

都市政策

季刊 第15号 '79・4

特集 地域開発と産業構造

都市と地域開発	宮本 憲一
低成長下における大都市の産業構造	小森 星児
基幹産業と都市構造	森川 滋
新産都市と地域社会	気賀沢 忠夫
工場アパート・工場団地の課題	村上 博
特定不況地域—大牟田—	編集部

欧米自治への考察Ⅷ	宮崎 辰雄
宅地開発指導要綱の政策的考察	高寄 昇三
都市先端産業と生活文化	神戸市職員研修所

財団法人 神戸都市問題研究所

都市政策

第14号 主要目次 都市と交通 1979年1月25日発行

都市交通の課題と展望	秋山一郎
都市構造と交通体系	枝村俊郎
これからの都市交通	三輪吉郎
シンガポールの都市交通政策	阿部泰隆
神戸市における公営交通の実態	伊藤治行
新交通システムの導入	砂田隆助
広島市の路面電車	編集部
<hr/>	
欧米自治への考察VII	宮崎辰雄
港湾経営の課題	宮本実
地方財務会計制度の改革	地方財務会計制度研究会
ニューヨーク市における公営交通事業の概要	神戸市交通局

次号予告 第16号 特集 上・下水道とエネルギー 1979年7月25日発行予定

都市と資源	伊賀隆
下水処理の現状と課題	飯田幸男
電力供給の実態	木村隆次
神戸市の水道事業	田中博
神戸市の下水道事業	横山実
福岡市の水供給の課題と展望	編集部
<hr/>	
欧米自治への考察IX	宮崎辰雄
水需要予測の実際	水需要予測研究会

地域開発と産業構造

今度の不況は、構造不況といわれるように単なる景気変動と異なり、深刻な打撃を地域に与えた。農村へ進出した企業が不況によって工場閉鎖に陥ったり、円高によって輸出関連ことに地場産業としての中小企業が死滅の危機に追い詰められたり、また、鉄鋼、造船といった業種が極端な短操を余儀なくされたりした。

農村から大都市まで、生き延びていくために産業構造の転換を迫られつつある。しかし産業構造の転換はいうべくして、行い難い。なぜなら産業構造の転換は企業自身の努力にまつところが大きいし、また、地域がそのために寄与するとしてもそれには限度があるからである。

それにもかかわらず地域にとってもっともふさわしい企業を育てていかなければ地域の繁栄はもちろん、存在すら脅やかされることにもなる。夢を追いすぎても企業誘致は成功しないし、また、旧い産業に安住していればいつれ衰退の時期を迎えるであろう。

地域にとってもっともふさわしく、また現実的な産業は何か、農漁業かエネルギー産業か、コンビナートか、地場産業か、情報産業か、機械工業か、それぞれの地域構造に立地するに適した企業を育てていくことが最も効果的といえる。

そのような視点に立つときこれまでわれわれはあまりにも企業誘致や企業育成について、楽観的であり過ぎたり、拒否反応が強よ過ぎたりしたのではなからうか。企業がそれぞれの地域にとってどのようなプラス・マイナスの効果を与えるか、また、企業行動に対して過大な要求、あるいは過小な要求を求めているのではないか。そして企業が地域に定着し活動しつづけていくためには、企業・地域は何をなすべきであるかを常に考えていくべきである。

そのためにも産業構造の分析、各地域における企業の影響事例の追跡など地域にとって大きな課題であることを認識しなければならない。

■ 特集	地域開発と産業構造	
	都市と地域開発	宮本 憲一 3
	低成長下における大都市の産業構造	小森 星児 17
	基幹産業と都市構造	森川 滋 31
	新産都市と地域社会	気賀沢 忠夫 44
	工場アパート・工場団地の課題	村上 博 74
■ ルポ都市政策		
	特定不況地域—大牟田—	編集部 91
■ 特別論文		
	欧米自治への考察Ⅷ	宮崎 辰雄 106
	宅地開発指導要綱の政策的考察	高寄 昇三 121
	都市先端産業と生活文化	神戸市職員研修所 140
■ 潮流		
	教育委員準公選条例 (160)	大分新産 8号地理立 (162)
	田園都市構想 (164)	
■ 行政資料		
	神戸都市圏の産業と地域構造	神戸市企画局 166
	神戸経済の将来ビジョンと振興策	神戸市産業振興調査会 188
■ 新刊紹介		208

都市と地域開発

宮 本 憲 一

(大阪市立大学経済学部教授)

1 戦後地域開発政策と都市像の変遷

戦後の地域開発の歴史をふりかえってみると、都市はつねに政府や企業の地域開発の対象であった。したがって、戦後の地域開発政策は、新産業都市や田園都市などのように、一定の都市像を政策目標とした。同時にそれらの都市は国土開発の手段であって、市民の自治体をつくってゆくというものでなかった。1960年代後半にいたって、市民の間から、政府の地域開発が環境破壊など種々の都市問題をひきおこすことに反対し、シビルミニマムなどの生活権の確立のための目標をもった地域計画の理念が生まれるにいたった。この新しい理念の下では、地域開発の主体は政府・企業から自治体・市民にかわり、開発目標も、産業開発だけではなく、福祉や教育・文化をふくめた総合的なものへと変化をはじめた。

このような変化をわかりやすく標語風にすれば、「地域開発と都市」から「都市と地域開発」へと変化したといってもよい。これはことばの上ではかんたんな変化のように見えるが、実際は重大な問題をもっている。なぜならば、一体、現代のような集権的管理社会あるいは分業社会において、それぞれの都市が独自の地域開発を考えることが可能なかどうかという基本問題があるからである。またさらに、都市という自治体が独自の開発計画をもつことが今後、必要であるとすれば、政治経済制度の上で、重大な改革が必要になる。また、政策担当者の意識革命も必要となる。

この小論では、「都市と地域開発」という大きなテーマにすべて答えることはできないので、まず第1に、このようなテーマが必要となってきた背景として、戦後地域開発政策の中での都市像の変化をたどり、その変化の中で今日い

かなる新しい地域開発の理念が生まれたかをさぐり、ついで、このようなテーマを考えるために今日の大都市を例にとり、必要な条件を検討するにとどめたい。

(1) 新産業都市

戦後の地域開発政策の中で、もっとも日本のオリジナルなものは「一全総」の「拠点開発方式」であろう。これは、重化学工業化をすすめるうえに足る拠点地域をえらび、産業基盤造成の公共投資を集中的に先行投資して、大工場を誘致し、その経済波及効果によって、産業構造を改善し、所得水準や財政力をふやして、住民福祉を向上させようというものであった。この拠点地域を「新産業都市」と名づけたが、1962年12月発表の「新産業都市の区域の指定基準および指定の運用基本方針」は次のようなものであった。

(a) 幹線交通施設が整備されて輸送が便利である地域。

(b) 災害のおそれの少ない地域。

(c) 農村漁業への波及効果の大きい地域。

(d) 新産業都市の区域の規模。

(イ) 工場用地 100ヘクタール以上、その規模に見合う工業用水

(ロ) 住宅用地 300ヘクタール以上とそれに必要な飲料水道

(ハ) 将来の目標年次において人口20万人程度、工業出荷額年間 3,000億円以上

(e) 当面、臨海工業の開発を中心とするものに指定の重点をおく

この新産業都市の基準では最後の(e)項が重視されたが、結局、工業特別地域6カ所をふくめて、21カ所指定された。もともと、この指定以前に、京葉、川崎・横浜、名古屋南部、四日市、堺・泉北、播磨などの大都市圏において、拠点開発がはじまっていた。したがって、実際の新産業都市型の開発は、地方都市よりも大都市圏においてすすんだといつてよい。

新産業都市型の開発は、都市政策という視点からみれば、全くの欠陥だらけのものであった。工場からの税収で、住民福祉を生みだすことによって、最終的には産業と住民生活のバランスシートをつくる計画であったが、実際には埋

立てによって海岸を破壊してしまい、公害によって健康破壊がおこってしまえばこれらのマイナスは、後から復元や貨幣的補償の不能なことが明らかとなった。つまり、福祉の実現の前に、生活環境の保全がおこなわれていなければならない。開発にともなうマイナスの中には、補償原理の働かない絶対的不可逆的損失の発生することが明らかとなったのである。新産業都市型開発は、地域開発という視点からみるならば、産業政策としても失敗であった。表一1のように、堺・泉北臨海工業地帯を例にとって大阪府下工業にたいする寄与度をみると、環境破壊型資源浪費型であるだけでなく、付加価値、雇用、租税などにおける経済効果の⁽¹⁾とばしいことがわかる。

表一1 大阪府工業にしめる堺・泉北臨海工業地帯の地位 (1970年)

	NOx	SOx	敷地面積	電力 使用量	工業用水 使用量	付加 価値額	雇 用	建設後14年 間の府税
	t/年	t/年	ha	億kwh	千t/日	百万円	人	億円
数 値	30,182	62,080	920	36	342	110,700	19,615	255
構成比(%)	47.6	37.8	14.8	41.4	37.1	4.6	1.7	1.0

(注) 「工業統計表」(1970年)による。ただし府税については1961—74年度間の総計であり、これは同年度間の2兆5,547億円の府税収入の1%にすぎぬ。

このように直接の経済効果は小さくても間接的効果として臨海工業地帯の中心産業である鉄鋼、石油化学製品、石油などの素材が都市の産業について必要であるという理論も成り立ちうる。しかし、現実には、多くの地域では、産業連関をもった開発がおこなわれていない。したがって、たとえば、堺の刃物や自転車に必要な鉄を、コンビナートの新日鉄は供給せず、神戸製鋼や住友金属などが供給している。石油化学の製品も大部分他地域向けの生産をしている。都市とくに臨海の大都市圏は、素材型重化学の工場—個別企業からみれば、社会資本が集積し、立地条件にめぐまれた地域であるために立地し集積がすすんだ。しかし、地域全体の産業政策からみれば素材型重化学工業の立地は先の表のようにのぞましい経済効果をあげていない。ましてや、市民の環境政策や都市政策として考えれば、もっとも不適当な産業政策であったといつてよい。都市にとっては、環境を保全し、資源を節約し、付加価値が高く、とくに雇用効

果のある都市型工業がのぞましかったことが先の表から推論できるであろう。

新産業都市型開発の失敗は、都市の産業政策のあり方について重大な歴史的教訓となった。これは大都市圏のみならず、地方都市の場合も同様であることが、大分新産業都市などで実証されはじめている。⁽²⁾

(2) 広域市町村圏と25万都市

新産業都市型開発は、地域開発としてみた場合に欠陥が多いものであったが、同時に、過密・過疎問題の解消という国土開発の課題についても有効でなかった。それは、素材供給型工業の雇用力がとぼしかったためである。また、すでに大都市圏に集積した重化学工業が、これ以上、地方へ分散する可能性もとぼしかった。先述の21の候補地のうちで、重化学工業のコンビナートの建設に成功したのは、鹿島、播磨、水島、大分などで、いずれも大都市圏の隣接部か瀬戸内であった。

このような国土開発の面での失敗ということもあって、「二全総」では新産業都市型の地方開発の構想はすてられ、国土をひとつの都市として構想して、都市的機能や産業的機能を国土全体で分業させるという「巨大開発」方式がとられた。この構想では、それぞれの地域は産業面では分業化するので、各地域の共通目標は産業面になく生活水準の均質化にあり、とくに社会資本の充実が各都市の開発の中心課題とされた。過疎地の場合には、都市的生活様式をすすめるために社会資本を充実させる方法として、広域市町村圏が構想された。この構想では、圏内の中心地区に医療、教育、福祉機関などを一元的に設置し、他の周辺地区は自動車交通でこれを利用する。そのために道路を整備するというものであった。

この広域市町村圏構想は過疎化の現状を追認し、促進したが、過疎化をとめる手段とはなりえなかった。

「二全総」の中央集権的な管理社会建設案は、各地で大きな障害にのりあげた。とくに、環境問題から巨大開発の焦点となったむつ小川原、志布志などの産業基地で反対運動がおり、また、高速道路、新幹線、空港などの巨大交通通信ネットワークにも反対がおこった。

田中内閣は巨大開発をすすめることを基本路線としつつも、この地方の反対に対応して、25万都市構想を中心とした日本列島改造案を提出した。この構想では、大都市の工業に追い出し税をかけ、地方都市へ工場を誘導し、25万程度の人口を目標として、新しい総合開発による都市建設を考えるものであった。このために、1972年6月工場再配置促進法が制定され、工場再配置・産炭地振興公団がつくられた。

25万都市構想は、具体的な建設がすすまぬうちに、ニクソンショックによる過剰流動資金の発生もあり全国的な土地投機の渦の中に埋没してしまった。この構想は田中元首相の黒い霧事件による辞職によって中止されたこともあるが、土地政策なき新都市建設や工場分散策が、いかに困難が多いかをしめして挫折したといえる。

(3) 定住圏構想と田園都市

「三全総」は「二全総」の巨大開発方式にたいするきびしい住民の批判を背景にして、福祉や環境保全という新しい国民のニーズに応えざるをえなくなって登場したものである。「三全総」はその目標を次のようにかいている。

「この計画の基本目標は限られた国土資源を前提として、地域特性を生かしつつ、歴史的、伝統的な文化に根ざし、人間と自然との調和のとれた安定感のある健康で文化的な人間居住の総合的環境を計画的に整備することである。

この考え方のもとに定住構想を柱として、計画はつくられている。「三全総」では50～100の世帯によって構成されるものを「居住区」、人口1～2万の小学校区によるものを「定住区」と定義し、「定住圏」は「定住区」を複合してつくられる人口20～30万人の規模で考えており、全国でその総数は200～300とされている。

「定住圏構想」の目的はいうまでもなく、大都市の人口を分散して過密過疎を解消しようというものである。したがって、この定住圏に工場と人口を分散し、それともなって文化・医療などの生活基盤を整備しようと考えている。ここには新産業都市以来、通産政策として都市を考えてきた開発理念がかわり、都市を総合的にとらえようとしていることがわかる。

この点では進歩といえそうだが、反面、産業政策が全く不明になってしまった。「三全総」における開発目標は「二全総」と同じような170兆円(1970年価格)の巨大なGNP、5億キロリットルという大量の石油輸入を前提としたので、苫小牧やむつ小川原などの巨大コンビナートや巨大交通通信ネットワークを予定している。つまり、産業・交通政策の面では、古い巨大開発を土台として、定住構想を上部構造としていて、この間に大きな矛盾がでている。

「三全総」を補完するものとして、通産省は長期産業構造ビジョンを発表し、その地域版として、各地方のビジョンを作成し、昨年発表した。いずれのビジョンも酷似している。すなわち、産業構造改革として附加価値型の知識集約産業への移行が提案されている。だが、具体的にはこの産業の具体的なイメージは不明確である。定住圏を支える産業の姿は、この画一的で不明確なビジョンからは明瞭になってこない。

定住圏構想の第2の問題点は、大都市対策とくにその開発政策が不明なことであろう。名古屋圏以外については、開発の余地はなく、分散を原則としている。長期的には人口と産業の分散を原則としても、20世紀末までは、少なくとも大都市圏に人口は集中しており、その雇用や生活の問題は一国の経済の中心課題である。大都市問題の解決を示さずに定住圏構想だけでは大都市棄民論といわれてもしかたがないであろう。

ところで、この定住圏というのは、もともと自治体が100年の計をもって作り上げるものである。ところが、現実には、新産業都市のように中央の指定によるモデル地区づくりがはじめられている。このような過去の集権的開発の轍をふんでいるのは、自治体の行財政の自治が確立していないためである。このため不況下では、とくに自治体の中央政府の補助金への依存性が大きくなっている。定住圏は住民の自治なくしては形成できないであろう。また、25万都市の経験から土地政策なき指定は、ふたたび土地投機を生み出す。すでに土地の価格は反騰をはじめている。

大平内閣は、田園都市を提唱して、定住圏構想を具体化することになったが、地方行財政制度の改革による自治権の確立と土地政策がなければ、この提

唱も失敗におわるのではないか。田園都市は、イギリスのエベネザー・ハワードの『明日の田園都市』⁽³⁾を発想の根拠にしている。ハワードは単なる理論家ではなく、実践家であったから、1903年にロンドンから35マイルはなれたハートクォードシャにおいて、3,818エーカーを買収して、レッチワス市という田園都市を建設した。この時の買収価格は3.3㎡当り3銭3厘であった。このような低価格で広大な土地を買収できたからこそ、緑と産業の両立する田園都市は成立したのである。現代日本では、地方都市でも、地価は当時のレッチワス市の数百万倍するであろう。全体の物価が上がり、日本経済の実力が増大しているとはいえ、理想の都市建設は不可能なのではないか。かりに、3.3㎡当り平均15万円の土地が入手出来たとしても、レッチワス市と同じ規模の土地を買うとすれば、買収費だけで7,023億円が必要となる。それに加えて交通機関をはじめ、必要な社会資本はほとんど新設されねばならないだろう。かりに人口5万人として、住宅以外の必要な社会資本の新規投資額が、1人当り200万円とすれば、1,000億円の公共投資が必要となる。人口5万人の田園都市を20カ所つくるだけで、16兆円は必要となる。それでも、わずか100万人の人口を対象とするにすぎない。この場合、公私の負担をどうするか、国と地方の負担をどうするかによって、建設費の負担はことなってくるが、それにしても、いまの地価では、理想の都市は建設できないといってよいのではないか。

『毎日新聞』2月25日の社説「不明確な『田園都市』への道」によれば、国土庁の地方定住圏、自治省の広域市町村圏、建設省の地方生活圏という同床異夢の構想が折合いがつかず、田園都市は、この三つのメニューの中から自治体を選択することになったという。これではハワードの田園都市とくらべることで自体が無意味なことかもしれない。このままでは、田園都市案は市街化調整区域に土地を買占めた企業を救済するための政策におわる可能性があるのではないだろうか。

2 大都市と産業政策

戦後の地域開発史における都市像は、以上のように、産業の場から生活の場

へ、さらには文化の場へと変化しつつあることがわかる。それはそれ自体として、国民のニーズにもとづくものであるから批判されるべきことではない。しかし、この国の政策を一貫して流れている考え方は、その理念はことなっても都市を開発の道具として考え、その時の情勢に対応し、国土開発政策からみて、必要な都市が構想されていることである。「地方の時代」ということばが大流行しているが、それは大都市の開発に限界がきて、地方の開発が焦点になったという中央官庁あるいは財界の発想であって、本当に地方の自治体の発意が政治経済をうごかすにいたったのではない。「地方の時代」が真にもとめられているとすれば、定住圏構想や田園都市を提唱する前に、財政改革をおこなって、事務や財源を大幅に自治体へ委譲すべきだったのである。いまのままでは、かりに理想の都市像が提唱されても、その開発の主導権は中央官庁や財界にあって、地方団体はいかにして、地域指定をうけて補助金をもらうか、工場・事業所誘致をおこなうかという新産都市以来のあやまりのくりかえしになるだろう。

では、発想を転換して、都市の自治体と住民が自ら地域開発を構想する場合に、どのような問題点があるのかについて検討してみよう。

都市にとってのこのごの地域開発はその規模や産業構造によってことなるがここでは、大都市の場合について考えてみよう。大都市の地域開発を考える場合、今日の状況としてまず検討しなければならぬのは、相対的に国民経済に占める経済的地位が衰退をはじめているということである。それにくわえて、現代は低成長社会への移行の転換期にあるために、大企業の減量経営などの影響で失業が発生し、雇用問題が経済政策の中心課題となり、自治体の財政の危機が深刻化し、都市経営が問題とならざるをえなくなっている。従来、都市政策の基準として唱えられたのはシビルミニマムであった。それは、高度成長によって、産業開発が優先し住宅など生活基盤への投資や社会保障があとまわしとなったことに対する抵抗権のあらわれとして、多くの市民をとらえた。しかし、シビルミニマム論の欠陥は、すでに1971年の拙稿「都市問題から都市政策へ」で批判したように、資源・環境問題への配慮がよわく、とくに、これを実

現する産業政策や財政政策の提案がなかった。⁽⁴⁾この欠陥は、低成長下ではっきりとあらわれた。革新自治体は、財政改革を提言し、都市経営をとらえたが、数年たちおくれたといってよい。いま、あらためて、大都市における産業政策がとわれているが、これがともすれば、福祉や環境問題と対立するようにとられるのは、産業政策を欠いたシビルミニマム論の後遺症といってもよい。この欠陥は東京都が美濃部都政12年の総決算として発表した『低成長社会と都政』（1978年12月）にもあらわれている。この中では、コミュニティとしての東京都については語られているが、首都として大都市としての東京の未来は語られていない。したがって、大都市としての産業政策には中小企業対策などに少し言及しているだけで全体の産業構造の未来についてはかかれていない。

大都市圏の将来、とくに経済の将来については、先述のように「三全総」でも明確ではない。このいみでは、東京都のような革新自治体も他方で政府も、明確な未来の経済政策をまだもっていないといつてよい。大都市圏の自治体問題は当面の財政危機だけでなく、その根底にある経済とくに産業構造の変化に注目すべきであろう。そのいみで、ここではシビルミニマム論とはちがった視角から大都市の地域開発をとりあげたい。

資本主義国における大都市経済の相対的衰退については、アメリカの東北部大都市とくにニューヨーク市が有名である。⁽⁵⁾1970年代にはいって、アメリカの都市経済論者の多くが、この大都市経済の衰退について目をむけるようになった。⁽⁵⁾その原因について、種々のみ方があるが、経済学者として注目すべきなのは、工業の衰退を原因としているという理論である。ボストン市を研究したハーマー、あるいはアメリカの大都市圏全体の動向を研究したベリーなどの著書がそれである。⁽⁶⁾私は、ニューヨーク市を研究した結論として、工業一般ではなく、都市型工業（ファッション・繊維、家具、皮革、食品など）の衰退が大都市圏衰退の契機となっていると考えている。表-2は、ニューヨーク市における産業構造の推移をみたものである。ここにみるように製造業の衰退がいちじるしい。かつて、ハーバード大学のバーノン教授がニューヨーク市の産業の未来を予測して、第二次産業から第三次産業への移行を一般的傾向と考えた

が、それでも教授の予測は、1975年で製造業は約100万人の雇用を維持するとしていた。⁽⁷⁾これが現実とくらべて大幅にくるっている。その原因は、アパレル・繊維業の34万人が14万人、食品産業が10万人から3万7,000人にへるなど、のきなみに先述の都市型工業が衰退したためである。

ニューヨークには、戦後、約200万人の黒人、プエルトリコ人さらにメキシ

表-2 ニューヨーク市の産業構造の変化 (単位 1,000人)

	1950		1960		1970		1975		雇用数の変化	変動率
	雇用数	構成比	雇用数	構成比	雇用数	構成比	雇用数	構成比		
(1) 建設業	123.0	3.5	125.3	3.5	110.1	2.9	77.9	2.4	△45.1	△36.7
(2) 交通及び公益事業	331.5	9.6	318.1	9.0	323.3	8.6	268.4	8.2	△63.1	△19.0
(3) 卸小売業	754.8	21.8	744.8	21.0	735.5	19.6	635.3	19.4	△119.5	△15.8
(4) 金融保険及び不動産	336.2	9.7	386.0	10.9	459.6	12.3	422.1	12.9	85.9	25.6
(5) サービス業	507.7	14.6	607.3	17.2	785.4	21.0	770.7	23.5	263.0	51.8
(6) 製造業	1,038.9	30.0	946.8	26.8	766.2	20.5	527.8	16.1	△511.1	△49.2
(7) 政府部門	374.4	10.8	408.2	11.5	562.8	15.0	572.1	17.5	197.7	52.8
(8) 鉱業	1.7	0.0	1.9	0.1	1.9	0.1	1.5	0.0	△0.2	△11.8
合計	3,468.2	100.0	3,538.4	100.0	3,744.8	100.0	3,275.9	100.0	192.3	△5.5

(注) The Temporary Commission City Finances, The Effects of Taxation on Manufacturing in New York City (1976) より。

コ人など少数民族が流入したが、これら市民の多くは学歴が低く、ブルーカラー候補生であった。25年間で約50万のブルーカラーの職場がなくなったのであるから、これが少数民族の失業者を生みだした基本原因となっている。この雇用の減少にみあってニューヨーク市の福祉受給者は120万人をこえており、この福祉費をはじめ、貧困対策の増大にたいして、必要な財源が中央へ吸上げられていることがニューヨーク市財政危機の主因となっている。⁽⁸⁾

今年にはいって、ニューヨークのジャーナリズムは、ニューヨーク市の再生がはじまったという楽観的な意見を表明しはじめた。1月末、4年ぶりに市は

6カ月短期の公募債を発行できた。これは市が予定していた1億ドル、利率8.25%を上回り、1億2,500万ドルが売却され、利率を8%まで下げることができた。他方、ニューヨーク市をはじめ東北部の大都市への少数民族の流入がとまり、むしろさいきんでは流出が目立ち、それにたいして、郊外部へ分散していた白人中流階級の子弟の独身者が都心へかえりはじめているという。とくにニューヨーク市の場合、ファッション産業の再生とブロードウェイの演劇やミュージカルなどの復興がめざましく、これらの施設を利用する観光客が空前の増大といわれている。

これらの状況から、ニューヨークの再生あるいは東北部メガロポリスの再生がかたられはじめている。しかもこの新しい傾向から、ニューヨーク市をはじめ大都市の危機が去ったというみ方には疑問がある。それは貧困な市民の職場が確保されて、再生がとえられているのでなく、観光客や中産階級の独身者という不安定な階層の増大に支えられて、街が活況をとりもどしつつあるにすぎないからである。

ニューヨーク市が再生するには、私は貧困な市民が行政にたいする疎外感を克服して、自治権にもとづいて、自ら荒廃した街の復興のために市民運動をおこす時であると考える。

わが国の大都市の場合、英米の大都市とくにニューヨーク市にくらべれば、危機的状況は少ないといわれてきた。神戸市では、大きな開発が海と山の両面でおこなわれており、財政危機の東京都でも、地下鉄や下水道工事が活発におこなわれている。社会資本の補修すら不可能となり、ハドソン河にかかる橋の一部が老朽化して、落ちるかもしれないといわれているニューヨーク市とわが国の大都市とをくらべることはできないかもしれない。

しかし、大阪市などでは、人口が減少し、製造業雇用人口の減少もあきらかにあらわれている。開発の活発な神戸市の場合も、旧都心の衰退はいちじるしく、港湾運営がもしも危機におちいるような条件が生まれるならば、将来は大阪市のようにならないともいいがたい。

ニューヨーク市などを他山の石として、こんごの地域開発についての方向を

考えるとすれば、次のようなことが重要であろう。

大都市の産業構造は、第三次産業へ移行するが、都市型工業の保存と発展については、大きな注意が必要である。表-1は、臨海性素材供給型重化学工業が、大都市圏経済へ寄与していないことをしめしたが、これは別な視点でみると、中小企業を中心とした都市型工業がいかに大都市圏経済に寄与しているかをしめしている。都市型工業は、環境保全という点では、水汚染や騒音などの問題はあがるが、素材供給型工業にくらべて公害防止の対策がとりやすく、資源浪費も少ない。また、生産量にくらべて雇用力も大きく、商業などの関連産業とのむすびつきもつよい。したがって、こんごの所得水準の上昇よりも雇用水準の上昇を開発の主要課題とする場合には、素材供給型重化学工業よりも都市型工業を核とした産業構造を考案しなければならないであろう。とくに、ブルーカラーの職場は、こんごの都市問題の対策のために重視しなければならないであろうから、都市型工業の維持は都市内農業の保存とならんでこんごの重要課題である。

新しい産業構造は、環境の改善なしには創造できない。古い大都市や既成工業地帯から事業所や労働者が流出してゆくのは、地価上昇などの立地条件の悪化もあるが、それよりも、環境が悪く、生活の利便がなくなってきているためである。⁽⁹⁾公害と産業発展はトレードオフ関係としてみられているが、個別の企業レベルの段階では、それが成りたっても、地域経済あるいは国民経済全体としては、公害防止一環境改善なくしては、産業構造の改善あるいは都市経済の発展はありえない。そのいみでは、窒素酸化物の環境基準を安易に緩和したり、環境アセスメント法のような住民参加制度の成立を阻むような政策は、環境対策として後退しているだけでなく、産業政策としても後退しているといつてよい。

大都市圏の地域開発は総合的な政策が必要である。当面はまず防災を中心に安全な街をつくることであろう。仙台地震の経験や東京都多摩川、大阪府大阪市などの水害の経験をみると、自然災害としては小さな規模のものが、大被害をおこすことがわかっている。これは、安全性を考えずに産業開発や宅地開発

がすすめられた結果である。また、わが国の住宅や生活環境の貧困は、同一所得水準の国と比較にならない。この原因は地価の高いこと、住宅・生活環境への公私両部門の投資配分の少ないことなどに原因がある。そのいみで、直面する不況対策としては、それぞれの自治体が、防災と住宅・生活環境整備に重点をおいた公共事業をすすめる必要がある。このような公共事業をシステムティックにし、都心に住民をもどし、郊外に事業所を分散していくような地域政策をおこなないながら、産業構造の改革をすすめていくのがぞましい。私たちの共同研究によれば、大都市圏における「防災・生活環境整備型」公共投資は、いまの政府の産業構造長期ビジョンによる「大型産業基盤造成型」にくらべて、単位貨幣支出当りの雇用効果は大きい。また地元企業とくに都市型中小企業への波及効果が大きい。

「防災・生活環境整備型」は住民参加なくしては実行できない。この点でも、市町村を中心にして、自治体が自ら地域開発をおこなう事業として適当である。

大都市圏の地域開発は、産業構造の改善、都市改造、環境保全、さらには文化の向上まで総合的なものであり、その構想から実現まで、すべての段階での住民参加と住民自らの学習が必要とされるであろう。そのころみはいま始まったところである。

注

- (1) 宮本憲一編『大都市とコンビナート・大阪』（講座『地域開発と自治体』第1巻、筑摩書房、1977年）には、工場別統計によるコンビナートの経済効果分析の最初の成果がしめされている。
- (2) 気賀沢「大分新産業都市と地域経済」（『大分大学経済論集』）
- (3) E. Howard, *Garden Cities for Tomorrow*. 1902.
- (4) 拙稿「都市問題から都市政策へ」（『講座現代都市政策』第11巻、岩波書店）
- (5) ニューヨーク市については拙稿「大都市の落日」（『世界』1977年9月号）参照
- (6) A. M. Hamer, *Industrial Exodus from Central City*. (1973)
B. J. L. Berry & Quentin Gillard, *The Changing Shape of Metropolitan America 1960-1970*. (1977)

- (7) R. Vernon, Metropolis 1985 (1960) 嶺山政道監訳『大都市の将来』(1968, 東大出版会)
- (8) 同じように製造業の衰退を大都市問題の原因としているものに、イギリス政府が1977年発表した“Inner City Report”がある。
- (9) ニューヨークなどアメリカの大都市からの企業離脱の原因は環境悪化が第一である。ジェムズ・Q・ウィルソン編, 柴田徳衛監訳『現代の大都市問題』(鹿島出版, 1976年)
- (10) 宮本・保母・木下・土居「公共事業はこれでよいか」(『エコノミスト』1979年1月30日号) 参照

低成長下における大都市の産業構造

小 森 星 児

(神戸商科大学教授)

1 はじめに

最近公表された昭和53年度事業所統計調査の速報によると、神戸市の製造業就業者はついに15万人を下回り、20年前の水準にまで減少したことが明らかになった。高度成長期をはさむこの20年間に神戸市全体の就業者数は20万人以上も増加しているので、製造業におけるこのような停滞は一層注目に値しよう。

3年前の昭和50年の調査に較べて、製造業の就業者は16.0万人から14.9万人へと6.7%の減少を示した。しかし、減少しているのは製造業ばかりではない。運輸通信業も9.0万人から8.4万人へと製造業をしのぐ7.0%の減少があった。いうまでもなく製造業と運輸通信業は港湾都市神戸の産業をささえる2本の柱であり、この両産業における就業者の減少は神戸の産業構造に大きな変化が生じていることを端的に物語っているといえよう。

しかし、製造業の就業者が減っているのは神戸だけではない。石油危機以前の水準にくらべると、東京、大阪、名古屋、横浜などの大都市では軒なみ大巾に減っている。しかもこのような減少は、石油危機とそれに引きつづく長期不況が大きな要因になっていることは当然であるが、実はもっと早くから兆候があらわれていた。この点からいえば、もし石油危機が起らなかったと仮定しても、製造業や運輸通信業における雇用の停滞は遅かれ早かれ始まったであろうと推察できる。

このような変化を予測して、あるいは先どりするために「産業構造の高度化」とか「知識集約化」・「高付加価値化」を推進するべきだという主張がくりかえしとなえられている。たとえば「新・神戸市総合基本計画」（昭和51年10月）、「産業と市民生活」神戸市政専門委員会、52年9月）、「神戸経済

の将来ビジョンと振興策」(神戸市産業振興調査会、53年12月)などがその最近の例であるが、同じことは昭和30年代の終りごろから多くの識者や行政担当者によって指摘されてきている。

しかし、産業構造の高度化、あるいは見方を変えて知識集約化や高付加価値化が大都市の地域経済にどのような影響を及ぼすか、その全体像を的確にとらえることは困難であるし、意識的に触れられなかった面もあるように思われる。たとえば高度化に適応できない業種や企業にたいする対策を考えてみよう。高度成長期であれば転業や新分野への転換はそれほど困難ではなかったが、成長産業が見当たらない低成長下で産業構造の高度化を推進するにはかなりの苦痛が伴うであろう。また中枢管理機能はもとより、研究開発やデザイン開発でも必ずしも十分の蓄積があるとはいえない神戸の産業基盤のもとでは、産業の知識集約化や高付加価値化は成長部門が東京や大阪への脱出あるいは吸収されることを意味するかもしれない。産業構造の近代化を推進してきた戦後30年間、農村や地方都市の経済基盤は崩壊に瀕し、いまや労働力の供給源としての役割しか果たしていないという事実は決して他山の石であるとは思われない。このような経験を踏まえて、産業構造の変化の方向を見定めることが、今日、われわれにとって必要であると思われる。

2 産業構造の転換と都市

18世紀末に英国に始まった社会、経済の大きな変化は、「社会体制・社会組織の近代化」、「産業における工業化」、「居住と生活様式における都市化」という3つのレベルに分けて通常理解されている。しかし、この近代化・工業化・都市化は同じ現象を別の面からとらえたものということもできるのであって、たとえば工業化の進行を近代的生産技術と生産組織を備えた部門と伝統的工業部門とに分割してとらえると同様、都市型産業と非都市型産業に区分したうえで前者の優越が明らかになる過程と考えることもできよう。

戦後のわが国の高度経済成長は、まさしく都市型産業の一方的な発展、拡大、深化の過程であった。都市型産業における雇用の拡大は急速で、大量の労働

働力が農村や地方都市から地すべりのように大都市に集中し、そこに成立した巨大な市場がまた新たな投資を誘発して成長が加速された。神戸のように土地が狭く集中した機能を収容しきれない場合は、埋立てや山を切りくずす後背地区の土地造成を積極的に推進し、成長産業育成のための基盤整備や新市街地の開発によって住宅宅地の供給を増やす政策をとっていけば十分であった。

しかし、都市型産業の特色は、他の産業の分類などのように原料の種類や加工技術の共通性に基づくのではなく、都市という巨大な市場に立地するというところにある。労働コストが高く、用地、用水の供給に限られ、公害や交通混雑による制約が大きい都市での操業は、このような生産面の不利をカバーする高付加価値生産性を達成し、差別化された製品やサービスを生産する特徴を備えた企業に脱皮していかない限り引き合なくなる可能性が強い。事実、最初に都市に根をおろした産業でも、生産規模がある程度大きくなると大都市圏の外周や地方に進出するのが通常である。したがって、都市型産業のひとつの顕著な性質として絶えず主役が入れかわっていることを挙げる必要があろう。

