鈴木茂によれば⁽⁴⁵⁾、80年代後半の円高・産業構造調整等の影響をうけて、新規の工場立地の急減や、テクノ圏域での工場立地増も必ずしも先端産業ではなくなっているといった問題点のほか、「ナショナル・テクノポリス」(東京一極集中)と、特に遠隔地の「ローカル・テクノポリス」(テクノポリス法指定地区)の間の様々な格差の拡大、指定を受けた各道県内でも圏域内と圏域外の地域間格差の拡大や、企業間での技術格差の拡大と技術移転の困難、第3セクターの産業・技術振興機構の財政基盤(脆弱性)・役割の問題性等が指摘されており、この点ではすでに我々が中間決算で危惧していた問題点が

(3) 過疎地域とリゾート開発

1991年3月、第六次愛知県地方計画の主要構想である「新伊勢湾都市圏」構想の中心プロジェクトの一つに位置づけられていた三河湾地域リゾート構想が、「リゾート法」による国の承認を受けた。この構想は、知多半島先端から三河湾沿岸の4市10町、8万22haの特定地域を対象とし、中でも南知多、一色・吉良・幡豆、蒲郡・御津、豊橋表浜、田原海岸、伊良湖の6地区計8000haを「重点地区」に掲げ、名古屋都市圏等とリンケージした大都市近郊型海洋性リゾート開発を目標としている。2000年をメドにいわゆる海洋リゾート開発の「3点セット」といわれるゴルフ場3ヶ所、ホテル31軒、マリーナ5ヶ所、海水浴場8ヶ所の新規施設をはじめ、113ヶ所の施設整備にいわゆる「民活」による総額1500億円の投資が予定されている。

さて、この愛知の構想の承認段階で、全国ではすでに30都道府県、国土面積の12.0%（約454万ha）にあたる特定地域（民間の概算事業費だけで8兆728億円余の投資計画）がリゾート法の承認をうけることになったが、この「新伊勢湾都市圏」構想では、もう一つ、1988年7月に、福島、宮崎とともにリゾート法指定の第1号となった国際リゾート「三重サンベルトゾーン」構想がすでに稼働している。周知のように、「三重サンベルトゾーン」は、そもそも三重県が1983年の第2次の県長期総合計画で、県南の伊勢志摩、東紀州地域を「サンベルト地域」と位置づけ、国際的な休養・保養基地整備を図るとしたことに起源をもつリゾート開発先進県であり、「リゾート法」の成立はその格好の推進要因となった。基本構想では民間活力をフルに活用して伊勢志摩・東紀州を一体化した滞在・周遊国際リゾートを目指すものとされ、伊勢志摩、吉野熊野の二つの国立公園を含む23市町村の15万6000haの中に、伊勢・二見地区をはじめ8つの重点地区を設定し、約3600億円という民間プロジェクトの投資を予定していた。

ところでまさに全国的にみれば、この地域の二つの構想承認のわずかな時間差の間こそが、「リゾート開発」が日本列島全体にブームから熱病のごときフィーバーを呼び、そして、バブル経済の崩壊と急速な自然環境保全運動の広がりに伴い、突然の冷却期を迎えるという劇的な転換をとげる時期でもあった。恐らく、日本はいうまでもなく、世界の地域開発史上、これほど短期間に全国の自治体の夢と期待のもとに「全国総観光地化」あるいは「日本列島総リゾート化」現象を生み、そして恐るべき乱開発による自然や環境破壊等の様々な矛盾を生み出しながら破綻をみせた開発計画はなかったのではないか。表5に示されるように日本経済新聞社の調査では見直しを迫られているリゾートは、今日全国で34件にもぼっている。

さて、こうした「リゾート開発」の論理と帰結は、事態の深刻化のゆえに、すでに様々な事例報告や研究報告が公表されており⁽⁴⁷⁾、ここで改めて繰り返す必要もないであろう。ただ、我々が1990～1991年にかけて愛知や三重の各地の「リゾート開発」について行った実態調査にもとづいて、若干の問題にふれておきたい。

周知のように今日の「リゾート開発」狂騒曲をよんだのは、1987年6月の総合保養地整備法（リゾート法）がきっかけであるが、その背景にはプラザ合意以来の80年代後半、国際経済摩擦への対応＝「内需拡大策」や企業の「金あまり」＝遊休資金の蓄積の下で、大企業を中心に経営

表5 計画変更を迫られた主なリゾート計画

道 県	プロジェクト名	所在地	理 由
北 海 道	バックスワールド北海道	秩父別町	資金難で開発会社が事実上倒産した
	木古内町リゾート	木古内町	〃
	寿楽園開発	上磯町	〃
	恵山モンテローザ	恵山町	資金難で開発会社が行き詰まった
	美瑛富士スキー場	美瑛町	自然保護派の反発で原案を変更し地域変更
秋 田 県	田沢湖リゾート開発	田沢湖町	イヌワシ生息調査の結果次第で計画変更も
山 形 県	ゴルフ場建設計画	南陽市	農地保全で農協が反対、計画は一時中止状態
福 島 県	ヨーロッパンビレッジ	北塩原村	用地買収難で計画は白紙に、開発会社が交代
	ヒューマングリーンプラン	大信村	採算見通し難で計画白紙に、開発会社が交代
	博士山リゾート	昭和村	自然環境保全でゴルフ場凍結、計画を縮小
	太郎布リゾート	金山町	県立自然公園規制などで調整難、計画白紙に
千 葉 県	館山レインボータウン	館山市	用地買収難で開発会社が撤退
新 潟 県	当間高原リゾート開発	十日町市	資金不足でゴルフ場建設場所を変更
		など	
石 川 県	白山リゾート開発	河内村	自然環境保全で凍結、第三セクター解散
福 井 県	法恩寺山リゾート	勝山市	自然環境保全要求でスキー場開業遅れそう
長 野 県	乗鞍高原リゾート開発	安曇村	地元旅館業者がホテル新設に反対し計画中止
静 岡 県	白石マリンタウン	伊東市	自然景観保全でリゾートマンション見直し中
三 重 県	臨海リゾート鳥羽・浜離宮	鳥羽市	採算見通し悪化で計画見直しへ
鳥 取 県	ニューサンシャイン計画	境港市	土地利用計画の変更が遅れ宙に浮いた格好
島 根 県	オリックスのリゾート	浜田市	自然環境保全で計画を縮小
岡 山 県	東急リゾート	川上村	自然環境保全などで地元と調整中
	岡山チボリ公園	岡山市	計画実施過程の可否を含め地元で再検討中
徳 島 県	黒沢リゾート開発構想	池田町	自然環境保全などで計画はタナ上げに
	海洋パーク事業	徳島市	採算見通しが建設費高騰で悪化し計画断念
香 川 県	アコモ計画	坂出市	採算見通し悪化で事業会社設立が難航
愛 媛 県	伯方島リゾート開発	伯方町	地価が予定より高く全体計画を見直し中
福 岡 県	芦屋タウンリゾート開発	芦屋町	自然環境保全で計画はタナ上げ状態
長 崎 県	神ノ島地区整備計画	長崎市	採算見通し難、アクセス交通難で宙に浮く
	西海パールシーリゾート	佐世保市	自然公園法の規制で計画縮小、開業延期へ
	大村湾海洋リゾート計画	大村市	用地買収難、採算見通し悪化で休眠状態
熊 本 県	産山村サーキット場建設	産山村	農地転用が認められず断念、別の計画を模索
	高森町リゾート計画	高森町	用地買収難で白紙に戻し計画練り直し
大 分 県	グリーンステイ久住高原	久住町	国立公園の規制などで計画全体を見直し中
鹿 児 島 県	アカラカントリークラブ	松元町	資金難で工事中断

出所) 「日本経済新聞」1991年6月8日

多角化や「財テク」・資金の収益的活用を目指したという「供給側」の要因がある。法の施行以来、従来の観光・レジャー産業にとどまらず、建設・不動産業から、鉄鋼・造船等の「重厚長大」産業などあらゆる企業が新たなビジネスチャンスを求めて「2兆円市場」といわれたリゾート産業に参入をはじめた。

もう一つは、「リゾート」の需要サイドもまた財テクや節税にむけた法人や個人の資金運用の必要、あるいは貧困な居住空間や都市のアメニティの喪失、自然とのふれあいの欠如した中で日々緊張した頭脳労働を強いられている大都市住民の社会的欲求もあるが、主に開発ブームを加速させたのは地方自治体のサイドの姿勢にもある。とりわけ80年代の国土構造の激変の中で「第二次過疎化」時代の到来した農山漁村地域における地域問題への対応としての期待が大きかった。

周知のように、1960年代に始まる農山漁村からの大都市への人口流出（社会減）は、地域の農林漁業の担い手や、森林・河川などの自然や国土の管理の担い手の減少や高齢化をもたらし、共同体や自治体の存立を危うくするものとして、「過疎」という新しい言葉を生み、急速に社会問題化した。この過疎問題に対する対策がはじめてとられたのは、「社会減」現象がようやく一段落した1970年の「過疎地域対策緊急措置法」であった。以来、今日まで10年の時限立法の「過疎法」が3次にわたって更新されてきた。これらの法の下での過疎対策は当初は、国庫補助率のかさ上げ、過疎債の発行等の財政援助を手段として道路整備を中心とした公共施設整備を重点としていたが、その後、次第に産業振興施策も重視されるようになった。しかし、事態は根本的な改善をみることなく、なおも日本の三分の一の市町村（1157市町村、35.6%）、国土面積の46.2%が過疎対策地域（1980年過疎地域振興特別措置法適用）の指定をうけている。これらの地域では、「第一次過疎化」時代は地域の担い手が高齢化したとは言え、なお、残された両親らは50才前後を中心としていた。しかし、今日、その世代は60才代後半から70才代を超えており、かくして、84年を契機にして再び人口減少を示す道府県数が増え始め、特に、中・四国では自然減現象が顕著になった。たとえば、高齢化率全国一の島根県の場合、1976～86年の間に、59市町村中（過疎市町村は40団体）、23団体が自然減社会に仲間入りしているという⁽⁴⁸⁾。

さて、このような事態を先の「四全総」はどうみていたのか。つまるところ「四全総」は、自然減段階を迎える農山漁村に、もはや食料供給基地でも、労働力供給基地としての役割も求めることはなく、大都市住民のための「マルチ・ハビテーション構想」（複数地域居住政策）を実現するリクリエイト空間を求めた⁽⁴⁹⁾。「四全総」はこうして過疎地の振興の戦略プロジェクトとして大規模リゾートの整備を打ち出した。「わらをもつかむ思い」⁽⁵⁰⁾の過疎地は、①地域経済の活性化、②雇用の場の増加、③税収入の増大を期待し、工場誘致に代わってリゾート産業誘致に懸命となった。長時間労働、「働きバチ中毒」といわれる日本の労働条件や高い旅行費用、住宅費・教育費の家計圧迫といった需要サイドのおかれている基本問題の解決もなく、「地域間競争」に立ち遅れないよう、各地で大手のコンサルタントの手を借りた開発構想が打ち出された。結果としてどの地域でも「金太郎アメ」といわれる「三点セット」の構想（内陸型は、スキー場、ゴルフ場、マンション・ホテル、海洋型はマリナー、ゴルフ場、マンション・ホテル）が乱立し、単なる“観光・

レジャー地”にすぎない「日本型リゾート」⁽⁵¹⁾の建設が始まった。

かくして、このリゾート開発にもまた、東京一極集中の影が投影される。佐藤誠によれば、「89年には約850の巨大プロジェクトが数えられたが、リゾート開発の立ち上がりが見られるのは三大都市圏の周辺地域が目立つ。熱く切望している東海道メガロポリスに遠い地方では構想倒れが一般的である」⁽⁵²⁾と指摘し、実需要が顕在化しているのは東京を中心とする大都市圏外縁部や、「東京都湯沢町」や「東京都恩納村（沖縄）」にすぎないとしている。

さて、このような状況の下で、リゾート先進県の三重サンベルトゾーンにも様々な問題が現れている。西武セゾングループの誘致に成功した鳥羽では既存観光業を圧倒する勢いでリゾート開発が予定以上に進んだ地区もある反面、小浜半島開発（「和風リゾート・鳥羽浜離宮」）は暗礁に乗り上げ、また、伊勢湾志摩地区の国立公園内では大規模な環境改変も生じているという⁽⁵³⁾。一方、過疎対策としての性格の強い県南では、熊野でいくつかの施設の「点」的立地はあるが、進出予定企業の開発が見合わされている。ひとり突出した県最南端の御浜町では、年間100万人の客をあてこんで、第三セクター「パーク七里御浜（株）」（1986年）を設立して開発にあたったが、予定通り進まず、結局28億円という長期借入金（1990年3月末）をかかえたまま、経営危機におちいつている。結局それらは、年間30億円程度の規模しかない町財政に長期借入13億円余の損失補償を含む広範囲な負担のしりぬぐいを押しつけてきている。こうして、いわゆる「外来型」リゾート開発が必ずしも地域振興に役だっていないことが明らかになりつつある。

もともと三重県当局は四日市コンビナート建設以来、一貫して「外来型」開発を志向してきた。とくに70年代後半からは、県南の熊野灘に面した地域では、芦浜原発、熊野原発、南勢石炭火力、尾鷲の火力発電所増設問題等の「国家的大規模施設」を誘致して地域開発をすすめようとして、今日のリゾート開発とは矛盾するような“地域主導”の電源立地推進運動がすすめられてきた。この動向は今も芦浜原発等をめぐって続いているが、この地域は、その入り組んだ海岸線や海の美しさ、豊かな山林等の自然資源に恵まれ、かつ漁業や林業などの確かな地場産業もあり、リゾート開発は一つの方策ではあった。従って、そうした地域の豊かな資源のストックをどう本当のリゾートに結びつけるのか、関西と中部の接合点という位置条件もあって、今後の県や地域の自立的な努力によっては、まだ可能性が残されていないわけではない。

これに対し、「後発」の愛知県リゾート開発計画は、大都市近郊型リゾートで直接的には「過疎対策」と位置づけることは出来ない点で他の多くの地区と性格を異にする。むしろ、この地域では、法指定以前より企画されていたものが多く、各所で「虫くい開発」が始まっていたものを（例えば南知多町の「チッタ・ナポリ」等）、ウォーターフロントを利用した「面的開発」として構想した点に特徴がある。また、すでに従来の工業化・都市化で環境悪化をした閉鎖水域の三河湾を主に対象としているため、「ミティゲーション（自然環境の復元）」を導入し、人工海浜の造成を大部分の計画で謳っていること、また、「民活」という点で各々の地区でも事業計画に各界の最大手企業が参加し、資本面、技術面、経済面、人材面等の事業の「ソフトウェア」において強力な実施体制を整えていることが他県には少ない特色の一つとされている⁽⁵⁴⁾。ただ、今後もっとも先