ところで、物的生産工程からみれば不利な条件の多い都市に多くの成長業種が集まる理由は、都市のもつ資源上の優位性にある。ただし、この資源は石炭や鉄などかつての産業都市の成長をささえた天然資源のことではなく、豊富かつ多様な労働力の存在と情報入手上の利便を指すものになっている。このような資源の獲得をめぐる争いで優位を占めた産業こそ都市型産業の名にふさわしい産業である。

誰の目にも明らかなように、今日の都市型産業は第3次産業、なかでも情報やサービスに深く関連している部門である。これを機能面からとらえると官庁、企業その他の団体の意思決定と業務遂行のために行われる情報の収集、加工、記録、交換などが都市型産業の特色であり、このような機能が営まれる場所が「事務所」である。したがって、今日の都市の産業について論じるには、まず事務所について注目する必要がある。

3 神戸における事務所集積の現状

前節でのべたように大都市の産業構造の変化のひとつの特色に工場をはじめとする物的生産工程の分散と本社・支店など事務部門の集中という現象がある。実際、産業革命期の都市といえば林立する煙突と赤茶けた工場、それに埠頭と倉庫を思い起させるのにたいし、現代の都市は超高層ビルがそびえるオフィス街、それに空港と高速道路のイメージがまず浮かぶであろう。そして、このような装置のなかでの主役はだれよりもまずビジネスマンであり、大量のホワイトカラーとオフィスガールが近代的なビルのなかで働いている。工場や港に活躍する筋骨たくましい労働者は、もはや都市で働く人々のごく少数を占めるにすぎない。しかも、生産や流通段階ではオートメーションの普及や省力機器の導入によって就業者はむしろ減少する傾向が強いが、オフィスは減る気配がない。それどころか年々大量に送りだされる大学卒業生の大半はオフィスに勤務するし、若い女性にもっとも人気の高い職場も都心の高層ビルのなかの会社勤めである。

このように今日の大都市で極めて重要な役割を果している「事務所」についての統計は、意外なことにほとんど見当たらない。国勢調査は就業者すべてについて従業する事業所の事業の内容に応じて産業別に、またそこで従事する仕事の内容に応じて職業別に分類して結果を集計しているが、その勤務先が事務所であるのか商店であるのか、あるいは工場であるのかは明らかにされていない。事業所の産業別分類があれば十分ではないかという疑問が出るが、そうとはいえない場合が少なくない。たとえば分類上の約束で、製造業の本社は工場と同じ扱いをうけることになっているし、支店は卸売業、小売業に分類される。たとえば神戸の代表的オフィスビルとして神戸商工貿易センタービルをとると、入居している100社あまりの事業所のうち半数は卸売業、小売業に、 $\frac{1}{3}$ はサービス業に分類されている。しかし、実際に大部分の事業所はその形態と性格で著しい共通性を持ち、これを事務所という範疇でまとめてとらえることは極めて有用であると思われる。

このような観点から都心業務地区に立地する事務所の規模や機能を調べた例
都市政策 No.15

は極めて少ないが、神戸の場合、昭和44年と53年にわれわれが実施したC B D (Central Business District) 調査がある。残念なことに53年調査は現在集計作業中でここで具体的な数字を挙げて検討することはできないが、この調査の一環として行なった上場企業の本支社の分布についての結果をもとに、神戸の事務所機能の相対的地位を明らかにしたい。

表一 上場企業の都市別本社支店数 (昭52)

都市名	本社数	支店数
札幌	16	678
仙台	8	636
東京(区部)	828	1,104
川崎	26	52
横浜	33	312
名古屋	65	1,005
京都	36	215
大阪	251	1,103
神戸	39	269
岡山	2	196
広島	13	636
高松	6	315
北九州	9	198
福岡	18	760

昭和52年度の「会社名鑑」(日本経済新聞社)によると、全国の証券取引所の上場企業の総数は1,717社であり、このうち神戸に本社を置く企業は39社であった(表一参照)。業種別内訳をみると食品と海運がそれぞれ6社でもっとも多く、繊維の4社、鉄鋼、ゴム、金融、運輸・倉庫の各3社がこれに次ぐ。このうち集中度がもっとも高いのは海運業で、全国の上場企業27社の22%が神戸に本社を置いている。逆に業種別にみて少ないのは電気機械で、上場企業155社のうち神戸に本社のある企業は1社もない。建設業も上場128社のうち本社皆無、さらに化学の167社のうち1社、機械の163社のうち2社、などが

相対的に少ない業種である。

それはともかく、1,717社のうち39社、すなわち全上場企業の2.3%が神戸に本社を置いているというのは、東京の828社(1,717社の48.2%)、大阪の251社(14.6%)、名古屋の65社(3.8%)に次ぐものであり、京都(36社)、横浜(33社)福岡(18社)、札幌(16社)などを凌いでいる。しかし、昭和35年には神戸には上場企業の本社が43社あり、名古屋(45社)と肩をならべていた。上場会社数が最近20年間に大巾に増えているにもかかわらず神戸本社の数が逆に減少しているのは、合併や本社移転という特殊な事情がからんでいるとはいえ、神戸の経済地盤の沈下のひとつの証拠になる。さらに昭和25年まで遡る

と、名古屋（24社）より神戸（28社）の方が本社の数が多く、戦前においても事情は同様であり、本社の数では明治以降東京、大阪につぐ第3の地位にあったことが知られる（昭和35年以前のデータは阿部和俊氏の論文による）。

もっとも、本社だけとりだすのは片手落ちである。東京や大阪は例外であるが、大都市でも一等地に立地するビルを占有している事務所のうち規模の大きなものは大企業の支店であることが多い。これらの都市においては20社や30社の上場企業の本社より、数百社の支店の果す機能の方が遥かに重要な意義をもつと考えられる。そこで上記1,717社の支店が各都市にどのように配置されているのかを調べてみよう。ただし、ある企業が2つ以上の支店を同じ都市におく場合でも1店として計上した。

表一1の右側に結果が示されているが、東京、大阪、名古屋の3大都市圏中心都市には、それぞれ1,000社以上の支店がおかれ、ついで札幌、仙台、広島、福岡のいわゆる広域中心都市にはそれぞれ600社以上の支店が立地する。これに較べ神戸、横浜、京都のように大都市圏の中心都市に隣接する3市ではいずれも広域中心都市の半分以下の支店しかなく、人口では遥かに小さい高松にも及ばないほど少ない。

もちろん、支店の配置やその役割は業種ごとに大いに異なる。製造業の場合、一般に最終消費者に近いほど支店配置は密で、逆に素材や中間製品を主とする企業は支店の数が少ない。またサービス業の場合でも情報や取引の中心に活動を集中させる業種と、都市規模に比例して分散的に配置する業種がある。商社が前者の例であり、銀行は後者の典型である。たとえばM物産の例をみると、東京本社に5,815人、大阪支店に1,649人が所属しているのにたいし、神戸には32人が勤務しているにすぎず、その業務は物品受渡しが主である。10年前には133人、5年前にも85人が神戸支店に所属していたので、神戸支店の役割が最近大いに低下したことが推察できる。また大阪に本社を置くI商事の場合は、大阪の従業員は1,935人、東京支店は4,188人となっている。10年前には大阪2,666人、東京2,330人と大阪本社の方が人員が多かったので、両都市の地位が逆転していることが注目される。とくに最近数年間における東京の増加

が著しい。それはともかく I 商事の神戸支店の従業員は10人にすぎず、国際貿易都市といいながら取引決済の機能はほとんど果していないことがうかがわれる（以上の数字は各社有価証券報告書から引用）。

4 本社機能の流出

札幌、仙台、広島、福岡などの広域中心都市はしばしば支店経済の町とよばれる。たしかに神戸に較べ大企業の支店や官公庁の出先機関の占めるウエイトがはるかに高い。しかし、他方では電力、ガス、私鉄、バス、地方銀行、新聞社、放送局などローカルな市場を対象とする企業の本社もかなりの集積がある。これにたいし、神戸に本社を置く大企業は前述のように鉄鋼、造船、海運など港に関連が深い産業で必ずしもローカルな市場に結びついているというわけではない。したがって生産規模が拡大し工場が全国的に配置されるようになり、また営業活動が国内はもとより国際的なひろがりをもつようになると神戸に足場をもつだけでは不十分になるので本社機能が他に移り、神戸本社の建物はもぬけのからになってしまうことが考えられる。

昭和53年10月に刊行された「神戸都市圏の産業と地域構造」（神戸市企画局）において、筆者らは在神主要企業の立地戦略を検討した。いま、その調査結果の一部をここで紹介したい（なおこの節の叙述は調査チームの一員であった長島光明氏によるところが大きい）。

神戸に本社のある大企業の例としてわれわれが取上げたのはK製鋼である。同じように本社を神戸におくK製鉄が実質上本社機能を早くから東京に移したのに較べると、K製鋼は世界屈指の大企業に成長した今日でもかなり強い地域性を保持し、阪神から東播地域にかけて8工場を展開している。にもかかわらず、本社機能の一部を神戸以外に移さざるをえないとすれば、神戸のその面での弱点が浮彫りされるものと考えられる。

K製鋼は戦前から東京に支社を置いていたが、昭和26年に丸の内鉄鋼ビルに移転し、28年には本社東京間にテレックスが開通した。昭和37年の人事興信録によると、同社の東京支社の課長の人数は営業を中心として43人であった。以

後42年119人、47年167人、51年254人と短期間に著しい機構の拡大があった。とくに昭和47年には東京支社を本社に昇格させ、神戸におかれていた総務、資金など中枢的組織も東京に移された。現在では同社の最高意思決定の場である経営会議も東京、神戸で交互に開かれている。

さて、神戸を発祥の地とし、今なお生産活動の中心を神戸周辺に置く製鋼の本社機能が、いつ、どの部門から東京（および大阪）に移っていったのかという問題は、単に同社の経営立地戦略を具体的に物語るばかりでなく、東京、大阪、神戸の3都市の経済的索引力を反映するものとして興味深いので、以下やや詳しく検討を試みよう。

K製鋼は鉄鋼一貫メーカーとしては後発組であるが、鉄鋼ばかりでなく溶接棒、陸上機械、軽合金伸銅など製品多角化を進めている点で特異な存在であり、このため早くから事業部制が採用されていた。同社の東京支社の拡充に際しても、各事業部の営業販売担当の部署がまず先鞭をつけた。たとえば鉄鋼販売本部の販売管理部、条鋼販売部、線材販売部をはじめ、重機械事業部では販売管理室、第一機械販売部、輸出部、化工機販売部、鋳鍛鋼販部など、軽合金伸銅事業部では販売業務部、軽合金販売部、伸銅販売部などが早くから東京に設置された。

販売だけでなく、原料購入部門も東京に主力がある。原料の長期安定供給のための情報の収集や市場調査はもちろん、長期契約や直接投資を伴うことが多いので、東京に組織を移すことが必要であったという。また商社が交渉や金融面で仲介することが多いが、その活動が東京を中心としていることも東京依存を高める理由のひとつであった。そればかりでなく、鉄鋼の場合、販売は各社とも伝統的に鉄鋼専門商社に依存することが多いが、K製鋼のように製品が多角化している場合には、総合商社をはじめ各方面での販売促進活動が必要になる。とくにプラントや建設機械など需要家に結びついている製品の場合は、神戸に足場をおいたままでは十分な営業活動は不可能であり、同社が東京支社の営業部門の拡充に努めたのは当然であろう。一方、大阪での営業拠点は、同社が40年に最終的に合併したA製鉄の大阪本社機構がそのまま引きつがれた。A

低成長下における大都市の産業構造

製鉄は小さいながら高炉メーカーで、この合併はもともと銑鉄を社内生産できなかったK製鋼が銑鋼一貫生産体制を確立するうえで極めて重要な意味をもつものであったが、同社の営業組織を手に入れたこともその後の発展を助ける一因であったと推測される。この合併を機に神戸本社にあった営業関係の部署はすべて大阪に移され、以後神戸にはアフターサービス要員以外には営業担当所属人員は全くいない。具体的に営業部内所属人員の変化でみると、昭和35年に神戸231人、大阪31人、東京127人であったのに対し、52年には神戸31人（35年の0.13倍）、大阪451人（14.5倍）、東京836人（6.6倍）となっている。

営業部門について資金部門も早くから東京に進出した。鉄鋼業の場合、政府系資金や世界銀行からの融資が重要であったので企業としても東京への傾斜が強まるのが通常であるが、K製鋼では昭和48年に資金部を東京に移転させるという組織の大巾な変更を実施した。興味深いことには、このため主力銀行であった神戸銀行（当時）の融資担当まで東京に移転するという波及効果が生じたという。

さらに東京本社昇格にとまなう機構改革の一環として、調査および輸出関係の業務も東京に集中されることになった。資源開発から市場調査まで調査担当部署の守備範囲はかなり広いが、データの収集や関係各種機関との交渉の面で東京の優位は圧倒的であり、同社が企業のいわばアンテナに当る機能を東京に移したのはうなづける。各種プロジェクト担当が東京におかれているのも同様の理由によるものであろう。

しかし、技術関係の部署の東京集中は、工場の多くが阪神播磨に立地している同社の場合、資金や調査部門の東京移転とはやや意味が違うと思われる。しかも、東京への集中が比較的最近になって推進されたという点でも注目に値する。すなわち東京には本社直属の技術開発本部、技術協力部、環境技術本部をはじめ、各事業部の技術部、技術開発部が置かれている。これらの部署の業務は工場や中央研究所と異なり、技術開発の企画や調査、さらに販売に伴う技術サービスを主な内容としている。

以上のように、K製鋼における東京本社の機能充実は極めて早い速度で進ん

でいるが、それでは神戸本社に残されている部門はどうなっているのか、最後に概観してみよう。まず人事、労務部門が神戸に最後まで残るとみなされている。というのは生産活動の大部分が依然として神戸周辺にあり、新規採用や労働組合との交渉も神戸で主に行われているからである。また、東京に派遣されている社員でも自宅を阪神間に構えていることが多いので、根こそぎ社員を東京に移すことは低抗が多いうえに経済的にも不合理でもある。

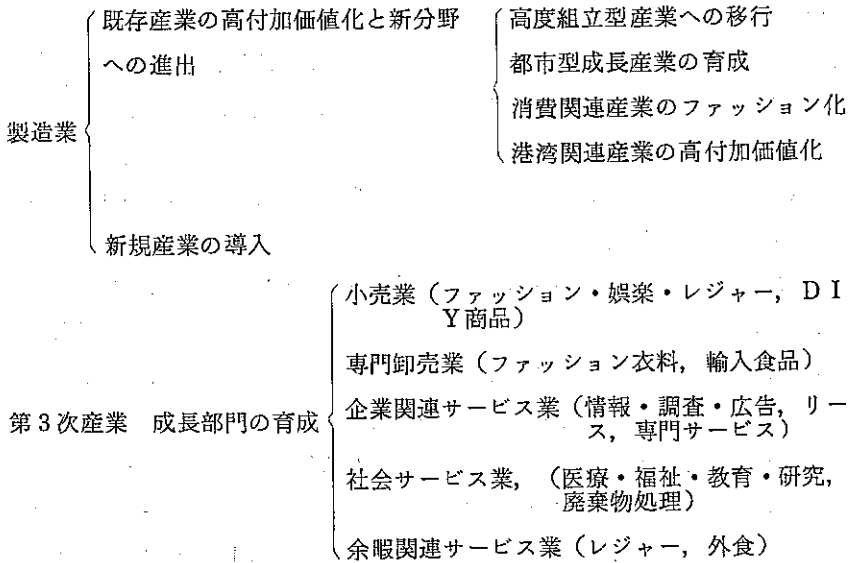
いまひとつ資材、施設など調達部門も神戸に残っている。これまた生産の現場に近いことが重要な部門であり、また加古川に新鋭大型製鉄所を建設途上であったという事情もある。したがって当面は神戸から離れないと思われるが、加古川製鉄所の拡張が当分の間中断されている現状では、この部門はしだいに縮小されるであろう。

これまで述べたことから明らかなように、神戸を発祥の地とするK製鋼も大企業へと成長する過程で生産現場は隣接の工業地帯や遠く首都圏の内陸へと分散する一方、本社機能は東京あるいは大阪へと集中する傾向が顕著にあらわれた。この事実は、かかる大企業の長期的立地戦略という観点から神戸を眺めると、あまりに器が小さく、また市場としての規模が小さいことを反映するものであろう。しかし、このような大企業の活動の一切がひとつの都市のなかで完結するとは到底考えられないことなので、この事実をもってただちに神戸の産業基盤の脆弱性を論じることは見当違いである。むしろ問題は、K製鋼のあとを埋める新しい成長産業を産みだしえない点にあらう。このような新しい都市型産業としてファッション産業や研究開発産業の展開が期待されているが、次節でこれらの問題について若干の検討を試みたい。

5 新しい都市型産業構造の模索

大都市の産業構造を転換させる要因として、第1にニーズの変化、第2に技術革新、第3に大都市相互、および大都市と非大都市との間の関係の変化があげられよう。本稿では主として最後の要因にしばって産業構造の転換の過程で起っている若干の問題を考察したが、もちろん第1、第2の要因も大きな役割

を果していることはいうまでもない。しかし与えられた紙数ではこれらすべてに言及することは不可能なので、前述の「神戸経済の将来ビジョンと振興策」によって産業構造高度化の方向をつぎのように整理するにとどめる。



ところで、ここにあげられている既存産業の高度化や成長産業の育成という施策の方向は、実は上記の第1、第2の要因に関連して高度成長の初期から常に強調されているところであって、具体的な業種の例示では新しさが感じられるにしても、果して今日の状況に照らして十分な効果が期待できるか否か直ちに即断できない点がある。たとえば前節で論じた本社機能の流出は、港湾関連産業の高付加価値化や企業関連サービス業の育成にとってむしろ不利な条件であると思われる。しかし、たとえ臨海部の装置系工業が高付加価値の最終製品の生産に転換したとしても、あるいは情報サービス業や広告代理店が業務を拡大したとしても、本社の流出をくいとめたり支店の立地を活発にする効果をもつとは考えにくい。上記の要因のうち、3番目の要因、とくに大都市間の関係の変化を逆転させる力をもっていないからである。

しかし、神戸の経済はもはや大企業を収容するほどの規模をもちえないかも

しれないが、研究開発（ＲアンドＤ）指向型やデザイン開発（ＤアンドＤ）指向型の中堅・中小企業の発展にとってもっとも条件がよいと考える根拠がある。大企業が支配する市場のすきまを埋めるという本来の性格から、この種の方野の開発は独創性に富み小まわりの利く、中堅、中小企業に適していると考えられるが、とくに神戸のように各種の情報が集積し、専門能力のある人材の蓄積が豊富な地域ではこの恵まれた外部経済を巧みに生かした産業構造転換の担い手が群生する可能性があるからである。

このような高次な産業への転換と並んで筆者が重視したのは、都市の再開発と整備、生活基盤施設の維持などを担当する産業のシステム化である。これをかりに開発維持（Development and Maintenance）指向型産業と呼んでおすが、これは都市のさまざまな施設、装置を相互関連的なシステムとして生産・設置し、さらにその維持管理に当る産業である。具体的な活動内容として住宅および住宅関連機器の開発・生産・施工・補修・上下水道・電気・ガスなど公共公益施設の建設・管理・新交通システム、CATVなどコミュニティ情報システム、ごみ輸送・処理システムなどの開発、維持などが含まれる。この種の産業の強化が特に重要だと考えられる理由は3つある。第1はいわゆる都市型技術先端産業（前述のRアンドD型やDアンドD型産業を含む）を行政当局が直接支援することは金融面を除けば難しいのにたいし、この開発維持指向型産業の場合、基本的な計画や発注は公共機関の責任でなされることが多く、育成に好都合だからである。ただし現状では、この種の産業のシステム化をねらいとして施策が運用されているとはいえ、わが国の都市生活を貧しいものにして原因のひとつになっている。第2の理由は、この種の産業の活動が高まり機能が強化されれば、住宅から広域的都市施設に至る都市の物的整備水準の向上が期待でき、また住環境および都市の社会資本ストックの維持管理にも積極的に貢献できると考えられるからである。第3は雇用創出上の効果である。冒頭でのべたように製造業と港湾関連業種における雇用の削減は予想以上のテンポで進行しているが、技術やファッション指向型の産業で過剰雇用を吸収することは困難であろう。その点、開発維持指向型産業の場合、中高年齢層を中心

とする雇用拡大が期待できるのではなかろうか。

6 産業基盤整備の方向

もともと地形的に制約の多い神戸が、その弱点を逆に利用して山を削り海を埋め産業と住宅の用地を確保したことが今日の繁栄の基礎をつくった。この20年間に神戸市が港湾の整備、埋立地への産業誘致、内陸住宅団地の開発、道路および鉄道の整備、市街地の再開発などの事業に注いだ努力とその成果は第1級のものと評価でき、産業基盤施設の整備水準は量、質ともにわが国でも指折りの高さに達しているといえよう。また公害対策や環境整備など市民生活に関係の深い分野でも進歩は著しかった。

しかし、このようないわばハードな面での産業基盤整備の成果に較べると、ソフトな面での基盤づくりは必ずしも成功しているとはいえない。しばしば神戸の産業構造の欠陥として管理中枢機能の弱さや商取引機能の低調さが指摘されているが、これは産業基盤におけるソフト面での整備のおくれに照応するものであろう。たとえば最近の文化振興論やファッション都市化をめぐる関心の高まりも、ハードな都市機能育成に重点をおいてきた従来の産業振興整備の方向にたいする疑問を深めずにはおかない。

今後の神戸の産業構造が知識集約化の方向をたどり、都市型成長産業の発展に大きな期待がかけられるものとするれば、産業基盤整備においても思い切った転換が必要であろう。まず第1に、研究開発やデザイン（製品）開発が流通機能と結びつくように、異業種間の提携や情報と物の交流を進める装置づくりが必要になろう。再開発ビルや工場跡地を利用して、このような新しい分野の開発の拠点づくりに着手する一方、国際会議場や情報センターの整備につとめることが望まれる。第2は、新しい産業が必要とする人材を確保するため、専門教育と職業訓練の場を充実することである。これはまた、産業化の枠を超えた文化的、知的ニーズの高まりに答えることでもある。第3は、しばしばアメニティ指向が特色だとされている都市型成長産業を誘致するため、文化的で快適な生活環境と働きやすい労働環境をつくり出すことである。

幸い神戸の場合、自然環境においても、歴史的に形成された街の雰囲気においても魅力に富んでいる。しかし、現代の都市形成で極めて重要な役割を果たしている文化的活動や知識の生産、伝達にかかわる施策、いいかえるなら情報、管理中核の機能の育成、大学や研究機関の強化、文化的活動の促進などの施策は、ハードな産業基盤の整備に注いだ努力に比べると弱かったといわざるをえない。神戸の産業構造を新しい方向に誘導していくためには、これまで蓄積された産業基盤整備に加えて、これらの新しい産業基盤の形成が緊急の課題となる。

このような観点から、生活基盤整備についても、それが新しい産業の誘致や産業構造転換に大きな役割を果たすことに着目する必要がある。もちろん、生活基盤整備の目標はまず市民生活の安全性、快適性、利便性、文化性などの向上に資することがあるが、さきにも述べた開発整備指向型産業の発展にみられるように住環境の改善が建設業の近代化や関連産業のシステム化に結びつき、文化活動の充実が余暇関連産業発展の契機になるなど、地域レベルの新しい産業政策の展開に不可欠の要素となるであろう。

基幹産業と都市構造

—大阪圏における第3次産業と都市—

森 川 滋

(大阪経済大学助教授)

はじめに

昭和30年代から40年代にかけて重化学工業を中心に著しい発展をとげたわが国経済は、オイルショック以降、環境・資源、エネルギーなどの自然的制約条件の増大と国際経済関係の変化のなかで高度成長から安定成長への移行が求められ、これに対応した産業構造のあり方が大きな関心となっている。そのなかであって、第3次産業は物的生産の高度化・分業化による企業関連サービスの増大、多様な消費生活へのサービス需要の増大、福祉等に対する公共的サービス需要の増大等から就業面、生産面でウエイトの増大がみられ、産業構造上、しだいにその重要性を増している。

しかも、その立地は機能との関連で都市への集中をみ、都市型産業として都市の基幹産業となる一方、都市の過密による分散・再配置が重要な課題となっている。

殊に、大都市地域では「都心部に集中した業務・管理機能、商業、教育文化機能等各種機能については、周辺地域に複合機能を持った自律的な核都市を育成し、副都心の整備とあいまって再配置を推進することにより、都市構造の多極化を進める⁽¹⁾」と述べられているように、第3次産業の都心部への集中に対して域内再配置が図られている。

そこで、本稿では大都市地域の1つである大阪圏（大阪、京都、兵庫の3府県）をとりあげ、近年の第3次産業の量的拡大に伴う当地域での基幹産業化の傾向を明らかにする一方、機能の相違による域内でのその立地の特徴を考察し、その結果としての域内各都市での第3次産業の産業構造上に占める比重及びその業種の特徴について明らかにする。また、各都市を中心とする第3次産

業の編成の現状に言及し、今後の域内再配置も含めた都市構造再編の一助としたい。

1 大阪圏における第3次産業の地位とその特徴

昭和50年の事業所統計によれば、大阪圏の全産業就業者は666万人を数え、全国の15.3%を占める。これを昭和44年と比較すると、就業者数では54万人の増加をみたものの、その増加率は109%と全国水準の113%を若干下廻り、この間に全国に占める比重を低下させている。

しかし、この動向のなかで、産業別には、従来産業構造上、その中心となってきた第2次産業、とりわけ工業がこの間景気後退によって伸び悩み、当地域では就業者数の減少がみられ、全産業に占める比重を低下させたのに対し、第3次産業は就業者数増加率で120%増加し、当地域の全産業就業者数の増加率を大きく上廻るとともに全国水準のそれをも上廻った。

表一 産 業 構 成

		昭和44年				昭和50年					
		大阪圏	構成比	全 国	構成比	大阪圏	伸び率	構成比	全 国	伸び率	構成比
第1次	農林・水産業	7,181	0.1	310,881	0.8	7,105	0.98	0.1	291,088	0.93	0.7
	鉱業	6,890	0.1	258,939	0.7	5,136	0.74	0.1	146,693	0.57	0.3
	小 計	14,071	0.2	569,820	1.5	12,241	0.87	0.2	437,781	0.77	1.0
第2次	建設	415,074	6.8	3,365,074	8.7	479,384	1.15	7.2	4,220,915	1.25	9.7
	製造	2,345,598	38.3	12,630,821	32.9	2,151,943	0.92	32.2	12,699,232	1.00	29.2
	小 計	2,760,672	45.1	15,995,895	41.6	2,631,307	0.95	39.4	16,920,147	1.06	38.9
第3次	卸・小売	1,683,247	27.5	10,388,642	26.9	2,011,072	1.19	30.2	12,368,240	1.19	28.5
	金融・保険	202,884	3.3	1,253,749	3.3	254,826	1.26	3.8	1,521,584	1.21	3.5
	不動産	56,266	0.9	312,856	0.8	90,079	1.60	1.4	468,719	1.50	1.1
	運輸・通信	490,999	8.0	2,982,069	7.7	497,255	1.01	7.5	3,132,837	1.05	7.2
	電気・ガス・水道	35,020	0.6	265,245	0.7	45,484	1.30	0.7	303,671	1.14	0.7
	サービス	881,597	14.4	6,719,631	17.5	1,121,959	1.27	16.8	8,295,980	1.23	19.1
	小 計	3,350,013	54.7	21,922,192	56.9	4,020,675	1.20	60.4	26,091,031	1.19	60.1
合 計		6,124,756	100.0	38,487,907	100.0	6,664,223	1.09	100.0	43,448,959	1.13	100.0

(注) 伸び率は昭和44年を1.00とした値

資料：事業所統計

その結果、当地域の第3次産業就業者の全産業就業者に占める比重は昭和44年に54.7%と全国水準に比較して2%下廻っていたのが、昭和50年には6.04%

と増大し、全国水準のそれに近づくとともに、第2次産業との差をより顕著なものにして、産業構造の第3次産業への傾斜の傾向を強めるに至っている。

このように大阪圏の第3次産業は昭和44年から50年にかけてのポスト高度成長期に就業者数からみて量的に拡大するとともに、産業構造上、重要な位置を占めるに至っている。そこで次に、第3次産業の業種の特徴についてみる。

この特徴をみるため、第3次産業に含まれる業種を機能ないし需要の特性にしたがって「対個人サービス部門」、「生産物関連の対事業所サービス部門」、「生産物非関連の対事業所サービス部門」、「社会サービス部門」の4つのタイプに分類し、その就業者数の構成を昭和44年と50年について整理すると表1-2に示す通りである。

この表より明らかなように、昭和50年の大阪圏の全国と比較した第3次産業の業種構成の特徴は事業所を対象としたサービス機能の比重が高いことである。殊に「生産物関連の対事業所サービス部門」は「対個人サービス部門」に次ぐ比重を占めるとともに、それに含まれる業種の全てが全国水準を上廻る比重を占め、なかでも、卸売業においては、その差は顕著なものとなっている。また、「生産物非関連の対事業所サービス部門」でも、金融業（保険を除く）、その他の事業サービス（内容的には速記・複写・筆耕、商品検査、建物サービス、民営職業紹介など）の2業種において、全国水準を上廻る比重を占めるものとなっている。なお、これら両部門の全国に占める割合も全体の15.4%を上廻り、それぞれ19.1%と16.0%を占めている。

他方、このように対事業所サービス部門の比重が高い結果、相対的に「対個人サービス部門」、「社会サービス部門」の比重は低く、殊に、「社会サービス部門」は全国水準では「対個人サービス部門」について高い比重を占めるのに対し、大阪圏ではその比重は「生産物関連の対事業所サービス部門」よりも低くなっている。しかも、「対個人サービス部門」及び「社会サービス部門」に含まれる各業種の比重は、不動産業、娯楽、保健・清掃の3業種を除く全業種にわたって全国水準と同一か、またはそれ以下となっている。

次に、これをポスト高度成長以前の昭和44年と比較すると、この間、「対個

表一 2 第3次産業業種別就業者数及び構成比

		昭和44年				昭和50年											
		全	国	構成比	大	阪	圏	構成比	全	国	伸び率	構成比	大	阪	圏	伸び率	構成比
		人	数	%	阪	人	数	%	人	数	%	%	阪	人	数	%	%
対個人サービス	小売店	7,130,283	32.6	1,036,211	31.0	8,493,922	1.19	32.6	1,260,250	1.22	31.5						
	保険	542,504	2.5	79,439	2.4	553,123	1.02	2.1	81,087	1.02	2.0						
	不動産	312,856	1.4	56,266	1.7	468,719	1.49	1.8	90,079	1.60	2.2						
	旅館	507,912	2.3	53,637	1.6	629,475	1.23	2.4	65,650	1.22	1.6						
	洗濯・理容・浴場	852,364	3.9	125,039	3.7	817,809	0.95	3.1	120,237	0.96	3.0						
	その他個人サービス	196,585	0.9	24,738	0.7	184,464	0.93	0.7	23,464	0.95	0.6						
	映画	55,130	0.3	8,984	0.3	39,316	0.71	0.2	5,837	0.65	0.1						
	娯楽	335,755	1.5	57,360	1.7	429,982	1.28	1.6	66,516	1.16	1.7						
	計	9,933,389	45.4	1,441,674	43.1	11,616,790	1.16	44.5	1,713,120	1.18	42.7						
対事業所サービス (生産物関連)	卸道	3,212,180	14.7	642,281	19.2	3,845,864	1.19	14.8	748,487	1.17	16.7						
	道路貨物	728,328	3.3	125,159	3.8	788,671	1.08	3.0	122,910	0.98	3.1						
	水倉	108,032	0.5	26,892	0.8	116,251	1.07	0.4	23,543	0.88	0.6						
	運庫	67,127	0.3	15,763	0.5	83,574	1.24	0.3	22,080	1.40	0.5						
	運輸付帯サービス	282,205	1.3	72,113	2.2	331,826	1.17	1.3	73,378	1.02	1.8						
	計	4,397,872	20.1	882,208	26.5	5,166,186	1.17	19.8	990,398	1.12	24.7						
対事業所サービス (生産物非関連)	金融(保険を除く)	711,245	3.2	123,445	3.7	968,461	1.36	3.7	173,739	1.41	4.3						
	物品貸	30,015	0.1	2,063	0.1	75,050	2.50	0.3	9,806	4.75	0.2						
	自動車修理	296,674	1.4	40,929	1.2	355,889	1.19	1.4	46,135	1.13	1.1						
	その他修理	113,570	0.5	15,196	0.5	147,530	1.29	0.6	19,632	1.29	0.5						
	情報サービス	101,052	0.5	19,377	0.6	172,454	1.70	0.7	28,787	1.49	0.7						
	その他事業サービス	235,092	1.1	38,271	1.1	373,866	1.59	1.4	69,062	1.80	1.7						
	専門サービス	434,718	2.0	60,640	1.8	639,799	1.47	2.5	91,656	1.51	2.3						
	計	1,922,366	8.8	299,921	9.0	2,733,049	1.42	10.6	438,817	1.46	10.8						
社会サービス	鉄道	575,851	2.6	62,206	1.9	511,739	0.88	2.0	75,238	1.21	1.9						
	道路旅客	633,549	2.9	90,505	2.7	638,257	1.00	2.4	90,939	1.00	2.3						
	航空運輸	14,190	0.1	2,479	0.1	41,277	2.90	0.2	5,728	2.31	0.1						
	通信用	572,787	2.6	75,882	2.3	621,242	1.08	2.4	83,439	1.10	2.1						
	電気・ガス・水道	265,245	1.2	35,020	1.0	303,671	1.14	1.2	45,484	1.30	1.1						
	放送	41,305	0.2	5,268	0.2	48,210	1.16	0.2	7,125	1.35	0.2						
	協同組合	369,501	1.7	24,338	0.7	424,244	1.14	1.6	27,283	1.12	0.7						
	医療	975,045	4.5	133,690	4.0	1,261,685	1.29	4.8	177,745	1.33	4.4						
	保健・清掃	125,596	0.6	20,302	0.6	189,241	1.50	0.7	31,667	1.55	0.8						
	宗教	159,941	0.7	26,147	0.8	175,014	1.09	0.7	28,788	1.10	0.7						
	教育	1,466,736	6.7	173,586	5.2	1,692,256	1.15	6.5	223,423	1.29	5.6						
	社会福祉	206,747	0.9	32,784	1.0	360,647	1.74	1.4	43,754	1.33	1.1						
	学術研究	112,110	0.5	13,908	0.4	138,899	1.23	0.5	17,994	1.29	0.4						
	学術研究	95,114	0.4	12,515	0.4	112,686	1.18	0.4	13,578	1.08	0.3						
その他	23,057	0.1	2,825	0.1	27,484	1.19	0.1	3,820	1.35	0.1							
	計	5,636,774	25.7	711,455	21.4	6,546,552	1.16	25.1	876,005	1.23	21.8						
合計		21,890,401	100.0	3,335,258	100.0	26,062,577	1.19	100.0	4,018,340	1.20	100.0						