行的な展開をとげるとみられるのは、蒲郡市の「大塚地区臨海リゾート構想」であろうが、この第三セクターには、県・市の他、トヨタ自動車、日本電装、東海銀行、JR 東海などが参加しており、西三河地区に集中する自動車関連産業の「企業福祉型」リゾート開発と特徴づけられなくもない。

愛知県の場合に注目されることは、この三河湾の構想と合わせてリゾート法の指定とはかかわりなく、内陸部の過疎地である1市8町6村を対象区域とした「三河山間地域リゾート・観光レクリエーション振興ビジョン」を独自に策定していることであろう。県担当者の説明では、公共主導型で「振興協議会」をつくり事業展開を図るとされているが、なお、その具体化の施策については不明な点が多い。ただ、これが単なる政治的に地域間バランスをはかる「アナウンスメント効果」を狙ったものにすぎないのか、あるいは何らかの実効ある施策として展開されるのか、地方自治体の自主性・独自性の発揮という点でどのような意義をもつかについては今後の課題としておく必要はありそうである。

ともあれ、保母武彦が明らかにしているように⁽⁵⁵⁾、全国的には、民活型リゾート開発は、巨大開発段階から、新しい「農村リゾート」の段階へ移行しつつある。これまでの開発による自然環境・生活環境破壊や利権・腐敗構造が明らかになるにつれ、立木トラスト運動や、自治体の水源保護や町づくり等の条例づくり、ゴルフ場との「協定」や「指導要綱」による規制など、自治体の開発規制強化や多様な住民運動が拡大し、リゾート法廃止を求める動きも表面化している⁽⁵⁶⁾。「バブル経済」崩壊後の民間企業の戦略転換と相まって、リゾート開発問題をめぐる対抗軸も、新たな展開を始めているという。

2-3 80年代地域開発の特質と課題

さて、これまで80年代の国土計画・地域開発を地域類型を念頭におきながら検証してきた。一体この80年代に展開された地域開発に共通する特徴は何か。

第一に指摘されるべきは、かつて「植民地型開発」と呼ばれたいわゆる高度成長期の「拠点開発方式」とその論理において類似する「外来型開発」が相変わらず支配的であったということである。拠点開発は、後進国の近代化・工業化のために、域外から巨大な資本や公共事業のプロジェクトを誘導・導入して経済発展を図るという後進国開発方式が国内開発に適用されたものであったが、その論理は、先行的な産業基盤の整備のもとで進出した大企業の経済力とその波及効果による関連産業の成長によって、地域の所得や雇用を増大し、結果としての税収増による財源で地域住民の福祉の向上を図るというものである。そして、この論理の下で、高度経済成長期に、導入・誘致が図られようとした拠点産業は、周知の素材供給型の重化学コンビナートであった。また、石油ショック以後の70年代、拠点開発に失敗した地域や過疎地域では、長期的な地域開発効果に乏しく、単なる「カンフル注射」にすぎない補助金の集中散布と工事中の雇用増大をあてこんだ原子力・火力発電所や大規模石油備蓄タンクの誘致までが過度に期待された。だが、70年代の日本経済の転換期には、すでにこのような外来型開発の矛盾と限界がはっきりしており、宮

本憲一らをはじめとする学際的な共同研究グループは、こうした過去の地域開発の総合的決算書づくりを行い、その教訓を実証的に明らかにした⁽⁵⁷⁾。

しかし、これらの教訓はわが国の政策当局者に受け入れられることもなく、80年代の地域開発にもこの外来型開発の論理を引き継いだ。ただ、これまでみてきたように、80年代には誘致の対象がハイテク産業にかわり、さらにはサービス産業、特に観光産業にかわった。また、近年の地域開発は、単なる工業地帯建設やリゾート地域の造成だけでなく、一応、住居や公共空間を含めた都市づくりが掲げられるようになってきている。

しかし、内容はかわったが国や府県がマスタープランをつくって地域指定を行い、企業の必要とする道路等の産業基盤や都市基盤を計画的に整備し、減税や補助金などの経済的刺激により誘導しようとする方式は同じである。あるいは名古屋大都市圏を例に検証したように、空港・高速道路・新幹線や、国立の大学研究機関など、国の大規模公共事業・サービスに依存して地域の開発を構想しているのである。

では一体なぜ、このような外来型開発が繰り返されるのか。一言で言えば、それはわが国で、地域経済の発展や地域格差を所得水準で計ろうとする「成長の経済学」(GNP 万能主義)の信仰から脱却していないからである。経済政策や地域政策の目標が生産や所得の量的成長・拡大に一元化されれば、経済効果の即効性という点で、域外からの産業や企業の導入が中心の施策とされるのは必然である。これらは補助金の獲得と大規模な公共事業の誘致と併わせて自治体の首長や官僚、政治家等の「政治的アナウンスメント効果」も大きい。さらにまた、安東誠一が解明しているように、高度成長期以降一貫した公共投資中心の日本財政の構造、とりわけ70年代の財政主導型経済の下で地方へ傾斜配分された公共事業費等の財政資金は、地方の産業・就業構造を変えた。建設・不動産産業等や関連するサービス等の第三次産業部門の雇用・所得機会が増大し⁽⁵⁸⁾、地域経済そのものが外来型開発を必要とする建設・公共事業依存体質を深めていった。この体質は、今日「土建国家・日本」と言われるごとく、国民経済の体質ともなっているとんでもよい。

健康で文化的な最低生活水準を維持するために一定の所得水準が必要であることは、敗戦後のわが国や、現在の発展途上国の経験からいっていうまでもない。しかし、生活の豊かさはそれだけで計られるわけではない。宮本憲一は、「生活の質」は、①所得水準、②社会資本の、とくに住宅や生活環境施設の一人当たり利用可能性、③環境の一人当たり賦存度、④余暇時間、⑤年金その他医療・介護の給付の可能性であらわされる老後の安全性の相乗によって示される、より総合的な指標で表現されるべきであり、それが経済・地域政策の目標にされるべきと主張している⁽⁵⁹⁾。このような指摘や「GNP 万能主義」の経済学への反省が、わが国に全くなかったのではない。60年代末の公害や都市問題の爆発を背景に、社会的損失をめぐる論争やその計量の試みも生まれ、また例えば、経済審議会「NNW 開発委員会」が「新しい福祉指標・NNW」(Net National Welfare: 国民福祉指標)の開発を試みたこともある。だが、このような流れも石油危機以降の、環境よりも雇用という不況ナショナリズムの世論の下で頓座し、再び惰性で従来型の成長路線が政策目標のトップに掲げられ続けた。

近年、ようやく、もはや手のつけようのないような「東京プロブレム」を前にして、このような政策路線への再度の反省が始まろうとしているかにみえる⁽⁶⁰⁾。だが、拠点開発の教訓の生かされることのなかった80年代の地域開発の残したツケは余りに大きいのではない。

第二に80年代の地域開発は、従来からの「外来型開発」の論理を引き継いでいるとはいえ、それとは異なるもう一つの特徴をもっていた。それは国家財政危機を背景にした新自由主義の台頭の下で、民間活力導入型開発を中心としていたことであり、いわば、従来は誘致の対象である「経済主体」が、同時に「開発主体」としても登場したことである。とりわけ、東京改造計画をはじめとする大都市再開発や、関西新空港、東京湾横断道路等のビッグプロジェクトから、この動向は始まった。

もともと、この「民活」の起源は、1968年の自民党の『都市政策大綱』にあり、その内容は都市を民間資本の開発にゆだね、そこでういた公共財源を地方の開発のための公共投資にまわす一石二鳥を狙いとしたものである。これは後に田中角栄の『日本列島改造論』に引き継がれるが、ただ80年代に入るまでは必ずしもまだこの論理が地域開発の中心に位置づいていたわけではない⁽⁶¹⁾。

都市の開発を民間デベロッパーや第三セクターに委ねるという『大綱』の趣旨がよみがえる原因となったのは、周知のように転換期に衰退を始めた素材供給型産業が、新たな市場開拓のためにつくった日本プロジェクト産業協議会(JAPIC)を中心とした民間大企業の公共事業参加要求であった。これと、財政危機の下で内需拡大策が国際的国内的に「至上命令」となってくると、民間活力の導入は経済政策の中心課題にすえられた。通産省の「民活基本問題研究会報告」は次のように述べている。

「公共サイドにおいては、財政再建下において社会資本整備を進め、内需拡大を図るため、民間の余剰資金の導入を必要としていた。一方、民間側においては、新しい投資先、事業機会の創出を必要としていた。

要するに、当初段階の民活施策は、財政再建下の内需拡大という要請に応えるものであった…」⁽⁶²⁾。

こうして、都市開発は産業政策あるいは市場拡大政策と化した。1984年「関西国際空港株式会社法」を第1号とし、1986年に公共事業への民間資本導入を支援する「民活法」が制定されたほか、①電々公社、専売公社(85年)や国鉄(87年)等の公共事業・サービスの民営化、②諸規制緩和(開発指導要綱の緩和・撤廃など都市計画や国土規制関連法規等)、③国公有地の民間払い下げ等の土地所有の改革などを内容とする施策が次々と行われ、さらには「民都法」(1987年)、「リゾート法」(1987年)、「多極分散法」(1988年)等によって、公共事業に民活導入を図る法制度は、地方の地域開発政策の領域に拡大されていった(表6)。そして近年では「民活」はハードな施設面にとどまらず、ソフト事業やサービス事業の領域も組み込まれてきている。

さて、こうして、都市政策や地域開発に「民活」が導入されると、改めて、第三セクターや公共事業の「公共性」と「経済性」が問題とされるようになった。ただ、民間資本の活用といって

表 6 主な民生活関連制度の概要

制 度	制定年月	所 管	目 的	適 用 対 策	支 援 措 置
民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法（民活法）	昭和 61 年 5 月	通産省、運輸省、郵政省、建設省、農水省の 5 省共管	社会経済環境の変化に対応して、民間活力を地域基盤施設の建設に向けて、特定施設の整備を行う民間事業者に対して資金面、税制面の支援措置を行う。	<ul style="list-style-type: none"> 研究開発・企業化基盤施設 電気通信研究開発促進施設 情報化基盤施設 国際見本市施設 国際会議場施設 旅客ターミナル 衛星通信高度化基盤施設 国際ビジネス交流基盤施設 物流高度化基盤施設 など 	<資金面> ①補助金（5%） ②NTT-C型無利子貸付 ③政府系金融機関の出融資 ④基金の債務保証 <税制面> ①法人税特別償却 ②不動産取得税・固定資産税軽減 ③特別土地保有税・事業所税・非課税軽減
民間都市開発の推進に関する特別措置法（民都法）	昭和 62 年 6 月	建設省、運輸省の共管	地域振興の必要性と貿易不均衡に由来した内需拡大策の展開に対応して、民間の力による都市開発の促進を目的に、公共施設、利便施設等を対象に資金融通等の支援措置を行う。 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 10px auto;"> * 東京 23 区、大阪市など一部区域は除外 </div>	<公共施設> ・下水道、緑地、河川、運河、水路、水域施設、外郭施設、係留施設 <都市計画施設> ・道路、駐車場、公園、緑地、広場、運動場、墓園、下水道、河川、運河、水路、防水、防砂、防潮施設	(財)民間都市開発推進機構が ①費用の一部を負担して事業に参加する ②低利融資 ③基礎調査への助成 ④資金のあっせん ⑤債務保証 ⑥NTT-A型無利子貸付
総合保養地整備法（リゾート法）	昭和 62 年 10 月	国土庁、農水省、通産省、運輸省、建設省、自治省の 6 省共管	国民の自由時間の増大、生活様式の多様化に伴い余暇を有効に利用する諸施設の建設に対し、各種の支援措置を行う。	<ul style="list-style-type: none"> スポーツ又はレクリエーション施設 教養文化施設 休養施設 集会施設 宿泊施設 交通施設 販売施設 熱供給施設 等 	<資金面> ①政府系金融機関の低利融資 ②NTT-C型無利子融資 ③地方公共団体出資 <税制面> ①法人税特別償却 ②不動産取得税・固定資産税不均一課税 ③特別土地保有税・事業所税・非課税軽減 <その他> ①公共施設整備 ②農地法等規制緩和
多極分散型国土形成促進法（多極分散法）	昭和 63 年 6 月	国土庁	四全総の東京集中是正方針を具体化するための実施法として位置づけられ、行政機関・特殊法人の移転努力を国に義務づけるほか、地方の各種の拠点整備事業に、税の減免、資金の確保、地方債の特例、公共施設の整備等を行う。	<ul style="list-style-type: none"> 研究施設、実験施設、情報処理施設、電気通信施設、展示施設、研修施設、交通施設、流通業務施設、教育施設、教養文化施設、スポーツ・レク施設、休養施設、医療施設、多目的ホール等 	<資金面> ①地方債起債特例 ②NTT-C型無利子融資 ③政府系金融機関出融資 <税制面> ①法人税特別償却 ②不動産取得税・固定資産税不均一課税 ③特別土地保有税・事業所税・非課税軽減

資料) 民活基本問題研究会編『民活プロジェクトの新展開』通商産業調査会（平成 4 年 1 月）P16～19より
 注) この他、「民老法」、ふるさと財団、関西空港K.K、東京湾横断道路、「宅鉄法」、関西文化学術研究都市、などについてはここでは省略した。

も、これによって必ずしも公的援助が減るわけではない。「民活」というときこえはよいが、表6にみられるように減税や公的資金の低利融資等、手厚い民間企業助成策が用意されているのである。いずれにせよ、すでに「リゾート法」のように、その失敗がほぼ明らかになりつつあるものもあるが、「民活」による都市開発や公共事業の決算書はなおこれから明らかにされねばならない⁽⁶³⁾。

80年代地域開発の第三の特徴は、先の「民活」導入と表裏をなすが、国家財政危機・「行政改革」の下で、地域開発事業に対する国から地方自治体に対する財政的誘導と支援が得られなくなったことである。新産業都市建設を典型とするように、従来の地域開発関連法制定の主要眼目は、開発関連公共事業を促進させる手段として、高率の国庫補助金・総合補助金の交付や、起債に伴う利子補給等の財政特例措置をおく必要からであった⁽⁶⁴⁾。しかし、80年代の地域開発立法は、たとえば、「高度技術工業集積地域開発促進法」(テクノポリス法、1983年)以来、先の表6の諸立法でも共通して、立地企業や「民活」参加企業への、減税や開銀等からの低利融資といった金融的支援等が中心となり、自治体に対しては、テクノポリス法や多極分散法で地方債についての特別の配慮といった規定が置かれている以外に、これといった国の財政措置はとられていない。そしてむしろ、ハイテク化・情報化などの産業構造の転換の下では、コンビナートのような大規模なハードなインフラを必要とせず、既存のインフラの有効活用により情報、住環境、学術・文化、人材育成等のソフトのインフラの充実が必要であるとされ、都市機能自体のレベルアップが要求された。

表7 事業主体・経費負担別行政投資の推移 単位：%

		1970	1975	1980	1985	1987
事業主体別	国	21.3	33.8 (23.1)	30.4 (24.0)	23.7 (23.0)	22.3
	都道府県	39.2	29.2 (33.9)	28.8 (31.6)	32.8 (33.2)	34.9
	市町村	39.5	37.1 (43.0)	40.7 (44.4)	43.4 (43.9)	42.8
経費負担別	国費	36.5	49.3 (41.1)	49.3 (44.6)	41.0 (40.5)	37.1
	都道府県費	30.4	21.5 (24.9)	20.4 (22.3)	24.8 (25.1)	28.1
	市町村費	33.1	29.2 (33.9)	30.4 (33.2)	34.1 (34.5)	34.8

注) (1) () は電電公社、国鉄等の投資額を除外した数値である。

(2) 「都道府県別行政投資実績」各年版より作成。

出所) 山田明「転換期の社会資本の理論と実態」(上)

名古屋市立女子短期大学『研究紀要』第45集 1990.11

こうした方針を背景に、現実には「財政再建」や「地方行革」の旗の下で、公共事業予算等の歳出削減と50%をこえる高率補助金の補助率カットがすすめられた。このため80年代初頭まで20%を越えていた地方財政歳入に占める補助金比率は1989年に14%にまで低下し（公共事業等の財源となる普通建設事業補助金のみをとれば10%台から6%台へ半減）、また、自治体の公共事業に占める「補助事業」と「単独事業」の内訳も、後者の比率が大きく高まっている⁽⁶⁵⁾。同様の傾向は、「行政投資」の動向にもはっきりとあらわれている。山田明の分析では⁽⁶⁶⁾、大都市圏と地方圏の行政投資額のシェアをみると、70年代に地方圏の伸びが目立ち、79年度48.4%を占めるが、以後80年代に入るとその傾向は逆転して再び大都市圏のシェアが高まり、87年度には大都市圏53.9%対地方圏46.1%となっている。またとくに、80年代後半から東京を中心とした関東臨海の伸びが目立っている。また、表7のように、行政投資の事業主体・経費負担別推移でも、国の事業量と負担が減り、自治体の役割が高まっていることが明白である。言うまでもなくこれらは、国の公共事業抑制と大都市を中心とする「民活」事業の拡大を反映したものであり、佐々木雅幸の指摘するように⁽⁶⁷⁾、地域開発事業の「財源の地方化」と「投資の大都市集中」が生じている。

さて、80年代における開発財政のこのような変化は、地方自治体行政のあり方の転換を求めることになった。たとえば、第二臨調「行革」の下で、地方自治体に対しては、補助金依存体質を改め「選択と負担」という考え方の下で、自治体行政の「自助努力」を求める流れが出てきた。あるいは、三全総フォローアップ作業の中で「地域産業おこし」を提起し（1983年）、地域の主体性と自立性、地域間競争が強調された。また先述のようにテクノポリス構想でも、企業誘致だけでは、地域の発展が難しいことをみとめて、地場産業の発展など（「内発的工業開発」）の内発的振興や地域活性化とセットしている。これらの方向は「四全総」でもとり入れられ、政府各省が様々な「まちづくり村おこし」事業に取り組むようになったが、特に1988年には竹下首相が「ふるさと創生事業」を提唱して、各市町村に一律1億円の交付金を配布して、「自ら考え自ら行う地域づくり」の地域間競争が奨励された。

これらの動きは、地域から自発的に生まれてきた「内発的発展」の運動のエネルギーを政府が上から包摂しようとしたものともいえるが、同時にこの過程は、各地方自治体はその政策的力量の蓄積の如何によっては、もはや補助金をあてにして国主導の画一的な地域政策にストレートに依存するのではなく、国の様々な施策を、逆に府県や市町村の自主的な判断で取捨選択しながら、「地域経済」の独自の課題や「地域問題」対応した地域開発を展開する可能性をも拓いたと評価することも出来る。先の各地の具体事例でそうした若干の動向もピックアップしたが、いずれにせよ、地域の自治体にそれだけの能力をもつ開発主体が存在しているのか否か、今こそ真剣に問われはじめたといえよう。この意味で、「民間活力」という言葉とともに「地域間競争」という言葉が新たにキーワードになった80年代の地域開発は、中央集権型の国土計画・地域開発が終わり、新たな転換が不可避なことをはっきりと示し始めた時代といえなくもない。

3. 「内発的發展」と自治体改革

3-1 内発的發展とは

学際的協力を必要とする地域開発研究も、その方法論等の深化で、外来型開発の現実を調査・批判する研究は幾多の成果を生むようになった。しかし、その上でオルタナティブな方式の地域政策を提起することは、理論的にも実践的にも、なお難しい問題を含んでいた。しかし、その中で1960年代以降の日本の地域開発の現実との学問的格闘の中から、80年代に入って「内発的發展論」という新しい地域開発の運動論を提起し、今日、その定式化を行ったのは宮本憲一である⁽⁶⁸⁾。

「内発的發展」(endogenous development)とは、宮本によれば、「地域の企業・組合などの団体や個人が自発的な学習により計画をたて、自主的な技術開発をもとにして、地域の環境を保全しつつ資源を合理的に利用し、その文化に根ざした経済発展をしながら、地方自治体の手で住民福祉を向上させて行くような地域開発」であり、それは以下の四つの特徴をもつとされる⁽⁶⁹⁾。

第一に、地域開発が大企業や政府の事業としてでなく、地元の技術・産業・文化を土台にして、地域内の市場を主な対象として地域の住民が学習し計画し経営するものであること。その意味で、「反体制的」と自称するほど自発的エネルギーをもつ必要があること。

第二に、環境保全の枠の中で開発を考え、自然の保全や美しい町並みをつくるというアメニティを中心の目的とし、福祉や文化が総合され、なによりも地元住民の人権の確立をもとめる総合目的をもっていること。

第三に、産業開発を特定業種に限定せず複雑な産業部門にわたるようにして、付加価値があらゆる段階で地元へ帰属するような地域産業連関を図ること。

第四に、住民参加の制度をつくり、自治体が住民の意志を体して、その計画にのるように資本や土地利用を規制しうる自治権をもつこと。

さて、宮本が、最初にこの内発的發展の定式化をしたのは1982年だが⁽⁷⁰⁾、それは沖縄の大宜味村の例や、木曾谷・妻籠の宿場町の再生、北海道池田町の十勝ワインの企業化、長野県佐久総合病院のコミュニティづくり、大分県湯布院の観光と農業の結合など、農村とくに過疎化現象の厳しい地域で、内発的發展の事例が生まれていることを学び、それを評価したものであった。従って、その定式化もやや産業開発の側面に力点をおいたものであった。このため、宮本の内発的發展論の提起に対し、その意義を評価しつつも、かつて成瀬龍夫は⁽⁷¹⁾、地域内の産業連関や経済循環の拡大が望ましいにしても、そのような内発型の地域づくりは、都市地域にも適用しうる普遍性をもつのか、さらには現代の高度に発達した広域的な地域間分業や協業のあり方とどう調整するのか、といった問題を提起し「政策論たりえない議論の限界がある」と疑問を提示した。この他にも成瀬は、「国民経済視点からみて、大企業の海外資本輸出による過剰資本処理を放置したままで、個々の地域による雇用失業問題の解決や地域経済の活力の回復が果してどの程度可能であ

ろうか」と述べ、いわゆる国民経済と地域経済の双方の視点からの大企業の民主的規制が条件になること、あるいは内発的地域発展の主体の重要性といった問題点をあげ、その後これらをめぐる重森暁らの議論も展開されるが、先に引用した宮本の定式化はそれらの議論を意識しつつ、主にその後の国内外の事例の調査やその教訓に学んでさらにその理論を深化させたものであった。従って、そこでは基底還元論ではない政策科学（改良）としての内発的発展論の意義づけ、内発的発展と外来型開発の関連（内発的発展は、外来の資本・技術を全く拒否するものではない）、大企業改革・規制の課題、農村の地域開発と都市との関係（都市とのジョイントの重要性）、大都市における内発的発展論の示唆（自然の保全・美しい町並みをつくるというアメニティの重要性や、公害反対や環境保全の住民運動の意義の強調）や都市の産業・経済開発としての金沢モデルの提示など、一層、包括的な理論展開をみている。宮本はかつて、「転換期においては内発的発展をめぐる保守と革新あるいは政府・大企業と地元企業、住民との間に主導権あらそいがはじまるであろう」⁽⁷²⁾と指摘したが、80年代の地域開発では政府の施策にも内発型振興が取り入れられてきたことは、前節で見たとおりである。いずれにせよ、宮本は「多国籍企業の支配する世界経済の下では、内発的発展が未来の開発の方式になりうると断言するのは、ユートピア的であるが、その実験が各国ではじまっていることは重要であり、学界はその紹介と評価を十分に行って、各国に広めていく努力をしなければならぬ」⁽⁷³⁾と、これからの地域開発研究の方向性についての課題提起を行ったのである。

さて、このような宮本の提起を受け、内発的発展論の展開が地域経済学の領域をはじめ様々に始められている。例えば、中村剛治郎は「地域経済」を7つの特徴をもつものとして定義する⁽⁷⁴⁾。地域経済は、第一に開放体系を前提にして「自然的・経済的・文化的複合体としての人間的地域」を支える経済単位であり、「人間的な生活の発展に貢献するための物質的基礎を形成するもの」、第二に意思決定権・主体性を地域にもつ経済、第三に独自の産業拠点として、何らかの産業分野の情報の処理と交換の全国的・国際的中心地としての形成、第四に地域内産業連関と経済上部機能の集積、産業多角化といった内部構造の確立、第五は独自の産業拠点・文化拠点として情報発信のための地域内・地域間交通情報通信システムの整備、第六に地域独自の生活様式・文化を生み発展させていること、そして第七に「経済活動の容器」としての地域を総合的、具体的に管理する自治体政府活動を不可欠とする経済、である。「総じて、地域経済の発展とは、以上の地域経済の特徴を具体的に実現していくこと」であり、「地域経済政策は、地域経済の定義にもとづいて、政策目的、政策手段（方法）、主体にわたって具体化すること」と規定し、詳細に内発的発展を支える地域経済の理論を試論的に展開している。

いずれにせよ、今日、村おこし、街づくり等の議論は地域経済や地域開発論にとどまらず様々な領域で活発に行われてきている。以下ではそうした議論の成果をふまえながら、自治体論の視点から内発的発展論をさらに展開する上での若干の論点にふれてみたい。

3-2 内発的発展の地域システム

(1) 地域類型と内発的発展

内発的発展の担い手＝開発主体は、言うまでもなく、自治体や地域の企業のような組織と、とくにそこにいる有能な「ひと」である。歴史的・社会的存在としての地域のどのようなシステムの中で内発的発展の芽が生まれ、「担い手」が発達してくるのか、全国的な内発的発展の先進モデルの研究の総括から一般化する力量は筆者にはまだない。だが、どのような地域システムを用意し、条件整備をすることが内発的発展につながるかについて、特に内発的発展の「容器」としての地方自治体の役割と制度・政策のあり方を中心に考えてみたい。

一つの論点は、内発的発展の「地域の単位」をどう想定するかという問題である。たとえば一方の典型は地場産業・地域産業論を軸にして、地域活性化論を展開している山崎充の議論である⁽⁷⁵⁾。山崎は、明治以来の都道府県・市町村という二層の地方制度は今日では生活圏・経済圏が広域化しているので、地域づくりのやりやすい「地域の単位」の意義を失っているとす。 「県より大きい市」や「市より小さい県」等が生じている現状の下で、あまりに細分化された都道府県と市町村の二重の行政は、経営効率からもムダであり、また、開発をめぐる地域間競争を激しくし、過疎・過密問題の解決はおろか、“一票の重み”の違いに見られるように、地方自治体の基盤にすら地域間格差という矛盾が生じている、というのがそのおおよその趣旨であり、そこから山崎は「現代版廃藩置県」のすすめを展開する。それは将来を「都市」の時代の到来ととらえることから、地理的空間を限定する「等質性」と「結節性」という概念にもとづいて「エリア」という新しい「地域」を想定する。ここで具体的に山崎が参考になっているのは、朝日新聞社の『民力』の中で採用されている「エリア」の概念である。89年版『民力』では、全国3383市区町村を、709都市圏・地区に区分し、さらにそれを110のエリアとして編成している。ここで「エリア」とは「地域流通経済圏の概念が基盤の条件であると同時に、行政・産業経済・文化の条件機能が充実した中心都市機能が重要な条件であり、隣接する他のエリアとの差異性を強く主張することが可能なエリア」とされており、また「都市圏」とは「一般のエリア形成の要素である生活・文化・経済圏の構成の中で、最も生活圏とのかかわり合いのウェートが高い地域単位」であり、この「都市圏」が単位となってエリアを合成する、というものである。従って、山崎は、全国が100程度の地域活性化を展開しやすい地域の単位をつくれれば、必然的に現行の都道府県制は不必要となるから、その上に道州政府を想定し、これらに徹底した地方分権化を実現すればよいとしている。

また、佐々木雅幸は、地域経済論の観点から経済圏の広域化・グローバル化の一方で、生活圏はなお狭域性をとどめているというように両者には乖離があるという現実をふまえて、「生活圏を重視した地域内発型中小企業群に支えられた、『中規模都市ネットワーク構想』以外にない」とし、いわゆる「生活者民主主義」に支えられた「多極分散型地域経済」の構想という仮説を出している⁽⁷⁶⁾。恐らく、これは具体的には『民力』でいう「都市圏」と重なって来るかも知れない。