(注) 伸び率は昭和44年を1.00とした増加率

資料：事業所統計

人サービス部門」では、小売、不動産など所得水準の上昇、住宅需要の増大と関連した業種にあっては、地域ないしは全国水準を上廻る増加率を示したものの、映画、洗濯・理容・浴場、その他の個人サービス業（内容的には、写真、衣服縫製など）はテレビの普及やミシン・電気洗たく機、カメラなど耐久消費財の普及による家生産によって就業者数は減少しており、「対個人サービス部門」全体として44年の43.1%から50年には42.7%とその比重を下げている。また、「生産物関連の対事業所サービス部門」も流通の近代化と道路網の整備により倉庫業は増加をみたものの、そのことは逆に道路貸物業者の再編や水運の衰退を招き、就業者数の減少をみており、また、それらと関連した運輸付帯サービスの停滞を示すに至っている。その結果、この部門も全体として44年に比較してその比重は低下しており、その程度は全国水準に比べ大きなものとなっている。

他方、「生産物非関連の対事業所サービス部門」は、各業種においてこの間就業者の増加をみており、なかでも、金融、物品賃貸、専門サービスなどの増加率は顕著なものとなっている。

また、「社会サービス」も電気・ガス・水道、医療、保健・清掃、教育、社会福祉施設、学術研究など主として公的部門が関与する業種において、この間の福祉政策重視と関連して就業者数の増加率は高く、この部門の全体に占める割合を44年の21.4%から50年には21.8%とわずかに増加させている。

したがって、先にみた44年から50年にかけての当地域の第3次産業就業者の量的拡大は、主に「生産物非関連の対事業所サービス部門」、及び「社会サービス部門」の各業種によってなされたものといつてよい。

2 第3次産業の地域的配置

前項で明らかにしたように、大阪圏の第3次産業はポスト高度成長期を通じて量的拡大をみるとともに若干の質的变化をみたが、次に、その地域的配置の現状について明らかにする。そこで、その現状を明らかにするため、大阪、神戸、京都の3大都市を含む域内60都市（但し洲本を除く）が占める第3次産業

表一3 第3次産業業種別就業者数の3大都市及び都市部の占める割合 (単位:%)

		大 阪	神 戸	京 都	3大都市計	3大都市を除く市部計	市部計	
対個人サービス	小保不旅洗そ映娛	31.4	10.6	11.3	53.3	39.9	93.2	
	動	43.2	12.0	7.3	62.5	33.7	96.2	
	濯・理容・浴	47.7	10.3	10.2	68.2	28.5	96.7	
	の他個人サービス	22.9	11.6	19.6	54.1	30.7	84.8	
		27.2	10.8	11.1	49.1	44.6	93.7	
		31.7	8.0	11.4	51.1	39.8	90.9	
		48.7	5.3	24.8	78.8	20.5	99.3	
		29.0	7.8	6.4	43.2	41.8	85.0	
		計	32.2	10.5	11.2	53.9	39.0	92.9
	対事業所サービス (生産物関連)	卸道水倉運	61.1	7.1	10.9	79.1	18.8	97.9
路貨		35.0	11.2	7.1	53.3	42.7	96.0	
輸付帯サービス		28.7	52.3	0.1	81.1	7.5	88.6	
		37.7	19.6	6.4	63.7	34.2	97.9	
計		36.2	42.3	2.2	80.7	17.1	97.8	
対事業所サービス (生産物非関連)	金物自を情そ専	47.6	9.6	11.0	68.2	27.2	95.4	
	品の動の報他門	45.7	8.7	11.8	66.2	30.5	96.7	
	車他サ一	33.5	9.5	11.0	54.0	38.1	92.1	
	質修修サービス	36.8	8.8	7.3	52.9	38.8	91.7	
	融貸理理サービス	74.1	6.4	6.4	86.9	11.9	98.8	
		54.8	14.5	6.3	75.6	20.9	96.5	
		44.1	8.8	8.3	61.2	23.8	85.0	
	計	47.7	9.9	9.2	66.8	26.2	93.0	
社会サービス	鉄道航空	9.0	2.5	1.5	13.0	14.9	27.9	
	路空	25.4	12.1	13.3	50.8	32.2	83.0	
	旅運	26.1	2.3	0.2	28.6	71.4	100.0	
	ス・水	6.2	0.1		0.3	0.2	0.5	
	気・ガ	20.0	3.0	3.1	26.1	27.5	53.6	
	同組	73.4	6.9	7.1	87.4	11.8	99.2	
	健康	8.9	7.0	7.0	22.9	41.8	64.7	
	・清	22.0	9.3	10.7	42.0	35.7	77.7	
	福研	5.7	2.5	1.9	10.1	10.7	20.8	
	会術	15.8	9.0	21.8	46.6	38.9	85.5	
	の	6.2	2.6	4.7	13.5	15.3	28.8	
	社学団そ	11.1	3.8	4.5	19.4	17.9	37.3	
		4.4	2.6	3.2	10.2	55.0	65.2	
		36.4	17.4	14.1	67.9	25.9	93.8	
		9.6	8.0	6.2	23.8	8.9	32.7	
計	13.5	5.4	6.6	25.5	23.2	48.7		
合 計	35.4	9.6	9.5	54.5	29.9	84.4		

資料：昭和50年事業所統計

に含まれる各業種の就業者の比率を算出すると表—3に示す状況となっている。

この表に示すように、当地域の第3次産業の地域的配置は、都市部が84.4%を占めて、極めて集中的となっている。しかし、部門別の配置は「社会サービス」を除く3サービス部門とも都市部が占める割合が90%以上と全産業の集中に比べて都市部への集中度がさらに高いのが特徴的である。しかも、3大都市の占める割合は50%以上と半数を超えるに至っている。殊に、「生産物関連の対事業所サービス部門」は都市部の占める割合が97.5%となっており、都市部へのより顕著な集中を示すとともに3大都市、とりわけ大阪への集中が著しい。これに対し、「社会サービス」の配置は都市部の占める割合が上記3部門と異なって50%以下であり、逆に、分散的な性格を有している。

しかも、このような特徴は各部門に含まれる業種によっても異なっている。

まず、「対個人サービス」についてみると、都市部への集中は旅館、娯楽の2業種を除き90%を超えるが、そのうち、3大都市への集中が高いのが保険、不動産、映画の各業種であり、殊に、映画の3大都市への集中は78.8%と高く、斜陽化のなかで大都市のみで存続が可能であることを意味している。また、これら3業種は3大都市のうちでも大阪の占める比率が50%近くになっており、大阪への集中が著しいことが特徴となっている。

次に、「対事業所サービス（生産物関連）」についてみると、この部門は先にみたように4部門のうちでも都市部への集中が一番著しいものであったが、このうち、卸売は3大都市の占める比率が80%近くを占め、わけでも大阪が全体の61%を占めて流通機構の要となっていることを示している。なお、この比率は全業種のうち、後にみる情報サービス、放送について大阪への集中度が高い業種の1つである。また、水運、及びそれと関連性の強い運輸付帯サービス（具体的内容としては港湾運送、貨物運送取扱い、運送代理、運輸あっせん、こん包、運輸施設提供など）は3大都市のうちでも重要港湾を有する神戸、大阪の両都市の占める比率が高く、両都市で80%近くを占める。なお、この両業種の場合、わが国の代表的な輸出入港を有する神戸が大阪の占める比率を上廻

っている。

他方、このように3大都市の占める比率が高い上記3業種に比べて、道路貨物、倉庫の2業種は3大都市の占める比率が低くなっている。殊に、道路貨物の場合、その比率は53%と半数をわずかに超えるにすぎない。このことは、近年の大都市内部での交通事情の悪化に伴うこれら機能の大都市周辺部への移転によるものといえよう。

第3に「対事業所サービス（生産物非関連）」についてみると、都市部の占める比率は高いが生産物関連の対事業所サービスほど3大都市の占める比率は高くない。そのなかで、情報サービス（具体的内容としては情報サービス、ニュース供給、輿信、広告）は3大都市の占める比率が86.9%と高く、とりわけ、大阪の占める比率は74%と著しい集中をみるに至っている。また、その他の事業サービスも3大都市、わけても大阪の占める比率が高くなっている。なお、この他に、大阪の占める比率が40%を越すものとして、金融、物品、賃貸、専門サービスなどがあげられる。

最後に、「社会サービス」についてみると、先にも述べたように、この部門は都市部の占める比率が小さく、全体に分散的となっている。殊に、鉄道、通信、保健・清掃、教育機関、社会福祉施設、学研究機関など主に公的機関が関与する業種は3大都市の占める比率は20%以下となっており、3大都市以外の都市を含めても、40%を超えるまでには至っていない。しかし、そのなかで、道路旅客、放送、政治・経済・文化団体などのサービス機能は3大都市の占める比率は高く、集中的となっている。

以上、第3次産業の各業種の地域的配置はその機能とも関連して「社会サービス」を除く、各部門の業種では都市部への集中が著しく、わけても、対事業所サービスは生産物関連、生産物非関連を問わず都市部への集中とそのなかでの3大都市の占める比率は高い。

3. 各都市の第3次産業化の現状とその特徴

上述してきたように、大阪圏における第3次産業は全国的な動向と同様に、

産業構造上その比重を増すとともに、地域的には都市部への集中をみるに至っている。そこで、次に各都市の第3次産業の比重と先の4大分類からみたその特徴について明らかにする。

先ず、各都市の第3次産業就業者の全産業就業者に占める比率を大阪圏のそれを1.0として相対化してみた場合、この水準値を上廻り、より第3次産業への傾斜が強い都市は、大阪、神戸、京都の三大都市をはじめ、豊中、池田、吹田、西宮、芦屋、宝塚、富田林、箕面、羽曳野、川西、向日など主に大阪の拡大によって形成された周辺都市、及び三田、福知山、豊岡など大阪・神戸から離れた位置にあって当該地域の中心的役割をしている都市など18都市を数えるにすぎない。

これに対し、第3次産業の比重の増加傾向のなかで、その水準値が0.85以下と依然として他産業、とりわけ第2次産業の比重が高い都市は、大阪府下の泉大津、貝塚、泉佐野、和泉、泉南など大阪南部の繊維工業を中心に成立をみた都市、及び東大阪、八尾、大東、柏原、門真など主に大阪東部の各都市をはじめ、京都府下の綾部、宇治、長岡京市、兵庫県下の尼崎、伊丹など大阪工業の外延的拡大により成立をみた都市、明石、高砂など神戸工業の進出がみられる都市、更には西脇、三木、加西、小野など地場産業を中心に成立をみた都市など全体で24都市を数え、全都市の4割を占めている。

なお、これら以外の都市は、その水準値が0.9~0.85ではあるが、上述の都市ほど第2次産業の比重は高くなく、むしろ、第3次産業への傾斜を強める傾向にある都市といえる。その数は18都市を数え、主に大阪市周辺、ないしは京都市周辺に位置する都市となっている。

したがって、大阪、京都、及びそれら両都市の周辺都市ではその成立要因とも関連して第3次産業が産業構造のうえで重要な位置を占めるに至っているのに対し、神戸市、及びその周辺都市では、神戸市を除いて、その成立、発展が重工業を中心とする大企業の立地、あるいは織物、刃物など地場産業を中心に展開をみるに至っているため、産業構造の上で、第3次産業よりもむしろ第2次産業、とりわけ工業が重要な位置を占めていると見てよい。ただ、大阪府

下でも、泉南地域、東大阪地域の各都市はその成立・発展基盤が工業にあったことから、先にもみたように第3次産業よりも第2次産業の比重が高いものとなっている。

上述したように、各都市の第3次産業の比重はその位置、成立、発展基盤の相違によって差異がみられるが、このような相違は各都市の第3次産業の構成にも特徴的にあらわれている。いま、この特徴を明らかにするため、先にみた4分類の大阪圏における各部門の比率を1.0として、各都市のそれぞれの部門の立地係数を算出すると表-4に示す状況となっている。

この立地係数の組合せによって各都市の第3次産業の特徴をみると、先に第3次産業の水準値が0.85以上であった都市のうち、まず大阪市は対事業所サービスの集中にみられたように、生産物関連、及び生産物非関連の対事業所サービスの係数は1.0以上となっているのに対し、対個人サービス、及び社会サービスの係数は1.0以下となっており、対事業所サービス機能の比重が高いのが特徴となっている。

これに対し、同じ大都市でも、神戸、京都、及びそれらに加えて姫路の各都市では対個人サービス、及び対事業所サービスの係数が1.0以上となっている。しかし、対事業所サービスの場合、その係数は大阪市よりは小さく、その比重は相対的に小さいものとなっている。

次に、周辺都市についてみると、このうち豊中、吹田、枚方、高槻、向日、城陽、岸和田の各市では対個人サービス、及び対事業所サービスのうちでも生産物非関連部門の係数が高いのが特徴的であるのに対し、摂津、茨木、箕面の各都市では、高度成長期に商品流通センターの立地が顕著であったことと関連して、対個人サービスはもとより、対事業所サービスのうちでも生産物関連部門の係数が高いのが特徴となっている。

また、同じ周辺都市のなかでも、池田、西宮、河内長野、羽曳野、富田林、宇治等の都市では、対個人サービス、及び社会サービス部門の係数が高くなっている。

しかし、川西、宝塚、芦屋、四条畷、交野、高石、藤井寺、松原等の各都市

表—4 都市別・全産業就業者数・第3次産業水準値・立地係数

都市名	就業者数	第3次産業水準値	立地係数				都市名	就業者数	第3次産業水準値	立地係数			
			A	B	C	D				A	B	C	D
大阪	2,325,267	1.09	0.9	1.5	1.4	0.3	宝塚	30,124	1.19	1.7	0.2	0.5	0.8
京都	650,561	1.10	1.2	1.0	1.0	0.7	川西	19,402	1.03	1.7	0.3	0.8	0.5
神戸	628,614	1.13	1.1	1.2	1.0	0.6	舞鶴	40,278	1.34	1.3	0.9	0.9	0.7
姫路	207,505	0.93	1.2	1.0	1.0	0.6	福知山	26,169	1.08	1.3	0.8	1.0	0.6
豊中	85,936	1.14	1.5	0.5	1.0	0.6	豊岡	20,389	1.09	1.3	0.9	0.9	0.5
吹田	73,692	1.23	1.1	0.9	1.0	0.9	三田	13,273	1.03	1.6	0.3	0.7	0.9
高槻	69,809	0.94	1.4	0.4	1.0	0.9	宮津	12,660	0.97	1.4	0.6	0.8	0.7
枚方	63,597	0.95	1.4	0.3	1.0	0.9	東大阪	208,902	0.79	1.2	1.0	0.9	0.7
岸和田	53,593	0.91	1.3	0.7	1.0	0.7	八尾	81,879	0.71	1.3	0.8	0.9	0.7
城陽	10,190	0.88	1.4	0.3	1.2	1.0	門真	61,091	0.68	1.2	0.9	0.9	0.7
向日	10,056	1.22	1.3	0.8	1.1	0.6	大東	38,527	0.71	1.2	1.1	0.7	0.6
茨木	59,486	0.97	1.2	0.9	0.9	0.8	泉大津	29,101	0.71	1.2	1.2	0.8	0.4
摂津	27,178	0.91	1.0	1.3	0.8	0.8	加古川	54,213	0.81	1.2	1.0	0.8	0.7
箕面	16,975	1.14	1.0	1.4	0.6	0.7	高砂	37,041	0.65	1.3	1.0	0.7	0.7
西宮	94,713	1.16	1.3	0.5	0.7	1.1	西脇	17,598	0.81	1.3	0.9	1.1	0.5
守口	64,769	0.95	1.2	0.7	0.9	1.1	三木	16,433	0.83	1.3	1.0	0.6	0.6
池田	33,520	1.16	1.2	0.7	0.8	1.2	小野	14,117	0.71	1.1	1.3	0.6	0.6
羽曳野	16,507	1.01	1.2	0.5	0.8	1.3	和泉	28,895	0.73	1.6	0.4	0.7	0.7
富田	15,382	1.15	1.4	0.2	0.6	1.3	泉佐野	27,750	0.74	1.4	0.5	0.8	0.7
河内長野	14,670	0.86	1.5	0.2	0.7	1.0	貝塚	26,160	0.69	1.4	0.6	0.9	0.9
宇治	35,754	0.83	1.4	0.3	0.9	1.1	柏原	18,853	0.60	1.5	0.3	1.1	0.8
綾部	17,939	0.74	1.4	0.4	0.6	1.3	泉南	14,847	0.56	1.7	0.3	0.5	0.8
亀岡	15,066	0.93	0.8	0.6	0.8	1.8	長岡京	20,516	0.64	1.5	0.4	0.9	0.9
堺	225,121	0.88	1.3	0.7	0.9	0.8	尼崎	264,693	0.81	1.3	0.7	0.9	0.7
松原	25,165	0.88	1.5	0.6	0.8	0.7	明石	75,268	0.81	1.4	0.7	0.9	0.6
高石	16,285	0.85	1.4	0.4	0.9	0.8	伊丹	55,476	0.74	1.3	0.8	0.8	0.7
藤井寺	14,485	0.98	1.7	0.4	0.8	0.5	相生	19,936	0.62	1.6	0.4	0.8	0.7
四條畷	8,808	0.92	1.7	0.3	0.7	0.5	赤穂	18,273	0.76	1.4	0.7	0.7	0.6
交野	7,954	0.96	1.6	0.4	0.6	0.7	竜野	14,401	0.71	1.5	0.5	0.9	0.7
芦屋	41,613	1.59	1.6	0.2	0.7	0.8	加西	15,930	0.61	1.5	0.4	0.6	0.7

(注) A: 対個人サービス

B: 生産物関連対事業所サービス

C: 生産物非関連対事業所サービス

D: 社会サービス

資料: 昭和50年事業所統計

では対個人サービスのみの係数が高いものとなっている。

なお、大都市から離れた地域に位置する三田、宮津、舞鶴、福知山等の各都市もこの特徴を有している。

他方、第3次産業よりも第2次産業の比重が高い都市における第3次産業の特徴は、2つに類型化される。その1つは、泉大津、大東、東大阪、門真、高砂、加古川など大企業の立地する都市、及び西脇、三木、小野など地場産業の集中する都市にみられる対個人サービス、及び対事業所サービスでも生産物関連の係数が高くなっている都市であり、いま一つは、伊丹、尼崎、明石、長岡京、貝塚、泉佐野、和泉、泉南などの都市にみられる対個人サービスのみ係数が高いのが特徴となっている都市である。

む す び

以上、大阪圏における第3次産業の特徴とその地域的配置、及び各都市の第3次産業化の状況とその特徴について考察してきたが、その結果明確なことは、全国的動向を上廻って第3次産業化が進行するなかで、業種では生産物関連、非関連を問わず対事業所サービス部門が相対的に比重の高いものとなっている。

しかも、大都市を中心とするその地域的編成は、大阪を中心にして神戸、京都、さらには周辺都市といった階層構造をとりながら第3次産業化が進行していることがうかがわれ、また、業種別でも、相対的に分散的な対個人サービス、及び社会サービスは別にして、極めて集中的な対事業所サービス部門についてみると、依然として大阪市への集中度は高いものの、周辺都市におけるこれら機能の立地係数の高いことにかがうことが出来るように、周辺都市を中心にした分散化の傾向を見い出すことが出来る。

したがって、最初にも述べた都心部からのこれら機能の分散をみざす昭和50年代の地域政策の先行形態をここに見い出すことが出来るといえよう。

それ故、今後、これら政策がより強化されることが予測される現在、周辺都市では先行的にその基盤整備を図る必要がある。

注

- (1) 国土庁編「第3次全国総合開発計画」p. 67. 1977年11月。
- (2) この分類は中部開発センター「東海北陸地域の産業構造の課題と今後の方向」p. 36. 1977年5月。を参考にしたものである。それによれば「対個人サービス部門」は主として一般消費者向けのサービスを提供する業種、「生産物関連の対事業所サービス部門」は主として第1次および第2次産業の生産物の流通に関連したサービスを提供する業種、「生産物非関連の対事業所サービス部門」は生産物の流通に直接関連を有しないが、企業の維持発展のためのサービスを提供する業種、「社会サービス部門」は主として公共的に消費されるサービスを提供する業種、となっている。なお、この論文では資料の制約から、上記で規定された業種と若干異なる。

新産都市と地域社会

—大分新産都の場合—

気賀 沢 忠 夫

(大分大学経済学部助教授)

1 はじめに

本稿は、「地域開発」の目玉商品として推進されてきた新産業都市づくりが果たして地域経済の発展にどれほど貢献しているかという問題を、「新産都の優等生」といわれる大分地区を例にとって検討しようというものである。

新産都市建設の構想は日本の産業政策と不可分のものとして打ち出されてきた。すなわち昭和35年に発表された「所得倍增計画」は京葉、富士、名古屋南部、四日市、堺泉北、播磨、徳山、大竹、岩国など、既存の四大工業地帯を結ぶ太平洋ベルト地帯に重化学工業コンビナートを軸とする新しい工業地帯を創出することによって高度経済成長をはかろうとするものであったし、さらに37年に発表された「全国総合開発計画」は、さらにそれを補完するものとして四大工業地帯での過密の弊害の除去と地域格差の是正を目標に掲げ、開発拠点を全国規模におしひろげ、大規模な工業集積を実現しようとするものであった。かくして64～65年にかけて新しい開発拠点として新産都と工業整備特別地域の指定が行なわれ、大分地区も39年⁽¹⁾に新産都の指定をうけたのである。

このような経過をみると、まず第一に確認しておかなければならないことは、新産都の指定が、「日本経済の急速な重化学工業化」という国家的な要請にもとづいておこなわれたということである。いいかえれば地域開発政策が国家レベルでの産業政策に従属させられたともいうことができよう。

それでは、地域格差の是正というもう一つの新産都建設の目的に関してはどうのような論理が組み立てられていたか。宮本憲一氏は「1960年にはじまり、いまなお全国的に開発政策の主体となっている」拠点開発方式の論理を以下のよう⁽²⁾に定式化している。

産業基盤の公共投資集中→重化学工業（とくに素材供給型工業）の誘致→関連加工産業・都市型産業の発展→都市化（人口増大・生活様式の変化）→生活様式の変化にみあった周辺農漁村の農漁業構造改善→地域全体の所得水準の上昇→財政収入の増大→生活基盤への公共投資・社会政策による住民福祉の向上。

大分新産都建設も上記の論理に沿って進められたことは言うまでもない。昭和50年を目途として進められた大分新産都の建設が上記の論理をどこまで貫徹しえたであろうか。節を改めてみていきたい。

2 工業開発とコンビナートの役割

1) 産業基盤の整備

産業基盤の整備計画と実績は表一1に示した通りである。産業基盤への公共投資が全体の54%を占めていた当初の計画が実際には64%になったという数字

表一1 大分新産都に関する産業基盤整備計画と実績

項 目	計画 (1964~1975)		実績 (1964~1975)	
	数 量	金 額	数 量	金 額
1. 工場用地	1,250ha	18,750	901ha	42,834
臨海	954	14,310	878ha	41,655
内陸	296	4,440	21ha	1,179
2. 工業用水道	$\times 10^9 m^3$ 589/日	5,300	$\times 10^9 m^3$ 439/日	9,551
3. 輸送施設		69,855		93,191
4. 通信施設	66,000件	23,628	138,000件	47,607
5. 国土保全施設		11,680		20,304
産業関連計 (A)		129,213		213,487
生活関連計 (B)		111,596		118,759
合計 (C)		240,809		332,246
(A) —— (C)		53.7%		64.3%

出所：『大分地区新産都建設基本計画改訂関係参考資料』昭和51年より作成

で示されるように、産業基盤の整備に公共投資の重点がおかれたことがわかる。項目別にみていくと臨海工場用地はすべて埋立てによるものであり、その号地別計画と実績は表一2の通りである。1号地および5号地はすでにそれぞれ36

表一2 臨海部埋立計画と実績

団地名	計 画		実 績		立地企業等 (操業開始年度)
	面積 (ha)	造成年次 (年度)	面積 (ha)	造成年次 (年度)	
1号地	122.9	S34~36	122.9	34~36	九石(39)九電(44)
2 "	170.3	36~39	170.3	36~39	昭電グループ(44)
3 "	473.0	36~42	541.4	37~50	新日鉄(46)
4 "	100.0	43	157.9		
5 "	78.6	36~38	78.6	34~36	中小企業団地
6 "	243.0	43~45	—	—	(機械関係)
7 "	116.0	45~47	—	—	機械製造業 (杵築市)
8 "	115.6	41~50	—	—	
計	1,419.4		1,071.1		

出所：大分地区新産都建設『基本計画』S.40および
大分地区新産都建設『基本計画(案)の概要』昭和51年より作成

年、38年までに造成が完了しており、2号地、3号地についても39年1月の新産都指定時にはすでにそれぞれ156.3ha、108haの造成がおわっており、したがって39年度以降50年度までの計画としては954.0haの埋立計画となっていた。これに対して実績のほうは2号地(昭電グループ)は計画通りに造成が行なわれ、3、4号地(新日鉄)については計画を126.1ha上まわって造成が行なわれた。その結果39年以降50年までに888haが埋め立てられたことになり、埋立て面積のみたときの計画達成率は93%となる。大野川右岸の6、7号地および杵築市の8号地計画に関しては50年までに造成をみることなく、これらは45年⁽³⁾に県独自の二期計画として大幅な変更をみた。

つぎに大野川、大分川河畔における 296haの内陸部工業用地計画は、現実には50年度までに20.8haしか造成されておらず「極力産業公害の少ない下請中小企業を配置することとする⁽⁴⁾」とした構想がほぼ完全に吹き飛んだ格好となった。⁽⁵⁾

つぎに、工業用水であるが、39年までの完成分125万 t/日に39年～50年の新規需要増見込み589万 t/日をくわえた714万 t/日の給水計画に対して50年現在の給水能力は564万 t/日であり、その中から1号地から4号地までのコンビナート企業に45万 tを供給している。⁽⁶⁾

輸送施設のうち道路整備に関しては大分一別府間の国道10号線の拡幅、同じく10号線の大分市内一羽屋間のバイパス（計画では別府市内まで延長する予定であった）、臨海産業道路の整備、国道197、210号線の改良、舗装等（420億概算に対して606億実績）、鉄道では日豊本線の電化と大分一亀川間の複線化（計画では杵築～幸崎間の複線化、133億の概算に対して148億実績）、港湾では大分港を中心として整備（145億計画に対して178億の実績）が行なわれた。そのほかにも71年には大分空港の国東への拡張移転（滑走路2000m）が行なわれた。以上産業基盤の整備については、大野川左岸の大分臨海コンビナートを中心にほぼ順調にすすめられたといえることができる。

2) コンビナート企業の立地とその役割

1～4号埋立地に立地したコンビナート企業の生産能力は表一3に示す通りであるが、この表でわかるように、大分臨海コンビナートは石油・石油化学・鉄鋼の典型的な素材供給型コンビナートである。これらコンビナート企業は大量の原料をタンカー等で輸入し、それを一次加工して工業原料を大量に生産するのであるから、表一4にみるように、出荷額の面では新産都域内製造業出荷額の68%と高い比率を示すのは当然のことである。⁽⁷⁾

またこれらのコンビナートが中間工業原料を生産するという特性を持つ以上、オートメーションによる装置型コンビナートとしての特徴を持たざるをえず、したがって出荷額の大きいわりには雇用効果はごく限られたものでしかない。52年8月現在では5,866人（うち県内出身者は3,264人）となっており、域

表一 3 コンビナート企業の生産能力

年次 企業	昭和50年度末	52年4月	二期計画完成時
九 電	50万KW	50	100
九 石	17万バレル/日	17	43
昭 石	—	—	40
昭 電	エチレン22万t/年	52	52
帝 人	—	—	30~50
新日鉄	360万t/年	800	1,200

出所：大分県『環境保全の現況と対策』昭和50年ほか

表一 4 コンビナート企業の位置

	工業団地 (ha)	従業者 (人)	工業用水 (万t/日)	電力 (億KW H/年)	出荷額 (億円 /年)	対出荷額 付加価値 (率)	SOx (N _m ³ /H)
コンビナート (A)	988	5,866 (1)	45	294	5,400	12.4	2,950
新産都城内	1,473	30,900	56.4	336	8,000	23.5	3,554 (2)
(A)/(B)×100%	69	19	80	85	68		83

(1) 域内製造業の従業者数

(2) 大分市の総排出量

内製造業の同時期の従業者30,900人に対して19.0% (10.6%) しか占めていない。⁽⁸⁾

これらのコンビナートは原油、鉄鉱石、石炭等を原料として多量に使用しているところから、典型的な公害型産業でもあり、硫酸酸化物に関しては大分市内の総排出量の83%をしめる。⁽⁹⁾

これら企業は装置型、素材供給型のコンビナートであるから、土地・水などの地方資源を大量に消費する。新産都城内の昭和49年における従業員30人以上の事業所の工業用地面積は1,437ha⁽¹⁰⁾で、コンビナート企業の面積は69%を占

め、工業用水では80%を占める。電力については、九州電力大分営業所契約電力500Kw以上の大口電力の販売電力量と大分共同火力の新日鉄販売分および鶴崎共同動力の供給量の合計336.3億Kwhに対して294.3億Kwhを消費しており、その比率は84.8%になる。¹¹¹⁾

またこれらコンビナートの51年の付加価値額は671億円と推定され、出荷額に対する比率は平均で12.4%となる。51年における従業員30人以上の県製造業付加価値額は1,727億円、出荷額は9,906億円であるから、コンビナートを除くとその比率は23.5%となる。付加価値は県民所得を形成して賃金と利潤に分解され、それらが税収や県内消費にまわされていくから、この比率が低いということはそれだけ税収や県内購買力を高めるうえで経済的波及効果が小さいということになる。しかも企業利潤の大半はこれらコンビナートの本社が県外にあることから県外に持ち出されることになる。

コンビナート企業の地場企業への波及効果という点ではどのような役割を果たしているだろうか。我々が52年9月に実施した大分市内に本社を持つ資本金500万円以上の鉱工業、建設業、貨物輸送業に対するアンケート調査によれば、住友化学、鶴崎パルプ、日本鉱業（いずれも新産都指定以前に立地）を含む新産都域内進出企業に対する出荷の全出荷額に対する比率は平均で5.8%（50年度）で、新産都一期のコンビナート企業だけで域内出荷額の68%をしめているその比重の大きさから考えるときわめて低いオーダーといえる。その理由として考えられることは、これらのコンビナート企業が素材供給型・装置型産業であるため、せいぜいメンテナンス関係と輸送部門でしか地場発注が発生しないことであり、いま一つは、それらの限定された部門についてもそのうちの大きな比重が県外から進出した協力企業に発注されてしまい、地場にはなかなか発注がまわってこないということである。第一の点からいえば、たとえば新日鉄は主原料の鉄鉱石・石炭はすべて輸入でまかない、電力は九電との共同出資による大分共同火力および九電から購入し、酸素は日本酸素と新日鉄の共同出資による大分サンソセンターから供給をうけ、工業用水は県から買っている。機械・設備の関係は当然のことながら大手メーカーからの購入である。し

たがって原燃料・機械設備の購入段階では地場企業が介在する余地はまったく
 といってよいほどない。つぎに原料の加工段階では、工場内のオートメーショ

表一5 地域・業種別立地企業数（昭和39～50）

	食品	繊維	衣服	木材	家具	ルパ 紙	化学 石油	ゴム	窯業	鉄 非鉄	金属	機械	その他	計
新産	6	2	4	1	0	0	12	0	11	4	7	7	4	58
低開	2	4	8	2	3	3	0	0	0	1	2	6	0	31
過疎	3	5	33	0	5	1	3	3	3	3	3	33	3	98
計	11	11	45	3	8	4	15	3	14	8	12	46	7	187

大分県商工労働部「大分県年次別立地企業一覧表」昭和51年より

ン設備によって製品を仕上げてしまうのであるから、ここでも地場発注は発生
 しない。製品のホットコイルの460万トンのうち、わずか0.4万トン、厚板3.4
 万トンのうち0.1万トンが県内に出荷されるだけでそれも三菱商事と新日鉄等
 の共同出資による大分スチール（ホットコイル処理）、新日鉄、協和銀行等の
 出資による大平工業（鋅滓処理等）、北九州から進出した吉川工業（スクラッ
 プ加工処理）などの進出協力企業に請負わせている。したがって地場へ発注さ
 れてくる分はメンテナンス、工業関係、輸送関係の一部ということになるが、
 それも、岡崎工業（総合建設）・営組工事（修理・保全）・入江興産（製鋼連
 続鑄造関連作業）・九築工（築炉）・上組（荷役）など県外協力企業に請け負

表一6 新産都域内の業種別・県外県内企業別立地企業（注）（昭和39～50）

		食品	繊維	衣服	木材	化学 石油	窯業	鉄 非鉄	金属	機械	他	計
件 数	県外	3	2	5	1	2	5	2	2	7	1	30
	県内	3	0	0	0	2	2	2	3	3	1	16
	計	6	2	5	1	4	7	2	5	10	2	46
従 業 者	県外	241	187	513	42	59	835	172	35	1,239	170	4,493
	県内	185	0	0	0	154	100	76	231	133	21	900
	計	426	187	513	42	213	935	248	266	2,372	191	5,393

出所；表5に同じ、

（注）コンビナート企業は除く。

わせている部分が多い。新日鉄の場合、50年度における工事の外注状況は県内発注81社、105億円、県外発注342社 880億円で県内発注は企業比率で19%、発注額比率では11%にしかすぎない。他のコンビナート企業も同様であって、地場への波及効果は小さい。

他方、これらコンビナート企業による設備投資額は昭電グループの第1期工

表一7 新産都城内工業出荷額目標と実績 (単位億円, %40年価格)

業 種	項 目	40年実績		49年実績		50年目標		年 平 均 実績伸び率	
		出荷額	構成比	出荷額	構成比	出荷額	構成比	目 標 35~50年	実 績 35~49年
重 化 学 工 業	化 学 工 業	63.2	7.2	709.3	18.6	857	16.3	23.4	23.5
	石油・石炭製品	167.4	19.2	595.5	15.6	765	14.6	63.0	65.8
	鉄 鋼	1.3	0.1	1,037.0	27.1	1,204	22.9	60.4	64.2
	非 鉄 金 属	323.4	37.1	574.5	15.0	674	12.9	6.8	6.1
	機 械	9.9	1.1	171.5	4.5	700	13.3	37.3	27.1
	小 計	565.2	64.7	3,087.8	80.8	4,200	80.0	19.3	18.2
そ の 他 の 工 業	食 料 品	114.2	13.1	285.1	7.5	347	6.6	13.5	13.0
	織 維	25.9	3.0	58.9	1.5	76	1.5	7.4	6.0
	木 材・木製品	46.0	5.3	56.1	1.5	80	1.5	9.3	7.2
	パ ル プ・紙	58.5	6.7	87.4	2.3	143	2.7	12.4	9.4
	紙 加 工 品	1.7	0.2	—	—	47	0.9	25.3	—
	ゴ ム 製 品	22.0	2.5	82.8	2.2	149	2.8	27.5	24.4
	窯 業・土 石	15.5	1.8	107.7	2.8	147	2.8	28.1	27.5
	金 属 製 品	23.9	2.7	54.2	1.4	61	1.2	9.1	8.8
そ の 他	23.9	2.7	54.2	1.4	61	1.2	9.1	8.8	
小 計	307.7	35.3	732.2	19.2	1,050	20.0	13.9	12.0	
合 計	872.9	100.0	3,820.0	100.0	5,250	100.0	17.9	16.6	

出所；大分県『大分地区新産業都市建設基本計画改訂関係参考資料』昭和51年8ページより。

事分（42—44年）365億円，第2期工事分（50—52年）670億円，新日鉄1号高炉関連（44—47年）で1,700億円，2号高炉関連（48—52年）では3,000億円であった。これらの投資額のうちどれほどが地場企業に発注されているかをみると，たとえば昭電2期工事の分670億円のうち直接・間接に地場に発注された比率は約25%といわれる。また新日鉄の2号高炉関係では県内元請77億円（全体投資額の2.6%），県外元請で県内下請が420億円（同14%）であり，残りの2,500億円（83.4%）は県外に発注されている。このように，設備投資額の大半が県外受注によって吸いとられているのが現状であり，また，県外元請から下請という形で受注があった場合にも，下請単価等の面で問題が残る。

3 地域産業の現状

1) 製造業等

コンビナート企業の立地と関連加工産業・都市型産業の発展という連関の欠如および地場企業の波及効果の弱さについてはすでに述べてきたところであ

表—8 大分県製造業の従業員規模別状況（上段昭和40年
下段昭和51年）

項目 従業員規模	事業所数	構成比 (%)	従業者数	構成比 (%)	出荷額 (百万円)	構成比 (%)	従業員1人当り出荷額	
							額(千円)	倍率(倍)
9人以下	3,046	77.6	12,056	24.7	10,685	7.4	886	4.6
	2,839	70.3	11,731	17.0	48,214	4.3	4,110	
10～29人	644	16.4	10,757	22.0	15,613	10.9	1,451	4.8
	801	19.8	13,316	19.3	91,840	8.1	6,897	
30～99人	170	4.4	8,274	16.9	15,104	10.6	1,825	5.4
	306	7.6	15,737	22.8	155,414	13.7	9,876	
100～299人	50	1.2	7,448	15.2	41,463	28.7	5,567	2.5
	68	1.7	11,050	16.0	154,397	13.7	13,973	
300人以上	16	0.4	10,385	21.2	60,421	42.3	5,818	6.8
	23	0.6	17,237	24.9	680,821	60.2	39,498	
計	3,926	100.0	48,920	100.0	143,281	100.0		
	4,037	100.0	69,071	100.0	1,130,686	100.0		

出所；大分県『大分県の工業』各年より作成。

る。このことは第1に、地場の中小企業にとってはコンビナートを中心とした新産都建設があまりメリットを持たなかったことをいみする。表一8は大分県製造業における従業員規模別の事業所・従業員・出荷額の推移をみたものであるが、299人以下の中小企業の出荷額の全体にしめるシェアは40年の57.5%から51年の39.8%に低下している。1人当り出荷額の伸びを大企業と中小企業に

表一9 従業員規模別製造品出荷額(上段 昭和40年 下段 昭和50年)

従業員規模	大分県	全 国
9人以下	886千円 3,647	1,061千円 4,082
10～29人	1,451 6,159	1,850 7,429
30～99人	1,825 8,941	2,438 9,584
100～299人	5,567 11,022	3,256 12,502
100～299人平均	2,150 7,387	2,762 8,191
300人以上	5,818 29,475	9,171 18,760
平均	2,929 13,267	3,803 11,289

出所：『大分県工業』，通産省『工業統計年報』より算出

表一10 工業製品出荷額の目標と実績※(40年価格)

	40年実績	50年目標	50年実績	目標達成率
域 内	872.9	5,250	337.2	64%
域 外	560.6	5,304	172.9	32%
計	1,433.5	10,554	510.1	48%

※ 域内の50年目標は表一7による。域外の50年目標は『大分県基本計画』昭和45年による。50年実績の40年価格での実績は、41年、42年分は基本分類は別卸売物価指数でデフレートし、43年～50年は工業製品生産者物価指教(日銀『経済統計月報』)でデフレートした。

ついて比較すると前者の6.8倍の伸びに対して後者は4.0倍と格差が広がっている。中小企業の1人当り出荷額の大企業のそれに対する格差は40年の0.37から51年の0.23へと大きく広がった。ちなみに大分県における51年時点での299人以下の中小企業は全体の99.4%をしめ、従業員の75%がそこに吸収されており、依然として重要な地位を占めているのである。また、表一9は従業員規模別の従業員1人当り出荷額を全国と大分で比較したものである。これによると50年現在従業員1人当り出荷額が全国平均を超えるに至ったのは300人以上の大手企業のみであり、299人以下の中小企業に関しては依然とし

て格差をつけられていることがわかる。

いまひとつ重視しなければならない点は工業開発が新産都に偏重した点である。表-10は新産都域内・域外別の工業出荷額の推移を40年価格にひき直して示したものであるが、域外での立ち遅れが目立つ。これも、コンビナートを中心とした工業開発が内陸部への波及をもたらさなかったことのあらわれとみることができよう。

2) 商業

つぎに商業の状況はどうか。39年の商業統計調査では従業員9人以下の商店が95%を占め、10~29人で4%、30人以上は1%であり、大分県は小規模零細商店が圧倒的に多かった。51年の調査でも9人以下が93%、10~29人で5%、30人以上は1%であり、ほとんど変化がない。しかも表-11に示すとおり、規模別の従業員当たり販売額において大型店と小商店との間に大きな格差があり、中小商店の経営の厳しさをうかがわせる。また表-12は業種別の従業員あたり販売額を示したものであるが、全国平均との格差は依然として縮まっていない。

大分県の中小商店の経営を圧迫している一つの要因は大分市を中心とした都

表-11 従業員規模別商業の現状

従業員規模	項目	商店数	構成比 (%)	従業員数	構成比 (%)	年間販売額 (百万円)	構成比 (%)	従業員当り販売額 (万円)
1 ~ 4人		17,624	80.7	36,403	40.9	24,968	20.3	686
5 ~ 9人		2,763	12.7	17,473	19.6	26,710	21.7	1,529
10 ~ 29人		1,163	5.3	17,826	20.0	30,472	24.8	1,709
30 ~ 49人		173	0.8	6,273	7.0	12,725	10.3	2,029
50 ~ 99人		77	0.4	5,203	5.8	11,481	9.3	2,207
100人以上		30	0.1	5,903	6.6	16,710	13.6	2,831
合計		21,830	100.0	89,082	100.0	123,066	100.0	(平均) 1,381

出所：大分県『大分県の商業』昭和51年より作成。

市部への大型小売店の進出である。県下の大型小売店の売上げは昭和40年の49.2億円から51年の880.8億円へと約18倍も伸びており、⁽⁶⁾小売販売総額に対するシェアも5%から16%へと急速に伸びている。

いま一つの問題は商業における地域間格差が広がったことである。表-13によつてそのことをみると新産都域内のシェアは商店数、従業員数、販売額いずれも高まっており、従業員1人当り販売額も格差が広がっている。

表-12 業種別小売業従業員1人当り販売額

産業分類	(上段 昭和41年 下段 昭和44年)	
	大分県 (万円)	全 国 (万円)
各種商品	457 1,241	618 1,790
織物衣服、身の回り品	190 589	254 702
飲 食 料 品	175 457	239 602
自転車・自動車	185 1,010	153 1,151
家具・建具・什器	202 620	258 775
そ の 他	165 521	221 666
計	187 601	255 760

出所：『大分県の商業』および通産省『商業統計表』から算出。

よつてそのことをみると新産都域内のシェアは商店数、従業員数、販売額いずれも高まっており、従業員1人当り販売額も格差が広がっている。

かくして地場の中小企業は競争企業の県外からの進出、物価等の騰貴によつて苦境に立たされており、収益性、安全性、生産性のいずれをみても全国レベルとの格差がいちじるしい(表-14)。

もともとぜい弱な経営基盤を持っていた大分県中小企業にとって、新

表-13 新産都域内・域外別の商業の状況

	(上段 昭和39年 下段 昭和49年)	
	域 内	域 外
商店数(軒)	6,979(37%) 8,440(41%)	11,955(63%) 12,346(59%)
従業員数(人)	31,477(48%) 44,727(53%)	33,575(52%) 39,558(47%)
年間販売額 (百万円)	105,852(61%) 566,744(67%)	68,400(39%) 278,984(33%)
1人当り 販売額 (万円)	336(100) 1,267(100)	204(61) 705(56)

出所：『大分県の商業』より算出。

産都建設がかえつてそのぜい弱性を克服しないままこれらの経営環境をより厳しくしていた上に48年10月以降の不況が追いつちをかけることになった。表-15は48年以降の倒産の推移を示したものであるが大分県では53年

表-14 大分県中小企業の経営指標

	収益性 (%)		安全性 (%)		生産性 (万円)
	営業利益 経営資本	営業利益 売上高	自己資本 総資本	固定資本 長期資本	年間生産高 従業員数
建設業	2.5 (5.6)	0.9 (2.7)	15.7(20.1)	128.0(77.8)	1,279(2,067)
製造業	0.2 (1.2)	0.0 (0.0)	20.8(27.9)	109.3(74.8)	709 (954)
小売業	2.1 (5.0)	0.9 (2.1)	49.9(36.8)	58.1(67.8)	6,633 (20,413)

出所：大分県中小企業総合指導所，昭和51年版。

には件数でも負債総額でも史上最高の倒産が発生した。また、48年を基準にした倍率でも件数で4.7倍、負債総額で16.3倍と全国平均の1.9倍、3.5倍をはるかにしのぐすさまじい数となった。しかもその9割以上が資本金1,000万円未満の中小企業である。また、48年から52年累計で業種別の倒産状況をみると(表-16)、土木建設・関係工事がもっとも多いのが目立つ。

表-15 企業倒産の推移 (百万円)

年次	大分県		全 国	
	件 数	負 債 額	件 数	負 債 額
昭48	49	3,656	8,202	705,356
49	146	10,120	11,681	1,649,005
50	146	23,154	12,606	1,914,645
51	171	14,211	15,641	2,265,778
52	223	32,383	18,471	2,978,061
53	232	59,624	15,875	2,475,635

東京商工リサーチ調べ、負傷額1,000万円以上。

率を示したものであるが、一部を除いてその比率が高く、とくに新産都開発局についてはほとんど100%Aランク発注といってよい。Aランクはほとんど大手企業であるから、中小企業はほとんど下請、孫請の関係によってしか発注を

この点に関連して
 付言しておかなければならないのは、新産都建設を中心とした公共事業の県内土木・建設業への波及効果の問題である。
 表-17は53年4月～8月における大分県の公共事業のうちでAランクの占める比

表-16 大分県業種別倒産状況 (48~52年累計) 金額 百万円

	鉄鋼 金属	機械 器具	繊維	化学 石油 製品	食品	木材	土木建 設、関 連工事	窯業 土石	運 輸 サービス 不動産	印刷雑貨 スーパー 他	合 計
件数	18	53	21	20	59	40	316	26	103	79	735
負債 額	2,790	4,768	1,601	994	12,452	6,337	13,515	2,855	11,661	19,161	83,324

(出所；表-15に同じ。)

受けることができない。大分合同新聞は県北で20数人の従業員をかかえる土木の中堅業者の話をつぎのように紹介している。「大手はいいよ。うちら中堅以下は、工事がうんと発注されても、実際は業者間で請負金額をめぐるギリギリのタタキ合いになる。もうけはほとんど出ない。でも工事をとって、資金を回転させておかないことにはいつ倒産の憂き目に会うかわからない状態ですわね」。

表-17 大分県工業発注額のうちAランクのしめる比率

	土 木 建 築 部	農 政 部	林 業 水 産 部	教 育 部	新産都開発局	
					一般会計	特別会計
土木工事	71%	92%	83%	—	90%	100%
建設工事	99%	44%	—	80%	—	—
電気工事	98%	—	—	100%	100%	—
管 工 事	99%	99%	—	—	100%	100%

公共事業の波及効果の面でいま一つ指摘されなければならないことは、工事の重点が土木工事に偏重していることである(表-18)。この表からも発注のAランク偏重が明瞭であるが、84%が土木に集中している。土木が第一次下請けにとどまり資材購入の面でも波及効果が弱いのに対して、建築は広いすそ野を持っており波及効果の面では土木と比較にならないといわれている。これらのことを考え合わせると、土木中心の新産都建設は地場中小企業へのメリットや全般的な波及効果が弱いといえる。

表一18 等級別工事発注状況 (53年4月～8月末)

金額 百万円

ランク	土 木		建 築		電 気		管		計	
	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額
A	254	20,882	45	4,661	39	483	61	1,222	899	27,248
B	395	3,870	16	179	4	11	2	8	417	4,068
C	285	823	6	39	—	—	1	2	292	864
D	209	294	22	89	—	—	—	—	231	383
計	1,643	25,869	89	4,968	43	494	64	1,232	1,839	32,563

3) 農・漁業の概況

農 業

まず、大分県農業についてみることにしよう。表一19に示すように昭和35年から53年にかけて農家戸数は30,500戸減少した反面（専業農家は26,600戸，第一種兼業農家は30,900戸の減少），第二種兼業農家は27,000戸増加して農家戸数の7割近くを占めるに至った。この間農家人口は711,741人（35年）から397,920人（53年）へ313,800人の減少，農業就業人口は240,674人（35年）から130,990人（53年）へと109,684人の減少をみた。農家一戸当り耕地面積は35年の0.74haから50年の0.84haへ若干増大したものの50年の全国平均1.14ha，九州平均0.94haよりも低く，依然としてその零細性を脱却しえていない。耕地利用率は109.8%（52年）で九州最下位である。

表一19 農家戸数の推移

種別 年次	総農家 戸数	専業農家 (%)	第一種兼業農家 (%)	第二種兼業農家 (%)
35年	128,683	43,434 (33.8%)	44,245 (34.4%)	40,977 (31.8%)
40年	117,939	30,173 (25.6%)	40,010 (33.9%)	47,579 (40.4%)
50年	101,071	15,044 (14.9%)	25,871 (25.6%)	60,140 (59.5%)
53年	98,200	16,860 (17.2%)	13,320 (14.0%)	68,020 (69.3%)

出所：九州農政局『大分農林水産統計年報』

農家経済の現状についてみると、農業粗生産額では九州4位の地位から50年には最下位に落ちこんだ⁽¹⁹⁾(表-20)。農家一戸当り所得では40年当時は九州平均よりも高く、全国レベルの90%のところに位置していたが、50年になると九州平均以下に下がってしまい全国に対する格差も77%へと大幅に低下している(表-21)。この表からは、大分県農家は急速な兼業化(とくに第2種)にせめられて農業所得の相対的減少を農外所得によって補ってきたものの、全体として所得を大きく落ちこませて苦境に立っていることがうかがえる。

県農業の衰退ぶりは表-22によってもうかがわれ、農業依存度、家計充足率、生産性のいずれの指標をとってみても落ちこみが激しい。

表-20 九州各県の農業生産額(100万円)

年次		40年	50年
県別			
大分		49,654	129,747
福岡		85,776	231,184
佐賀		48,639	133,015
長崎		44,777	134,162
熊本		182,233	296,124
宮崎		47,651	191,768
鹿児島		78,265	271,365

漁業

漁業所得は40年69万6,000円に対し50年には188万7,000円へと10年間に名目で2.7倍に伸びたが全国平均では40年79万円から50年の318万1,000円へと4.0倍に伸びたのにくらべると、絶対額も低いうえに格差が拡大している。その主たる原因は漁業収入の伸び悩みであり、40年から50年に

出所：『大分県農林水産統計年報』

表-21 農家一戸当りの所得の推移

年次	大分県		九州		全国	
	所得	農外所得の%	所得	農外所得の%	所得	農外所得の%
40年	68.8万円	57.9%	65.7万円	45.4%	76.1万円	58.3%
50年	261.7万円	74.3%	278.3万円	63.8%	341.4万円	66.4%

出所：『大分県農林水産統計年報』

表一22 県農業経済指数 (上段 昭和40年
下段 昭和50年)

	農業依存度 (%)	農業所得による 家計充足率 (%)	農業生産性	
			農業労働10時 間当り生産額	経営耕地10 a 当り生産額
大分県	48.3% 25.7%	57.1% 30.0%	1,104円 3,646円	42,300円 83,300円
九州	54.6% 36.2%	66.8% 45.2%	1,178円 4,171円	42,500円 113,300円
全国	48.0% 33.6%	55.8% 43.2%	1,263円 5,251円	36,600円 104,200円

出所：『大分農林水産統計年報』

かけて名目で2.15倍にしか増加しておらず他方家計費は2.84倍に増大した。その結果漁業所得による家計費充足率は37年から39年にかけての81~83%台から40年の104%、42年には142%のピークを超えたあとずっと低下しつづけて45年112%、48年87%、49年84%、50年89%へと低下している。⁽¹⁰⁾

大分県漁業の相対的不振には種々の要因が考えられるが、ここでは、40年以降の瀬戸内海の汚染の進行とくに39年にはじまる大分新産都建設による別府湾を中心とした埋立てによる藻場のそう失、海洋汚染の進行を指摘しておきたい。大分県では46年ごろから赤潮による被害が増加し、46年14件、47年20件、48年29件、49年24件、50年35件、51年41件と増大を続けている。⁽¹¹⁾

4 人口・雇用

表一23は県人口の予測と実際を示したものである。これによると新産都域内人口が計画より8万人下まわったことが目立つ。これは、コンビナート建設を基軸とする工業開発が人口吸収力の面で予想よりも小さかったことを物語る。他方この間人口増のあった市町村は大分市11.3万人、別府市2.6万人、佐伯市の1,500人の三市のみで大分市への人口集中がはげしいのが目につく。⁽¹²⁾残りの55市町村はすべて人口が減少しておりそれらの市町村の人口は全体でこの間に20万人減少した。これは、新産都建設が大分市に集中したことおよび周辺市町

村の農漁業を中心とする地域産業の不振の結果とみることができる。このことは一方ではのちにみるように大分市における過密問題を生み出す一方周辺部における深刻な過疎問題を発生させた。大分県の委たく調査による「過疎地域振興特別調査「中間報告」(本年1月)によれば、大分県の過疎率は74.1%で全国の34.1%を大幅に上まわり、全国一の水準となっている。またこの報告書では、過疎化の激しい原因として①県政の重点が大型計画に偏っていること②過疎地域に応じた農業開発がなされていないこと③きめ細かな複合経営の指導に欠ける面があったことなどをあげている。

表-23 大分県人口の計画と実際

	昭和35年	昭和50年目標(A)	昭和50年実績(B)	(A)/(B)×100%
新産都城内	44.6万人	64万人	56.3万人	84
域外	79.4万人	63万人	62.6万人	99
全県	12.4万人	127万人	118.9万人	94

出所；大分県『大分地区新産都基本計画改定関係参考資料』昭和51年および『大分県統計年鑑』

つぎに就業人口であるが、その計画と実績は表-24の通りである。この表をみると、第一次産業の就業人口は域内・域外ともに見通しよりも減少し、第二次産業については域外ではほぼ計画通りの就業人口増をみたが域内では計画を5万人以上下まわった。このため、第三次産業の就業人口が域内・域外ともに見通しを2万人、2万5千人上まわったことによってその減少分がつぐなわれる格好となった。域内第二次産業で目標を大きく下まわったのは、さきにふれたように、機械工業など雇用効果の大きい産業の誘致・振興に失敗したことが主たる理由である。

ここで最近における大分県の雇用情勢についてふれておこう。県全体の有効求人倍率は40年の0.29からしだいに上昇しはじめ45年に0.50、48年には0.79となったが、49年0.66、50年0.48、51年0.46、52年0.40と急速に低下してきてい

表-24 大分県就業人口の見通しと実績

		50年計画 (A)	50年実績 (B)	(B)/[A]×100%	35年実数
城 内	第一次	32,000人	31,000人	103.1	68,949
	第二次	117,000	64,000	55.8	36,900
	第三次	138,000	160,000	127.5	91,964
	計	287,000	255,000	88.9	197,855
城 外	第一次	115,000	110,000	104.3	214,830
	第二次	70,000	73,000	104.3	53,781
	第三次	108,000	124,000	114.8	102,102
	計	293,000	307,000	104.8	370,767
県	第一次	147,000	141,000	104.1	283,779
	第二次	187,000	137,000	73.3	90,681
	第三次	246,000	284,000	115.4	194,066
計	580,000	562,000	96.9	568,622	

出所：『大分地区新産都建設基本計画の概要』昭和40年および
『大分地区新産都改訂関係資料』、『大分県統計年鑑』より作成。

る。完全失業者（失業率）は35年5,078人（0.9%）、40年9,026人（1.6%）、45年9,890人（1.7%）、50年14,917人（2.6%）、53年9月で21,119人（3.7%）と増加の一途をたどっている。さらに、総理府「就業構造基本調査」（表-25）によると県下で何らかのいみで職を求めている人は16万5,000人にのぼり、労働力人口57万7,000人の約3割が職を求めていることになる。いま一つ雇用問題で指摘されるべき点は、地域格差の問題である。表-26によれば求人倍率に大きな地域間のバラツキがあることがわかる。県南、県北等過疎地域の開発が急務とされるゆえんである。

文部省は最近53年度大卒者の流動状況を発表した。それによると県内就職率32.5%（九州で5位、全国平均44.5%）、帰化率3.7%（九州7位、全国平均27.4%）、Uターン率35.2%（九州6位、全国平均45.1%）と大卒者の定着

率がきわめて悪いことが明らかにされた。

表—25 大分県民の就業希望の構成 (千人)

	合計	男	女
I 無業者の就職希望	97	17	81
求職者	34	9	25
非求職者	63	8	56
II 就業者の転職希望	37	21	17
業主・家族従業者	7	3	4
雇用者	31	18	13
III 就業者の追加就業希望	31	18	10
業主・家族従業者	11	6	5
雇用者	20	15	5
IV 合計	165	56	108

総理府『就業構造基本調査』昭和52年7月。

表—26 県内(職安管内)の有効求人・求職の現状 (53年3月)

職安管内	有効求職	有効求人	求人倍率
全 県	18,208	7,694	0.42
大 分	7,114	3,212	0.49
別 府	2,979	1,231	0.41
中 津	1,019	807	0.79
日 田	1,614	716	0.44
臼 杵	1,027	395	0.38
佐 伯	2,124	603	0.28
宇 佐	1,459	572	0.39
三 重	872	153	0.18

ている。

つぎに、県民1人当り県民所得(実質)の推移を国民所得のそれと対比して

5 所 得

表—27は実質県内総生産の動きと実質国民総生産の動きを対比したものである。新産都建設の一つの目標が1%経済の達成ということであったが、コンビナートを中心とした新産都建設の結果、かえって対全国格差が0.88%から0.78%へと0.1%だけ拡大してしまっているのである。これ

は、コンビナート企業の所得創出力の弱さおよび県内地域産業の不振の全体的結果ということができる。大分県は基本計画(45年)において、表—28に示される産業別生産所得の見込みを立てていたのであるが、50年実績をみると第三次産業を除いて目標におよばず、第二次産業とりわけ製造業の目標達成率はわずか24.5%にしかすぎない。コンビナートを中心とした工業化の持つ所得創出効果がきわめて小さいことが如実にあらわれ

表-27 実質県内総生産および実質国民総生産（45年価格）

年 度	40	41	42	43	44	45
大分県 (100万円)	366,669	400,067	442,008	477,968	545,914	601,864
成 長 率 (%)		9.1	10.5	8.2	14.2	10.2
全 国 (億円)	41,592	46,219	52,258	58,904	65,368	72,144
成 長 率 (%)		11.1	13.1	12.7	11.0	10.4
対全国比率 (%)	0.88	0.87	0.85	0.81	0.84	0.83
年 度	46	47	48	49	50	51
大分県 (100万円)	651,719	711,682	768,643	729,569	735,772	773,093
成 長 率 (%)	8.3	9.2	8.0	△ 5.1	0.9	5.1
全 国 (億円)	77,400	84,981	90,435	90,268	93,389	98,691
成 長 率 (%)	7.3	9.8	6.4	△ 0.2	3.4	5.7
対全国比率 (%)	0.84	0.84	0.85	0.81	0.79	0.78

出所『県民所得推計結果表』および『国民所得統計年報』より作成。

表-28 産業別生産所得の見込みと実績（百万円），40年価格

	昭40年度 実 績	昭50年度 目 標 (A)	昭50年度 実 績 (B)	昭51年度 実 績	(B)/(A)× 100 %
第一次産業	48,106	98,500	52,850	54,303	67.3
農 業	28,868	52,200	31,820	31,799	61.0
第二次産業	51,396	281,400	101,161	106,384	35.9
製 造 業	32,251	231,200	56,555	63,530	24.5
第三次産業	116,865	278,100	291,225	304,758	104.7
計	216,367	638,000	445,230	465,444	70.0

出所；『大分県基本計画昭45年および『県民所得推計結果表』昭和51年度より算出。

50年度および51年度の実績は、名目額を総合物価指数（40年=100として50年225.7、51年240.2）でデフレートしたものである。

みよう（表-29）。これによると、40年から51年までに1人当り県民所得は実質2.21倍に増加したが、対全国格差は48年以降の不況の影響が大きく、40年当時のレベルにもどっている。また、名目額でも表-30にみるよう

表-29 1人当り実質県民所得の推移 (45年価格)

区 分	40年度	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51
大分県 (千円)	249	263	294	318	351	380	415	458	503	524	526	550
伸 び	100	106	118	128	141	153	167	184	202	211	211	221
格差 (県/国)	74	71	71	68	69	67	70	72	76	77	74	74

出所：表-28に同じ。

表-30 1人当り県民所得 (名目)

	昭和40年度	50年度	51年度
大 分	186千円	905	986
宮 崎	183	864	972
青 森	181	842	970
熊 本	180	933	1,076
岩 手	176	888	1,004
鳥 取	176	881	987
鹿 児 島	153	828	949
沖 縄	141	864	910

出所：経済企画庁『地域経済要覧』

に40年度当時は全国40位であったが50年度には41位、51年度には43位に順位を低下させてしまった。

1人当り県民所得は平均概念であり、その分配状況を示したのが表-31である。この表でみると、個人業主所得や雇用者所得および賃金が1人当り県民所得の伸びに追いついていないことがわかる。

表-31 1人当り個人業主・雇用者・県民所得の伸び

種 別	年 度	49		50	
		各 目	実 質	名 目	実 質
個人業主所得	100	376	184	367	161
雇用者所得	100	382	187	453	199
(賃 金)	(100)	(357)	(174)	(416)	(183)
県 民 所 得	100	454	214	486	211

出所：『大分県統計年鑑』および『県民所得推計結果表』（賃金については、常時30人以上の常用労働者を雇用する全事業所<サービス業を除く>についての金額である）より作成。実質個人業主所得および雇用者所得については消費者物価指数（大分市）をデフレーターとして用いた。

このことは、所得分配上の不公平がすすんだことを意味するものにほかならない。表-32は実質賃金を大分と全国とで比較したものだが、賃金格差はよりいっそう開いている。

表-32 大分県、全国の実質賃金指数

項 目		年 次					
		40	41	42	43	44	45
大 分 県	名目賃金(円)	34,116	38,061	42,417	46,756	54,918	63,884
	消費者物価指数	100	105.9	110.7	119.6	124.6	135.1
	実質賃金指数	100	105.3	112.3	114.6	129.2	138.6
全 国	名目賃金(円)	39,360	43,925	48,714	55,405	64,333	74,436
	消費者物価指数	100	105.1	109.3	115.1	121.2	130.5
	実質賃金指数	100	106.2	113.2	122.3	134.9	144.9
項 目		年 次					
		46	47	48	49	50	
大 分 県	名目賃金(円)	74,122	86,241	95,201	121,912	142,099	
	消費者物価指数	141.2	148.7	167.0	204.6	227.8	
	実質賃金指数	153.9	169.7	167.1	174.7	182.8	
全 国	名目賃金(円)	85,120	98,528	120,430	151,694	174,161	
	消費者物価指数	138.4	144.7	161.7	201.2	225.0	
	実質賃金指数	156.3	173.0	189.2	191.6	196.7	

出所：労働省「毎月勤労統計調査」および総理府統計局「消費者物価指数」。ただし賃金は、30人以上雇用の常用労働者を雇用するサービス業を除く事業所の常用労働者1人平均月間給与と額。

6 地方財政と県民の生活環境

新産都建設は、誘致企業ならびにその従業者からの税収を増大させた反面、産業基盤整備ならびに人口急増地域を中心とした生活基盤への財政支出の急増をまねき、地方財政を窮地に追いやった表-33は、大分県の新産都建設による

財政収支を示したものであるが、実質差引き 200億円以上の負担増となっており、新産都の建設は県財政を圧迫したといえる。また、人口急増都市大分市のそれを示したのが表一34で、大分市でも同様の結果となっている。

表一33 新産都建設と大分県財政

新産都建設による県税の増収額（昭和39—48年）	87億 8千 7百万円
県の新産都建設投資額（昭和39—49年）	724億 8千 7百万円
建設投資のうちの資金回収額	497億 4千 5百万円
「実質」投資額	227億 4千 2百万円

出所；奥田宏司「大分新産都と大分県・市財政」大分大学経済研究所『研究所報』第12号。

表一34 新産都建設と大分県財政

新産都建設による市税の増収額（昭和39—50年）	140億 8千 7百万円
市の新産都建設投資額（昭和39—50年）	361億 3百万円
建設投資のうち資金回収額	173億 5千 万円
「実質」投資額	187億 5千 3百万円

出所；前表に同じ。

表一35 大分新産都建設の進捗状況（生活関連）

	計画（39年～50年）	実績（39～50年）	達成率
住宅（公的資金）	34千戸	20千戸	59%
住宅用地	682ha	450ha	66%
公共下水道 （処理区域面積）	9,135ha	552ha	6%
上水道給水能力	201×10 ³ m ³ /d	187	93%
保育所定員増	4,225人	3,465人	81%
職業訓練施設定員増	1,220人	240人	20%

出所；『大分地区新産都計画改訂資料』昭和51年，
『大分地区新産都にかかると事業進捗状況および問題点』昭和50年，
『大分地区新産都建設基本計画前期計画書』昭和41年。

表—36 生活環境の整備状況

区 分		年次	単位	大分県	九 州	全 国	
道 路	国 道	舗改 装 率	49	%	91.7	92.3	91.7
		舗改 装 率	49	%	74.5	81.3	84.9
	県 道	舗改 装 率	49	%	65.5	64.7	66.1
		舗改 装 率	49	%	39.8	46.5	53.7
	市町村道	舗改 装 率	49	%	37.8	31.0	24.2
		舗改 装 率	49	%	21.6	21.8	31.0
人口千人当り道路延長		49	km	12.0	10.3	9.7	
住 宅	持 ち 家 率 1 人 営 当 り 宅 量 比	率	48	%	66.6	64.5	59.6
		率	48	%	6.94	6.24	6.61
		率	49	%	4.6	5.5	4.8
公 園	1 人 当 り 都 市 公 園 面 積	49	m ²	2.6	3.4	3.2	
し尿処理	収 集 率 術 生 処 理 率	率	49	%	47.5	58.7	56.3
		率	49	%	61.1	57.8	74.5
ごみ処理	収 集 率 施 設 処 理 率	率	49	%	55.3	65.8	76.7
		率	49	%	29.0	28.2	43.0
上 下 道 普 及 率 公 共 下 水 道 普 及 率		率	49	%	72.9	76.5	86.7
		率	49	%	5.2	—	20.5
福祉施設	65才以上老人の老人ホーム収容率 人口1万人当り保育所定数	率	50	%	2.1	2.0	1.5
		数	50	人	136	159	152
社会教育施設	人口1万人当り公民館・市民会館数 人口10万人当り図書館数 人口10万人当り体育館数	数	49	箇所	1.6	1.1	1.0
		数	49	箇所	0.75	0.77	0.86
		数	49	箇所	0.83	1.31	1.09
学 校 教 育 施 設	幼 稚 園	収容率(保育所も含む) 同上うち公立幼稚園	50	%	75.7	64.8	62.4
		収容率(保育所も含む) 同上うち私立幼稚園	50	%	29.0	8.4	11.3
	小 学 校	非木造校舎面積比率	50	%	56.0	95.2	63.8
		プール設置学校比率	50	%	54.3	56.0	55.6
	中 学 校	非木造校舎面積比率	50	%	56.8	60.0	64.7
		プール設置学校比率	50	%	39.4	48.1	47.9
高 校	非木造校舎面積比率	50	%	75.3	78.1	80.7	
	プール設置学校比率	50	%	54.4	59.0	45.7	
医 療	人口10万人当り 人口1万人当り 人口1万人当り 人口1万人当り	当りりり 病 院 数	49	箇所	11.29	11.34	5.52
		当りりり 病 院 数	49	床	128.67	138.75	104.21
		当りりり 病 院 数	49	人	11.34	13.53	11.67
		当りりり 病 院 数	49	人	37.96	40.98	30.59
安 全	人口1万人当り 人口1万人当り	警察官数	51	人	14.2	16.8	17.6
		消防職員数	48	人	8.6	6.7	8.2

出所：大分県「大分県長期総合計画概案」8ページ。

つぎに生活環境の整備の現状についてであるが、公共投資の重点がいきおい新産都関連中んずく産業基盤整備に偏重したことならびに財政状況の窮迫によって、いわゆるシビルミニマムを構成するといわれる県民生活にかかわる種々の施設の整備が立ち遅れている。表一35は新産都域内の生活環境施設整備の進捗状況を示したものであるが、全般的に整備の立ち遅れを示しており、とくに都市生活に必須の条件たる下水道の整備は6%しか進捗していない。

表一36は大分県の生活環境の整備状況を九州、全国と比較したものであるが、道路改良、公園、し尿、ごみ処理、上下水道、保育所、図書館、体育館、学校施設など数多くの項目で立ち遅れが目立っている。

また大分市の行政水準においても、し尿収集率、保育所収容率、老人ホーム収容率は県下11市中で最低、小学校の危険校舎学校比率、屋内運動場不足学校比率では10位など、全般的に生活環境の整備が人口の増大にみあって行なわれていない状況にある。

7 まとめと今後の課題

大分新産都の建設は、コンビナート企業の誘致を基軸にした典型的な拠点開発であったといえることができる。しかしながら世上よくいわれる新産都の優等生という言葉とはうらはらに、大分新産都建設の推進は、拠点開発方式が持っている種々の弊害をもっとも顕著に露呈する結果となった。すなわち、鉄鋼と石油・石油化学コンビナートを基軸とする新産都の建設は大分県工業における急速な重化学工業化をもたらしたものの、機械工業を中心とする関連加工産業が育たず、県外からのコンビナート協力企業の進出ともあいまって地場中小企業を潤すことができなかった。商業についても大分市の人口増加を見込んでの大手スーパーの進出、百貨店は店舗拡張が相つぎ、地場商店は零細な経営規模のまま苦境に立たされている。農・漁業についても「農工併進」のかけ声むなく低迷ないし衰退をたどっている。雇用機会も計画通りには増大せず、雇用者所得、県民所得は依然と低水準にあり、かえって全国との格差を広げている。税収も思うにまかせず、県民の生活環境の整備はいっこうにはかどっていない。

ない。

他方、大分臨海コンビナートは資源多消費型・素材供給型の巨大コンビナートであるため、水や土地、海岸線という、地方にとっては貴重な天然資源の大きな部分を独占的に利用する一方、大分市周辺の大気や別府湾・豊後水道の海域にとって大きな汚染源となっており、これら両者のいみから、これらコンビナート企業の活動はすでに環境容量を超えているといわねばならない。

三全総では定住圏構想や田園都市構想など地域視点に立った開発構想が打ち出されているにもかかわらず、その九州版の中で大分県の主要な開発プロジェクトとして別府湾における石油精製と東岸部（豊後高田市）における石油蓄備・精製をあげているのはまさに問題であるといわねばならないし、新産都の二期計画についても、これらの総括に立った根本的見直しが必要である。