他方、山崎と対極の議論は、地方経済の成長と構造変化のメカニズムと本質を探り、地方経済

の自立的発展への足がかりを得たいとする安東誠一であろう⁽⁷⁷⁾。安東は財政トランスファー等の70年代の地方成長の要因（「非自立化」の代償のもとで）を分析した上で、この曲がりなりの成果を無にしないものとして、中心都市や拠点開発でなく、小都市、町村の自立化に重点をおくボトムアップ型の政策が必要とする。安東によれば、これらの地域は財政トランスファーへの依存が高いが、問題は財政依存の量の大きさ自体ではなく、意思決定権抜きの大量の資金の依存によっていたことであつたのであり、むしろ、新しい地場産業の創出、企業誘致、人材育成、あるいは社会サービス等の各分野にわたって、地域が自らの選択で思い切った財政資金の配分を行い、戦略的な投資政策を行える条件の整備を必要とする。大都市、中都市、産業都市では、民間活力への一定の期待が可能であるが、小都市、農山漁村では自治体（そして農協、漁協、森林組合）自らが経営主体として主役になる必要があり、その力量もそなえてきている。地域の自立化や活性化を進める上で、むしろ行財政の機動性の向上が求められているのであり、行財政の分権化が不可欠である。従って、安東は臨調「行革」下にみられる市町村合併や広域行政化の動向を批判し、「地域おこしの事例をみても、戦略的・機能的な意思決定と実行、住民の創意と総意の結集、意思疎通の面で、規模が小さい方が有利である。合併よりもむしろ可能な限り分市、分村の方をめざすべきなのである」⁽⁷⁸⁾と主張している。

さて、周知のようにわが国は戦前から市町村合併という行政区域を上から人為的に変更する政策をとってきたという点で、欧米の近代史の上では例のない国である。戦後はとくに、経済効率から、地域開発政策との関連で市町村合併をはじめとする広域行政の要請が強く働いてきた。現在でも、東京一極集中が続く中で「四全総」の「多極分散型国土」づくりとの関連で、地方中枢都市を軸にした広域ブロック化等の考えを背景に、市町村合併や「下からの道州制」構想ともとれる府県合併論が再浮上している。こうした広域行政論の根拠とされているのは①社会資本の効率的建設利用、②土地・水・資源の広域的管理、③環境の広域的統制、④生活権の広域化に伴う行財政の広域化、⑤国の出先機関と地方行政機関の統合整理等である⁽⁷⁹⁾。

確かに現在、道路等の交通網も整備され、生活行動圏は市町村のエリアを越えて広がり、「二全総」「三全総」以来の広域生活圈や定住圏構想等の展開の下で、地域では広域市町村圏のエリアでの流通経済圏や生活圈の定着もみられる。すでに市町村の範域では生産・経済活動や生活活動の一部分をカバーするに過ぎなくなっている現実のもとでは、それが内発的発展の「地域の単位」としては効率が悪いとする議論も成立するかも知れない。しかし、多くの指摘があるように生活圈の広域化は住民にとって利便をもたらしたとは言えない。たとえば、通勤圏や買物圏が拡大し、マイカーによる交通が日常的に必要な社会は、交通による時間とエネルギーの浪費という大きな社会的費用を与えるのであって、老人や子供等の社会的弱者も含めて考えれば、住民の求めているのは、小学校区のような範域で、日常的生活要求が充足出来るような狭域生活圈の確立である。さらに広域行政論の根本的欠陥は、住民参加と自治という視点が欠落することである。行政圏の広域化は、住民が地方政治や行政への自立的な参加から疎外され、行政の官僚化や議会の形骸化も生じ易い。むしろ自治という点では、人口規模が小さく狭域の方が望ましい。また、日本

の内発的発展の先進事例でも、農村等の小規模自治体の中で、イノベーター的なリーダーが生まれて展開されたということの教訓を忘れることは出来ない⁽⁸⁰⁾。

さて、このように考えると現代の内発的発展の「地域の単位」は戦後日本の地方自治制度として一応定着している都道府県・市町村という制度それ自体の改革よりも、また、狭域行政化のベクトルと、広域行政化のベクトルのどちらかを強調するのではなく現行の地方自治制度を軸に相反する二つのベクトルを現実的に統一して、重層的な開発主体のシステムを構想する自治体論的アプローチが必要ではなからうか。この点は後に、別の論点からも再論しよう。

以上とも関連して、もう一ついま必要なことは、意識的に「地域類型」に基づく内発的発展モデルを発掘し、それぞれについて目的・方法・主体の課題を具体的に明らかにしていくことであろう。

くりかえしになるが、わが国の場合、内発的発展論は地域経済の不均等な発展と過疎化に悩む農村部から先進モデルが生まれた。このため最初は、産業おこしや経済開発モデルとして短絡的に受けとめられて、それから、都市特に大都市地域にも適用しうる普遍性をもつのか、という疑問も出されている。その後、中村剛治郎が、金沢経済の実証的研究によって都市における内発的発展モデルを明らかにし⁽⁸¹⁾、また日本にとどまらず、イタリアのポローニアやラベンナ等の国外での経験や方式も紹介されるようになった⁽⁸²⁾。また、自身の実践的経験を踏まえて、精力的に内発的発展論を展開している保母武彦も、今後の内発的発展の展望を農村、地方都市、大都市圏とに類型化して展開するという試みを示したが⁽⁸³⁾、さらに宍道湖・中海淡水化事業を凍結させた運動を教訓として「都市と農村を結ぶ内発的発展」の課題を明らかにしようとしている⁽⁸⁴⁾。

内発的発展論は、外来型開発に対置されるものであるが、「地域の企業・労組・共同組合などの組織・個人・自治体を主体とし、その自主的な決定と努力の上であれば、先進地域の資本や技術を補完的に導入することを拒否するものではない」⁽⁸⁵⁾。中村剛治郎は、明治以来、電源開発や新産業都市建設計画、テクノポリス計画など、典型的な外来型開発を進めてきた北陸地方の富山－高岡地域について、今日、外来型開発の失敗をくりかえしてきたにもかかわらず、技術・開発力をもつ地元企業が多数育ち、内発的発展へのある種のポテンシャルを形成しているとして、固定的な分工場経済論をこえて地方経済の現実を踏まえた新たな開発モデルの提起が必要である、としている⁽⁸⁶⁾。同様のモデルは、前節でふれたテクノポリス開発をすすめている浜松についてもあてはまる。

かつて、筆者は地元住民の求めに応じて、中電尾鷲火力発電所増設問題にかかわって、火電立地の地域経済・財政への影響調査を行った際に、次のような内容で、今日でいう内発的発展の具体的可能性を尾鷲について提起した⁽⁸⁷⁾。第一に尾鷲の産業循環は<水産業－水産食料品加工業－農産物、水産物卸売業>連鎖、および<林業－木材・木製品製造業、家具・装備品製造業－建築材料・家具卸売業>連鎖を基軸とする有力な地場産業ブロックが形成されており、これらは電源立地による一過性の建設ブーム等の経済効果とは無関係な産業であること。従って安定的な地域経済の発展や過疎対策のためには、火力依存ではなく、基軸的な二大地場産業ブロックをさらに

発展させながら、かつ、他の関連部門（たとえば、観光関係）の振興をいかにはかるかにあること。

第二に、そうした政策に必要な市の財政の財源拡充についても、火電増設からの税収増や電源三法による交付金収入によらなくとも、既設の火電に対する発電量を課税標準とした法定外普通税としての都市環境整備税を創設すること（これは、電源三法に基づく電源開発促進税の考え方を応用したもの）、および公害防止対策に根拠を置いて固定資産税の超過課税と不均一課税を実施する方がはるかに多額の自主財源が得られることを試算し、こうした住民の「財政権」の確立、地方自治の発展の方向が追求されるべきこと。そして、第三に、仮にこのような課税を嫌って、既設火電の撤退がおこっても、尾鷲の限られた宅地面積の四分の一にもあたるこれらの企業の工場跡地を公共用地として買い戻せば、大都市なみの土地不足と地価高でネックになっていた二大産業ブロックの発展（計画倒れになっていた木材加工団地、水産加工団地の実現へ）のために活用できるので、むしろ好都合なこと、等々であった。残念ながら、この提起は入れられず、実際には火電増設も進んだが、その後、この尾鷲も「三重サンベルトゾーン」の指定地内に含まれてリゾート開発の構想もたてている。しかし、過去に外来型の“迷惑施設”を誘致したことによるツケは以前よりもっと大きくなったのではないか。

もっとも、このような内発的発展への提起は、素材型重化学工業コンビナートの撤退によって地域経済の「空洞化」に悩む釜石や佐世保、あるいは自動車産業都市・豊田のような企業城下町等については、なかなか容易でないが、いずれにせよ、図式的な外来型開発との対置にとどまることなく、「地域類型」に即して各々の地域の現実をふまえた開発的発展への転換の道を示すことは、今後の重要な課題であろう。

（2）大都市圏の内発的発展

——「シビル・ミニマム」論争と「生活圏デモクラシー」——

当初、内発的発展は大都市圏では適用しえないのではないか、あるいは、その成功例はまだないとする議論が一般的であった。大都市圏は、国内的中枢管理機能や国際的中枢機能、先端技術のR&Dの機能が集中し、多国籍企業の活動舞台である。また、80年代に大都市化現象の著しい地方中枢都市の場合にしても、東京に本社をもつ大企業の「支社・支店経済化」しており、従って、こうした大都市圏において地域内産業連関や経済循環の拡大の構想は困難ではないか、あるいは大企業の管理・規制をどのように行いうるのか、というのがその根拠であった。ただこれはあまりにも、内発的発展を「産業政策」視点から一面的に理解した結果だったのではないか。

確かに大都市圏は世界的に展開する大企業の活動舞台であるが、同時に富の集積と流通の場であり、巨大な消費都市をかかえて、雑貨等の多くの都市型産業・中小企業や、商業・サービス産業が存在しており、その集積密度は地方の比ではない。周知のように、先進工業国では、大都市の衰退が言われて久しいが、それは大都市の人口の相対的・絶対的減少や高齢化の進展とともに、特にインナーシティ問題が中心的な関心事であった。インナーシティとは、大都市圏の都心

(コア)をとりまく中枢部にあたる地域で、これまでこの地域は都市型工業等の工場が集積し、それとともにブルーカラーを中心とした人口が集積し、人口密度が高く、商業などの他産業も活動の活発な地域であった。しかし、土地問題や環境問題等のため大都市からの工場などの事業所や人口の分散政策がとられ、これらの地区の工業の相対的な停滞によって、ブルーカラーや流入をつづける少数民族の失業がふえ、地域環境の悪化や様々な社会問題が激化し、こうしたインナーシティ問題の発生が大都市の衰退として意識された。加えて、世界経済の転換期には、ハイテク化、情報化、サービス化といった産業構造の転換の下で、労働力需給の構造にミスマッチ現象が生じ、金融・不動産・サービス業等のホワイトカラーの職場は増えたが製造業等でのブルーカラーの失業はさらに加速化し、典型的には、ニューヨークの場合のように、都市経済の「再生」と「衰退」の共存といういわゆる「二都物語」が指摘された。

ただ、日本の大都市ではまだこのような衰退現象は顕著とはいえぬが、60年代の公害・都市問題の激化を背景とした都心部からの人口や中小企業等の工場等の分散化現象が、やがて都市経済の衰退現象として問題視されたのである。この点で宮本憲一は、インナーシティ政策が内発的発展でなければならぬことを示した大都市の先進モデルとして神戸市真野地区をあげている⁽⁸⁸⁾。ここでは町工場の公害反対運動を出発点として、やがて、公害を防除し、環境を美しく変えながら、町工場と住民が共生できる道をさがし、衰退する住工混合地区の再生に成功したという。

さて、このように考えると大都市圏において内発的発展の客観的条件がないのではなく、また、農村部のように地域内産業連関の創出といった課題が一義的に重要になるのではなく、公害反対やアメニティを求める運動・環境政策、あるいは都市財政改革など、さしあたりは直接的な産業政策とは異なったアプローチからでも内発的発展モデルを展望することが可能なのではないか。必要なことはそのような多様なアプローチの事例と教訓を掘り起こして「都市経済」の発展の展望につないでいくことではないだろうか。

さて、この点でまず歴史的に総括されるべきは、革新自治体の登場を背景にして展開された、松下圭一や宮本憲一らによる「シビル・ミニマム」論争であろう⁽⁸⁹⁾。周知のように「シビル・ミニマム」という和製英語は、60年代後半の都市問題等の激化の下で、生活権と自治権の確立を目標とした地域計画の理念であり、中央集権的な管理社会が形成されていくことに対する「抵抗権の具体的表現」として生まれた。

松下圭一は、シビル・ミニマムについて次のようにいう。

「第一には、ナショナル・ミニマムが社会保障を中心としていたのに対して、シビル・ミニマムは今日の都市的生活様式を前提に社会保障（健康保険・失業保険・老後保障・公的扶助）だけでなく、社会資本（住宅・市民施設・都市装置）、社会保健（公共衛生・食品衛生・公害防止）の広範な問題領域をつつみこもうとしている。

第二には、ナショナル・ミニマムが国レベルの政策課題を表現しようとしていたのに対して、シビル・ミニマムは、市民ないし自治体による政策基準の自主設定、それにとまなう国レベルの政策転換を意図している」⁽⁹⁰⁾

表 8 都市政策の公準

内 容 (目標)	手 段	主 体
1. 自然的・物理的環境の保全 a. 公・災害の防止と安全の確立 b. 自然の回復と保全 2. 生活権の確立 a. 適正な所得水準・所得配分構造、労働条件・余暇の確保 b. 社会的共同消費の最低水準の確立 c. 社会保障の向上 3. 教育・文化スポーツの発展	1. 産業構造・交通体系・都市構造の改革 a. 都市型産業の確立 b. 大衆公共輸送体系の整備と一元化 c. 職住近接のコミュニティの形成 2. 自治権の確立のための財政金融制度改革 3. 資本・土地所有にたいする公的規制 4. 社会的生活様式の確立	1. 住民運動と住民参加 2. 職員参加による行政の民主化 3. 議会の民主化 4. 国の権限委譲と都市自治の確立

宮本憲一『現代の都市と農村』新NHK市民大学叢書12(昭和57年7月)P146

さて、シビル・ミニマムは単なる政策批判から、革新自治体の下で、市民が最小限の西欧なみの都市生活条件を確保するための政策目標を明確に示した点で、大きな意味をもった。だがしかし、十分な科学的検討のないまま、「自治体の政策公準」として理念化されてくるといくつかの欠陥も指摘されるようになった。詳しくふれるゆとりはないが、宮本憲一は、シビル・ミニマムを規定する都市的生活様式の吟味が不明確なこと、政策目標は示したがそれを達成する産業政策や財政政策といった政策手段が不明確であったこと、あるいはシビル・ミニマム論に地域性が欠けていて市町村レベルと都道府県レベルの政策公準の区別が不明である、等々の問題点をあげ、シビル・ミニマム論の有効性と限界を最も包括的に再検討した上で、独自に自治体政策の公準を、その目標、手段、主体にわたって具体的に示し(表8)、さらにその政策の手段としてもっとも重要な都市財政改革の展望も併せて明らかにしたのである⁽⁹¹⁾。そして特にその提言で注目しておくべき点は、政策目標を行政事務再配分論と結びつけて、コミュニティ・ミニマム(中学校区を単位とする狭域行政)ーシビル・ミニマムーローカル・ミニマム(都道府県の最低行政水準であり、都市や農村の行政水準の調整・補完、広域にわたる生活の基礎条件や地方的生産基盤整備を内容とする)ーナショナル・ミニマム、という重層的な範域と行政段階別事務配分の視点をいれて政策公準の内容(目標)を構想したことであろう。