今後の開発に当たっての柱となるべきものとしては以下のようなものになるう。

- (1) 新産都一期背後地の公害防止をふくめた生活環境の整備。そのためには公共事業の重点を生活関連投資中心に切りかえる必要がある。生活関連への投資は雇用効果や波及効果の面からも土木を中心とする産業関連投資よりもメリットが大きいので、その面からも推奨される。
- (2) 生産基盤への公共投資では、衰退の一途をたどる農・漁業基盤への重点投資をはかって県の一次産業の振興をはかり所得の増大、過疎化の防止につとめるべきである。
- (3) 大手スーパーの無秩序な進出の防止など、地場企業と競合する企業進出については選別を行うと同時に、大手企業による地場発注の増大、下請企業の取引条件改善のための指導を強める必要がある。また地場企業の共同化や設備の近代化等を促進するために公的資金による融資制度を拡充する必要がある。
- (4) 今後の企業誘致にあたっては、雇用効果、付加価値生産性、地場産業、企業との関連性、公害の有無、地方資源の利用度等、総合的な観点から慎重な選択を行うべきであろう。

- (5) 企業誘致をふくめて、今後の地域開発にあたっては、行政当局は十分な情報を地域に提供し、住民の合意にもとづいた地域の主体性を基礎において進めていくという、住民の創意にもとづいた方式をとるべきであろう。

注

- (1) 大分、別府、杵築の三市と日出、野津原、狭間、庄内、湯布院、佐賀関、犬飼の七町をふくみ、1965年で県人口 118.7万人の39%、県内就業人口55.7万人の46%、県総面積6,325km²の18%、県内工業出荷額 1,433億円の60%、県内生産所得 2,161億円の44%を占めていた。
- (2) 宮本憲一『日本の環境問題』有斐閣 昭50年246ページ。
- (3) 1977年3月政府によって承認を得た新産都改訂計画は、6～8号地埋立計画の大幅変更部分その根幹としている。その内容は次表の通りである。6号地に関しては

団地名	基本計画(昭40策定)			団地名	改定計画(昭52承認)			
	造成年度	面積(ha)	予定業種		造成年度	面積(ha)	予定企業	
6号地	昭43～45	243.0	機械関係 (杵築市)	6号地	昭46～56	321.7	九石、昭電 三菱重工	
7号地	45～47	116.0		7号地A	47～54	174.6	34.0	三井造船
				B				中小企業団地
8号地	41～50	115.6	7号地C	53～60	131.4	帝人		
			8号地	53～55	298.5	昭石		
計		474.6				975.0		

(注) 7のCおよび8をいわゆる「8号地」という。出所『大分地区新産都建設基本計画(案)の概要』昭51年。『大分地区新産都建設基本計画』昭40年。

造船を予定して 322haに拡大されて48年から造成中であるが現在進出を予定している三菱重工(造船)についてはほぼ絶望的といわれている。7号地についてもA・B両地区で 209haに拡大されて52年に完成をみたが、A地区進出予定の三井グループの造船は立ち消えになる可能性が高く未だ立地をみていない。B地区は中小企業団地であるが現在契約したのは大分製作所(製缶、鉄骨) 18,958m²、住友セメント 3,000m²、大分菱光コンクリート 3,408m²、臨海産業(骨材) 3,306m²の4社計28,672m²にすぎず現在売出中の21.8haの87%が売れ残っている。機械の進出が予定されていた杵築沖の8号地計画は完全に立ち消えとなり、それにかわって改訂計画では佐賀関町神崎海岸の7号Cおよび8号埋立計画(430ha)が加えられ、これに帝人、

昭石の立地が予定されている。

- (4) 『基本計画』33ページ。
- (5) 改定計画では内陸部工業用地計画は28.5haとその規模が大幅に縮小されており、内陸部工業開発の構想は一期計画にくらべて大きく後退した格好になっている。
- (6) 改定計画では6～8号地の企業立地を想定して12.3万t/日の供給能力を持つ矢田ダムの建設が大野川上流に計画されているが、現地の反対運動でストップしたままである。
- (7) コンビナート企業の出荷額は51年度で九石1,768億円、九電310億円、昭電グループ1,270億円、新日鉄化学160億円、新日鉄1,900億円計約5,400億円となり（聞きとり調査による）他方、51年における新産都域内工業製品出荷額は約8,063億円（『大分県の工業』）であった。
- (8) コンビナート企業の従業者は聞きとりによる。また域内従業者数は『大分県の工業』による。
- (9) 大分県『環境保全の現況と対策』昭50年。
- (10) 『改訂参考資料』16ページ。
- (11) コンビナートの年間電力消費量は新日鉄が237.9億KWH、九石0.7億KWH、新日鉄化学5.8億KWH、昭電49.9億KWHで合計294.3億KWH（各社聞きとり）、供給量は九電大分営業所（大分市、臼杵市、津久見市、大分郡、竹田市、直入郡、大野郡、熊本県の一部）の大口電力供給量124億KWH、大分共同火力の新日鉄供給分162.4億KWH、鶴崎共同動力の49.9億KWHを合計して336.3億KWHとした。
- (12) 新日鉄230億円、昭電211億円、九電65億円、九石160億円、新日鉄化学5億円（聞きとりによる）。
- (13) 『大分県の工業』昭52年より。
- (14) 拙稿「大分新産都建設と地域経済」大分大学研究所報第12号参照。
- (15) 大分県建設専門工事業団体連合会は元請け団体の大分県建設業協会に対して51年に①専門工事施行単価の適正化②工事代金中労務費の現金支払い③資材費の約手サイトを90日以内とし、それ以上の場合は金利負担すること④下請け代金中に一般管理費を入れることなどを内容とする陳情を行っている（大分合同新聞52年1月20日付）。
- (16) 『統計おおいた』
- (17) 大分合同新聞53年3月16日付。
- (18) 52年の大分県農業粗生産額は1,476.4億円で長崎県を抜いて九州6位となったが、農家一戸当たりでは依然として最下位である。
- (19) 『大分農林水産統計年報』より。
- (20) 『大分の水産』昭51年版より。

- (21) 大分市人口は35年20.5万人40年22.6万人50年31.8万人、52年末33.5万人。
- (22) 税収増の内訳は個人および法人の県民税、事業税、不動産取得税、料理飲食税、軽油取引税、たばこ消費税、自動車税からなっており、対象は39年以降大分県に進出した県外企業ならびにその従業者である。県の投資の内訳は工場用地、工業用水、道路、港湾、国土保全、住宅、下水道、教育、厚生施設、公園緑化等であり、資金回収額にふくまれている項目は工業用地売却、工業用水料金、住宅家賃等、病院収入である。
- (23) 市税増収を構成する項目は進出企業ならびにその従業者からの市民税、固定資産税、電気税及びガス税、軽自動車税、都市計画税から成っており、投資額を構成する項目は住宅、道路、上・下水道、教育、厚生施設、公園緑地その他となっている。資金回収項目は上・下水道、住宅である。

工場アパート・工場団地の課題

村 上 博

(神戸市経済局振興課長)

はじめに

昭和40年代の我が国経済は世界に類のない高度成長をとげ、これによって我が国の国民総生産はアメリカに次ぎ資本主義国では第2の規模に達した。この急速な経済の拡大と高密度社会の形成の中で公害問題、過密過疎問題等の高度経済成長の影の部分が表面化してきた。

この高度経済成長期に中小企業の工場集団化事業（工場アパート・工場団地）は全国的に急速に進行し、公的資金の助成による集団化事業をはじめとし、自主・集団化事業を含めると全国の各地域に出現した。

神戸市においても他都市に比べ早くから中小企業の振興策の有効な手段の一つとして工場集団化事業を推進し、工場アパート・工場団地の建設を進めてきたところである。

その後の我が国経済は昭和48年秋の石油危機を契機に昭和49年戦後初めてのマイナス成長を経験するとともに、その後深刻かつ長期にわたる不況に見舞われ、現在、回復基調にあるもののその回復テンポは鈍い。その中で中小企業は企業経営面、円高の影響、大企業との事業活動の調整など厳しい環境にさらされ、あらゆる局面において様々な対応を図らねば存立しえない状況におかれている。

本市のすすめてきた工場集団化事業もその例外でなく、このような経済環境の変化にともなう新たな対応が必要であろう。そのため工場集団化事業の今後の展開と方向をさぐるため ①工場アパート、工場団地とは ②工業をとりまく環境の変化 ③現状と問題点 ④今後の方向と課題に分けて検討したい。

1 工場アパート、工場団地とは

中小零細の製造業には一般に「町工場」といわれる形態のものが大半を占めている。これらの町工場は大部分が市街地の中に散在しており、狭い土地に住宅と工場が隣接して立地し、工場の拡張、作業環境の改善等が困難であるため将来の発展が阻害されている場合が多い。また最近の市街地の交通混雑によって日常の営業活動に支障をきたしている工場も多く、更に騒音・振動・ばい煙などの公害による社会問題を発生しているものも少なくない。また設備の

表-1 市内の工場アパート

名称	神戸印刷センター	阪神包装木箱	第1次共同ゴム工場神戸化学センター	第2次共同ゴム工場神戸シューズサークル	第3次共同ゴム工場神戸エントープライズ
制 度 金	中小企業振興(事)	中小企業振興(事)	公害防止(事)	公害防止(事)	公害防止(事)
所在地	東灘区魚崎浜町27-21(東部3工区)	東灘区深江浜町54(東部4工区)	長田区細田町5丁目2の28	長田区細田町5丁目2の3	長田区西尻池町1丁目2の3
業 種	印 刷	木箱製造	ゴム製品製造	ゴム製品製造	ゴム製品製造
企業数	13	11	14	7	5
敷地面積	3,360㎡	11,000㎡	4,027㎡	2,744㎡	2,893㎡
建物面積	5,410㎡	3,763㎡	10,250㎡	8,026㎡	7,588㎡
総事業費	4億2,000万円	3億3,000万円	4億6,800万円	4億3,300万円	4億9,400万円
名称	第4次共同ゴム工場神戸ハイランドシューズ	神戸機械センター	神戸鉄工センター	神戸メッキセンター	神戸埠頭梱包団地
制 度 金	公害防止(事)	公害防止(事)	公害防止(事)	公害防止(事)	公害防止(事)
所在地	長田区西尻池町1丁目3-26	長田区梅ヶ香町2丁目1-31	兵庫区明治通3丁目6	長田区梅ヶ香町2丁目1-16	生田区港島2丁目西物揚場背後地
業 種	ゴム製品製造	金属製品、機械器具製造	金属製品、機械器具製造	金属製品(メッキ)製造	梱 包
企業数	11	15	10	7	8
敷地面積	2,774㎡	2,271㎡	2,482㎡	2,978㎡	30,735㎡
建物面積	7,167㎡	3,300㎡	2,834㎡	4,321㎡	14,324㎡
総事業費	6億円	6億5,900万円	6億2,770万円	11億1,700万円	37億7,400万円

近代化，下請企業からの脱皮等新たな対応をせまられている企業も多い。

工場集団化事業とはこのような諸問題をかかえる中小企業者が同一目的を持って寄り集まり，協同組合等を結成して共同の力で計画的に工場アパート，工場団地を建設し，共同加工，共同検査，共同金融事業など各種の共同事業を実施して経営基盤の安定及び経営の近代化，合理化を図ろうとするものである。

一般的に工場アパートと呼ばれているものには平家建て棟割工場のもとのビル工場のような重層式工場のものがあり，前者の代表的なものとしては市内には輸出貨物の共同梱包工場があり，後者はゴム，ケミカルシューズ製造業の共同ゴム工場がある（表一）。一方，工場団地とは参加企業ごとの工場建屋を効率的に配置した工場群をさし市内では神戸鉄工団地，神戸木工センター，阪神鉄工団地がある（表二）。

表二 市内の工場団地

名称	神戸鉄工団地	阪神鉄工団地	神戸木工センター
制度資金	中小企業振興(事)	公害防止(事)一土地，中 小企業振興(事)一建物	中小企業振興(事)
所在地	垂水区伊川谷町潤和	垂水区 森友2丁目	垂水区多聞町小東山
業種	金属製品，機械器具製造	金属製品，機械器具製造	家具製造
企業数	31	22	34
敷地面積	69,566㎡	55,648㎡	55,123㎡
建物面積	27,839㎡	21,126㎡	16,196㎡
総事業費	11億9,700万円	20億円	5億円

こうした工場集団化事業として多数の企業参加のもとで工場アパート，工場団地を建設する主な目的，効果は次のとおりである。

- (1)工場の拡大，生産力の向上。適正な規模を計画的に建設しこれら工場の施設の近代化をはかり計画的，合理的な配置により生産力を向上させる。
- (2)信用力，販売量の増大。新しい環境の下で工場アパート，工場団地という工場のイメージアップが図られ，信用力がますます製品の販売量を増大させる。

(3)公害防止の推進，都市環境の浄化。市街地の住工混在地域から工場アパート，工場団地へ移転することにより都市環境，生活環境が改善され，又，新しい工場においては最新の公害防止設備を完備させ公害防止対策を推進する。

このように工場集団化事業は中小企業の振興のみならず他の分野での複合的効果も大きい。そのため国の政策として工場アパート，工場団地の建設事業について長期，低利な融資制度を設けるなどこの事業の積極的援助を講じ，本市においても中小企業の組織化及び各種融資制度の活用などについて指導を行っている。

2 工業をとりまく環境の変化

神戸市における工場集団化事業を考える上において神戸市における工業のあり方を抜きにしては考えられない。

ここでは①市内の工業構造に対する現状認識そしてそれをとりまく経済環境の変化及びその方向性の把握また②産業公害等立地環境面における問題に焦点をあててみる。

神戸市における工業構造の現状として①港を母体とする造船，鉄鋼，食料品，ゴム製品の4業種へのかたより②素材型工業の比率の高いこと③他の大都市にも見られる傾向であるが中小零細企業のウエイトが高くまたそれらの多くは下請企業として大企業との重層的構造関係にあること④ケミカルシューズ，清酒，洋菓子，洋家具，真珠などの地場産業の存在などがあげられる。

この認識に立って昨年12月答申のあった「神戸経済の将来ビジョンと振興策」（神戸市産業振興調査会）に従って工業をとりまく経済環境の変化並びにその方向性を探ってみる。まず第1に「需要構造の変化」つまりニーズの多様化による製品の量から質への転換の要請。第2に「国際経済情勢の変化」，中進国の追い上げ，円高傾向等特にケミカルシューズ産業にみられるようなより付加価値の高い製品の生産のための工業構造の高度化の要請があげられる。

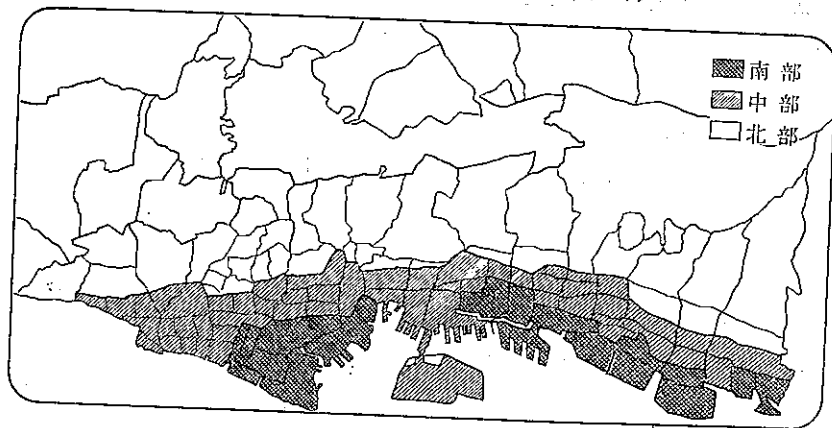
そしてこれらの要請に対応する方向として①鉄鋼，食料品等素材型工業の高

付加価値化②今後の成長が期待される機械工業を中心とする構造への転換③アパレル、ケミカルシューズ、清酒、洋菓子、洋家具など市民生活関連型産業の発展④下請企業から独立企業への転換⑤国際分業への対応が示されている。

一方、市民生活との調和という観点から立地環境をみると、全市域面積の約11%に相当する既成市街地に80.8%の工場が集中（昭和52年工業統計調査）それらが長田区の「真野地区」などにみられるように住工商の混在地域を生み出し産業公害、交通混雑等の都市問題を起している。

また、市内の工場分布をみると、既成市街地の大部分を包含する「中部地区」にその63.4%が立地していることが分かる（図-1、表-3）。また用途

図-1 工業のゾーン区分図（52年）



工業ゾーン区分 国勢統計区を単位として、「南部」、「中部」、「北部」と3つのゾーンに区分したものである。「南部」は工場等制限法に基づく制限除外区域ならびに、都市計画法に基づく工業専用地域をほぼ含む区域となっている。「中部」は商業と工業が併存している商工混合地域である。「北部」は住宅地域という地域的性格をもっている。

資料：工業統計調査（昭和52年）

別にみると住居系、商業系地域に全体の50%余の工場が立地し、それらの大部分が中小零細工場である。

その結果、市民からの公害に関する苦情件数もそれらの地域に多い（表-4）。

表-3 ゾーン別工場数

	工場数	従業者数
総数	6,140	124,187
南部	1,070	64,084
中部	3,889	43,851
北部	1,181	16,252

資料：工業統計調査（昭和52年）

以上述べてきたように神戸の工業、特に中小零細企業をとりまく環境はきびしく、これらに対応して生きのびていくには相当の努力が必要とされる。

表-4 工業の用途地域別公害苦情件数

用途地域	苦情件数 件数	構成比
住宅専用	9	3.1%
住宅	97	33.7
商業	39	13.5
準工業	89	30.9
工業	40	13.9
工業専用	5	1.7
その他	9	3.1
計	288	100

資料：「公害に関する陳情処理状況」
（昭和52年度，神戸市環境局）

3 工場アパート・工場団地の現状と問題点

本市では昭和40年当初から公害防止事業団資金及び高度化資金の制度融資（表-5）を利用して工場集団化事業の建設指導をはじめて以来10年余を経過した。その間に経済情勢の急激な変化もあり、このたび工場集団化事業の現状を把握し、その問題点を探るため参加企業に対してアンケート調査を実施した。

ここではその調査結果を報告するとともに工場アパート及び工場団地の効果、問題点等についてふれてみたい。

(1) 調査結果

調査の対象としたのは既設団地で内訳は工場アパート10団地、工場団地3団地計13団地であり、前者は既成市街地で主として重層式工場の形態をとり、また後者は郊外で平家・別棟式工場の形態をとっている。また規模別にみると工場アパートの平均敷地面積は6,526㎡で平均入居企業数は10社であるのに対し工場団地はそれぞれ60,112㎡で29社となっている。

表-5 高度化資金融資条件の概要

種類		工場等集団化事業	工場共同化事業
項目		事業協同組合、事業協同小組合、協同組合連合会、協業組合（工場共同化事業のみ）	
相手方			
要件		①組合員数が原則20社以上（特別の場合10社以上） ②原則として同一業種または相互に関連する製造業（加工修理工業を含む産業分類の同一中分類） ③参加企業は全て工場・事業場を一つの団地内に集団して設置すること ④参加企業の3分の2以上は従来施設の全部または一部を移転すること ⑤適切な共同事業を実施すること	①組合員数が10社以上 ②原則として同一業種または相互に関連する製造業（産業分類の同一細分類） ③参加企業の5分の4以上が従業員20人以下の小規模事業者であること ④工場建屋は原則として一棟建てすること ⑤適切な共同事業を実施すること
貸付条件	利率 償還 据置 助成割合	年2.7% 15年以内（元金均等年賦償還） 3年以内 65%以内	無利子 16年以内（元金均等年賦償還） 2年以内 80%以内
貸付対象		土地、建物（構築物を含む）機械設備（共同事業用と2名以上の組合員の協業化用）	

公害防止事業団融資条件の概要

種類		工場移転用地造成・譲渡	共同利用建物建設・譲渡
項目		協同（協業）組合、地方公共団体、大企業	
譲受人		協同（協業）組合、地方公共団体、大企業	
要件		①譲渡の対価の支払能力を有する者、②建設施設の管理運営に必要な資力、能力を有する者	
貸付条件	利率	年5.75%（中小企業、地方公共団体）、年7.0%（大企業）	
	償還	15年以内（元金均等半年賦償還）	20年以内（元金均等半年賦償還）
	据置	2年以内	
	助成割合	95%（中小企業、地方公共団体）、90%（大企業）	
	頭金	5%（中小企業、地方公共団体）、10%（大企業）	

まず集団化前と集団化後のメリット・デメリットについてふれてみると①資材の調達がしやすくなった②作業能率が向上した③金融機関に対する信用力が増大した④情報収集がしやすくなった⑤新規採用がしやすくなった⑥作業環境

工場アパート・工場団地の課題

がよくなった⑦従業員に対する福利厚生が向上した⑧公害防止を達成することができたなど多くの効果がでている。特に工場団地においては著しい（表一6, 表一7）。

表一6 工場アパート入居後の効果

工場アパート入居後の状況

項目	メリット・デメリット			都合の悪い点があった	項目	回答		
	効果があつた	変らな	い			はい	いいえ	
材料・資材の調達の上やすさは	50%	45%	5%		現在の作業面積が狭くて困ることがありますか	67%	33%	
機械化を図ることについては	60	32	8		組合員との付き合い により	良い仕入先が見つかりましたか	31	69
作業能率については	57	37	6			良い販売先が見つかりましたか	20	80
販売量の増加については	44	56	0			良い外注先が見つかりましたか	31	69
新規採用の上やすさは	56	35	9		組合、組合員との付き合いを煩わしいと思えますか	19	81	
賃金額の決定については	15	72	13		組合の理事会、集会に時間を多くとられて困ると思えますか	28	72	
作業環境の改善については	76	24	0		企業秘密がもれて困ると思えますか	19	81	
共同福利施設（浴場、休憩室、喫茶、食堂）の設置が従業員の採用、定着に役立っていますか	53	45	2		現在の工場立地先で良かったと思えますか	84	16	
公害防止対策に関しては	82	18	0		公害防止事業団又は中小企業振興事業団への償還金の返済が経営に大きな影響を与えていますか	57	43	
金融機関に対する信用力については	50	40	10		総合的にみて工場アパートに入居して良かったと思えますか	76	24	
情報収集の上やすさに関しては	59	39	2					

資料：「集団化事業実態調査」（昭和54年2月 神戸市経済局）

反面①組合運営に時間をとられて困る②集団化のために要した借入資金の返済が困難③企業秘密がもれて困るなど共通の問題点も指摘されている。

表一七 工場団地入居後の効果

工場団地入居後の現状

項目	メリット・デメリット			都合の点 が悪い があった	回答		
	効果が あった	変らな い			項目	はい	いいえ
材料・資材の調達 のしやすさは	67%	29%	4%	現在の作業面積が狭く て困ることがあります か	53%	47%	
機械化を図ること については	86	14	0	組 報 合 員 と の 情 り	良い仕入先が見つ かりましたか	32	68
作業能率について は	94	6	0		良い販売先が見つ かりましたか	29	71
販売量の増加につ いては	71	29	0		良い外注先が見つ かりましたか	38	62
新規採用のしやす さは	68	26	6	組合、組合員との付 合いを煩わしいと思 いますか	14	86	
賃金額の決定につ いては	38	62	0	組合の理事会、集 会に時間を多くとら れて困ると思いま すか	18	72	
作業環境の改善に ついては	88	12	0	企業秘密がもれて 困ると思えますか	14	86	
共同福利施設（浴 場、休憩室、喫茶、 食堂）の設置が従 業員の採用、定着 に役立っています か	80	20	0	現在の工場立地先 で良かったと思いま すか	97	3	
公害防止対策に関 しては	85	15	0	公害防止事業団又 は中小企業振興事業 団への償還金の返 済が経営に大きな 影響を与えていま すか	28	72	
金融機関に対する 信用力については	98	2	0	総合的にみて工場 団地に入居して良 かったと思いま すか	97	3	
情報収集のしやす さに関しては	82	18	0				

資料：「集団化事業実態調査」（昭和54年2月 神戸市経済局）

次に共同事業についてみると組合会館、共同倉庫、食堂、駐車場などが共通して実施されている（表一八）。共同受電、共同給水が工場アパートで多く実施されているのは重層式形態をとっている工場が多いためと思われる。また従業員宿舎が工場団地で100%の実施をみているのは郊外に立地していることに起因する。共同事業を実施する必要性は業種によっても異なるし、立地場所、

表-8 工場アパートの主な共同事業の実施状況

共同事業名	組合の実施状況 (全組合に対する比率)	共同事業名	組合の実施状況 (全組合に対する比率)
組合会館 (事務所, 会議室)	100%	組合会館 (事務所, 会議室)	100%
共同生産加工施設	11	共同生産加工施設	67
共同倉庫	56	共同倉庫	100
共同検査・計量設備	11	共同検査・計量設備	67
共同受電施設	89	共同受電施設	33
共同給油施設	22	共同給油施設	67
共同給食・食堂	56	共同給食・食堂	100
汚水・排水処理施設	44	従業員宿舎等	100
共同給水施設等	78	汚水・排水処理施設	100
共同駐車場	89	共同給水施設等	33
共同送迎バス等	11	共同駐車場	67
共同資材購入	22	共同送迎バス等	67
共同金融	33	共同受注・販売	67
		共同資材購入	67
		共同金融	100

資料：「集団化事業実態調査」（昭和54年2月 神戸市経済局）

参加する企業の意向その他利用する資金の条件等にも影響されるものであるが基本的な共同事業はほぼ実施されているものと考えられる。

また現在の工場立地先でよかったかという質問に対して工場アパートで84%、工場団地で97%が良かったとの回答を示しており、さらに工場集団化事業に対する総合評価としては工場アパートで76%、工場団地で97%が入居して良かったと回答している。

(2) 過去の集団化の評価

これまで述べてきたように工場集団化事業については企業にとって多大の利益をもたらすとともに中小企業施策の一環として有効な方法であることを実証し一応の目的を達成したと言っても過言ではない。その理由としては①高度経済成長時代であったこと②参加企業が懸命の自助努力をしてきたこと③長期・低利の公的資金が得られたことなどが考えられる。

一方、問題点として指摘のあったうち「組合運営に時間を取られて困る」については協同組合の性質上やむを得ないことであり、むしろ組合運営に積極的に参加するように努めるべきである。また「企業秘密が洩れて困る」については一面、工場集団化事業の性格上宿命的なものがあり、むしろ共同金融事業においては積極的に各企業の財務公開を行なうべきであるし、また、生産技術上におけるものについてはともに共同研究等を進め新製品の開発等の方向で検討していくべきであろう。

また「公害防止事業団、高度化資金の返済で経営が苦しい」企業が工場アパートで相当数存在する。これは計画そのものが高度経済成長時代に作成され、完成したときには不況時代に入っていたとか製品そのものの需要が少なくなり業種転換を余儀なくさせられているなどの理由による。特にオイルショック直後に建設されたものについては事業費の高騰によって投資額がふくらみ償還のための財源となるべき利益が得られなかったことに大きな原因がある。

4 今後の方向と課題

昭和48年秋のオイルショックは工場集団化事業にも大きな影響を与えた。その一つは当時、工場集団化事業が進められていたものに対してである。地価、諸物価の高騰が予想外の建設費増となってあらわれ、ひいては集団化のための借入金の償還が困難な企業がでてきた。二つめには既に工場集団化事業が完了した既設団地に対してである。高度経済成長時代は物を作れば売れる時代であったので、その目的もまず生産の量的拡大を目指したものであったが安定経済成長に移行した現在、今までの方向を転換せざるを得なくなってきた。三つめにはこれからの工場集団化事業は多額の投資を要するので安定経済成長時代に

ふさわしい考え方、目的をもって取り組んでいく必要がある。

それではこのような時代における方向とはどのようなことを考えねばならないかについて述べてみよう。

(1) 企業の取り組みの方向

ここでは、参加企業、組合の取り組み方にふれてみる。つまり不確実な時代といわれ、しかも決して恵まれた経済環境の到来が予想できない今、集団化推進の主体となる両者にとってさらに厳しい要請がなされるのである。そのため、工場集団化事業の参加企業は集団化動機・目的の明確化、投資の効率化、企業体質の強化などについて特に十分な配慮が求められる。

①集団化の動機、目的の更にいっそうの明確化。このことは組合の結束力に結びつくものであり、組合、参加企業の両者にとって同一方向に足並みをそろえるということは集団化を行う上での原点である。②集団化に要する投資の効率化を図る。初期投資における利益率の極大化を図るため、生産効果の重視といった極めて常識的であるが集団化という性格から焦点のぼやけやすい点に注意をする必要がある。③個々の参加企業の体質の強化。従来の集団化においては、企業間格差が経済の拡大の中に吸収されていったため目立たなかったわけであるが、現在の厳しい状況の中では、より厳しい選別をせまられている。そのため、参加企業は自助努力を強化し、収益性を高め、企業の健全経営に心がける必要がある。

以上は企業の取り組みとして述べてきたわけであるが、集団化の目的を考える上で、共同事業の効果をいかに高めるかは非常に重要な問題である。ニーズの多様化、高級化、個性化に対応した製品の高付加価値化、知識集約化を図るため、個別企業の経営理念に加え共同事業による集団化効果の追求への発想の転換が今ほど求められている時代はない。このため、重複する生産設備、検査設備、公害防止設備及び福利厚生施設などは共同事業として実施し、投資の効率化を図ることはもちろん、参加企業の持つ、すぐれた技術力、企画力、情報力を結集し、情報処理能力を高め新技術、新製品の開発に積極的に取組む必要がある。当面は設備投資をあまり必要としない企業間の業務提携からはじめ

工場集団化事業を実施していくことも考えられる。

このことについて既設の団地においてその方向が打ち出されているが、以下に阪神鉄工団地の例を掲げてみる。

不況にあえぐ造船業の下請、中小企業らを主体に22社で47年完成した阪神鉄工団地協同組合では設立当時100%近かった造船依存率は現在では60%まで減っている。同組合は個々の企業の設備能力、営業力に限界があることから早くから共同受注体制づくりを進め、競合する設備を一企業に集約し他企業は新しい設備を入れて新規の仕事に手がけるという具合に専門化し、又、造船分野から陸上機械分野へと共同受注で成果を上げてきたところである。最近協同組合の主要メンバーが中心となりそれぞれが持っている設計、油圧機器、プレス、機械加工、精密機械などの得意な技術を結集し、それぞれの持ち味を生かし食品機械洗浄器や医療機器などを完成させ、今後も圧力ポンプ、血液検体の保管箱、ドッグ・フードの自動供給機など省力化装置を中心に新製品を開発していく方針であり脱造船を精力的に目指している。

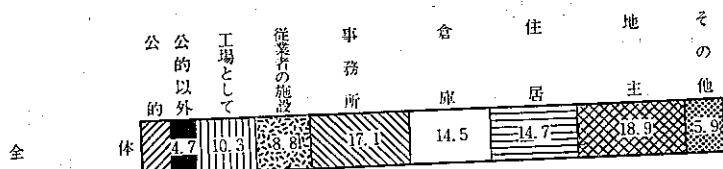
(2) 神戸市の指導の方向

神戸市ではこれからの工場集団化事業を円滑に推進していくために、昭和53年10月「中小企業工場集団化指導要綱」を制定した。この要綱は行政と企業の責任を明確にするとともに、集団化マニュアル並びに工場集団化モデルプランの作成、組合役員及び事務局強化の研修等7項目にわたっており、これによって積極的な指導、援助を行っていくとするものである。

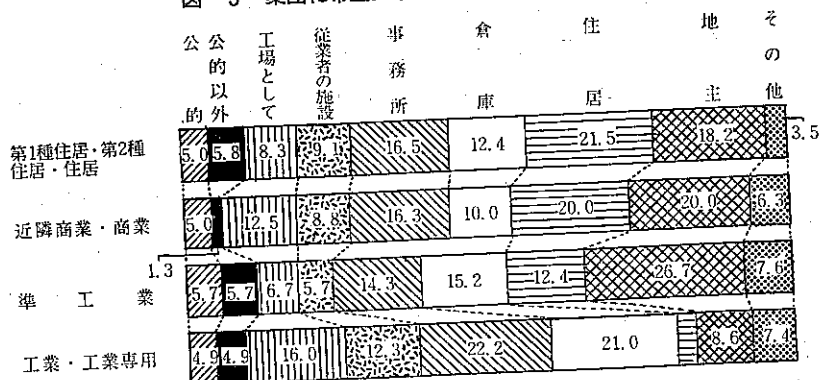
ところで、工場集団化事業を推進するにあたって用地を確保する必要がある。既成市街地を離れて工場の立地ができる企業については西神インダストリアルパークに移転用地を用意し、当面はここに集団化を図っていく予定で、既に神戸機械金属団地協同組合及び西神機械金属団地協同組合の2組合の進出が決定している。また、将来の問題として西北神の工場適地については長期的展望に立ってその整備も考えていく必要がある。一方、既成市街地を離れることができない企業については、市街地の再開発、工場移転跡地の有効利用等を考えるほか、造成中の六甲アイランドも考慮する必要がある。

次に集団化した工場の跡地についてである。工場移転を計画検討している中小企業に対する跡地利用計画の意向調査（図一2）によれば、地主へ返還18.9%、事務所として利用17.1%、住宅としての利用14.7%、倉庫として利用が14.5%であり、売却を希望している企業が9.9%である。そのうち公的機関への売却を希望する企業は5.2%にすぎない。また、用途地域別に跡地利用計画を見れば、工場として利用が住居系・商業系地域で20.8%、逆に住宅として利用が工業・工業専用地域に2.5%存在している（図一3）。

図一2 集団化希望企業の跡地利用方法



図一3 集団化希望企業の用途地域別跡地利用



資料：「中小企業集団化意向調査」（昭和49年6月 神戸市経済局）

このように企業の意向をそのまま放置することは都市環境の改善、公害防止の立場から見て問題が多い。従来から工場移転跡地について都市開発資金（都市開発資金の貸付に関する法律）など諸制度を活用して、必要に応じて取得し、市営住宅、公園などの公共用地として活用を図ってきた。今後は住居系・商業系地域における工場跡地については再び工場として利用されることがない

よう指導し、一方工業系地域における工場跡地については、非公害型の都市型産業の立地を誘導するといった形で跡地の利用を市民生活と調和させる行政的配慮が必要であろう。

(3) 公的資金制度のみなおし

工場集団化事業に利用される高度化資金及び公害防止事業団資金はいずれも高度経済成長時代に創設されたものである。したがって経済が量的拡大から質的向上、ニーズの多様化へと変革していったようにこれらの制度融資も時代への対応が求められているのである。

まず現行制度の運用上の問題である。公的資金を利用しようとする場合、当然のことであるが一定の要件がある。例えば、高度化事業のうち工場等集団化事業については、表一五のように参加企業数が20社以上とか、業種が同一産業分類（中分類）とかがそれである。しかしながら、これからの中小企業は新製品の開発、製品の多様化に対応していくことが必要であり、工場集団化において参加企業数と同一産業分類等の枠をはめられてしまえばこれに対応することが困難となるのでケースバイケースにより弾力的な運用を図っていくことが肝要である。次に制度の改善あるいは新しい制度の創設である。その一例として償還金の問題がある。我々が住宅を購入する場合、利息を含む総額が少々高くなっても月々あるいは、年々の返済額が少なくなるように努力するのと同様のことが企業にとっても言える。そのためには、償還期間の延長、金利の引下げを図る方向での検討が待たれる。現行制度の運用、改善にも限界があり、その融資条件、要件などについて抜本的な見直しの必要があろう。従って、時代なり地域の特性なり、そういったものに即応した形での新しい制度の創設が望まれ、すでに国においてもその検討がはじめられており、その実現が待たれている。