さて、宮本のこの都市政策の公準の具体的な提言内容こそ、大都市圏の内発的發展の「青写真」を示したものと位置づけることが出来るのではないか。都市では環境を保全し、アメニティのある都市をつくる政策が、また産業をも育てる産業政策なのである。例えば、日本の大都市圏は環境破壊型、資源浪費型の重化学工業コンビナートを圏域内に集積させてきたことに一つの特徴を持つ。今日、このコンビナートを改造し、素材型重化学工業をできるだけ都市型工業あるいは汚

染物質の少ない省資源型のプロセスにかえることが望ましいが、そのような産業政策にとって、もっとも有効な手段は厳しい環境政策による大企業規制という都市政策である⁽⁹²⁾。

シビル・ミニマムの達成には物的施設整備をはじめ莫大な公共事業投資を必要とするが、この公共投資のあり方はまた、都市における雇用効果や産業構造の改革効果に大きな影響を与える。かつて、宮本憲一らの共同研究グループは、衰退する大都市圏をテーマに関西新空港中心の在来型大型ビッグプロジェクトと新たな生活環境・防災型のプロジェクトの二つの計量モデルをもとに、後者のモデルの方が地域経済や中小企業に与える生産誘発効果、雇用効果が大きいことを論証し、公共事業政策の転換の必要を数量的にもあきらかにした⁽⁹³⁾。すでにみたように、今日、「国際化」をキーワードに、大都市圏ではますます多くのビッグプロジェクトが構想され展開されているが、これらは現実には停滞する素材型重化学工業の大企業に対する「内需拡大」政策にすぎず、各々の都市の産業経済への望ましい波及効果をもつとは考えられない。むしろ、地域の中小企業は、大企業中心のビッグプロジェクトへの下請けの依存ではなく、新しい都市づくりのための「生活環境・防災型」公共投資への転換を政府や自治体に求め、その受注による自らの技術・経営構造の改革に結実させてゆくことが課題なのである。

ともあれ、大都市政策は、産業政策もふくめて公害・環境規制、都市計画、土地利用規制等にもわたる総合的な政策であり、都市自治体の役割・あり方が決定的に重要である。従ってまた、後述する行財政をはじめとする現行制度の改革が不可欠な課題である。この点で、現行制度の枠内で始めは必ずしも自治体のイニシアチブに依存せずに、地域の企業家や共同組合の少数のリーダー達の存在によって、内発的発展を進めたケースもある農村モデルと異なった困難を伴っていることは否定しえない。とくに現代の地方行政は国の行政とも一体化しており、財政改革は都市独自のもので完成せず、地方財政全体、あるいは国と地方の財政関係の改革が必要である。1970年代初頭、このことに気づいた東京都等の革新自治体は、当初のシビル・ミニマム論を乗り越え、財政改革運動に取り組んだ。しかし、すでにタイミングを失っていたために十分な成果をあげぬまま、転換期の「不況ナショナリズム」の下で、産業政策や財政政策等の弱点を突かれて革新自治体は相次ぐ敗北を喫し、ついにシビル・ミニマムに代わって、「都市経営」があたらしい都市政策の水準になったことは周知の歴史的事実である。

さて今日、東京一極集中や地方中核・中核都市の大都市化・ドーナツ化現象という新たな展開をみている大都市圏にとって、かつての「シビル・ミニマムの思想」の有効性は失われているのであろうか。現代の大都市の内発的発展にとって、「シビル・ミニマムの思想」に新しい生命力を与えうる主体は果して形成され、さらには行財政改革のエネルギーは蓄積されているのであろうか。加茂利男は70年代半ばからの転換期に公害反対住民運動などが下火になったように見えたが、しかし、まちづくり型の住民組織や協同組合、相互扶助組織の成長がめざましく、そしてこの生協や親子劇場、学童保育、障害者共同作業所づくりなどの、「自らつくる」創造型の運動の発展という、生活過程＝地域での新しい動きを集約する動向として、国際的には分権＝自治型の住民参加の制度化が進んだことを紹介している⁽⁹⁴⁾。

すなわち、70年代以降、伊・英・仏・北欧・米国などでは、自治体の組織を分権化し、人口2～3万人から12～13万人程度の地域ごとに、行政拠点をもうけて行政サービスや施設を総合化し、住民代表による土地利用の規制、公共サービスの調整や計画、地区計画の策定、予算編成への参加を図る仕組みが、法律や条例によってつくられた。ニューヨークの「コミュニティ・ボード」、イギリスやイタリアにみられる「住区協議会」等のケース・スタディを通して、加茂はこの現在の基礎的自治体よりさらに小さい単位での自治組織（先の宮本のいう狭域行政としての「コミュニティ・ミニマム」の提唱を思いおこせ）の単位による「生活圏デモクラシー」の実験が、80年代の新保守主義の嵐が吹きあれる多くの国で、草の根深く一種の法則性をもって広がっていることに注目し、ここに「地域づくりの新時代」の可能性をみている。また日本では、こうした制度の実施は遅れているが、東京中野区の地域センターと住区協議会の制度、神戸市のまちづくり条例によるまちづくり協議会の例を紹介し、今日、第一次生活圏→区→市という積み上げ型の自治体機構の考え方が、一つの自治体像になりうるのではないかという問題提起をしている。

さて、かつての「シビル・ミニマム」は、実践的には、首長という頂点の「革新」を背景とした都市の政策目標にとどまるという限界があったが、今日、生活圏での草の根の住民運動によって、「コミュニティ・ミニマム」→「シビル・ミニマム」という展望が拓かれはじめているのではないか。大都市における内発的発展は、そうした草の根の運動モデルとその教訓をあきらかにし、それがやがて、都市の生活様式や生産システムの見直しとその改革を必然化していくという、理論的な展望を与えることから始まるであろう⁽⁹⁵⁾。

（3）「地域総合計画」と府県行政

内発的発展の地域システムとして、忘れてはならないことは、広域的自治体としての府県の持つ役割の重要性である。その理由は、第一に何といても府県が戦後地方自治制の下で完全な自治体として位置づけられたのみでなく、高度成長期には国土利用、地域開発（コンビナートやニュータウン造成）等の行政を直接担当し、またその後の地域問題の激化の下で、都市計画、環境・資源などの行政事務を国から移管され、自らの社会的経済的必要性に基づいて開発・産業政策、環境政策をはじめ、福祉・教育・文化・情報等の政策分野でも独自の行政を展開して大きな成果をあげてきており、すでに国民的にも安定性のある広域的自治体制度として定着しているという現実があることである。

第二にはこれとも関連し、都市圏の拡大や、都市と農村の社会経済的・文化的不均等の発展とともに、府県は市町村とともに都市政策の主体となり、また地域格差是正のために現実的かつ独自の役割を果たすことが求められるようになってきているからである。グローバル化時代の内発的発展では、農村や都市が各々、自己完結的に自立しうるのはない。各々が地域内部の独自の努力とともに、農村は都市との結合・連帯を（中国山地の過疎地に生まれた「過疎を逆手にとる会」の10訓の一つにある「キーワードは大都市とのジョイント」は余りにも有名であろう）、そして都市もまた農村との新しい結合が求められているのである。近年、大都市圏の経済圏域の拡大を

根拠として府県合併や道州制導入の主張が再浮上していることは、すでに指摘した通りであるが、都市のこれ以上の広域化を抑制し、かつ農村の無計画な都市化をも抑制し、都市と農村の共存・調整をはかる政策主体として、府県が適正規模をもつ歴史的・社会的存在であることは、戦後自治体の伝統の上にたった行政上のそれなりの経験の下で一般認識となったといつてよいのではないか。

第三に、府県は国と市町村との間にあって、国の国土計画や多種多様な地域開発に関する個別の法律や計画の相互間の調整をして総合化し、あるいは各省庁を通してのタテ割の国の行政をヨコ割にして計画的に具体化する役割を期待しうることである。こうした点で現在では府県の「地域総合計画」の意義がますます重要である。

国土全域の総合的利用といった全国的・世界的視野の下で展開される国土政策（「全国総合開発計画」）とは別に、今日、府県や市町村は独自に総合的な地域政策の体系化・計画化を行っているが、注目しておくべきことは、こうした自治体地域政策は、国の国土政策や開発関連諸法に必ずしも規定されているわけではなく、相対的に独自の役割に基づいて策定されているということである。たとえば、都道府県の場合、国土総合開発法に基づいて「都道府県総合開発計画」を作成することができるものとされているが、今日、現実に各都道府県で策定されているものは法的にはそれとは別個のもので、かつ、今日では一般に国総法で予定している計画対象事項よりも幅広く、教育、文化、福祉等の領域もカバーする、まさに総合的・長期的計画となっているのである。ただ、現実の計画行政・「総合計画」には、①計画策定プロセスの「住民・職員参加」の欠陥と非民主性や、②中央集権的行政構造と様々な法的根拠が与えられた国の上位計画の枠の強さといった事情に規定されて画一的な国追従型の計画になったり、あるいは実施過程になると行政当局の意図とも、計画内容ともくい違った行政の優先順位・序列がつけられる、という問題点がたえずはらまれてきた⁹⁶⁾。しかし、前節で詳しくふれたように、80年代の地域開発は国の財政危機等の下で大きく変化し、国よりも府県の役割が大きくなってきている。最近、国庫補助金の共同調査をしていた過程で気づいたことは、補助金行政での府県の地位に著しい変化があらわれていることである。たとえば、府県によっては、市町村の予算書に国庫支出金がストレートにあらわれず、府県支出金として表示されて、それが国庫支出金のウェイトより大きいという現実があることである。つまり、最近では国庫支出金をつかって行う産業や文化の振興事業は、国の政策がストレートに行われるのではなく、県の自主的な判断で取捨選択され、独自に県の助成金を上乗せして「府県事業化」されて表示されているのである。

いずれにせよ、都市でも農村でも個々の地域が活力をもち、その内発的發展で特色ある独自の機能を有する地域経済を發展させ、そうした多様な地域経済の相互交流のなかで、さらに、それが国土全体の均衡ある發展をもたらす推進力になることを展望するとすれば、府県レベルの範域で、都市と農村の共存、新しい相互依存のあり方が、まず構想されることがより現実的ではなからうか。その意味で府県の「地域総合計画」は、地域と国土のビジョンの調整と統一という課題と役割を担うべき位置にあると意義づけられよう。

筆者はすでに、このような問題意識の下で、計画行政の先進県である愛知県を事例として、日本の地域・国土開発の展開段階を背景におきながら、「地域総合計画」の通史をトレースし、その政治的・経済的意義と問題点を明らかにした⁹⁷⁾。従って、ここでは詳論はしないが、その教訓にたつて、内発的発展計画を策定する上での2～3の課題を指摘するにとどめたい。

一つは、現在の地域総合計画では、歴史的分析が欠けていることである。現代のような転換期に将来計画をたてるとすれば、いわゆる「地域開発の決算書」をつくり、過去の開発に失敗があるならばその失敗の原因を明らかにして、責任を明確にすることが不可欠である。今日の地域計画では、現勢分析はほぼ共通して行われるようになってはいるが、過去のモニタリングにより、目的・方法・主体等にかかわる教訓を引き出すという手法はまだ取り入れられていない。

これとも関連して、二つには、将来計画は必ずバラ色のビジョンが示されているが、現状を推移していった場合や、地域開発事業が地域住民に与えるインパクトから予測される社会問題の展望図（「地獄図」）が画かれている事例は皆無といってよい。例えば、愛知県「地方計画」についていえば、戦後一貫して東京・大阪に比肩する地域づくりというバラ色の将来図を示しながら失敗してきたということが繰り返されている。内発的発展の将来計画をたてる場合には、科学的な分析にたった「地獄図」を画しておくことが出発点である。

三つには、それが市町村行政にもつ意味である。特に愛知県の場合、県の地方計画の推進体制整備の過程で、市町村の総合計画を規定する上位計画となり、強力な市町村行政統制の基盤となっていることだ。現状では、いわば（ナショナル・ミニマム→）ローカル・ミニマム→シビル・ミニマムというベクトルによって地域計画が策定されている。しかし、これまで考察してきたことから明らかなように、内発的発展をめざす地域総合計画は、草の根民主主義に基づいて積み上げ方式で地域計画をつくりあげるプロセスに転換させる必要がある。いわば、（コミュニティ・ミニマム→）シビル・ミニマム→ローカル・ミニマムへのベクトルであり、府県総合計画は「鳥の眼」で見て、ビッグ・プロジェクトを配置するという手法から、「虫の眼」でつくられた市町村計画を積み上げ、地域間調整とその相互交流をすすめるための広域的基盤整備プランとして構想されねばならないであろう。

そして四つには改めて言うまでもなく、すでに多くの指摘があるように計画の策定や執行プロセスでの、単なる形式ではない、職員参加と住民参加の制度化が必要であろう。

3-3 内発的発展と財政自主権

地域経済の自立と都市政策をすすめる、内発的発展をすすめるためには、地域の自発性にとどまらず、国の制度・政策による支援も不可欠であり、とりわけ自治体が真にやるべきことをやれる行財政制度の分権化とその再設計が必要である。

その一つは、土地を中心とした空間利用規制権を自治体もたねばならない。わが国では西欧諸国にくらべて、地方自治体の企業や地主に対する土地利用の規制権がきわめて弱い。土地政策の基本は、利用規制、土地税制、土地の公有化という三つの政策をいかに有機的に結合していく

かに尽きるといわれており、また、各国の土地システム改善の先進事例では、いずれも共通して自治体が土地政策において重要な役割を果たしていることが紹介されているが、わが国ではこうした手段の整合性の下でたてられた総合的な土地政策の体系はまだ確立していない。それどころか、企業等の土地投機を抑える名目で、今回導入された地価税も重要な点が形骸化し、しかも国税として徴収される。また、民活型都市開発の推進のために、政府は「都市計画・建築規制緩和」の方針（1983年7月の建設省報告「規制の緩和等による都市再開発の促進方策」）を推進しようとしている。この方向は、不十分ながらも土地利用計画・規制の強化、公有地域拡大・地価抑制、住民や自治体の役割の拡大などをはかってきた1968年都市計画法制定以後、70年代を通じた都市計画の流れを逆転するもので、都市計画の決定権限をもつ自治体の計画権は弱まらざるをえないと、厳しく批判されている⁽⁹⁸⁾。