(4) 総合施策の必要性

工場集団化事業は中小企業の振興、住工混在地域の解消、公害防止対策の推進など多面的効果が期待でき、しかも経済政策、都市政策、環境政策、住宅政策などの一体的推進をすれば最大の効果があげられ市民の要請にこたえられる

工場アパート・工場団地の課題

有効な方法でもある。昭和50年に既成市街地における環境整備と小規模零細企業の振興を主目的とする工場共同利用事業の制度が創設されたのもこの一例である（表-9）。

表-9 「工場共同利用事業」制度の概要

項 目		内 容	
ね ら い		① 住工混在地域に散在し、公害の発生源にもなっている小規模零細企業の振興をはかる。 ② 行政指導による環境整備を推進する。	
相 手 方		事業協同組合、協業組合、会社（リース譲渡方式の場合のみ）	
要 件		① 組合員数が5社以上 ② 原則として同一業種または相互に関連する製造業（産業分類の同一中分類） ③ 参加企業の5分の4以上が従業員20人以下の小規模事業者であること。 ④ 工場建屋は原則として一棟建てとすること。 ⑤ 適切な共同事業を実施すること。	
貸付条件	利 率	年 2.7%	
	償 還 据 置 助成割合	16年 3年以内 90%以内	
建設 実施	主 体	市、公社等	
	方 法	リース譲渡方式	建設委託方式
設 置 地 域		工場は都市計画等市街地の整備等の見地から知事が適当と認めた区域内に設置することが必要。	

今後はさらに自治体レベルでの関係部局間の密接な連携・調整をはかるとともに基本的には国段階で各省庁にわたっている諸政策を統合化した総合的施策の確立とその推進が強く待たれている。

おわりに

いままでに述べてきたように、工場集団化事業を遂行していく要素として

は、基本的には ①企業、その集まりである組合 ②制度融資を含む中小企業施策、都市施策、環境施策等を担当する国・自治体 ③それらを取りまく経済・社会環境がある。そして、これらの要素が複合的にかかわり合っていく。従って、こういった領域に立ち入るためには、多面的なアプローチが必要となるわけであるが、我々としても、まだ、その第一歩を踏み出したにすぎない。今後、行政担当者として、工場集団化における行政と企業の責任分担により、中小企業の発展のために、さらに一層の研究をすすめていく必要がある。一方、企業として、その自主性・協調性を十分に発揮することが必要であり、また、そうでないと集団化そのものが成り立たないのである。

最後に、工場アパート・工場団地の課題について、十分に言い尽せなかったところがあると思うが、大意を御理解いただき、本稿を終える。

はじめに

わが国経済は、ゆるやかな回復過程にあり、安定成長へのソフト・ランディング実現のきざしがみられる。しかしながら、構造不況業種の存在、厳しい雇用情勢と楽観を許さぬ面も多い。特に、構造不況業種を抱える地域では、単に一企業の問題に止まらず、地域経済全体に大きな打撃を与えている。

今回の都市政策ルポは特集テーマ“地域開発と産業構造”にあわせ、現下の緊急課題である特定不況地域の施策と問題点を探ってみることにした。

特定不況地域としては、三井の“企業城下町”として有名であり、昭和52年5月から「地域振興対策本部」を設け、県・市・市民・企業が一体となって都市の構造改善に取り組もうとしている「構造不況の“モデル都市”（？）ともいふべき大牟田市」（昭和53年12月24日日本経済新聞）を選んだ。

1 特定不況地域対策

オイル・ショックを契機とする国際経済環境の変化に伴い、わが国産業は構造的な不況に陥ったものが多く、政府も種々の対策を講じて来たところではある。簡単にこれらを概説すれば以下のようなものである。

昭和52年12月には、「特定不況業種離職者臨時措置法」が、昭和53年5月には構造不況法（「特定不況産業安定臨時措置法」）が制定され、不況のとくに著しい影響を受けている業種ごとに、それぞれ就業の安定、設備処理等の施策が実施されている。しかしながら、これらの施策は業種ごとに実施されるものであり、かつ、構造不況法は設備廃棄による構造改善を目的とするものであって、地域経済全体の窮状打開、雇用問題解決には十分な対処ができえない。こ

のため、政府は、同年10月不況地域法（「特定不況地域中小企業対策臨時措置法」）、及び不況地域離職者法（「特定不況地域離職者臨時措置法」）のいわゆる特定不況2法を制定し、特定地域における中小企業者の経営安定、失業の予防・再就職の促進を図ることとしたのである、これら2法に基づき、同年11月には、30地域33市町村が特定不況地域として指定された。

不況地域法による措置の内容は、概ね次のとおりである。

- (1) 資金の確保：政府系3金融機関による特定不況地域中小企業対策緊急融資
- (2) 設備近代化資金等の返済猶予：通常5年を特例として8年までの延長
- (3) 中小企業信用保険制度上の特別措置：中小企業の経営安定または事業所移転の資金について、保険限度の別枠設定、てん補率の引き上げ（70%→80%）、保険料率の引き下げ（2%へ）の特例措置
- (4) 認定中小企業者に対する税制上の特別措置：損失又は欠損を生じた認定中小企業者に対し、繰戻し制度による還付を既往3年（通常1年）にさかのぼって実施、地方税においても損失又は欠損の繰越しについての特別措置
- (5) 工場新增設の促進：特定不況地域内に事業所を有する中小企業者の経営の安定のために工場導入策の実施
 - i 工場両配置促進法に基づく誘導地域内の特定不況地域の特別誘導地域指定と助成の強化
 - ii 日本開発銀行等の地域開発融資の活用
 - iii 特定不況地域内の設備を新增設した場合の特別償却、特定資産買い換えの場合の課税の特例

また、不況地域離職者法による措置は次のとおりである。

- (1) 職業訓練：特定不況地域の離職者の再就職を促進するための職業訓練の特別措置
- (2) 特定不況地域離職者に係る雇用保険、船員に係る船員保険の給付延長：40歳以上のもののうち、一定要件該当者に90日の延長給付

- (3) 特定不況地域離職者等の雇用安定事業等の特例：失業の予防その他雇用安定を図るため必要な措置を行う事業主及び離職者を雇い入れる事業主に
対する特定不況地域雇用開発奨励金の新設等による助成・援助措置
- (4) 公共事業への就労促進：特定不況地域離職者の吸収率制度の設定，吸収
対象事業の拡大（3公社，一定の特殊法人）措置

特定不況2法による特定不況地域問題の対策は以上のとおりであるが，業種ごとの対策である。しかしながら，特定不況問題は地域全体に大きな影響を及ぼしており，地域問題として地域の総合的行政主体である地方自治体が積極的に取り組む必要があるといえる。自治省では，このような視点から昭和53年11月「特定不況地域振興総合対策実施方針」を定めた。

この実施方針は，特定不況2法による個別の対策とあわせて，地方自治体が中心となって地域の実態に即し，総合的かつ計画的な対策を講じ，地域経済の振興，ひいては地域全体の発展に資しようとするものである。

対策の主体は都道府県にあり，都道府県は地域経済活動の停滞が著しく，特定の地域において地域経済及び住民生活の安定を図るため必要と認めるときは，自治省と協議し，市町村長の意見を聴き，緊急に実施すべき地方自治体の施策大綱につき「特定不況地域振興総合対策要綱」を定める。この要綱には，①地域経済振興の基本方針，②不況業種の経営安定，③雇用安定，④産業・生活基盤の整備（公共事業の活用），⑤地域経済の構造改善など具体的には表一1にみるごとき事項を定めるものとしている。

自治省は，地方自治体の施策の円滑な実施に資するため，必要な指導を行うとともに，以下の措置を講ずることとなっている。

- (1) 公共事業及び大規模な改修事業を含む単独事業についての地方債の弾力的運用
- (2) 経営安定，雇用安定，地域経済の構造改善対策等による財政需要に対し，特別交付税などの適切な配慮の実施（特別交付税措置は市町村が中心）
- 昭和54年1月，特定不況2法に基づく指定地域30地域33市町村全てを含む103地域，181市町村（38道府県）を指定区域としたのである。

表-1 地域振興対策要綱

事業の種類	実例
1. 企業の経営安定	
(1) 融資関係	
ア 貸付金	協同組合等不況対策資金、為替変動対策資金、造船下請企業経営安定資金
イ 利子補給	県の中小企業融資の借受人に対する市の利子補給
ウ 信用保証料補給	県の円高対策資金にかかる信用保証料の一部負担
エ 出捐金	信用保証協会その他への特別の出捐
(2) 販路開拓	市場開拓展示会等の開催・助成、地場産業PR事業、発注要請推進事業、受注開拓推進員
(3) 指導・調査・研究	技術開発指導、繊維技術指導所の設置、商店街実態調査
2. 雇用の安定	
(1) 雇用促進	不況産業特別雇用対策 中高年齢者職業相談所、就職情報活動
(2) 職業訓練	職場適応訓練、能力再開発訓練、速成委託訓練 家内労働相談
(3) 生活資金貸付	離職者救済特別資金
3. 産業・生活基盤の整備	
(1) 公共事業	公共事業の傾斜配分、不況産業への発注
(2) 単独事業	長大橋塗装等の維持管理事業、校舎改修等の大規模改修事業
4. 地域経済の構造改善	
(1) 企業誘致	農村工業導入
(3) 工業団地造成	
(3) 観光開発	観光道路整備、鉾山博物館設置、観光PR
(5) 農林漁業振興	農山漁村における帰農者等のための農林漁業条件整備等
5. 推進事務費	

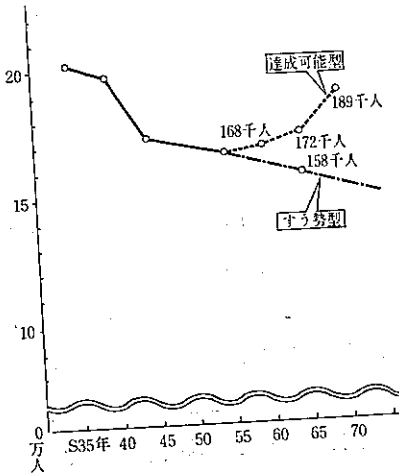
出典：地方財政3月号75頁

2 大牟田市の概況

大牟田市は、福岡県の西南端に位置し、熊本県に接する。市域はおよそ79 km²、人口は16万5千人（昭和52年末現在）、炭坑節で知られる三井三池炭鉱を中心として発展したまちである。まちなりたちも鉾口を中心として人が住みつき、その人口を対象とした商店が集まり、石炭関連の工場が集まる。さら

に、新たな鉱口ができれば、また同じことがくり返され、鉱口を中心にまちが広がって来た。その結果、住宅と工場が混在した灰色のまちとなっている。昭和10年代までには石炭コンビナートもできあがり、30年代前半まで発展を続けることとなった。しかしながら、昭和35年の三池争議に代表される石炭から石

図-1 人口の推移と推計



油へのエネルギー転換は、大牟田市の衰退現象をもたらした。ビルド鉱として三池炭鉱は存続することとなったが、徹底した合理化が実施されたのである。このため、最盛期の昭和34年には20万8,887人を数えた人口も、図-1にみるごとく現在16万5,000人と減少している。三井系8社の従業員も昭和35年28,047人であったものが昭和52年には12,794人と1万5,000人も減少をみたのである(表-2参照)。
大手事業所の余剰人口の吸収、新卒

表-2 大牟田市内主要事業所の従業員の推移 (各年4月1日現在 単位=人)

区 分	昭和35年	40	45	50	51	52	53
合 計	28,864	23,462	17,848	13,682	13,377	12,786	12,931
三井石炭鉱業三池鉱業所	12,822	10,444	7,822	6,280	5,946	5,545	6,134
電気化学大牟田工場	1,582	1,567	1,156	654	620	623	629
三井東庄化学所	8,269	5,679	3,216	2,326	2,292	2,134	2,004
大牟田工業所		24	564	600	600	637	609
三井コークス工場							
三井アルミニウム工業所			202	818	864	941	947
三池事業所				941	890	832	630
三井金属鉱業三池製錬所	2,333	2,108	1,670	1,213	1,363	1,307	1,229
三井三池製作所	1,636	1,930	2,036	674	642	611	612
三井鉱山三池港務所	1,347	1,155	889	176	160	156	137
九州電力港発電所	817	555	293				

者の就職先確保のため、外部企業を誘致しようとする動きが表面化し、昭和39年新産業都市建設地区指定を受け、都市の再生を目指したが、地域経済の浮揚や産業構造の変革までには到らなかった。新産都市指定以降三井アルミ、三井軽金属加工など三井系列3社が立地することとなり、地域経済にいくらか希望を与えたが、昭和48年に端を発したオイル・ショック後の長期不況、円高により、新規導入企業のアルミも構造不況に陥り、既存産業であった非鉄金属、化学工業の不振もあり、特定不況地域としての指定を受けることになったのである。

3 大牟田市の不況対策

「大牟田は、特定不況地域指定に伴いどうのこうのというよりは、ここ20年間ずっと不況の中にある。全国が高度成長時の好況にわいた間もずっと地域経済は低下の状況下にあった。もちろん、オイル・ショック後も厳しい。」という市側の発言にもみられるように、この20年間、地域として不況対策に頭を悩ませてはいるが、十分な成果をあげ得ていないのである。たとえば、小・中学校の校舎にしても鉄筋化率では、表-3にみられるように福岡県平均を大きく下まわっている。また、下水道普及率においても6.1%と県水準と比較した場合約16%の格差があり、1人あたり公園面積も2.88㎡と県下の水準3.29㎡に対し大きく下まわっている。文化・市民施設面でも同様の遅れがあり、地域経済浮揚のために、多くの公共投資が実施されたとはいえない状況である。

表-3 校舎の鉄筋化率 (昭和51.5現在)

	大牟田	福岡	北九州	久留米	県下の市平均
小学校	19.5%	85.9%	82.6%	71.1%	74.4%
中学校	34.6	76.3	78.0	56.7	67.1

また、商工行政の面においても、昭和53年度予算では、中小企業金融対策費として228百万円が計上されているのが最大である。他に地域振興のため商業

近代化地域計画策定補助金を計上しているのが目立つ程度である。

昭和54年度は、暫定予算ではあるが、特定不況対策費として不況対策融資に5千万円、中小企業受注確保対策事業等に50万円余が計上されてはいるが、地域振興推進費、特定不況対策費は従前にはなく、昭和35年以降において、公共投資、商工行政において十分な対応がなされていなかったといえよう。

今日的課題としての特定不況対策は、公共投資を除けば主として金融であるが、市内中小企業からは金融よりも「仕事を提供して欲しい」という声の方が圧倒的である。また、融資に関しては「仕事の見込みが立たない中での融資は必要がない」「緊急融資は、担保力の弱い人程必要とするのであるが、融資額に応じて抵当が必要であり、信用保証協会も残債額があれば、別枠保証をしない。このため制度が生きていない」との批判の声も聞かれた。

「仕事が欲しい」という要求に対しては、市は「広域下請取引斡旋会議」を急ぎ開催し、京都、大阪の下請取引振興協会の参加を求め受注量の確保に努めているが、昭和53年度実績としては、広域下請取引による斡旋は1件である。現在、下請取引振興協会の市内設置運動を進める他特定不況地域連絡協議会を長崎市を中心として設置し、情報交換、法制度の運用に関し協議を行っている。しかしながら、昨年11月の法施行であり、中小企業者にとっては、「現段階では何もメリットはない。公共投資で地元経済の浮揚を図るとしても、受け皿としての地元負担が必要であるが、大牟田には十分な受け皿としての財政基盤もない。地元住民にとっては、特定不況地域指定という“不名誉”な称号が与えられただけという印象が強い。」のである。また、市が努力している広域下請取引斡旋にしても、「市内での仕事が欲しい。他に外かけての仕事は非効率」との意見も聞かれた。

特定不況地域指定の約20年前に既に不況にありながら、十分な対応策がとられなかった理由としては以下の点があげられよう。

まず第1は、若年労働者の域外流出である。人口減少傾向については、既に見て来たが、その内訳は、昭和35年と昭和50年を比較した場合、55歳以上の高齢者は11,437人の増加をみているが、逆に30歳以下の若年層が42,978人も減少

しているのである。昭和50年の国勢調査では、65歳以上が10.5%を占め、60歳以上では15.5%となっており、わが国の年齢別人口構成の推計と比較すれば、概ね15年後と同じ程度にまで高齢化が進行しているのである。

わが国経済全体が高度の成長をとげる中であって、大牟田の地域経済の発展がとり残された結果、他地域の若年労働力需要を大牟田が供給することとなり、石炭及び関連産業の衰退に伴う若年労働力の域外流出にさらに拍車をかけることになったためである。

第2は、人口の高齢化傾向が、市民所得並びに市の税収にも大きな影響を与

表-4 昭和53年度予算性質別構成

区 分	予 算 額	構 成 比 %
1 人 件 費	(590,024) 7,730,389	28.2
2 物 件 費	2,674,683	9.7
3 維持補修費	310,929	1.1
4 扶 助 費	7,584,799	27.6
5 補助費等	1,168,631	4.3
6 普通建設事業費	(△218,793) 2,685,838	9.8
(1) 補助事業費	1,908,499	6.9
(2) 単独事業費	(△218,793) 777,339	2.9
7 災害復旧事業費	34,124	0.1
(1) 補助事業費	31,724	0.1
(2) 単独事業費	2,400	0.0
8 失業対策事業費	(△371,231) 2,208,370	8.0
(1) 補助事業費	(△371,231) 1,988,130	7.2
(2) 単独事業費	220,240	0.8
9 公 債 費	1,106,285	4.0
10 そ の 他	1,972,952	7.2
計	27,477,000	100.0

え、さらに、市の大手企業の構造的な不況による新規投資の停滞もあり、市税収入の伸びが小さく、必要な財政規模の拡大をなし得なかった。

第3は、企業の減量化に伴う失業の増大や高齢化に起因する社会保障的経費支出の財政に占める割合が非常に大きいことである。昭和53年度一般会計予算 277億円余のうち、民生費は87億円(31.4%)にも及び、内生活保護関係の扶助費76億円(27.6%)となっている。また、公共事業への就労機会の提供としての失業対策事業には、紹介対象見込者約3,500人(建設事業分も含む)として22億円(8.0%)が計上されており、生活扶助、失業対策費を合計すれば、一般会計全予算のき以上に及

ぶのである（表—4参照）。

社会保障経費の増嵩は、投資的経費の減少をもたらすこととなり、積極的な公共投資が実施し得なかったといえよう。

第4に、新産都市指定により、市内に誘致することができた産業も装置産業であり、土地、水は多量に使用するが、雇用創出効果のうすいものであり、労働集約的な高付加価値の産業誘致の必要性が痛感されたのであった。しかしながら、市街地の30%は企業に所有されており（主として三井石炭）、工場団地造成等による新たな産業誘致の方策がとり得なかったことも1つの理由としてあげることができよう。

総じていえば、大牟田市は、三井関連企業の不振に伴う社会保障による直接的な不況対策を余儀なくされ、財政の圧迫をもたらすこととなり、公共投資による地域開発が遅れることとなった結果、新たな雇用の場を創出することもできなかったのである。これらが循環することによって、都市そのものが衰退していかざるを得なかったのであろう。

4 企業城下町の宿命

特定不況対策として市の実施する広域下請取引の斡旋に対し、地元中小企業者の対応が批判的である理由の最大のものは、中小企業者のことばを借りれば「三井しかない、三井関連企業に期待が残る。三井が上向いてもらわないと中小企業者がわめいてもムダだ。」という三井への依存姿勢である。

昭和35年のエネルギー転換は、大牟田経済に急激な転換を強いることになったが、その後の状況は、比較的ゆるやかに推移したため、市全体がぬるま湯に沈んだような状況であった。従って、中小企業者は親会社と結びついておればよく、同業者の倒産は、自己の受注につながるという消極的な姿勢を崩すことがなかった。一方、市が三井にたよらない方向への業界の体質改善を図ろうとしても、中小企業者が反応せず、これまで何らの打開策も打てなかったのである。また、三井の下請中心であるために、業者は独自の特色をもたず、設備改善への積極的意欲も生じなかったといえよう。このため、逆に最新設備の整

備が遅れ、中小企業者自身に他からの受注する能力に欠ける部分があるといえよう。仕事は欲しいがその仕事はあくまでも経験のある三井からの仕事でなければならぬのである。

業種転換に対する中小企業者の意見は次のようなものであった。

- 「1 大牟田の中小企業者は封建的な考えである。
- 2 三井にいらまれ仕事をなくすよりも、現状のままで三井のいいなりに
なっている方がよい。
- 3 全体が不況のなかで、リスクの大きい業種転換は不安が先に立ってふ
みきれない。」

大牟田の町全体に充満しているように感じられる無力感は、中小企業者全体の市場メカニズムからの逸脱した姿勢からくるものであろうか。

中小企業者の親会社への依存は、親会社が強い程、強固となり、封建的な体質を醸成していくこととなる。そして、結果として親会社の不振をまち全体に及ぼすといえよう。

5 大牟田市開発事業計画

大牟田市も決して現状を容認し、打開策のなさを単に嘆いていたのではない。かなり遅れた対応ではあるが、昭和52年5月「地域振興対策本部」を設置し、国・県とともに現状打開のための方策が検討された。その結果、同年12月建設省・福岡県から「大牟田地区地方都市開発整備計画調査報告書」が、また、福岡県から「大牟田再開発事業計画中間報告」が提出され、これを参考として「大牟田市再開発事業計画（緊急プロジェクト）」が策定されたのである。「現状が単純に推移すると、昭和60年には人口は14万人を割り（図一1参照）、税収は伸び悩んで、過去において拡大した大牟田市の機能・機構を維持していくことは困難となり、大牟田市に急激な混乱が生ずることも予測され」る事態をこれによって回避し、都市再生のために「他のものを一時的に抑制し
ても緊急に実施しなければならない課題」として緊急プロジェクトとしての位置づけが行われている。すなわち、「第1に都市基盤の不合理性を解決し、

将来の蓄積を拡大すると共に新しい蓄積を促すための即効性をもつプロジェクトで緊急に着手できるものは何か。第2に全市民的合意が得られるものは何か。第3に投資的経費の支払能力が極端に窮迫している市財政のもとで、地元負担を極力抑制しつつ実施できる事業即ち国、県、公団、事業団等の事業を最大限導入できるものは何かを検討し、『公害のない快適な臨海産業都市』『魅力ある中核的近代都市』の建設を目途として次のような6大緊急プロジェクトを選定した』のである。プロジェクトは次のとおりである(図-2, 3参照)。

- (1) 居住環境整備事業
- (2) 新三池港及び関連交通体系整備事業
- (3) 水産振興総合整備事業(有明地区)

図-2 大牟田市再発主業目標体系(流れ図)

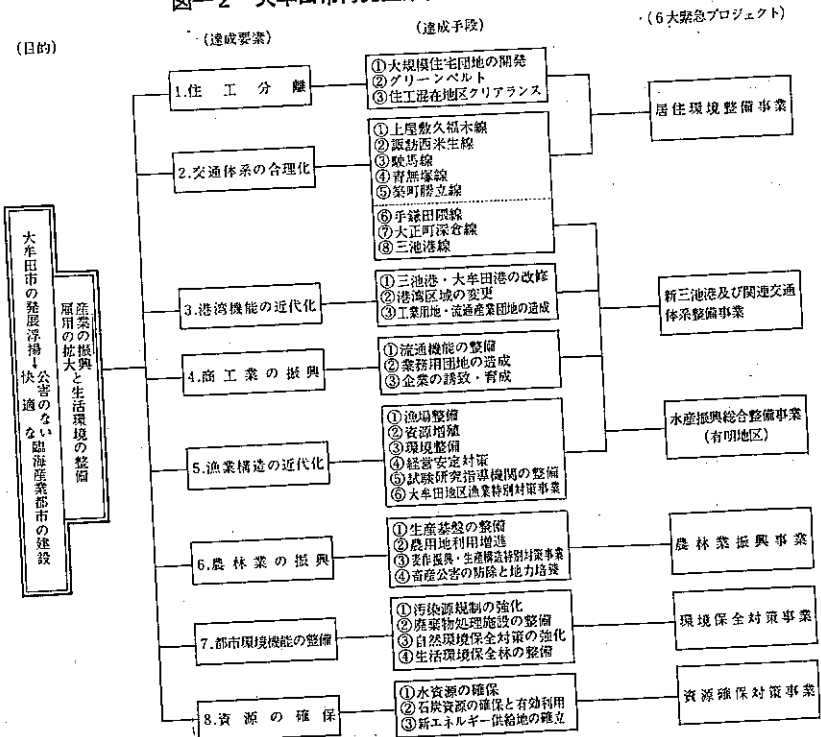
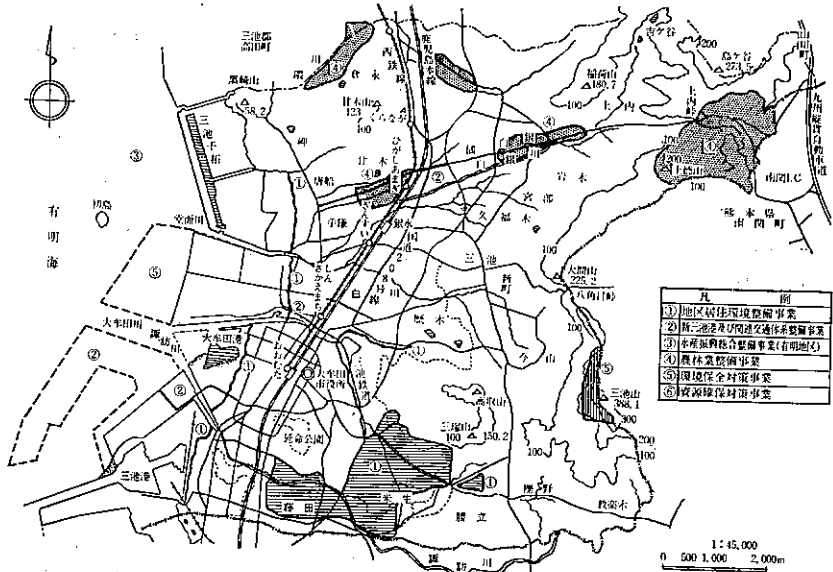


図-3 プロジェクト位置図



- (4) 農林業振興事業
- (5) 環境保全対策事業
- (6) 資源確保対策事業

この6大緊急プロジェクトに要する経費は昭和60年までで2,627億円、全体で3,192億円にのぼり、市負担額は、60年までで274億円、昭和53年を起点としても単年度平均35億円の負担となる(表-5参照)。大牟田市にとって、単年度35億円の負担というのは、全ての物件費、単独事業、維持補修費を中止する額となるが、現実的には非常に捻出が困難な数字といえ、起債に依存せざるを得ない結果となろう。

既にプロジェクトの一つである南部地域のニュータウン建設に向けての予備調査が実施されており、昭和53年度13,000千円の地域振興推進費が、昭和54年度は暫定予算(市長選のため)ではあるが、6,850千円他が計上されている。計画の予定する財源が導入できれば大牟田のまちを再生することも可能となろう。

表—5 6大緊急プロジェクト概算経費
(単位：百万円)

プロジェクト名	概算経費
居住環境整備事業	(144,236) 144,236
新三池港及び関連交通体系整備事業	(41,766) 69,420
水産振興総合整備事業(有明地区)	(7,317) 7,317
農林業振興事業	(1,404) 1,404
環境保全対策事業	(16,881) 16,881
資源確保対策事業	(51,117) 80,000
計	(262,723) 319,258

(注) ()は60年までの経費

国	66,449	(45,633)
県	80,443	(53,898)
市	33,967	(27,441)
公社、公団等	15,500	(15,500)
その他	122,899	(120,251)
計	319,258	(262,723)

6 大牟田市再生への課題

企業城下町大牟田の再生に向けてのプロジェクトはできたが、画餅に終らすことのないようにするためには、まず三井の協力が必要であろう。現在調査中のニュータウン計画にしても中核部分に三井の所有地が存在するが、三井の企業としての独断専行によって、ニュータウン計画が水泡に帰し、地域再生への足がかりが失われることがあってはならないであろう。また、市街地の30%に近い土地を所有する三井が市民行政と一体となって地域の振興を検討しなければ

なければならないであろう。

次に必要とされるのは、中小企業を中心とする地元企業の活性化である。老人的な企業体質が早急に改善され、住工混合地区の再開発、工場団地造成等に企業が積極的に取り組まねばならないであろう。そのためには、企業自らが構造改善に対し、長期的視野に立った検討が必要であり、行政に対しても、必要な研修等の施策を要望する程の姿勢が必要である。とはいえ、本来企業の存続は市場のメカニズムによるべきであり、どの程度の積極性を持っていうのか、

その基準は何もないのである。企業と行政が、真に地域経済を浮揚させるべきであるとするならば、そこに十分な討議の場が自ずと生じて来るものといえるのではなからうか。

第3に、市民の理解と協力が必要である。緊急プロジェクトの実施のためには、現行の市民サービスの見直しが当然に必要とされるであろうし、その結果、サービスの低下、既存計画の延長も場合によっては生ずるかもしれない。プロジェクトの決定課程において十分な市民参加がなされたとは考えられず、むしろ、今後、経済浮揚の大義名分の下に福祉が安直に切りすてられたりすることのないよう十分な市民・企業のコンセンサスを得、その協力の下に緊急プロジェクトが積極的に推進されることが望まれる。

最後に、国、県、との関係及び財政援助の必要である。財政計画では年平均国庫から65億円、県から90億円の財政負担が予定されているが、これらが円滑に執行されることが是非とも必要である。

産業の地域特定化に伴い、不況対策は単に業種対策でなく、地域として問題解決の必要なことは既に政府内部においても論議がなされている。政府は問題解決の主体を地方自治体としているが、その財政負担は公共事業、単独事業に対する起債措置と特別交付税措置であり、公共事業に対する補助制度である。しかも、財政負担がどの地域に対し、どの程度の措置かも不明であり、今後、自治体と政府との間で十分な検討が行われねばならないのである。

地方自治体は経済政策にこれまで余り関与することはなかったが、不況の深刻化に伴い、景気調整政策をも担当することになった。政府、地方自治体とも財政制約の厳しい現状で、どの程度のことか可能なのか、慎重な論議が必要であり、政府の政策の失敗が安易に地方自治体に転嫁されることもあってはならない。地方自治体の現地総合性というメリットが景気調整策に生かすことが必要であるとするならば、財政措置が先ず明確にされねばならず、さらに、まちづくりに関する権限の委譲も必要となるであろう。

特定不況問題を地域問題とするならば、要綱などによらず、制度として、地域振興政策が打ち出されるべきではなからうか。また、地域に関連しては種々

の計画がみられるが、例えば三全総という定住構想と特定不況による地域振興策とはどのような関係に立つのか、その位置関係、制度上の問題が明確にされるべきである。複錯する国家の計画は存在するが、地域は一つである。各計画が有機的に関連し、魅力あふれるまちづくりに貢献していくことが望まれる。

注

図・表出所は「大牟田市再開発事業計画書」大牟田市

財政自主権Ⅱ（課税自主権 その2）

宮崎 辰雄
(神戸市長)

1 課税権の授与と制限

ホーム・ルール制をとる自治体の課税自主権と州憲法・州法との制限規定との関係はどのように考えられるべきであろうか。この点について、先のマックウィリンは「不動産、動産、混合資産に対する課税権は特別の課税に関する権限を含まないとみなされてきた。しかしながら一般的には州立法部が、課税に関する一般的権限を地方団体に与える場合、課税に関するあらゆる権限をそのことによって認められており、その結果、州政府が課税しているかどうかに関係なく、州が課税している物件・対象に地方団体が課税することができる。」⁽¹⁾と、ホーム・ルール制をとる自治体においては、一般的課税権を抽象的・潜在的にはもっていると考えることができる。

このような自治体の課税権に対する原則・解釈について、有名なディロン(Dillon)は「特に制限の規定がないとき、州立法部は課税権を適宜の方法で授権することができる。別の表現でいえば、課税の税率、認められた公共目的、課税対象物(人、業務、財産)について合理的と思える制限を付して与えることができる」とのべている。⁽²⁾

しかし、自治体の課税権について州憲法・州法が沈黙をまもっている州は全くなく、自治体の課税権について何らかの制限をおいている。しかも、このような州憲法・法による制限はきわめて多くかつ多様にわたる。課税は公平でなければならないとか、評価額に従ってなされなければならないとかいう一般的原则に加えて、次のような制限が加えられ、また、その制限については次のように解釈されている。

「課税権について、徴収すべき税の総額についてなんら明白な制限がなされ

ていないとき、そのような場合は、債務負担制限をこえて債務支払のために課税することは違法とされている場合をのぞいて、地方議会が適当とみなすだけの租税額を課税してもよいといえる。しかしながら、通常、地方団体の課税権限についてはっきりした制限が課せられている。それはそれぞれの年度に課税できる課税額と税率が決められている。⁽³⁾「課税の最高税率は、法律において特に定められた目的以外は、それをこえることはできない。たとえ確定した債務の支払のためであっても、その最高限度を回避し、債務を負担することは認められない。」⁽⁴⁾「課税税率の制限は、水道供給のような公営企業を取得するための資金を獲得するためにはしばしば適用されない。多くの場合、これら制限から除外される。法律は時々、非常事態にあっては標準税率をこえることを認めている。」⁽⁵⁾「一般税の限度の決定にはもちろん特別税は算入されない。しかしながらしばしば課税制限に関する条項はすべての税目に適用され、含むという表現をとっている。」⁽⁶⁾

このように自治体の課税権について、課税最高額や最高税率、また、課税対象税目、課税除外税目などが定められている。問題となるのは課税対象税目、いわゆる非財産税をめぐる州との課税権の争いである。これらの権限を有するかどうか、一般的には明文の根拠によって決るといえる。⁽⁷⁾

すなわち、「州憲法の禁止とか制限規定がないとき、雇用、業務、職業などに課税すること、またそのような課税権を地方団体に移譲することは、州立法部の権限内にあることは異論はない。そして、州が異なっても課税に関する州憲法の規定は、通常、立法部に商業、特別な職業、業務に課税すること、また、地方団体にそのような権限を与えることを禁止していない。」⁽⁸⁾

したがって地方自治体は、州憲法、州法の授權があれば財産税以外の税目をおこし課税できる。しかし、「明確かつ明白な用語で」なされなければならない。すなわち、「業務・職業に課税する権限は、他の課税の権限と同じように明白に授權されなければならない。バージニア州にあっては、地方団体に対する一般的かつ制限のない課税の認可は、課税対象についての州のすべての権限を含み、業務・職業への課税権を認めたといえる。しかし、市域内のすべて

の動産・不動産に対する課税についての地方団体の憲章の権限は、課税に関する州立法の文言上、歴史上の見地からは特別の職業における所得に対して課税する権限を地方団体には与えていないとみなされている。⁽⁹⁾」

このような限定的な解釈は多くの州にあって採用されている。たとえばアラバマ州にあっては「特別税についての課税・徴収のはっきりした権限が与えられたときは、他の税目に対する課税・徴収権は除外される。あるいは、もし特定の課税対象が列挙されているときは、地方団体はそれらの課税対象を拡大することはできない。」⁽¹⁰⁾といわれている。

(1) Eugene Mcquillin The law of Municipal Corporation 2d 1928 Vol 6 p 321

(2) John F. Dillon Commentaries on the Law of Municipal Corporation 5ed 1911 Vol 4 p 2396

(3) Mcquillin op cit Vol 6 p 307

(4) ibid p 311

(5) ibid p 312

(6) ibid p 313

(7) Dillon op cit p 2398

「地方団体は、もし課税権が明快かつ明白に授權されていない限り、住民およびその財産に対する一般かつ特別の課税権を有しないことは普遍的に宣言され、認められた原則である。」

(8) ibid p 2474

(9) ibid p 2475

(10) Boldwin v Montgomery Council 53 Ala 437

2 州課税権の優越性

地方自治体の課税権につき、問題となるのは州の課税権との競合である。ショー・サトー (Sho Sato) は、次のようにのべている。「地方課税権に関する州法の先占的権限の存在は、州法に反対の規定を欠きホーム・ルール権限の範囲内にあると一般的にみなされる場合においてすら、かなり典型的なものであるといえる。……そして、そのような権限がはっきりと州立法部に留保されているという表現は多くの憲法上ホーム・ルールに関する条項にみられる。たと

例えばマサチューセッツ州憲法第2章第7条は……『この条文はどのような市町村に対しても、税の課税、賦課、徴収……などの権限を与えるものとはみなされない。』、また、カンサス州憲法第12節第5条(b)は……『都市が州憲法によって与えられている税、内国税、使用料、手数料その他の強制収入の徴収を含む地方的事項・行政を決定する権限は、それらの権限が同類のすべての市に統一的に適用される法規の施行が制限され、禁止されている場合をのぞいて有するものである。……』⁽⁴⁾

このようにホーム・ルールの規定にもかかわらず自治体の課税権の根拠、内容はきわめて曖昧で、かつ、州法の前にか弱いものといえる。そして、「ホーム・ルールの特色として、財政について完全な自治が一般的に欠如していることは、ホーム・ルール制という概念の実際の適用に関する多くの意味深い課題を提案することになる」と、つぎのようにいわれている。

(a) ホーム・ルール制は法律に依存することなく、財政的需要を充足するため十二分な種類と量をもった歳入計画を設定する権限がなければ、ほとんど意味がなくなるのではないか。……しかし、一つの見方として「自治体のホーム・ルールの形態について明白に憲法条文で規定しているほとんどの州において地方団体の歳入に対する立法的統制の留保は、ホーム・ルールについて政治的に理想的な幻惑的概念をつくりだしているところの地方自主権 (local autonomy) の観念を裏切るものといえる」といわれているが、それはなぜか。

(b) 州立法権の地方課税権への現実的な衝撃はホーム・ルール制をして自治団体が十分な歳入を確保する能力を厳しくそこなう方向をたどりつつあるのではないか。どのような種類の税目について州は法律上先占権をもっているというのか？カンサス州にあっては、州立法部は1960年ホーム・ルールを改正し、売上税、利用税、地方所得税、売上額、所得額によって算定できる営業・業務税だけを除外し、地方団体に伝統的な財産税を補填するためにかなり広汎な範囲の地方収入への余地を残している。……そして、Hampton V. City of Wichita 事件 (192 Kan. 534, 389, P. 2d 757 1964年) では「地方団体の営業・業務税はホーム・ルール方式でも有効である」と支持しているし、Compare Dool-

ey V. City of Detroit 事件 (370 Mich. 194, 121, N. W. 2d 724 1963年) では「ホーム・ルール制で地方所得税を課税することができると解釈されている」

(c) 健全な財政政策として、州と地方団体の租税体系について合理的な調整が基本的に必要なのではなからうか。実際に、地方自治体の完全な課税自主権は、ばらばらの地方税体系を多く生みだし、その結果、州のみならず国の財政的要求もそこなう方向をたどるのではなからうか。地方課税権はもっとも効果的で、もっとも概括的要素の少ない方法で、地方団体が全財源のなかから公平な比率だけを確保していくことではないのか？ 一般的にみて、…City & County of Denver v. Sweet 事件(138. Colo. 41, 329 P. 2d 441 1958年)によれば地方所得税は、州的なひろがりをもつ累進的所得税を認めた憲法改正（ホーム・ルール条項につづいて採用された）によって、ホーム・ルール市に先占的なものであるとされた。……しかし、「納税者を困惑させ、負担をかけるようなてんばらばらの市所得税を垂直的課税体系として認めることは混乱をきたすというおそれが、人々をして所得税のような税目は州だけに認めるべきであるという決定をうながした。」といわれている。…

(d) オハイオ州の地方所得税の場合のように、地方税の二重・重複課税システムの発達は、この分野における州の削減・先占のための立法化をうながす州全体の政治的圧力を生むことになった。このことについてたとえば、次のようにいわれていることを考えてみよう。「ホーム・ルールの改正によってはっきりと限られた自主権をもちたいという願望にもかかわらず、地方団体を窒息させ、完全に州に従属さすよう法律によって訴えることは、先占の原則から解釈的に可能であるかも知れないが、もし州議会がそのような州所得税を施行したとしたら、現に地方所得税を採用している51の地方団体（オハイオ州の）にあって、公共サービス、財政支払能力の点においてどうなるかという難問に苦しめられるだろう。地方団体の課税・徴収をみとめないまま……州の所得税が実施されたならば、その日のうちに51の地方団体の税は自動的に無効となるが、その結果、混乱がもたらされるだろう。」と、州の立法部の課税権における優

越がみとめられるにしても、そのまま形式的に行使することは、財政上の現実からしてきわめてむずかしいといえるそのため立法政策上もさまざまな配慮がのぞまれるのである。⁽²⁾

州によっては、同情的な判例の態度と広い憲法上の言葉づかいから、ホーム・ルール団体に広い地方課税自主権を与えるようにしている。たとえば、カリフォルニア州（California）にあつては、ホーム・ルール団体憲章は「権限の授与ではなく、むしろ、州憲法によって地方団体事項（municipal affairs）については完全な自主的制定権を特権を享受するための手段であり、もしそうでなければ、ホーム・ルール制は、地方団体が認められ、保有しているところの権限の行使に対して制限と制約を特定化するだけの働きしかしない」（West Coast Advertising Co. v. City & County of San Francisco, 14 Cal. 2d 516, 95 P. 2d 138, 142, 1939年）したがって、それ以来、カリフォルニアにあつては「歳入のために自治体によって租税を徴収することは、免許税を含めて、厳密に地方的事項である。」が、ホーム・ルール市にあつては自らの憲章または州憲法によって禁止されないどのような種類の地方税の徴収を決定する上においても州法の制約からは自由であるといえるようになった。コロラド州のホーム・ルール市にあつてもそれと同じような課税権の自由を享受するようになった。すなわち併存的な州の売上・利用税の存在にもかかわらず、地方団体の売上・利用税はホーム・ルール権限の有効な行使とみなされた。（Berman v. City & County of Denver, 156 Colo. 538, 400 P. 2d 434 1925年）⁽³⁾

しかし、このような課税自主権の具体的適用については多くの問題がある。引用した結論についてははっきりした前提は、地方団体の支出のための課税は憲法上ホーム・ルール条項という意味づけの範囲内にある地方的事項であると必然的にいえるが、地方的事項と州的関心事については二分していこうとする弾力的な固有の視点に立ったとして、このような接近方向の下で地方団体の課税自主権はどの程度、保障されるであろうか。そして、州の同一対象に対する課税の統一については、効果的な税務行政、効率的な徴収、不公平な租税負担の回避などの利害点から求められ、また、州税は同一課税対象についてはその

分野にあっては専有し、どのような地方税も排除するというような法律的言明をともなって、州が同一物件について課税しようとしたとき、地方税をまもり成功に導くような市の機会があるという意見がもてるだろうか。⁽⁴⁾……上にのべた City & County of Denver v. Sweet 事件と比較して……否定されたサンフランシスコの“通勤者税”⁽⁵⁾についてホーム・ルール権限を分析したとき、この相反する2つの結論についてどのような結論を下すかについて当惑せざるをえないのである。

(1) S. Sato op cit p 255.

(2) ibid p 255~256

(3) ibid p 256~257

(4) ibid p 257

(5) ibid p 257

サンフランシスコ市は、市内での稼得という特定収入について、その全収入の1パーセントについて非居住者にも“免許税”のような通勤者税をホーム・ルール市の権限で課税したが、自主課税権の適法な行使でないとして否決された。

3 課税権の拡大と制約

アメリカの地方自治体の課税権は、州立法部の強い拘束とホーム・ルール制にもとづく課税権の活用という2つの流れをもって、次第に錯そうしていったといえる。ことに、都市化の進展とともに財産税だけでは、その財政的需要をまかなえなくなった地方自治体は、競って非財産税 (Nonproperty Tax) を採用した。しかも売上税 (retail sale tax), 所得税 (income tax) の創設において都市自治体の方が、州より先行したことによって、事態はますます紛糾したといえる。非財産税への依存は、不況期にはじまった。ニューヨーク市が1934年売上税を採用し、ニューオーリーズ (New Orleans) が、1938年に類似の税を課税した。フィラデルフィアが1938年に所得税を徴収しはじめた。地方所得税が6州で、地方売上税が13州で約2,000の地方公共団体によってはじめられた。⁽¹⁾

地方売上税は所得税について採用されたが、非財産税としては最も収入額が

多かった。しかし、課税標準・率が市によってまちまち、数市が同時に利用税の課税を始めると、両方の市にまたがる事業所などにとってその税負担に同じていくことは耐えることができなくなった。そこでカリフォルニア州などでは1955年、市町村が州の売上・利用税計画を採用することによって課税権が与えられるという方針が策定された。市税、町村税の合算の最高税率が1パーセントとされ、1つの市がその限度まで課税することは、町村の課税権の信頼を裏切るものとみなされた。こうして、1つの公共団体内での売上税はその市が全額を徴収してもよいが、他の市町村に分かち合ってもよい。そしてこれらの税は州の売上・消費税法を管理する州の機関によって徴収される。⁽²⁾……

1964年当時、合衆国の136団体で2重課税があったが、地方所得税の基準については一般の見解が与えられた。そこで、さまざまな資産所得、たとえば、個人がうけとる配当金、利子、賃料、キャピタル・ゲインなどについては除外されるべきであると強調された。なお、地方所得税率は5パーセントから2パーセントであった。

2重課税を回避する方法は州によって違っていたが、概して居住地優先主義がとられた。ミシガン州などでは統一市所得税が採用された。市の居住者は1パーセント、非居住者は0.5パーセントをその市内で得た所得について課税されることになった。しかし、問題は市相互間の所得税の配分をどうして決めるのか、法律は納得のいく配分計画を提出しているか、それとも政治的妥協の結果か、いずれにしても法律解釈、租税原則だけでは割り切れない問題が残る。

その上、実務的にも問題が発生する。1966年、ニューヨーク市がはじめて累進性の所得税を課税した。……かなりの反対の結果、税率が4パーセントないし2パーセントに低下させられただけでなく、その上、州が課税事務の引受けを適当とみなさなかつたため、ニューヨーク市は大変な行政的重荷となることがわかった。また、それはきわめて厄介なことでもあるので、リンゼイ市長(Mayor Lindsay)はその年、8,000ドル以下の所得・勤労者とその他所得300ドル以下居住者、および定期通勤者は報告の提出を免除された。報告書の除外によって約3.5～7百万ドルが節約され、約2百万人の納税者が、報告書の提

出を免れることになった。

都市自治体は税については3つの困難に直面している。第1は、免税、減税、低い最低税率、定期通勤者に対する差等税率のために、低い税率の所得税は1人当りの課税基準とする場合よりも税収は少ない。第2は、所得税に比べて定期通勤者からの財政上の支持をえにくい。第3は、行政的にもコストがかかる。第4は、その市からの企業流出に最終的な影響を与えるということである。⁽³⁾

このように地方団体の課税権は、州立法部の制限をまつまでもなく、非財産税にあっても制度的にも行政実務上もきわめて数多くのハンディを背負っている。その上、財政窮迫化は、地方自治体だけでなく州にあっても同様であり、そのため同じ州内にあつて地方自治体と州は税源を争う立場にあり、地方自治体が課税権を拡大することを好まない。

そして実際的には、ホーム・ルール運動にもかかわらず、州憲法は地方自治体の財政制度につきかなり詳細な規定をおき、地方財政ごとに課税、起債などの収入面において厳格な州の統制・制限の下にしているのが実情である。すなわち、「多くの州は、州憲法上画一的課税の原則条項を有し、すべての財産は州内を通じ、画一的税率で課税されるべきであるとして、財産の種類別税率の適用、あるいは財産税にとどまらず所得税又は相続税の課税においても累進課税の実施ができないようになっている。」⁽⁴⁾

この傾向は州の税源をまもるため、立法部によってますます地方自治体の課税権制約への方向を強化しつつあるといえる。⁽⁵⁾ なお、このような課税権の制約は、神戸市の姉妹市アメリカ・シヤトル市 (Seattle) の見解からもうかがい知ることができる。シヤトル市の課税権について、シヤトル市の政策策定室のジム・レッドバーン (Jim Redburn) 氏の見解は次のようであった (1977. 1. 31)。

- (1) シヤトル市の課税権はワシントン州憲法および州法によって制限されている。
- (2) 所得税一憲法で禁止されている。
- (3) 財産税一州憲法、州法、司法解釈によって制限される。市の通常の徴収

は評価額1,000ドルにつき3.60パーセントと制限されている。財産は郡が評価する。市は財産税の課税基準、税率を変更できない。州立法部も税率を引き上げるとは制約されている。重要な変更は住民投票による場合だけである。

- (4) 売上税—州法にもとづいて市はすべての小売販売額につき0.5パーセントの売上税を徴収することができ、現に徴収している。徴収された税の15パーセントは郡に譲与しなければならない。州法は税率引き上げを禁止している。しかし、州立法部は税率引き上げをできる。市は過去に立法部に引き上げを要望したが、成功をみていない。
- (5) 入場税—市は料金をとってあらゆる行事・活動の入場料金について5パーセントの税を徴収することができる。州法はそれ以上の税率を禁止している。
- (6) ギャンブル税—市は州法にもとづいて法律で認められたギャンブル活動の全売上額に税を課税することができる。税率の最高は特定の場合は10パーセントであるが、他は5パーセントである。市は州法によって一般的に認められている以上のギャンブルについて、法制化されると課税が認められる。
- (7) 一般業務・事業税—市は課税方法が所得そのものによらなければ、市のすべての業務について課税することが州法によって認められる。シヤトル市は収入総額に対する0.165%を採用している。市は純所得税を禁止している憲法上の体系に抵触しない限りという条件に適応しているように見れば、課税基準、税率を変更することができる。
- (8) 公益事業税—市は他の職業税よりも高い税率の事業税を採用してきた。市はその採用を認められている。（テレビ事業については全収入額の6パーセント、しかし、他の事業（電気、水道、下水、固形廃棄物、電信、電話、天然ガス、蒸気、電報）は8パーセントを支払っている。

(1) Sato op cit p 673

(2) 現在、アメリカの地方自治体で課税されている財産税以外のものについては、次の

ような税がある。

次に掲げるものは、国際都市運営協会 (International City Management Association) の調査による全米の人口50万以上の各都市において課税されている財産税以外の税である (資料、同協会 “The Municipal Year Book 1972”)。

(a)=営業税 (Business license for revenue Taxes) (b)=公益事業サービス税 (Public utility receipts Taxes) (c)=一般小売上税 (General retail sales Taxes) (d)=遊きよう税 (Amusement Taxes) (e)=宿泊税 (Hotel or Transient Taxes) (f)=自動車免許税 (Motor vehicle license Taxes) (g)=アルコール飲料税 (Alcoholic beverage Taxes) (h)= 所得税 (Income Taxes)

(自治省財政局『世界の地方財政制度』33~34頁参照)

(3) Sato op cit p673~674

(4) 前掲『世界の地方財政制度』18頁

(5) 前掲書 17~18頁

「例えば、イリノイ州においては、ホーム・ルール団体以外のすべての地方団体は、具体的に法律の授權があつてはじめて課税権を有するとされており、強い制限下におかれている。また、ホーム・ルール団体であっても同州憲法第7条「地方団体」(Local Government) 第6項は、「ホーム・ルール団体は、本憲法によって制限又は禁止されていない限り如何なる権限(Any Power)をも有し、課税、起債にかかる権限を含めて統治 (Government) 及び事務 (Affairs) に関する如何なる権限をも有し、如何なる機能をも果すことができる」との趣旨の規定をしており、一見ホーム・ルール団体に対しては完全に近い自治権を与え、従つて課税、起債についても同様であるように思われるところであるが、同条同項はさらに、「ホーム・ルール団体は、州議会が法律で定める場合を除き、所得 (Income)、稼得 (Earnings) 及び職業 (Occupation) に対し課税することができない」との趣旨の規定を設け制限を課している。また同条同項は、それに止まらず、実際にはそういう法律は制定されていないが、「州議会は、両議院に選出される議員の5分の3以上の多数によって可決される法律の定めるところにより、特別評価 (Special Assessment) 及び追加税 (Additional Taxes) 課税の権限を除き、州が実施又は課していない税並びにその他のあらゆる権限又は機能について、ホーム・ルール団体に対し禁止又は制限をすることができる」旨規定し、州が極めて広範囲にわたる制限的措置を採り得る余地を留保していることが明らかである。」

4 新税の創設をめぐる

それにもかかわらず財政悪化に追いつめられた地方団体、ことに都市自治体

では、これら州法の間隙をぬって通勤者税（commuter's tax）⁽¹⁾、免許営業税（license tax）⁽²⁾、雇用者支出税（employer's expense tax）などの地方税が創設されているが、州、および市民との間に訴訟までに発展しているケースが多い。

たとえば、雇用者支出税についてみると、1973年、シカゴ市内企業に従業員1名当り月3ドルの割合で課税する雇用者支出税を創設したが訴訟に発展した。⁽³⁾

雇用者支出税をめぐる法律的核心は、イリノイ州憲法、前述の第7条6項(c)の権限授与条項をめぐるものである。いいかえれば雇用者支出税が、職業税（occupation tax）に該当し、憲法の地方団体に対する課税権の制限に違反するという点である。たとえばコロラド州デンバー市は、州憲法によって明確に雇用者税（Business Occupation Privilege Tax）を創設する権限を与えられているが、イリノイ州では明文の根拠がないばかりか、制限条項がある。さらに、雇用者支出税は、売上税、利用税などと違い所得を根拠とする職業税であるといえる。しかも、職業税は所得税と同義語といえる。

これに対して、雇用者支出税は職業税ではない。これは給与税（Payroll Tax）と同じで、従業員の所得に課税するより、雇用者に対する課税であり、“稼得”（earnings）の概念から除外される。もし、所得、稼得に対して課税ができなくても、ホーム・ルール団体は州議会の承認なしに、営業費用の全体またはその1つの要素に課税することができる。このようにして付加価値税（Value-added Tax）は提案された。同じように雇用者支出税も所得・稼得ではなく営業のコストに対して課税するのであり、所得・職業税ではない。したがって、州憲法・州法が、所得・稼得についての職業税を禁止していても、明確に雇用者支出税のごとき税を禁止していない限り、新税を創設することができるといえる。結局、判例は地方団体の課税権をできるだけ広く解釈していこうと苦心しているが、法律的に州法による制限の効力を認めざるをえず、また、一般的にも地方団体の課税自主権については否定的な意見が多い。たとえば、マックスウェル（Maxwell）は次のようにのべている。

「これら地方団体の非財産税の欠点ははっきりしている。行政単位としての地理的管轄の制約のために、雇用、購買の配分が歪められる。勤労者、工場、

消費者の決定において効率を損っても変更される。納税についての応諾のためのコスト、とくに多くの地域で活動している企業については高くなる。税にもなう悪い効果は、その課税団体に限らず、州の経済開発にも影響を及ぼす。もっとはっきりしていることは、州政府は、地方団体の課税対象先占によって自己の課税の自由が妨げられることがわかった。一般的方法として非財産税という方法は、大きな課税地域によってなされたとしても、公平の原則からみてより重課税されたことにはならない。地方自治体による課税は不公平を拡大し付加する。というのは負担の帰着が域内であったり、域外であったりするからである。それにもかかわらず地方非財産税の提案者には、批判者に対する1つの効果的な反論がある。それらの欠陥をすべて認めるにしても、地方税はこれらの欠陥のうち何を選択するか、何がより大きく、何がより小さいかということである。⁽⁴⁾」

地方自治体の課税権は、アメリカにあってもきわめて厳しい条件にあるといえる。それにもかかわらず自治体で、州憲法・州法の間隙をぬって新税の創設が行われているのは、ひとえに都市的需要の圧迫といえる。このような背景をもって、アメリカの課税自主権が法の制約の下にあるとはいえ、かなりの新税の創設、重複課税がみられるのは、課税自主権について法が暗黙している限り自主権限をフルに活用してきた成果ともいえる。自治体の課税自主権について州政府の許認可事項にかかわらしむることなく、法にもとづく一般的統制と州政府と自治体との相互の紛争は司法的判断にまつというアメリカ地方自治の伝統はここでも息づいているのではなからうか、たとえ獲得し認められた税目が限られたものであったとしても地方自治体としては費用と負担を統合さず地方財政の基本原則にかなったものといえよう。

(1) Sato op cit p 682

サンフランシスコ市にあっては「定期通勤者税」(commuter's tax)とか(営業免許税)(license tax)が創設されたが、州法との関係で多くの問題をはらんでいるが、州法は、次のように規定している。

「どのような地方団体の立法部、それがホーム・ルール制の団体であれ、一般法にもとづく団体であれ、法律または憲章によって授権されなければ非居住者の勤労者の生活

費をかせぐ特権に何らかの税、また、他の税、使用料・料金を勤労者の所得の全部又は部分について課することはできない。ただ、まったく同じ税目料金などが、同じ税率、評価、控除方法で、同じ課税区域で働くすべての居住者に課税されている場合は別である。」

(2) *ibid* p 683

免許税については次のようにいわれている。サンフランシスコの市および町村が、何故、免許税を税として創設できるかについて、もし不審に思うならば、その回答は、現行法カリフォルニア法歳入・租税法 (Cal. Rev. & Tax. Code § 17041.5) をみればわかる。同法は都市憲章市を含めてどのような地方団体であっても「居住者・非居住者の所得の全部、1部について課税すること」を禁じている。しかし、法律は総収入によるか、従って営業行為に免許税を課税することを禁じていないことははっきりと規定されている。その法律は地方的事項については市は自治権をもっているから有効といえるのではなからうか。

(3) 前掲『世界の地方自治制度』32～33頁

- 1) イリノイ州シカゴ市議会は1973年12月14日、同市の1974会計年度の総額10億ドルにのぼる予算を可決した。こうした有史以来の大型予算編成の中で、財産税100万ドル減税が実現し、電気税、ホテル税等の増税、自動車、コンピューター及び工作機械リース税が創設され、さらに最大の焦点はシカゴ雇用者支出税 (Chicago Employer's Expense Taxes) の新設の実現如何であった。予算が通過した14日の票決においては一応延期され結局21日に圧倒的多数で議会を通過し、同税に関する条例は1974年1月1日より発効、施行されることとなった。
- 2) この雇用者支出税は、被雇用者たる従業員の数を課税標準とするもので、所謂人頭税と呼ばれるものである。具体的には従業員15名以上の企業及びその他の団体の雇用者に対し、従業員1名当り月3ドルの割合で課税するという内容の税である。1973年12月における見込みでは、シカゴ市における54,000人にのぼる雇用者のうち約11,400人が対象となり、従業員にして約1,120千人で、1974会計年度の同税収入は約40万ドルに達するというものであった。
- 3) こうしたことの背景には、市の財政当局としては、行政需要による財政規模の膨張と財産税の減税の必要性に直面し、どうしても新税創設による財源確保を図る必要にせまられていた。そのため、その中心的課題として当初、証券・商品取引税 (Stock and Commodity Transactions Taxes) の創設を提案した。しかしながら、同案は同市の商工会議所をはじめとする産業界より強力な反対の聲が盛り上がり、その結果市当局は代案として従業員人頭税の創設を再提案するに至ったのであった。この案に対しても同市の産業発展の基盤を弱めるものであり、多くの企業は今後シカゴを敬遠するようになるであろうとして反発が集中した。しかし、結局は、商工会議所としては、反発

しつつも市の財政問題解決のため協力する姿勢である旨述べたのであった。

- 4) こうして、1973年12月12日の市議会の財政委員会で可決され、本会議に送付され、予想通り圧倒的差で通過したのであった。
 - 5) ところが、The Paper Supply Co. of Chicago という会社は、前もって警告していたとおり同税を創設した条例の違法性を問題として州裁判所に訴えた。その争点は次の2点であった。1つは、15名未満の従業員をもつ雇用者が納税義務を除外されるのは法の下での平等に反するということであり、2つは、人頭税は所謂 Occupation Taxes で職業に対する課税であり、これは州議会の承認なくして課税できないものでこれは州憲法違反であるということであった。

これに対し、州最高裁は1974年7月上告を棄却した。理由としては、第1の点については、課税・徴税経費の観点から合理的であるということ、第2の点については、市の課税権は可能な限り広く解釈されるべきであり、実際にホーム・ルール団体の権限・機能については同憲法にその旨の規定があるということ、であった。
 - 6) こうして、シカゴ市における新税である同税は、名実ともに同市の有力なる財源としての一歩を踏み出した。なお、同税と同じような税を採用している代表的な都市には、デンバー市、フィラデルフィア市及びサンフランシスコ市があると言われる。
- (4) Sato op cit p 683

宅地開発指導要綱の政策的考察

高 寄 昇 三
(神戸市企画局主幹)

1 宅地開発指導要綱の見直し

宅地開発指導要綱については本誌第6号(52年1月)に「宅地開発指導要綱の法制的考察」と題して、主として法制面について論述したが、50年12月8日、東京地裁八王子支部で、武蔵野市マンション建設指導要綱をめぐる給水契約拒否に対する仮処分決定について書いたものである。ところが53年12月5日、この事件について東京地裁八王子支部は後藤武蔵野市長ら3人を告訴した。この刑事事件起訴を契機として、最近、開発規制・負担強化をすすめてつあった宅地開発要綱に対する非難が一気に噴出し、“要綱退治”ともいうべき風潮が次第に広まり、宅地開発要綱をめぐる論議も再び新聞紙上を賑わせつつある。

宅地開発要綱は地価上昇の元凶、ミニ開発の促進剤、宅地供給の阻害要因、分譲価格のカサ上げ要因などとみなされ、今日、土地・住宅対策が進展しないのはあたかも宅地開発要綱が原因であるかの批判が加えられ、一種の“魔女狩り”のような感があるが宅地開発要綱に対する正当な認識に欠けるのではなからうか。

たとえば不動産協会は54年1月『宅造実態に基づく集計結果』を発表し、負担の不当性を訴えている。

不動産協会の調査では、51年に開発許可を受けた団地の総面積に対する平均の有効宅地率は53%で、46年より10%低下した。また、道路、公園・緑地、教育施設などの用地費、造成費などを合わせた公共公益施設整備の総事業費に占める割合は58%で、46年の36%に比べ大幅に増大している。事前協議を含め、開発許可に要した期間も23カ月と長く、コスト上昇の一因となっている。この

ような負担は最終的には宅地原価にはね返り、地価の上昇を招いていると主張している。

また、現在の宅地開発要綱によると、平均的な開発地の構成は宅地53%、道路24%、公園・緑地10%、学校用地3%などで、用地の平均取得価格は1㎡につき24,400円。これを完成宅地1㎡に換算すると造成費、開発負担金、金利などが加わるため原価は111,522円となると推計している。

このように過大な負担のため分譲宅地は高価格となっているが、低価格で供給するためには、標準モデル地の開発条件を変更し、道路、公園を狭くし有効宅地化率を61%に引き上げる。また学校建設費、都市計画道路の裏負担など開発者の過大負担を10%軽減すると、宅地原価はモデルに比べ22.9%下がり86,018円となる。これに開発協議期間を6カ月短縮する、特別土地保有税を廃止するなどの手法を加えると、宅地原価は79,912円となり28.3%下がる。1区画200㎡の宅地でみると510万円も原価が下がることになり、安い宅地を供給するという点から大きな効果があるといえると報告している。

また54年3月5日、建設・自治両大臣が協議し、「行き過ぎ負担を要求している要綱については見直しを指導すること」で意見の一致をみ、指導を強める意向を明らかにしている。

建設省は「行き過ぎ」に当たるものとして①用途を明確にしない負担金②道路、公園用地などで、都市計画法に定められた基準を上回る用地の無償提供などをあげており、これらは廃止を求めていく考えだが、一方、①義務教育施設、保育所などの整備について関係省庁に協力を要請する②関公事業で、住宅公団が長期に建設資金を立て替える「立て替え制度」の適用を高校にも拡大する③国の関公事業費をさらに拡充する、などの点についても両省間で努力するとともに、望ましい負担水準と区分について目標やルールを決めて行くことを指導する方針と伝えられている。

このような動きの背景には地価の鎮静化によって地価上昇を前提として開発者負担を受け入れてきた事業者側が、今や「都市財政の赤字を負担できるものに負担さそうという」安易な自治体の姿勢に反省を求めるといふ潜在意識が働

いていることは否定できないであろう。また、宅地・住宅政策をすすめようとしている中央各省にとって宅地開発要綱が1つの阻害要因と映ったのは無理からぬことといえる。

2 自治体の反論

たしかに現在の宅地開発要綱は、市によって行き過ぎがみられ、過重・不当な費用の転嫁が行われている。この点、自治体は安易に要綱に依存してきた嫌いがある。しかし、要綱が国の認めた制度でないとか、条例でないとかいう形式論でもって基本的に不当な転嫁であるときめつけるのは誤っている。

宅地開発要綱は「良好な環境整備」「乱開発の防止」「財政破綻の回避」「流入人口の抑制」「開発利益の社会的還元」「費用負担の社会的公平化」「地価騰貴の抑制」などのさまざまな政策的効果を発揮してきたのである。かつての公害防止協定・条例と同じように土地・住宅対策の立遅れの対応策であって、人口急増都市を中心として累積的に発生した歪みに対応する政策としての機能を見逃してはならない。

また、宅地開発負担が過大のごとくいわれるが、先の不動産協会の数値をみても、表一にみられるように、区画道路、公園などの比重が大きく、これらは宅地開発要綱の如何にかかわらず住宅団地を造成する以上、当然、造成しなければならぬ必要経費である。たとえば200㎡の宅地で区画街路40㎡、公園10㎡をとったとしても1㎡単価10万円とすると500万円となる。宅地開発負担といわれているが本来、開発業者が負担すべきものが大半であり、自治体が業者との間に負担区分を検討すべき対象分野はきわめて少ないといえる。住宅宅地審議会の『今後の宅地政策のあり方について』（53年11月17日）が

「根幹的公共公益施設以外の公共公益施設に関しては、開発される市街地が最小限備えるべき施設整備水準（土地区画整理事業が行ってきた良好な街づくりの実績に着目し、その整備水準を参考にする。）までの費用は全額開発者が負う。

地方公共団体が、この最小限備えるべき施設整備水準を超える水準の施設

整備を開発者に要請する場合には、それを超える部分の費用は原則として地方公共団体が負う。」

施設別面積比率および事業費比率推移

区 分	46	48	50	51
住 宅 敷 地	62.6 (52.7)	56.1 (47.1)	53.8 (42.2)	53.2 (35.7)
区 画 道 路	20.1 (18.1)	20.8 (18.4)	19.9 (15.8)	22.7 (18.8)
都 市 計 画 道 路	1.0 (0.8)	1.8 (1.1)	1.7 (1.0)	1.9 (2.7)
公 園 ・ 緑 地	4.0 (4.2)	5.5 (4.3)	7.7 (5.0)	11.2 (5.6)
その他公共公益施設	4.0 (7.8)	3.3 (10.1)	5.9 (20.2)	6.1 (20.8)
地 区 外 道 路	— (1.9)	— (1.8)	— (0.9)	— (1.8)
各 種 負 担 金	— (3.2)	— (4.9)	— (8.6)	— (9.2)
そ の 他	8.3 (11.2)	12.5 (12.3)	11.0 (6.3)	4.9 (6.0)
公共公益事業負担率	36.1	40.6	51.5	58.3

上段は施設別面積比率，括弧内は事業費比率

(注) 1. 「その他」は、地主還元地及びつぶれ地等である。

2. 公共公益施設事業費負担率とは、「区画道路」「都市計画道路」「公園・緑地」「その他の公共公益施設」「地区外道路」「各種負担金」の各事業費の合計が総事業費に占める割合(%)。

と建議されているが、それぞれの自治体が設定したシビル・ミニマムの基準までは業者が負担すべきといえる。

また、分譲宅地の価格を下げるために、環境整備用地の比率を下げ、宅地有効率を高めることは環境水準を落して、住宅供給戸数を増加させようとする戸数主義といえよう。

また、宅地開発負担がミニ開発をはびこらした原因であるといわれている

が、これまでも中小業者による数戸単位の建売住宅の建設戸数は決して少なくなかった。しかし、地価が安かったので150~200㎡単位の宅地分譲であり、ミニ開発として社会的関心を呼ばなかつただけであり、宅地開発要綱があつてもなかつても、中小業者は建売分譲をつづけるであろう。ただ、最近のようにミニ開発は環境悪化の要因とか、公共施設への単位面積当りの圧迫要因として以前よりはるかに大きくなつてゐるため、なんらかの規制・分担金を求めることが進められてきたといえる。たとえば都市計画的には一定規模以下の建売住宅の規制とともにタウンハウスなどへ開発負担金の軽減・免除などの誘導策によつて、建設需要と環境保全・財政負担の調和を図つていくべきであろう。

また、宅地開発要綱は現行制度上、全く根拠のない制度ではない。「受益者負担」としての規定は地方自治法第224条、都市計画法第75条、海岸法第3条、河川法第70条、下水道法第19条などにみられる。それらは土地に関する投資と関連して、その結果「利益」があるとき、その利益を限度として負担を求めることになつてゐる。さらに近年はこのような適用方式を港湾法第43条の5の「港湾環境整備負担金」のように、受益・利益が間接的に推定できるようなケースにまで拡大しつつある。要綱はこのような受益者負担方式を根拠としてゐるが、ただ、法律に根拠がなく条例化もされてゐないだけである。

宅地開発要綱の核心は受益者負担制としての財政上の根拠（効率、公平、収入）があるか、そして、受益の程度（範囲、限度）の水準の妥当性である。ただ政府のように下水道といった一般的都市施設について負担金を是認しておきながら、宅地負担について批判するのは法律的にはともかく、財政的には片手落の感が免れないであろう。

さて、政府が宅地開発要綱の見直しに努力しようとするのは大いに評価されるべきであろう。自治体の行き過ぎとともに団地開発にともなう国・地方の負担区分の是正が図られることがのぞまれる。交付税における人口急増補正補助金制度における、補助率のカサ上げなどがこれまで行われてきたし、一昨年から宅地造成関連公共施設整備助成（54年度 600億円）の実現をみたが、人口急増市の財政はきわめて窮迫化した状態にあり、市街化にともなう財政負担の

秩序化が図れることが期待されるからである。

しかし、一般的に政府は人口急増市の地方自治体がおかれている財政状況、また、都市づくりの実態についての認識が不十分であるといえる。また、政府は土地・住宅・財政政策の貧困を棚上げして、自治体はその歪みとしてのスプロール現象に“権限なき行政”として対応してきた政策的努力を過小評価してきたといえよう。宅地開発要綱については法制、財政、都市計画、環境など多方面にわたる問題点が発生しているが、法制面については先の拙稿についてふれてあるので、本稿では、地方自治体の立場から費用負担のあり方を中心としながら都市計画も含めて、宅地開発要綱の政策としての社会的妥当性についてふれてみたい。