さて、内発的発展の成否を握る鍵は、その物質的基礎である財政の制度と政策である。この社会ではどのような政策も、公共的介入の物質的手段としての財政の裏付けがなければ実現出来ず、とりわけ内発的発展は自治体の財政権の確立がなければならない。内発的発展のための地域システムの課題として、最後にこの問題を取りあげよう。

（1）地域開発の財政構造とその変化

「高度成長型財政」と類型化される戦後日本財政の構造的特徴は、以下の点にあった⁽⁹⁹⁾。第一に公共投資中心の経費膨張、なかんずく当初は道路等をはじめとする産業基盤に偏重した財政支出構造であり、第二に企業優遇の税措置を軸にして展開する減税政策、第三に財政投融資等の政策金融による企業向け資金供給等であり、こうした財政構造が、戦後日本の経済発展を支えてきた。

ところで、このような「成長財政」を実際に担い、高度成長政策において大きな役割を果たしたのは地方財政である。周知のように、戦後日本財政の重要な特徴の一つは、国際的にみても、地方財政の比重がきわめて大きいことである。歳出純計でみた全政府部門の中にしめる地方自治体の実質的な規模は、今日まで恒常的にほぼ三分の二前後を占めている。たとえば、1986年度についてみれば、全行政費のうち国は38.6%の事務を行っているのみで、残りの大部分の内政は都道府県（30.1%）と市町村（31.3%）とほぼ半分づつを分担している。自治体は国土保全および開発費の約75%、産業経済費60%、教育費88%、社会保障関係費の58%など、外交と防衛を除く重要な内政事務の実質的な担い手である⁽¹⁰⁰⁾。だがしかし、これは財政における地方自治を示すものではない。

問題の一つは、地方団体の行財政の多くが委理事務、とくに機関委理事務であり、さまざまな国の指揮・監督をうけて、自治体の自由裁量権のないものが多くはいつている。こうした機関委理事務の実態は必ずしも明らかになっているとはいえないが、一説ではこれに伴う経費は府県が80%、市町村が40%も占めるともいわれている。周知のように80年代の「行政改革」のもとで、こうした機関委理事務の一部の整理合理化も行われているが、多くはなお、国のコントロールのきく「団体事務化」にとどまったのが現状である。

だが、それだけではなく、より重要な問題はその財源の側にある。歳入の面でみると実際の支出とは反対に租税の三分の二が国税として徴収されており、国際的にみても、支出面の比重の大きさと逆に、全政府収入に占める地方税の比重は、日本は最下位近くなる。これは、法人税や所得税などの有力な税源が国で管理されているからであるが、この国と地方の事務配分と税源配分のギャップは、国から地方への財源交付という形で租税の実質的配分がなされることになっている。その主要なものが、国庫支出金や地方交付税交付金であり、この国から交付をうける依存財源と、もう一つ地方債の許可制という、歳入面での国の統制システムを通して、自治体は国の画一的な経済政策を具体的に遂行するという役割を負わされてきた。このため、自治体が独自に福祉や生活基盤の充実に努力するほど、財政危機に陥らざるをえないという構造が形成されてきた。

例えば、高度成長期の国による地方財政統制は補助金行政を軸に展開された。すなわち、国庫支出金の地方歳入に占める比重は、80年代半ばまでは20%台（60年代半ばには25%前後に達している）であるが、地方自治体はこれにほぼ同額の財源を足して事業をおこなっているので、地方自治体の事業の40～50%は補助金事業であった。しかも、その事業は、公共事業、教育、社会福祉などの地方団体の根幹事業であり、中でも高度成長期を通して地域開発事業や道路等の産業基盤の造成に集中した。これら地域開発事業は通常より補助率がかさ上げされたり、最初から高い補助率が法定され、例えば道路整備は三分の二以上の率であった。しかも、この補助金は「精算払い方式」といって、工事費に補助率をかけた金額全額が支払われる。ところが、保育所建設補助金の「超過負担」をめぐる政治問題となった摂津訴訟に典型的にみられるように、生活基盤や福祉関連の諸施設は法定補助率は二分の一というように低く、また「標準経費方式」による補助のため、実質補助率は低い。従って、地方自治体が、この国の補助政策に反して、生活基盤や福祉優先の政策をとると、独自財源の持ち出しが多く財政硬直化や危機をまねく原因となる。しかも、日本の補助金は包括補助金ではなく、支出目的を細かく明示した特定補助金のために官僚的集権性が強く、また、それが保守党の「草の根保守主義」を支える手段ともなってきた。

一方、地方債の許可制度もこの政府の補助金政策と表裏一体となって運用されている。起債の許可制は、戦後インフレ期の産物として、地方自治法で「当分の間」とされていたものが今日にいたるまで改められずにいるもので、これによって政府は国の政策を地方に貫徹するために、あるいは、人件費抑制策等にみられるように政府の方針に従わぬ場合には自治体を制裁する手段として運用している。そして、この起債の許可制の下で、地方債が補助金化するとともに、国庫支出金と類似の問題が生まれている。すなわち、地方債は事業別に起債充当率が定まっており、公共事業等の補助金事業は、 $\text{国庫補助率} + \text{起債充当率}$ 以外の部分が自治体の一般財源でまかなわれる仕組みになっている。従って、補助率と起債充当率によって地方財政の基幹事業たる国庫支出金事業等の動向が決定され、国が重点をおきたい事業について補助率と起債充当率を引き上げると、地方自治体はその事業に重点をおくことになる。

この他、地方団体間の財政力の不均等を調整して、ナショナル・ミニマムを維持するため、財

源不足団体に国が一般財源を交付する地方交付税制度（財政調整制度）にも、高度成長期に補助金化の問題点が指摘されている。つまり、普通交付税算定上の重要な役割をしている事業費補正が公共事業の裏財源を捻出する目的でつくられ、国庫支出金事業の補給財源としての役割をもたされることになったことである。地方交付税制度は、当初より財政需要の算定方法や配分権を自治省がもっているために、地方団体の実状が反映されず、国の政策が優先的に反映されるという問題点をもっていた。今日では、基準財政需要の算定が低くされているため「算入不足」や「算入もれ」が存在し、ナショナル・ミニマムの維持機能が弱っている一方、大都市化と都市問題を背景に、富裕団体といわれた大都市までもつぎつぎに交付団体となっていて財政調整機能の弱体化の問題も指摘されている。

さて、以上からも明らかのように、現代の地方財政の構造は、国の補助金政策を軸にして、それと一体化して様々な形で国の政策を誘導するメカニズムが作用しており、従って自治体が独自の行政を実現し住民の期待と要求に応えるためには、この国と地方の財政関係の欠陥の是正が大きな課題であった。先述のように60年代後半から70年代にかけて、こうした欠陥が都市財政危機として顕在化すると、革新自治体を中心にシビル・ミニマム論とともに税財政改革運動がおきたが、十分な成果をあげえぬまま頓座した。

しかし、80年代に入ると、未曾有の国家財政危機を背景に「増税なき財政再建」を掲げた臨調「行革」の下で、この地方財政の構造にもいくつか重要な変化が生まれている。まず、第一の変化は、すでに述べたように補助金が整理され、その金額や財政にしめる役割が減退したことである。当初85年度1年限りと説明されたこの措置は、結局、4年間も継続され、しかもこの削減に見合う補填措置のうち約8割が地方債によるもので、十分な地方税の委譲措置がとられたわけではないから、このような形での「財源の地方化」は、自治体の将来の負担をまねき、補助金のウェイトの低下が財政における地方自治権を拡大したわけではない。また、84年度には地方交付税制度も重大な見直しが行われ、交付税財源は実質的に制限されて、自治体の財源不足額を主に地方債で補填する方向がとられるようになった。従って、この間地方債残高が急増し、国の「財政再建」は地方への負担転嫁によってすすめられた。

第二には「選択と負担」論によって、機関委任事務の見直し等財源保障なしの自治体への権限委譲（とくに府県へ）が進められ、85年からの本格的な「地方行革」の推進の下で、職員定員の抑制・削減を図りつつ、社会福祉分野での支出削減と事務・事業の「民間委託」の促進、またすでに述べたように、都市再開発をはじめとする公共事業分野における民間資本導入を促進する政策が推進された。そして、国の補助政策は民生活助成としての企業援助に重点化された。

第三に、80年代後半に「増税なき財政再建」路線が破綻し、一般消費税を導入する過程で、財源の中央集権化が強められた。竹下税制改革は、国税改革に重点がおかれ、地方税は電気・ガス税の廃止をはじめ地方間接税が改廃され、他方で新たに導入された消費税の地方配分は地方交付税・地方譲与税による再配分等にみられるように国税改革の影響緩和という消極的対応にとどまった。

さて、このような変化は、結局のところ、府県という中間組織への権限委譲によって行政を分権化し、社会サービスの補助金を整理する一方、財源、情報や政治決定などの管理機能を集権化するという新しいシステムであり、新中央集権化であるといってもよく⁽¹⁰¹⁾、国による地方行政の統制の構造が根本的に転換したわけではない。

(2) 税財政改革への視点

さて、このようにみえてくると、内発的発展の条件は財政改革によって、地方自治体が財政権の自治をもたねば確立しないことが明らかであろう。70年代半ば、東京都をはじめとする地方自治体が税財政改革運動をおこし、税源の地方委譲を中心課題とした都市税源拡充構想をつぎつぎと提起したが、これらを総括し、都市と農村をも視野に入れてもっとも包括的な財政改革構想を理論的に提起したのは宮本憲一である⁽¹⁰²⁾。

そこでは、第一に公私両部門の再編も含め、かつ、先述の狭域行政（コミュニティ・ミニマム）からナショナル・ミニマムまで重層的に構想された行政事務配分論、またとくに機関委任事務の全廃の必要性が主張された。

第二にそれに対応した税源委譲案である。その特徴は一般に国税対地方税の配分を5対5にする案が多かった中で、個人所得税は5対5に配分するが、法人税は府県は据え置いて市町村への配分を倍近く増やし、全体としては国6対地方4の配分にして、所得課税全体としては国税56対地方税44にとどめた点にある。その理由は、農村部の財源の充足のために傾斜交付税交付金とする部分を国に留保したからである。この国税からの地方への税源委譲は、国庫支出金を全廃して大部分をまかない、一部を地方交付税に組み入れる。

従って当然、第三に国と地方の財政関係は改革され、国庫支出金の全廃のほか（段階的にはブロック補助金にまず移行させる）、地方交付税は地方団体の意向が反映できるように、シャープ勧告で提案されていたような中立の行政委員会による配分を行う。地方債は適債事業についての一定の基準の下に、自由発行を認め、許可制は原則的に廃止とする。

第四に、民間金融機関などの社会的資金を公共部門に動員するための制度の確立である。つまり地域に立地している金融機関にあつめられた社会的資金を、銀行等がその社会的責任として、地元団体に融資し、地域開発に奉仕するような金融制度改革の必要性である。

そして第五に、職員参加や住民参加を制度化し、その力で行政改革をすすめる、予算制度を住民の関心が深まるように抜本的に改革する。

大略、以上のような内容をもつ宮本の財政改革案は、当時の都市自治体の税源拡充構想に対する農村部自治体の批判をも考慮に入れて全国的視野で構想されたものであり、また、地域住民のコミュニティ活動を都市政策の原点におき、そこから行政事務配分の見直しや税源配分のあり方について再検討してゆく方向をしめすことで、財政改革運動の下からの担い手の問題も示唆しており、今日でも尚、理論的にも実践的にもその有効性が失われることのない、ほぼ完璧な内容の「青写真」であった。

だが、財政改革は政治であり運動である。既述のようにその後、「不況ナショナリズム」の下で、「都市経営論」が台頭し、「財政再建」が課題となると逆流化がおり、都市自治体や住民の「財政戦争」のエネルギーは失われた。国の補助金削減政策が行われると、70年代にみられた自治体関係者の補助金改革論は後退し、むしろ、手慣れた補助金システムのなかで安住する傾向が強いことも浮き彫りになった。また、一般消費税導入問題をめぐっても、従来、事業税の外形標準課税化が問題とされてきていたにもかかわらず、地方団体側から税源委譲や地方財政改革を求める強い要求や運動はおこらなかつた。しかも、もし、内発的発展や地方自治の確立が21世紀に向けてのわが国の経済や社会システムの新しいあり方を求める確固たる潮流として発展すれば、財政改革はいずれ避けがたい課題として再び俎上にのぼるであろう。従って、最後に、70年代半ばの財政改革の構想と運動の理論的成果・教訓を継承し再評価しつつ⁽¹⁰³⁾、80年代の地域経済や財政の新しい変化の結果として、新たな再検討が求められてくるとされる課題を中心に、具体的な改革を構想する上で必要な視点を提示して本稿を締めくくろう。

第一に、80年代の最も大きな変化は、東京一極集中と「自然減社会」の到来した過疎地を両極とする地域経済の不均等、税源の遍在と財政格差の拡大がさらに著しくすすんだということである。例えば、88年度の地方税収のうち東京・神奈川・埼玉・千葉を含む首都圏のシェアが35%、東京（都および市町村）だけでも20%を占める。またこのような地方財源の遍在化の要因は、地方企業課税（事業税、法人住民税）の集中であり、全国のほぼ四分の一が東京に、首都圏では日本全体の40%に達する⁽¹⁰⁴⁾。従って、このような地域経済と財政力の格差が開き、しかも地域類型によって質の異なる地域問題が激化してくると、従来の財政改革論で暗黙に前提されていた「農村財政」と「都市財政」という二区分によって各々の地方財政の独自性を考え、改革を構想するだけでは十分でなくなってきたように思われる。補助金も含めた広義の財政調整制度のあり方も、またそもそも富のフローとストックの大きい都市についての独自財源確保の方法についても、「地域類型」概念を入れて、各々の地域経済・地域問題の具体的な実証分析の上になつた財政改革論の構想が必要とされてきている。とりわけ首都圏については他の大都市圏とも質的な違いも生まれており、特に都市税制のあり方を考える時に「大都市・都市財政」の類型化の視点が重要であろう。

第二には、これとも関連し80年代の国際化や新たな大都市化の一方で、内発的発展の萌芽や「地域間競争」の激化の動向は、「広域行政」化と「狭域行政」化の同時平行的進行をもたらしており、特に広域行政論については、単に政府、「新行革審」、一部経済界の「上からの」「画一的」行政区域の再編成との批判だけですまない現実も生まれている⁽¹⁰⁵⁾。この問題は事務配分論、さらに広くいって政府間財政関係論ともかかわるが、内発的発展の地域システムや宮本の事務配分論等について、本稿で考察してきた視点から言えば、市町村合併や府県合併・道州制は疑問であり、むしろ、議会機能をもった狭域行政圏がまずつくれ、また例えば、政令指定都市の場合にも区に議会を設け区長公選制の導入などのことが課題とされるべきであろう。大都市圏の広域行政は、カナダなどの例にみられるよう協議会方式が望ましい（府県レベルでも）。さらに、日本の広

域行政機関としてはいままで以上に都道府県の自治体としての行政機能が重要になってきており、その位置・役割を重視しておかねばならない。このように狭域行政と府県の重要性からいって、今日ではシャープ勧告でいわれた「市町村優先原則」は、自治の拡充という観点から見直される必要もあろう。ただ、このことは同時に「府県財政」改革の構想を理論的にも実践的にも独自に検討する必要があることを意味しており、さらに自治体間の協議会方式に伴う行財政のあり方も独自の検討が必要である。

第三に、新たに国税として一般消費税が導入された結果、これにより国税のみでなく地方税も含めた全税収構造に変化が生じるので、機関委任事務の全廃や事務配分論は従来の提言を継承し前提にしたとしても、税源委譲・配分論はかなり抜本的な再吟味を必要としよう。消費税収入が完全に算入されるのは90年度からであり、また一部見直し等も行われているので、この問題の検討のためにはまだ十分なデータが揃っていないが、私見では次のような方向で検討されるべきであろうと思われる。

一つは、現行事業税の付加価値等の外形標準課税への移行とあわせて、欠陥の大きい「日本の墮落型」消費税の抜本的な見直しを行い、新しい付加価値税（ないし消費税）を府県税とするか、あるいは、国と府県の「共通税」とするような大幅な税源委譲を行う。法人所得税の配分問題はそれとの関係で再検討する。二つ目は、これとともに、かつて大阪府の「大都市圏域における税源拡充構想」（1974年）で提起されたように、府県に市町村財政に対する財政調整機能における権限強化や財政援助等の新しい役割を付与する。仮に、農業・農村補助金等の一部の奨励的補助金を残す必要がある場合でも、府県支出金に統合・整理することが望ましく、先の農村部への傾斜交付税交付金の提唱も、この脈絡の中で位置づけなおす。

このような改革が必要な理由は、国際化、産業構造の転換やサービス経済化・地下経済の増殖、大都市圏の広域化、全国的なネットワーク化・交流化の下で、企業や人口の「動民化」がすすみ、従ってそれらが自治体財政需要を増大しているにもかかわらず、定住型の企業・人口を対象にした地方税制とはミス・マッチング現象を起こしているからである。付加価値税や売上税タイプの税は、比較的税源の遍在が小さく、かつ他の税との整合的な税体系の中に位置づけられればそうしたミス・マッチを防ぎ、安定的な税収がえられる。

そして第四に新たな変化に対応した大都市問題に対応しうる大都市圏域の独自の税源拡充のあり方が70年代の様々の構想からの教訓を継承しつつも、「都市類型」に即して検討されるべきである。この場合とくに、これまでの租税論の理論的前提にある通説的な地方税原則（とくに、伝統的な公益原則、普遍性の原則、中立性原則）が批判的に再吟味されねばならない。この論点については、改めて別稿を用意したいが、例えば、これだけ地域経済の不平等・税源遍在がすすんだ段階で、普遍性原則は結局どのような意味をもつことになるのか。今日、単純な地方独立税主義が地方財政の自治確立のメルクマールを意味しないが、かといって、普遍性原則の下で、富や所得の累積している大都市圏での特有の税制の確立を否定的に考え、大都市の現状とミス・マッチをおこすような全国画一的な地方税に固執して、独自財源を確保する機会を失うことも地方自

治の確立の原則とは矛盾するであろう。

また、伝統的な応益原則の前提にはアトミズムがあって、企業も個人も一個の原子のごとく均質的な納税主体として把握してきたが、現代ではそれと異なる視点、つまり、階層の分化、あるいは企業対個人、独占対国民といった階級概念を入れた新しい租税原則が必要であろう。70年代の大都市税源拡充構想では、大都市特有の財政需要を引き起こし、従ってまた大都市特有の税制を必要とする要因分析の中で、「集積利益」と「集積不利益」の概念をつかって、こうした新しい租税原則を提起していたのである。「集積利益」はもっぱら大企業が受益し、「集積不利益」はもっぱら住民の負担に一方的に転嫁されるというとすれば、あまりにも単純で図式的な議論だが、しかし、受益と被害の態様や対応という点で、企業と個人で全く質的に異なった存在であるとする論拠を用意することは可能であり、従って、仮に負担の公平といっても、個人と企業では次元の異なった租税原則が確立されざるえないであろう。さらに、そもそもこの社会で所得＝税源の生産という経済機能を担う固有の組織としての企業への課税は、いずれにせよ複雑な転嫁・帰着のプロセスを通して、不可避的に独自の経済効果をもたらす。従って、とくに独占の形成された段階で、企業課税の重要な原則とされる中立性原則は意味がなく、むしろ望ましい産業・経済構造政策、都市・環境政策等の新しい公共政策目標との適合性、あるいはその政策的手段としての活用という点からの租税原則の確立が必要なのではないか。この論点もかつての都市財源拡充構想の下ですでに出されていたことである。今日、こうした理論的教訓の上に、さらに「分散の不利益」概念等も含めて原則を確立し、新しい変化に対応しうる大都市税源拡充の方向の追求が緊急の課題である。またおそらく、「都市類型」にもとづいて具体的な提言を行うとすれば、先の財政改革運動の下で様々に構想されながら、ほとんど実現をみることのなかった法定外普通税が一つの重要な焦点となる。

最後の課題として、先述の宮本財政改革案では、都市における生活権の確立を目標とする公私両部門の再編成がとりあげられていたが、80年代の新自由主義の下で、わが国ではそれとは異なる方向で、政府企業の分割・民営化、地方における地方公社・第三セクター事業主体への移行をめぐる問題が起こり、リゾート開発はさらにこれに拍車をかけた。こうした新たな「混合経済」化の波の中で、公共部門改革をどうするのか、改めて公共性とは何かが根本的に問われていることも先に述べたとおりである⁽¹⁰⁶⁾。

さて、以上のように80年代の変化の中で、新たに再検討すべき課題も生まれているが、しかし、内発的発展の財政改革の基本的な内容や方向は、従来の財政改革運動や理論的研究の中でほぼ出揃っていることに変わりはない。今、必要なことは、かつての都市税源拡充の運動からどのような教訓を引き出し、改めて農村部自治体もふくめた運動をどう実践的に構築するかが課題となっているということであろう。都市自治体においては、法人課税の自主的超過課税等で一定の成果をあげた70年代の第一ラウンドに続いて改めて大都市税制確立の運動をおこすことが求められているが、80年代の「行革」の下での、機関委任事務の一定の見直しや補助金削減政策等が行われた延長線上で、角度をかえて、自治体の側から行政事務の自治権を確立するために、改め

て機関委任事務の解消と、それと関連させて超過負担解消等も含む国庫支出金改革にとりくむことも一つの契機となるのではないか⁽¹⁰⁷⁾。この方向は大都市圏自治体はもとより、全自治体の共通の目標になるだけでなく、内発的発展の様々な方法・主体の体系化ともかかわった課題である。いま、内発的発展論は、運動論からの教訓を総括し、普遍化・体系化という政策論への発展が課題であるとすれば、それを支える財政改革論は、これまでの理論にも支えられた具体的な構想＝政策論から、運動論への発展が必要となっている。

注

- (1) 寺西俊一『『世界都市・TOKYO』の『発展』と『危機』』（『地域と自治体 16 集：グローバルエコノミーと地域経済』自治体研究社、1988）
- (2) 中村剛治郎「21 世紀への政治経済学」（池上惇・林健久・淡路剛久編『21 世紀への政治経済学』有斐閣、1991、所収）
- (3) 宮本憲一「国際化時代と地域政策」（宮本憲一・横田茂・中村剛治郎編『地域経済学』有斐閣、1990、351 - 354 頁）
- (4) 中村剛治郎「日本の都市と地域構造」（『エコノミア』87 号、1985・12）
- (5) 寺西俊一、前掲論文参照
- (6) 拙稿『『テクノポリス型』地域開発の動向と行財政問題』（『日本福祉大学研究紀要』68 号、1986・6）は、拙著の後、その「転換期」の最初の地域開発の動向を取り上げたものである。
- (7) 宮本憲一『都市経済論』筑摩書房、1980、V 章参照。
- (8) 国土庁計画調整局『日本 21 世紀への展望』1984、236 頁
- (9) ただしこの段階での東京集中の状況を示す指標とされていたのは、例えば、上場企業本社・情報サービス機能・先端技術産業・R&D 機能等であり、国際的諸機能等は取り上げられていない。
- (10) 寺西俊一「“世界都市”と“東京問題”」（一橋大学研究年報『経済学研究』32、1991）、中村剛治郎「四全總のどこが問題なのか」（『世界』1988・7）、宮本憲一「TOKYO とエドの谷間」（『世界』1986・7）等参照。
- (11) 中村剛治郎「国土計画の時代は終わった」（『エコノミスト』1987・6・16）、宮本憲一、前掲「TOKYO とエドの谷間」等参照。
- (12) 尚、寺西俊一はこの三点の要因以外に、JAPIC による東京再開発の展開も 東京集中をもたらす要因の一つとして指摘している（前掲「“世界都市”と“東京問題”」）。
- (13) 経済企画庁『東京の世界都市化と地域の活性化』1989、53 - 54 頁。
- (14) 現代の「世界都市」については、加茂利男は「多国籍企業の出現によって、世界経済が一つのシステムのように結びつき、その結びつきの結節点に、一国の枠を越えたコントロールセンターの役割を果たす都市が生まれる」とし、国際的な中枢管理機能都市と規定している（『都市の政治学』自治体研究社、1988、178 頁）。
- (15) 山崎充『『豊かな地方づくり』を目指して』中公新書、1991、第四章参照。
- (16) 経済企画庁の 1987 年度国民経済計算によると、87 年末の日本の土地資産価額は、25 倍の面積をもつ米国の 4.1 倍になっているという（1988・12・21「日本経済新聞」）。
- (17) 建設省「住宅経済データ 89」
- (18) 桜井良治によれば、東京都の投資的経費に占める用地費は 88 年度には 54.3% にも達しており、一部道路整備等では 98% が用地費のところすらあるという（1990 年度日本財政学会報告・「東京都の用地費研究」より）。
- (19) 佐々木信夫「東京都の焦点」（『世界』1990・10）

- 20 寺西俊一, 前掲『『世界都市・TOKYO』の『発展』と『危機』』参照。
- 21 寺西俊一, 前掲「『世界都市』と『東京問題』」参照。
- 22 1987・1・26「朝日新聞」
- 23 国土庁『第四次全国総合開発計画』9頁
- 24 加茂利男『二つの世紀のはざままで』自治体研究社, 1990, 128 - 130頁参照。
- 25 中村剛治郎, 前掲「四全總のどこが問題なのか」
- 26 寺西俊一, 前掲『『世界都市・TOKYO』の『発展』と『危機』』
- 27 寺西俊一「東京ベイエリアにみる大規模開発プロジェクトとその問題点」(『都市問題研究』第41巻第9号, 1989・9), 『日本の科学者』1990・10・Vol.25 特集「これでいいのか首都圏改造」, 等参照。
- 28 田尻宗昭編『提言: 東京湾の保全と再生』日本評論社, 1988, 特に第一部, 『公害研究』Vol.17 No.2, 1987, 特集「東京湾集中開発と環境」, 等参照。
- 29 高原一隆「地方中枢都市」(前掲, 宮本・横田・中村編『地域経済学』所収)
- 30 酒田哲『地方都市・21世紀への構想』NHK ブックス, 1991 参照。
- 31 渡辺悟「プロジェクト続々——熱気増す関西経済」(『エコノミスト』1990・8・21), 加茂利男『『世界都市』と『リバブル都市』の間』(大阪自治体問題研究所編『世界都市とリバブル都市』1991, 所収) 参照。しかし, ここで加茂は「元気がよくなった関西」は, 同時に「住めない都市現象」が進んでいると指摘している。
- 32 これらについては, 拙稿「地域開発政策と県政」(東海自治体問題研究所『開発新時代の愛知県政』1990), 「名古屋都市圏開発の展開と方向」(東海自治体問題研究所『都市圏の構造と課題——名古屋都市圏』1987) 等参照。
- 33 拙著『地域開発の財政学』大月書店, 1985, 第五章, および「『テクノポリス型』開発の中間決算書」(地域開発研究会編『国際化時代の都市と農村』自治体研究社, 1986 所収) 等を参照。
- 34 ここでいう「国土中枢軸」とは, 「首都圏の核となる東京圏や近畿圏の核となる関西圏と相互に連携し, 一体となって適切な機能分担をはかる」という内容である(『愛知県21世紀計画』10頁)。
- 35 石井威望「技術革新と国土の変革」(地域問題研究所『地域問題研究』35, 1987・12)
- 36 拙稿「中部新国際空港建設構想の論点」(『JSA 愛知ニュース』No.118, 1991・2・5), 「中部新国際空港建設問題を考える」(『愛知保険医新聞』1991・10・25, 11・5, 11・15, 11・25, 12・5に連載) 等参照。
- 37 東海銀行『調査月報』No.491, 1988・6「東海地域の主要開発構想とプロジェクトの現況」参照。
- 38 名古屋が東京300キロ圏の端っこになるとの見通しは, わが国の国土計画づくりの理論的支柱であった下河辺淳の名古屋での講演(1987・2・2「朝日新聞」)や飯田経夫へのインタビュー(1987・3・24「日本経済新聞」)の中で既に以前からはっきり言及されている。
- 39 中田実「名古屋市の政治構造分析の視角と課題」(東海自治体問題研究所『名古屋市政の現実と可能性』1980) 参照。
- 40 山崎朗は, テクノポリス構想は当初, 「技術立国」のため「第二の筑波」を想定した国家プロジェクトであったが, 地方自治体の「テクノフィーバー」のプロセスで, 自治体主導のローカルな技術開発を柱とする地域開発政策(ローカル・テクノポリス)に変質したと分析し, この変質が後にテクノポリスの失敗につながったとしている(「テクノポリス計画の成果と課題」Ⅰ・Ⅱ・Ⅲ『彦根論叢』269, 270・271 合併, 272の各号を参照)。
- 41 テクノポリス・シンポジウム「先端技術と地域開発」資料集(主催: 朝日新聞, 1985・2・5 - 2・6 開催)
- 42 拙稿, 前掲「『テクノポリス型』地域開発の動向と行財政問題」, 『『テクノポリス型』開発の中間決算書』

等参照。

- (43) 第一段階を終わった現在、テクノポリスの評価は相反する二つに分かれている。真野博司は、①先端技術産業はじめ工場立地が活発化した、②地域に自立意識が生まれ、その主体性のもとに草の根技術革新を進めている、③推進母体や産業支援施設の整備、④先端産業等の展開で研究・技術者のUターンや若者の定着が増大し始めた、⑤地域の知名度の向上、の五点をあげて成果を評価している（「テクノポリスの成果と今後の方向」：『地方行政』1991・1・21）。酒田哲も同様に、地域の自主性のもとに「草の根技術革新運動」が定着した点を成果としている（前掲書、75－81頁参照）。

山崎充（前掲書、第二章「テクノポリスを成功させる道」）や本間義人（「テクノポリスの光と影」：『地方財務』1991・6）らは、「産」だけが優先し、「住」・ポリス（都市）が置き去りにされていて、先端技術産業政策としては評価されるにせよ、地域開発政策としては問題を含んでおり、「新産業都市」の二の舞になりかねないとしている。

これらとは異なる視点からテクノポリスを失敗とするのは山崎朗である（前掲論文、及び、「テクノポリスフィーバーのあえない結末」：『エコノミスト』1990・3・20、「テクノポリスを採点する」：『週間東洋経済』1990・5・12、等参照）。氏はテクノポリスをグローバルな「産業立地政策」の視点から捉え、従って、先端産業がテクノポリス地域に誘導されたのかという観点から20のテクノポリス指定地区について、人口・工業出荷額・工場従業者数・付加価値額等を指数にとり、計画年次の目標値に対する計画達成率や、それら指標の成長率の全国平均との比較を行い、「惨たんたる有様」としている。山崎のこの評価は、テクノポリス構想をそもそも「地域開発政策」と見ないことから必然的に生まれる評価であろう。しかし、国の観点から「テクノポリス構想の変質」があったとしても、現実に地域では、自治体を中心に地域経済の矛盾や地域問題の何等かの解決のために、テクノポリスに期待をかけた地域政策に取り組んでいるのであり、各々の地域の地域問題の解決にとって、ミクロの視点（我々のいう「地域経済」視点）からテクノポリス構想がどのような効果をもっているか、という評価を抜くとすれば片手落ちであろう。そのような点でいうと、そもそも「地域開発」の評価の基準として、山崎の用いた指標だけでよいのか、また長期にわたる開発を、しかもその進度に違いがある各地の開発を一時点でひと括りに評価して、失敗と評価することは性急に過ぎないかという、分析方法論に関わる根本的な疑問を拭うことはできない。

- (44/45) 鈴木茂「テクノポリスその後」（『日本の科学者』Vol.24 No.4, 1989・4）

- (46) 坂本光司は、浜松テクノポリスの現段階での評価に関わって、この構想の、地域住民や中小企業等への「アナウンスメント効果」と、実際に異業種交流等を通しての地域産業の経営革新と経営構造の変化への効果が大きいことを指摘している（「浜松地域テクノポリスの評価と課題」：常葉学園浜松大学『研究論集』第3号、1991・3）。尚、地域の中小企業家のこうしたイノベーションについては、我々の浜松地区での企業のボーリング調査でも数多く確認されている。

- (47) 例えば、佐藤誠『リゾート列島』岩波新書、大野隆男・佐々木勝吉・中山研一『リゾート開発を問う』新日本新書、鈴木茂・小淵港編『リゾートの総合的研究』晃洋書房、1991、等参照。

- (48) 保母武彦「農村滅び『TOKYO国』だけが残る」（『エコノミスト』1988・11・22）

- (49) 佐藤誠、前掲『リゾート列島』、21頁参照。

- (50) この実感は、我々が愛知県新城市でゴルフ場建設反対運動をしているM氏のヒアリングの中で、過疎地の人々は「ゴルフ場でも何でも良いから村に日に一台の自動車でも一人の人でも入って来てくれることの方がうれしい」という気持ちがあって、それで運動を広げることには大きな困難があると、漏らされた言葉のなかからも間接的であれ受け止めることが出来る。

- (51) 保母武彦「リゾート開発問題の視角」（地域と自治体16集『グローバルエコノミーと地域経済』自治体研究社、1988）、保母はここで、リゾートとは、本来繰り返し来訪して長期滞在するところであり、“準

- 居住地”である，としている。
- 52 佐藤誠「冷え始めた巨大リゾート開発熱」(『エコノミスト』1990・11・27)
 - 53 1992・2・23「中日新聞」, 1992・3・3「朝日新聞」
 - 54 鈴木誠「伊勢湾バイエリア開発の現段階」(東海自治体問題研究所『所報』1991・12・5)。ただ、鈴木はまだこれは開発優先で日本型の「ミティゲーション」にすぎないと指摘している。
 - 55 保母武彦「リゾート開発で住民はいかに鍛えられるか」(『住民と自治』1991・3)
 - 56 鶴岡誠「リゾート法の全面的見直しを求める」(『エコノミスト』1990・11・27)。尚、最近国土庁も92年度にはリゾート法の運用の本格的な見直しを始める方針と伝えられた(1992・3・1「日本経済新聞」)。
 - 57 宮本憲一編『講座・地域開発と自治体』全三巻, 筑摩書房
 - 58 安東誠一『地方の経済学』日本経済新聞社, 1986, 70 - 77 頁
 - 59 宮本憲一『環境経済学』岩波書店, 1989, 274 - 278 頁
 - 60 経済企画庁『国民生活白書』平成3年版, 特に第二部第3章「東京の『豊かさ』『地方の豊かさ』」等, 参照。
 - 61 宮本憲一『地域開発はこれでよいか』岩波新書, V章参照。
 - 62 民活基本問題研究会編『民活プロジェクトの新展開』通商産業調査会, 1992, 10 頁
 - 63 さしあたり, 宮本憲一編『公共性の経済学』自治体研究社, 1989, 地域と自治体19集『行政組織の改編と第三セクター』自治体研究社, 1991, 等参照。
 - 64 蓼沼朗寿『地域政策論』学揚書房, 1982, 109 頁
 - 65 佐々木雅幸「地域開発と補助金」(宮本憲一編『補助金の政治経済学』朝日選書, 1990)
 - 66 山田明「転換期の社会資本の理論と実態(上)」(名古屋市立女子短期大学『研究紀要』第45集, 1990・11)
 - 67 佐々木雅幸, 前掲論文参照。
 - 68 中村剛治郎「地域政策論序説」(財政学研究会『財政学研究』第16号, 1991・8)では、宮本が内発的發展論を提起するまでの研究史が詳細にトレースされ、その意義が明析に解明されている。
 - 69 宮本憲一, 前掲『環境経済学』294 - 303 頁参照。
 - 70 宮本憲一『現代の都市と農村』新NHK市民大学叢書, 1982。この段階では、宮本は内発的發展を次の三点で特徴づけた。すなわち①外部の企業, 特に大企業や政府の補助金に依存せず, 住民自らの創意工夫による産業振興, ②地域内需給に重点をおき, 全国市場や海外市場の開拓は二次的とする, ③個人の営業改善から始まって, できるだけ地域内産業連関を生み出すこと, ということである。
 - 71 成瀬龍夫「地域づくり論の現状と展望」(地域と自治体13集『地域づくり論の新展開』1983, 所収)
 - 72 宮本憲一「転機に立つ国土計画——四全総」(前掲『国際化時代の都市と農村』所収, 42 頁)
 - 73 宮本憲一, 前掲『環境経済学』294 頁
 - 74 中村剛治郎「地域経済」(前掲宮本・横田・中村編『地域経済学』所収, 82 - 88 頁)
 - 75 山崎充, 前掲書, 「第七章『現代版廃藩置県』のすすめ」参照。
 - 76 佐々木雅幸「本格的多国籍企業段階の地域経済」(前掲, 地域と自治体16集『グローバルエコノミーと地域経済』所収)
 - 77 安東誠一, 前掲書「第四章 地方経済・新しい試練の時代」, 特に, 「4. 新しい主役としての自治体」145 頁以下参照。
 - 78 安東誠一, 前掲書, 151 頁
 - 79 宮本憲一, 前掲『現代の都市と農村』, 157 頁
 - 80 保母武彦「内発的發展論の展開」(前掲, 池上・林・淡路編『21世紀への政治経済学』352 頁)。保母は

ここで、農村部の町村規模が、住民自治に基づく内発的発展には手ごろの規模であり、それが実績をあげた条件となったとし、「オーイ」と呼んで住民が集まれる直接民主主義の可能な範囲が内発的発展の条件として重要であると指摘している。

- 81) 中村剛治郎「日本経済の構造転換と金沢の都市ビジョン」(1)(2)『エコノミア』90, 91号
- 82) 宮本憲一, 前掲『環境経済学』303 - 311頁, 重森暁「イタリアの職人業と地方自治」(大阪経済大学中小企業・経営研究所『経営経済』No.26, 1990), 等参照。
- 83) 保母武彦「内発的発展論」(前掲, 宮本・横田・中村編『地域経済学』所収, 343 - 347頁)
- 84) 保母武彦, 前掲「内発的発展論の展開」参照。
- 85) 宮本憲一, 前掲『環境経済学』294頁
- 86) 中村剛治郎「地域経済学の潮流」(前掲, 宮本・横田・中村編『地域経済学』所収, 185 - 187頁)参照。
- 87) 拙稿, 前掲『地域開発の財政学』第三章, 参照。
- 88) 宮本憲一, 前掲『環境経済学』297頁
- 89) さしあたり, 岩波講座: 現代都市政策『V シビル・ミニマム』1973, 『XI 都市政策の展望』1973, 等を参照。
- 90) 松下圭一「シビル・ミニマムと都市政策」(前掲, 岩波講座 第V巻, 3 - 4頁)
- 91) 宮本憲一「都市問題から都市政策へ」, 「財政改革への展望」(前掲, 岩波講座 第XI巻所収)
- 92) 宮本憲一「環境政策と経済政策」(『ジュリスト総合特集』No15, 1979. 7)
- 93) 宮本憲一・木下滋・土居英二・保母武彦「公共事業投資はこれでよいのか」(『エコノミスト』1979・1・30)
- 94) 加茂利男, 前掲『都市の政治学』(「IV 新しい都市政治をめざして」), 『二つの世紀のはざままで』(「七生活圏デモクラシーのすすめ」)等参照。
- 95) そのような意味での大都市圏における内発的発展へのモデルは今日至るところで発見できるかも知れない。例えば, 筆者の住むこの名古屋圏においても理論化に値する先進モデルとして, ゴミ・廃棄物問題をめぐる二つの注目すべき動向・運動がある。

一つは名古屋市職労清掃支部の, 自らの職場の作業改善運動を通して, 深刻化するゴミの減量化・再資源化への取り組みと, 働く場の確保の困難な障害者の仕事づくりの運動が結びついて, 1985年4月に全国で初めて身体障害者授産施設として「リサイクルみなみ作業所」を誕生させた運動である。現在このリサイクルの試みは空ビン(一部地区は空カンも)について, 南・千種・瑞穂・昭和・熱田の五区で行われているのだが, 今後さらに高齢者の雇用の場づくりも含めどう全市的に広げうるのかが課題である(この経緯については, 水野三正「なかまをつくろう生活と仕事を, みつめよう事実を」(日本福祉大・社会福祉学会『福祉研究』No52, 1985)。

もう一つは, 1984年に名古屋市が, 名古屋港に唯一残された西一区埋め立て予定地をゴミの捨て場とする計画を発表したことに対し, ここが藤前干潟と呼ばれる日本にわずかに残された有数の野鳥の飛来地であったことから, 野鳥の会の人々を中心に反対運動が起こったことである。その後この運動は, 自然保護やリサイクル運動, 消費者運動などの団体の間にも広がり, 87年2月に「名古屋港の干潟を守る連絡会」へと発展した。1991年この運動は10万人を超える署名を集め, 「リサイクル都市・名古屋」をつくるためリサイクル条例の制定を議会に請願するほどの力を持つようになっている。

ゴミ・廃棄物問題は, 21世紀にかけて我々の生活様式から生産システムまで改革を迫るものとして, 最重要の地球環境問題になるであろう。特に, ゴミ問題の解決には住民参加・協力はには不可能である。その意味で, 今後この二つの運動がどの様な交点を持つのか, あるいはこの様な取り組みを通して区レベルで「住区協議会」の制度化が図られ, 「生活圏デモクラシー」の先進モデルとして発展しうるか。その展開によってはこうした運動が充分大都市における内発的発展を担う主体になるのでは

なかろうか。

- 96) 拙著『地域開発の財政学』31 - 34 頁
- 97) 拙著『地域開発の財政学』第五章参照。
- 98) 石田頼房『日本近代都市計画の百年』自治体研究社, 1987, 325 - 332 頁
- 99) 拙稿「高度成長型財政の矛盾」(講座今日の日本資本主義・第5巻『日本資本主義と財政』所収) 参照。
- 000) 保母武彦「農山村地域と広域行政」(日本地方自治学会編『広域行政と府県』58 - 59 頁)
- 001) 宮本憲一編著『公共性の政治経済学』自治体研究社, 1989, 21 頁
- 002) 宮本憲一『財政改革』岩波書店, 1977
- 003) 70年代半ばの財政改革運動の成果と意義については, 拙稿「転換期の日本経済と税財政改革」(日本福祉大学『研究紀要』第71号, 1987・3), 「現代税制改革論」(前掲, 『二十一世紀への政治経済学』所収) 等参照。
- 004) 貝塚啓明・石弘光・野口悠紀雄・宮島洋・本間正明編・シリーズ現代財政3『地方の時代の財政』29 - 30 頁
- 005) 坂本忠次「政府間関係と事務再配分」(前掲, 『二十一世紀への政治経済学』所収) 参照。
- 006) 宮本憲一「国家と経済の関係の変貌をどうとらえるか」(日本法社会学会編『法社会学への期待』有斐閣, 1989)
- 007) 宮本憲一は, 前掲『財政改革』の結びで, 70年代の第一次財政戦争後の次のステップとして, この行政事務の自治権を明らかにすることから手をつけるべきと提起していた。しかし, 下からのそうした運動が起こらないまま, 臨調「行革」のもとで, 上からのイニシヤティブにより再編成が進んで来たというのが今日までの状況である。