3 都市環境の整備責任

宅地開発要綱の政策的根拠について、かつて著者は次のような理由をあげた。

「第一に、宅地業者は良好な環境の住宅団地を造成する社会的責任があり、宅地だけの売り逃げは許されるべきでない。また、住宅環境に欠くことのできない用地・施設をすべてコマーシャルベースで、自治体に押しつけるのは不当である。まして、宅地デベロッパーは原価主義でなく地価上昇にスライドさせた時価販売によって利潤は大きい。第二に、宅地開発要綱の負担は譲渡価格に必ずしも上積みとはならない。なぜなら田畑が坪当り10数万円で、“宅地成り”し、山林が坪当り数万円で売買されているが、事前に負担を算入して、負担を後方へ転嫁—売主の譲渡価格を押えることが可能である。第三に、地元自治体が、大幅な開発利益を税で吸収し、巨額の整備費をまかなう財政のシステムにはなっていない。たとえば、不動産譲渡所得分離課税の税収の配分においても、国は市町村の数倍もあり市町村の取り分は少ない。また、小学校建設をこれまでの10倍～20倍の急ピッチで進めるような事態を現行の財政制度はとてども予測してたてられていない。

ともあれ、宅地開発要綱は社会的合意のもと一つの財政制度として定着し、

社会的抵抗もなかった。そして、また地価上昇の牽引車ともならなかった。それは宅地開発要綱がもつ政策的使命が支えとなっていたからである。」（高寄「魅力ある中核都市への戦略」『過密過疎への挑戦』所収、253頁）

このような宅地開発擁護論に対して「かなりの誤解や論理の矛盾もある」（田中啓一「宅地開発指導要綱に関する若干の考察」V『土地住宅問題』52年9月33～34頁）という批判があったが、これは都市に対する視点の相違であり、誤解・論理の矛盾のないことをこの機会にのべてみたい。

第1が住宅団地の環境整備の責任はどこにあるかである。民間デベロッパーにあるとする私見に対し、「良好な住宅団地を造成する責任は、究極的には地方自治体にある」（岩田規久男『土地と住宅の経営学』292頁）「財源調達はその後で考えるべきであって、自治体側の指摘は本末転倒の主張といわなければならない」（田中前掲論文 V 52年12月36頁）という非難が加えられた。

たしかに地方自治体は住宅環境の整備について究極的に責任を負い、また、財源不足を口実ににして安易に民間デベロッパーへ責任転嫁すべきではない。しかし、住宅環境の整備について、全て自治体に責任があるであろうか、現行制度の下では、都市計画法第29条にもとづく知事（市によっては市長）の許可が必要とされるが、同条第5、6項で土地区画整理事業・都市計画事業などが許可が不要とされている。同第19条で「市街化の状況により、無秩序な市街化を防止するため特に必要があると認められるときは1,000㎡の許可基準を300㎡まで強化することができるし、同法第32条の「公共施設の管理者の同意」や同法第32条の「開発許可基準」は、明らかに開発業者の道路、公園、広場その他の公共の用地に関する設計・設置を求めている。このような規定からみると、費用の負担区分は別として、開発業者に環境整備についての義務を課していることは明らかである。

したがって側溝と前面道路さえつくり、建築基準法に合致すれば、造成者の環境整備責任はほとんど発生することなく、したがって公園、上下水道、交通手段、道路、公共公益施設のほとんどない状況の住宅団地をつくり、環境整備はすべて自治体に依存・強要することによって完備せず開発方式は法律上、ま

た社会的にみても不当・不合理であることがわかるであろう。それは財源が十分あったとしても分譲済の団地のなかで、強制立退による手法によらない限り、公共公益用地の取得が不可能であるからである。

本来、このような問題は、都市計画法に負担区分もふくめて、はっきりと基準が定められていなければならない。1戸の家を建築するのにきわめて詳細で厳格な建築基準法があるのに、“群”として家を建築するときその規定が不備であるのは全く法律の欠陥といえよう。かつて神戸市などで宅地造成の不備から豪雨によって宅地崩壊が多発し、多くの人命を失った。その結果、宅地造成規制法ができた。また、日照被害の多発が建築基準法に日照確保のための法規制を設けることになった。このような先例からみて民間デベロッパーが何らかの環境整備を行うべきことは当然といえる。

したがって宅地開発要綱の法的性格については様々の構成が可能であるが、公害防止協定と同じで都市計画法第32条の「市町村の同意」を根拠とした公法上の契約であり、強制的に遵守することはできないが、違反については市町村は法的に強制されるもの以外の施設整備、行政サービスを行わないという社会的対抗力を行使することは許されるであろう。

戦前の大都市にあっては、スプロール地区にあってかなり大規模にわたって区画整理が行われた。現在、既成市街地にあって碁盤の目のような格子状の市街地がひろがっているのはその遺産ともいえる。戦後にあっては戦災復興で既成市街地こそ区画整理は活発に行われたが、新開発地にあってはむしろ例外的現象となりつつある。本来、市街地化をなすにはこのような区画整理済のところに限るべきであり、また、区画整理によらない開発が行われる場合であっても、それぞれの規模に応じて公園、道路、学校などの用地を確保すべきである。

このような視点からみると、「良好な住宅団地を造成^す」責任は自治体にあるが、「良好な住宅団地を造成^{する}」責任は民間デベロッパーにあるといえよう。そして民間デベロッパーによる開発団地だけが環境整備を負担しているのではない。既成市街地・新開発を問わず区画整理によって多くの開発団体

は負担しているのである。

4 譲渡価格に上乗せか

第2の宅地開発負担は譲渡価格に上乗せされないし、地価上昇の原因者でないという見解については、1つは「より長期的にみれば、宅地開発業者が指導要綱指定後に取得する土地については、……開発業者の負担を後方に転嫁するという主張がある程度妥当する。」(岩田前掲書 292頁)といわれているが、基本的には短期・長期にみても上昇し、前方に転嫁され難いという批判がある。2つ目の批判は、「地価と所得の上昇という構造のなかで、公共・公益施設負担の地方公共団体負担→開発者負担→受益者(需要者)負担と転嫁のメカニズムが機能してきたことは否定できない。……(後転嫁という見解は)事実誤認があったといわなければならない。」(田中前掲論文 V 37頁)という批判である。

まず、開発用地取得後の負担はたしかに分譲価格にストレートにハネ返るであろう。しかし、宅地開発要綱設定後については疑問がある。宅地開発負担は当初、きわめて低い水準であり、以後、徐々に高められていった。すなわちこの間、宅地開発負担は地価上昇というメリットによって消転された。すなわち吸収されていった。後にふれるように、宅地開発者負担がなくても分譲価格は変らなかったであろう。すなわち厳密には後転はしなかったが消転したといえよう。

さて、土地分譲価格の要素は図一1のようになり、用地買収価格を決めるのはこれら要素を譲渡価格のなかにあつてどう配分するかの問題であり、これまで素地価に環境整備費まで見込んで買収し、地価上昇によって吸収してきたが、地価鎮静化した今日、吸収できなくなったので、買収価格の引き下げという形で後転さすか、環境整備費を改めて自治体に横転(?)させるか、譲渡価格に上乗せ前転させるか、企業内で消転するか選択の問題である。

もっとも、開発負担が一般化した後は、開発業者は負担を見込んで分譲価格を算定し、そこから逆算し用地買収を行ったはずである。また市民の宅地購入

能力が低下し、環境整備費の捻出に苦慮する事態となっても、それは過去の地価上昇による利益分や企業としての危険負担としての利潤圧縮によって吸収することは可能である。

このことは公共デベロッパーとして宅地分譲を行ってきた神戸市の実績からみて十分可能であり、また、実行してきたことである。また、民間デベロッパーにあってもここ2～3年、企業努力によって消転を行ってきたことは分譲価格の横這いによってもうかがい知ることができる。

筆者が「負担を後方へ転嫁—売主の譲渡価格を抑えることが可能である。」といったのはこのことで、長期にわたって土地を取得してきたデベロッパーにとって平均取得価格として買収単価をならすことによって可能なのである。なお、先の住宅地審議会の建議は「新たな負担は、素地所有者の負担にならず開発者へ、さらに購入者へ転嫁がなされるものとも考えられるが、長期的にみれば、素地価格を抑え、素地と宅地との価格形成上望ましい開差の定着化を促す働きを有するものと期待される。」とのべているが、そのあるべき方向を示したものとして注目される。

もっとも事実どのような行動原理、算定根拠をもって用地買収、分譲が行われているかはかなり巧妙な実態調査によらない限り、本当の価格構成はわからないだろう。したがって宅地負担が分譲価格に転嫁されたという見解は、近年の宅地負担の増加分についてはある程度、説得的根拠をもつといえるが、穿った見方をすれば地価鎮静化によるロス、いいかえれば内部不経済を外部に転嫁しようとする口実ともいえないこともないのである。

仮に事実として購入者に転嫁が行われ、転嫁しないという主張は「事実を無視した机上の理想論にすぎない。」(田中前掲論文 V 40頁)という批判は甘受

図-1 分譲宅地価格の要素

地 価 上 昇 メ リ ッ ト
適 正 利 潤
都 市 便 益 費
環 境 整 備 費
土 地 造 成 費
素 地 価

するにしても、それは悪しき地価形成を是認し、土地問題の解決をおくらせるという政策根拠は放棄するわけにはいかない。なぜなら環境整備はいずれ誰かが負担すべき費用であり、それは一般税で負担するより、開発事業者が負担し、その費用は用地譲渡所得を圧縮して行うのが社会的にもっとも公平にかなうからである。また、宅地開発負担を撤廃しても長期的に分譲価格がその分だけダウンされる保障はどこにもない。いずれ、用地買収のなかにその分だけ算入され、いずれ地価上昇の原因となるだけであろう。

5 地価上昇の元兇か

2つ目は、果して宅地開発負担が地価上昇の原因者であったであろうか。このことは明らかに誤りである。まず、宅地開発負担の多くは用地の提供であり、先の「不動産協会」の『報告書』（14～15頁）でも、有効宅地面積率は46年62.6%から51年に53.2%と約10%低下したと指摘しているが、このことは負担率が10～20%上昇したにすぎないのに、この間の地価は2～3倍も上昇している。宅地負担金が倍増したという批判もあるが、それは地価上昇の結果現象であり、宅地負担金が地価上昇の引き金、また、原因者となつたのではない。

また、民間デベロッパーは公共デベロッパーのように原価主義によって分譲価格を決定しているのではない。昭和30～50年にかけて民間デベロッパーは、「地価高騰と売り手市場であることを利用して、販売価格をある程度自由に操作することによって、利益を極大化することができた。すなわち、土地の手当をとくに済ませている同一宅造地内にかかわらず、半年で30%、1年で60%、ときには1年で2倍にも引き上げることができた。

この間にあっては、宅地開発要綱による公共・公益負担がかなりの額であっても販売価格（受益者）に転嫁することによって、期待どおりの収益を得ることが可能であった」（田中前掲論文Ⅳ、35頁）といわれるように、時価主義にもとづく譲渡価格決定方式によってきた。したがって「適正利益率27%制度（租税特別措置法第63条3項）」も「地価上昇があったときには、その外部経済メリットを企業内部化することによって極大化することの……歯止めとして、

……評価すべき」（田中前掲論文 VII 36頁）制度といえないではなからうか。

先の不動産協会の報告書は開発負担を軽減すれば分譲価格は30%引き下げることができる試算しているが、原価の公表などかなりの営業監視がなされない限り分譲価格は下がらないであろう。何故なら分譲価格は原価主義で決定されるのではなく、先にふれたように時価主義すなわちサラリーマンの年間所得額の2～3倍で決定されるメカニズムが働くことが否定できない。近年の地価上昇は住宅金融の緩和だけが先行し、サラリーマンの購入能力いいかえればローン借入額がふえたにもかかわらず住宅供給が追いつかないのが一因といえよう。そして宅地供給の促進は宅地開発負担の軽減という開発利益の私的吸収という形で行われるのではなく、宅地並み課税、固定資産税の引き上げという開発利益の社会的還元という方向で解決されるべきであろう。

さらに仮に宅地開発負担が分譲価格にハネ返ったとしても、それは造成費と同じ性格の必要コストであり、分譲価格を押し上げたといえないのではないか。なぜなら環境整備費としての宅地開発負担（その大部分は事業者が宅地開発要綱がなくとも都市計画法上、自主的に負担すべき費用であるが）は造成費と同様に必要なコストであり、程度の差はあれ、地価上昇の原因と議論の対象となるのがおかしいともいえる。

6 開発利益の吸収

第3が、環境整備費を一般税に求めるか、負担金に求めるかの是非であり、新規参入者負担論の評価をどうみるかである。

1つは、巨額の環境整備費を一般税で負担さす方法が果して可能な制度であろうか。まず譲渡所得税が分離され課税強化されたとしても、国、県、市町村の配分が5：1：2の比率である以上、市町村の財源は潤わないであろう。また、不在地主のようなケースでは開発市町村の財政収入にならないという致命的欠陥がある。さらに、現行の地方財政システムでは税金がふえた分だけ交付税が減るシステムになっている。政府は所得税で吸い上げた分は補助金、交付税で還流することになっていると主張するが、ワンクッションおくことによ

て、人口急増市の財政需要が十分に反映されないのが現実である。

もともと譲渡所得課税方式によって開発にともなう環境整備を捻出することは方法論としてきわめて無理があり、どうしても開発負担金の方式によらなければならぬのである。ところが宅地供給の促進という政策視点から譲渡所得を分離し軽減していこうという政策が根強い。45年度に採用され地価騰貴の引き金となったが、54年度に再び採用されようとしているが政策的にはきわめて疑問がある。

まず、宅地供給が減税によって促進されるとは思われない。それは最近の実態調査によっても推定できる。つぎに仮に供給が促進されたとしても、潜在的需要は龐大であり、需給のバランスが改善されるとは思われない。さらに単なる供給の促進は地方自治体、ことに人口急増市にあって、財政能力をオーバーした供給を生み出し、環境整備に責任をもてない事態に拍車をかけることになるだろう。今日、住宅供給は過剰で、全国で300万戸、5%の空屋が発生している。単なる宅地の供給は、郊外のスプロールを促し、既成市街地の空洞化をさらにすすめることになる。したがって譲渡所得の軽減という開発利益の私的吸収という社会的公平を犠牲にしてまで行うだけの政策価値はないのではなからうか。政府施策はともすれば単一目的で行われるが、都市づくりとか市民生活とかいう現実の場においては歪みの拡大をもたらすだけという事態を招くケースが多いことを政府はよく見究めるべきではなからうか。

7 新規参入者負担論の評価

環境整備を負担金に求める根拠として登場してきたのが新規参入者(New-entry)負担論である。都市環境の整備費をどう調達していくかは費用・負担の基本問題といえる。ただ一般的なサービス・施設は一般税で負担すべきといえるが「受益が明確な限り、受益者負担を図っていくべきであろう」(拙著『地方自治の財政学』286頁)。ことに「住宅団地、マンション、都心ビルなど、都市施設の整備状況からみて負担を求めるのは、受益が明確に指摘できれば是認できる。ことに新規参入者としての新・増設ビル、都心進入者に対する

負担（賦課金）は、初期先行投資の負担、また限界費用の逦増の原則からみても納得できる」（前掲拙書 286頁）といえよう。

このような受益者負担ことに新開発団地などに負担を求める根拠の1つは、負担を一般税に求めることは、特定の受益者に負担以上の受益を与えることになり社会的不公平をもたらすことである。この考えは水道・交通・保育という公共サービスに採用されている費用負担の原則であり、受益者の負担比率はそれぞれのサービスの性格によって異なる。地域の環境整備はそのような意味では、きわめて特定された受益者層に限定されたサービスであり受益者負担の原則になじむサービスといえる。

あと1つの理由は、環境整備費という巨額の資金を一般税で調達することは不可能に近い。なぜなら受益のない地域に対して過重な負担を求めることは社会的合意がえられないからである。負担が求められるのは、それがきわめて外部効果があるとか福祉の色彩が濃いサービス・投資に限られるであろう。新開発団地における環境整備費はそのようなサービス・投資に該当しないであろうし、また、団地開発にともなって発生する河川改修、道路拡幅、駅前広場の整備などは原因者負担の原則からも受益者負担が求められるのである。

しかしこのような受益者負担の原則に対して旧住民と新住民との間に、料金の格差をつけるものであり、「新規参入者が増加した限界費用部分をすべて負担せよというのは、既得権保護の理論に他ならない。したがって、新規参入者負担論を高く評価するかどうかは、既得権益の保護を絶対的なものとするかどうかにかき依存する。」（岩田前掲書 294頁）と批判されている。

宅地開発負担は決して旧住民の既得権を保護しようとするものではない。むしろ旧住民の被害を最小限に喰い止めるために、新住民に対して特別の受益すなわちその自治体における平均水準を上回る明確なサービス・投資を限度として特別の負担を求めるのであって、環境整備費のすべてをを求めるものでない。このような負担は公平化からみてもきわめて妥当な受益者負担である。

したがって宅地開発負担が妥当であるかどうかの第1の評価は、それが特別の受益かどうかである。宅地団地は通常、小中学校、保育所、集会所、バス、

公園などの公共公益的施設が完備される。そしてこれらの施設・サービスが供給されるのは租税を負担している以上、当然のこととみなされるが、現実には地方財政の貧困や産業基盤優先の投資志向のため必ずしもすべての地域が完備されているといえず、むしろ、完備されていない地域が多いのである。

たとえば公園についてみると、このような人口急増市の既成市街地・スプロール地域にあっては1人当り1㎡以下であるのが普通であるが、開発団地では指導要綱によって1人当5㎡前後の基準で設置されている。しかもこれらの公園は運動公園と違って、その団地住民が主として利用する近隣公園・児童公園がほとんどであり、特定・特別の受益といえる。

また保育所についてみると、このような開発団地はその所得水準とか階層からみて下町と目される既成市街に比べて建設の順位は下位のはずであるが、用地取得の視点から建設されるケースが多い。本来ならば既成市街地が建設されてから建設されるべきであるが、既成市街地は用地取得が困難のため立遅れる羽目になる。事情はどうあれ結果的にはサービスの先取りである。このようなことは下水道などについても同じことがいえる。本来、既成市街地の処理場が完成し、順次、配管を延長して新団地までたどりつくの待つべきであるのにかかわらず、ミニ処理場を建設し団地だけを先行的に処理区域としての受入れ体制・施設を準備するケースがほとんどである。さらに小中学校についても同じことがいえ、本来ならば既成市街地の木造・老朽・戦災校舎などの建替えが先順位であるが、財源をやりくりして鉄筋新築校舎を建設している。本来、財政力の水準からは新開発団地の公共・公益施設水準はもっと低いはずであるが、用地の優先譲渡・提供もあるので当初から新築鉄筋学校を建設し、しかも先行投資であるため当分の間、過剰投資というムダを取って行っているといえる。

このような考え方が、宅地開発負担の“特別会費”“特急料金”といわれてきたものである。先の宅地審議会が「地方公共団体が策定した市街地整備のプログラムに先行して、宅地開発事業のため、根幹の公共公益施設の整備が必要とされる場合には、開発者は、これらを立替施行制度等を活用して先行して整備することになるが、この場合、先行することにより増加する費用は開発者が

負担する。」と建議しているのは、この特急料金、特別会費と同じ考え方といえる。

日本の場合、公共サービス・施設はすべて一般税でという方式・意思が定着してしまっている。したがって特別のサービス・施設について使用料以外の方式で負担を求めることについて拒否反応が激しい。しかし、本来、特別・特定されたサービス・施設については特別税・超過課税・負担金などで費用負担を求めるべきなのである。たとえば地下鉄建設と固定資産税の区域別不均一超過課税などである。

宅地開発要綱というような私生児的手段に訴えざるをえない事態を招いた背景には、日本の地方財政運営が経常収支・資本収支に分離され、経常支出は一般的税収で、資本支出は税率の引き上げによってもたらされる財源を償還財源とする起債で支弁するという方式を採用しなかった。そのため、サービスと費用負担の関係が遮断されてしまった。現行法上、都市計画税が都市整備の目的税としてあるが一般税に近く、水利地役税、共同施設税なども活用されていない。また、都心ビルと事業所税、自動車と自動車取得税との関係も新規参入者負担金というには受益と負担の関係がやや曖昧であるし、道路関係税と道路整備との関係も同じ自動車関連税であっても目的税と一般税が混在し、受益者負担というには明確さを欠く憾みがある。受益者負担・新規参入者負担金として最も典型的なものは多くの自治体で採用されている水道の新設・増設にともなう負担金であろう。いずれにしても日本の場合、このような受益者負担制が未発達であることは、都市財政を貧困化している潜在的な大きな原因であることを忘れてはならない。

宅地開発要綱についての論議の混乱のあと1つは、都市づくりにもなう環境整備の現実の責任追及をうけるのは自治体にありながら、自治体の都市づくりの意向、財政力、または都市としての環境容量などを無視して開発が可能なことである。「団地建設お断り」という自治体の立場は、自治体が環境・行政サービス、財政運営について責任をもとうとする限り、当然、発生する拒否反応であり、また、住宅・宅地政策の責任者は政府で、自治体は協力者であって

も責任者ではなく、地域環境の保全の方がより重要な行政課題であろう。したがって政府はこのような事態に対して交付税・補助金などはもちろん交付金制度なども創設し、地方自治体の受け入れ体制づくりをする義務と責任があるといえよう。

8 開発要綱の課題

開発要綱は人口急増市の緊急避難的な財政対策だけでなく、良好な環境をつくりだすための社会的公平の視点からの費用負担であり、また、計画行政の手段である。しかし、要綱という私生児的な方式が多くの問題点をかかえていることを十分に認識し、自治体は要綱行政に安住することなく、正式の計画・分担金条例への展開を図っていくべきである。

第1に、要綱行政はかつて大規模団地だけを対象としていたが、今やミニ開発抑制という目的もあって、自治体によって1戸から負担金を求めるようになった。したがって地方自治法第224条、都市計画法第75条を拡大解釈して分担金条例を設定、または法定外普通税の創設を目ざし法的根拠のある制度にすべきである。かつて著者は宅地転用税・地目転換税（拙著『地方自治の財政学』288頁）の創設を唱えた。宅地開発税という目的税があるため、創設の認可はむずかしいと思われるが政府に宅地開発税の内容変更を促す意味においても創設を目ざすべきである。また要綱適用団地、区画整備済用地とミニ開発とは、その負担において不公平であるので適用基準を下げている政策的背景は納得できるが、今や、分担金と同一になったことを考え、制度化を図らなければならない行政責任は否定できない。

第2に、宅地要綱は財政的視点からでなく、人口・乱開発の抑制という政策的役割をもっていることを見落してはならない。憲法論争を覚悟してアメリカのペタルマ市のように「人口制限条例」を制定する気概をもたなければならない。ことに既成市街地の邸宅跡地がマンションに転用されたり、また、水道給水能力と無関係にマンションが建築されつつあるが、学校用地、給水量の確保がのぞめないような事態が発生しつつある。

宅地開発要綱を便法的に利用していくにはあまりにも大きな制限である。都市計画法、建築基準法の欠陥を補う条例制定を旨すべきで、すでに大阪府箕面市で制定されている。もともと都市づくりの法制などはきわめて地域性の強い法制でなければならぬのに全国一律的な規制となっている方がおかしいのである。宅地開発要綱の秀れた点はそれぞれの都市の実状にあわせて規制・負担をかぶせてきた点である。政府が全国一律的な法制を考えているのはある意味では地方自治への侵害の疑いがある。地方自治体は公害防止条例の先例を思い起し、「都市環境整備条例」（仮称）の制定をめざすべきである。

なお、このような地方条例について、「原因者としての企業者の負担は、本来は自治体の財政事情にかかわらず定められるべきものであるにもかかわらず、現実には当該自治体の個別政策によって大きく違ってきていることも、国民としては居住の自由という憲法上の問題とも関連して無視できないところである。」（田中前掲論文 II 34頁）との批判があるが、居住の自由といえども地域の実態を無視してまで認められるべきでない。なぜなら公害規制にともなう環境規制と同じように全国一律で政府がその基準を自治体に強制することは、企業活動の自由は保障されても、環境保全という別の社会的価値は大きく脅やかされるであろう。今、仮に、宅地開発負担基準をその地域における地価、人口増加率、都市整備の水準を無視して一律に定めてしまった場合、民間デベロッパーにとってもっとも開発利益の大きい都市へ開発・建築は集中するだろう。そのことによって居住の自由以外のより大きな基本的人権、たとえば憲法第25条の「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」の保障は崩れ去り自治体は能力以上の負担を課せられる羽目になるであろう。

第3に、宅地開発要綱の負担区分を明確化していく努力をしていかなければならない。財政的に苦しいから負担を求めるといふのは根拠としては説得性に欠けるのではないか。特別・特定の受益であるからこそ負担を求めたのであって、特別・特定の受益または原因者負担とみなされる部分については開発利益の社会的還元を根拠として求めるべきであり、この点、それぞれの自治体において、独自の基準を明確にしておくべき義務がある。

したがって受益・原因とみなされない公共・公益施設の整備については政府・自治体と地方財政の分野で極力解決すべきであって、民間デベロッパーへすべてを転嫁すべきでない。もっとも、最近、宅地開発要綱による用地比率が上昇しているがこれは、住宅環境の一般的水準上昇、たとえば保育所・コミュニティセンター、駐車場などの設置によるもので、これは表—1からも明らかで、地方財政の悪化を転嫁したものでない。

政府が公共・公益施設について財政援助を拡大することはもちろん自治体にとって干天の慈雨ともいうべきことであるが、その財源はあくまで譲渡所得税の強化という、開発利益の社会的還元という政策の基本方向は崩すべきでなからう。なぜなら政府といえども財源は有限であり、国民の負担であることには違いないからであり、さらに、政策の基本を忘れた対症療法的対策は必ず現場の都市づくりの面で悪しき現象となって表出してくるであろう。

宅地開発負担はあまりにも問題が多すぎる。限られた紙数のなかで十分に論じられず、基本的な理論に限らざるをえなかったが、財政的考察については、政府・自治体・事業者・市民の負担の適正化と明確化を図るためにも後日に論じてみたい。

1 はじめに

「神戸経済と文化」というテーマに対する我々の取り組み方、考え方はかなりバラバラであったが、それはこのテーマの広さと不安定性（未熟さ）を示していると言える。

しかし、ともかく我々がこのテーマに取り組むことになった共通の動機は、現在の日本が、そして神戸が経済基調の変わりめにさしかかっているという認識である。

また、おりしもジャーナリズムでは都市型先端産業論や文化産業論が一躍脚光を浴びだした。このような動きの中には1つの共通の認識を読みとることができる。それは、少なくともわが国の大都市では産業はもはや大量生産・大量販売方式のみに主体を置くことは出来ず、高い文化に支えられ小量生産で消費者に直結した産業が今後の経済発展を支えていくという認識である。

果たしてそれは正しいだろうか。また、どのようにしてそれを実現するか。我々は都市型先端産業論を手がかりにしてファッション産業を考えてみたが、文化が個別性の強いものだけに、経済と文化との健康な発展関係の確固とした方法を見出し得てはいない。ある程度の手ごたえのある確信としては、結局のところ、ファッション産業は神戸という都市の今までの蓄積を生かした経済の一つの方向ではあるだろうということである。

その際、神戸における経済と文化の関係及び神戸の文化的特質を調べるため、「神戸らしい」と思われる市内4企業のトップにインタビューを行った。これは、5-②)にまとめてある。

我々がそれなりの努力を払ってなおあいまいさを払拭できないのは、このテ

一マの性格そのものから来る理由もさることながら、このテーマが非常に現代的・今日的であり、各方面からその分析や対策が求められている途上にあるからである。これについては、今後とも実践とともに検討が行なわれていく必要がある。

2 日本経済の現状と変化の方向

わが国をとりまく経済環境は、昭和48年の石油ショック以降大きく変化し、エネルギー資源の制約等による高度経済成長の終焉、安定成長への軟着陸という移行過程における陣痛を味わっているのが現状である。

即ち、経済情勢全般については、石油ショック以来の長期不況からようやく好転する気配を示し出してきてはいるが、依然として深刻な雇用不安、需要と供給のギャップ、輸出の鈍化による成長率の低下、減らぬ黒字、韓国をはじめとする中進国の追いあげなどの問題を抱え、わが国経済をとりまく環境は、なお厳しい事情にあるといえる。

このような情勢を反映して、国の産業政策も高度成長時代の「重化学工業化」及び「国際競争力の強化」という二大目標から、最近では、対外的には、貿易、通貨、エネルギーなどをめぐる国際経済システムの不安定化に対応した「経済安全保障」の確立、国内的には生活文化や地域社会と産業との融合、創造的な革新技术開発による知的産業社会の形成などに重点が置かれる方向にある。

この中でも、生活文化、地域社会と産業との融合については、大平首相の唱える「文化の時代」、宮崎神戸市長の提唱する「文化の香り高い都市づくり」さらには昭和54年2月開催された関西財界セミナーにおける文化問題の論議などにみられるように、文化の問題が「経済」との関連の中で注目されつつある。

3 文化と経済

(1) 生活構造からみた文化と経済

市民の生活の中で文化と経済はどのように結びつくのだろうか。それについての考え方を表-1にまとめる。食事、衣など生活上不可欠な生活を第1の生活、労働を第2の生活、それ以外の、各自がそれぞれの好みにより選ぶのを第3の生活とし、それを軸にそれぞれ文化とのつながりをみる。第1の生活には文化との関連のない、いわば「基礎生活」と、文化に裏打ちされた「『生活文化』消費生活」とがある。そして経済との関連をみると、消費・生産と表裏の関係にある第1の生活が経済的に最も重要なものとしてとりだされる。近年の傾向をみると、市民の生活は、自由時間の増大と裁量の支出の増加により、「生活文化」消費生活及び第3の生活、とりわけ前者が大きくなる傾向にある。逆にみると、市民は生活の中の文化性に敏感になり、選択的になっていく。すなわち、今後「生活文化」消費生活の分野における市民の関心の増大は、経済的にみるとそれらに関連する産業への需要を増大させ、またそういう文化を選別しながら新たな文化を育てていくことになる可言えよう。

表-1 生活の構造

	基本的な性格	文化との関連	消費との関連	生産との関連
第1の生活	生活上不可欠	文化との関連なし 文化と表裏一体	消費と一本化 (表裏の関係)	生産と一本化 (表裏の関係)
第2の生活	労働 第1の生活の支え	文化の社会的生産	—	生産活動
第3の生活	各自の好み	純文化	消費とは弱い 関係	生産とは弱い関係

(2) 経済面からみた文化と経済

それでは、文化は経済とどのように関わっており、また今後どのように関わっていくのであろうか。

現在、発展、成長している中堅企業・都市型先端産業にあっては、消費構造の変化等に対応して躍進している企業が多いが、これらを文化との関連で「文化産業」として捉える新しい見方も出てきている。これによれば文化産業とは、例えば「自動車産業の新車の売上高の約半分は『新しい文化を示す記号』としての販売額で、機械としての売上げは残り半分でしかない」などという考

え方である。

この考え方に立つと、ワンポイントシャツ、ネーム入り高級輸入バッグ、贈答品としての舶来品、さらにはワイン産業など文化産業と考えることが出来る。

昭和53年3月に発表された「近畿地域産業構造長期ビジョン」は、その内容において上記の内容と同様の趣旨が盛り込まれている。即ち、将来における知識集約的産業の育成には、その背景に知的文化的な風土という環境条件の整備が不可欠であるとして、関西文化センター等の文化芸能施設の充実をその目標の1つにあげている。

即ち、今後の文化と経済の関係は、従来のような「産業構造の変化が生活を規定する」という認識ではなく、逆に「生活の変化が産業構造を規定する」という認識の上に立たなければならない。これを別の言葉で言えば、市民のニーズと変化の方向——生活の質的文化的豊かさ、生活の場としての環境、福祉の充実——を主体とし、これに対応する産業基盤を確立するというということになければならない。

以上のように、文化は、企業サイドで見れば、モノの付加価値を高め、経済に影響を与えるということができる。

4 神戸経済と文化

(1) 神戸の文化的・風土的特質

前章で文化と経済の関わり方についてみてきたが、神戸経済におけるそれを考えるために、神戸の文化的・風土的特質を掴んでおくことが必要であろう。

まず初めに、自然的にみると、神戸は六甲山系により南北に二分されており、南側の既成市街地は東西に細長く海に面し、この面積は全市の約30%で、ここに全市人口の約85%が居住しており、気候は瀬戸内気候に属し、比較的冬暖かく、夏涼しい地域である。

また、社会的にみると、神戸は明治以降港として発展し、人口も急速に100万人に増加してきたので、住民の大部分は全国から集まってきた人々である。

産業面においては、造船、貿易、海運、倉庫業のように港との関係において発展してきた産業が多い。そして、当時は港が人や物の交通において重要な役割を果たしており、外国人との交流も多く、多くの外国人が住みつき、西洋文明の玄関となっていたため、生活様式、建築物等において西洋の影響を大きく受けてきた。

以上のような神戸のもつ自然的・社会的条件が、神戸の文化的・風土的特質（神戸らしさ）に与えた影響は大きいが、その特質として、一般的には次のようなことがあるといわれている。

- ① 国際性……国際的センスがあり、外国文化をうまく受け容れること。
- ② 進取性……急速な都市化の影響もあり、新しい要素を抵抗もなく受け容れること。
- ③ 多様性……多様な地域的・社会的背景（文化）をもった人々が集積してきたことから、多くの文化が融合していること。

上述のとおり、神戸の文化的・風土的特質には、国際性、進取性、多様性の3つの特質が挙げられているが、これらは神戸文化のもつ過去のイメージであり、この実体は現在では薄れてきているという見方もある。

(2) 神戸経済の現況

神戸経済は、工業面では、「鉄鋼」「造船」「食料品」「ゴム製品」「一般機械」「電気機械」の6業種で市内工業出荷額の83.9%（昭和51年）を占めており、これらの特定業種への偏在のため、景気変動の波をかぶりやすい体質をもっており、これに加えて付加価値の低い素材型産業の比重が大きいことが問題になっている。さらに、これらの特定業種のうち、「造船」、「鉄鋼」等は構造不況業種であり、神戸経済にとっては、非常に大きな問題である。

しかしながら、他方では、生活関連産業の中には、不況下でも着実に成長している企業も多く存在しており、これらの企業は神戸の文化的・風土的特質と深く関係しているようであり、神戸経済の発展の立場からその動向が注目されつつある。

5 アンケート調査の実施

(1) アンケート調査に至った動機

都市で現に活動している企業の中には、そこに展開する高度な文化を背景に（文化に支持されて）高付加価値をうみだすものがあると考えられる。ちょうどそのように、神戸で活動する企業の中には、神戸の文化的風土的特質をおおいに活用（内部経済化）することにより成長しているものがあると考えられる。とすれば、それらの企業を分析することにより、神戸文化の神戸企業に及ぼしている直接的・間接的影響を探り、一般に言われている神戸の特質が企業活動にどのように役立つかを知ることができ、また逆にそこから神戸文化の特質が自ら浮かびあがってくるはずである。

このような考え方に立ち、我々はアンケート調査を行った。アンケート項目をつくるにあたっては、それらの企業が立地する条件を次のように設定し、それぞれを実際の質問項目に具体化した。

- A 人材（神戸の文化や風土に支えられて創業し、それに育まれた人がクリエーターやクラフトマンになるのではないか）
- B 市場（神戸という市場は、先端的な消費者のニーズを知るうえですぐれたフィルターであろう。神戸にある企業ということが対外（神戸市外）イメージとして有効に作用しているのではないか）
- C 関連産業（産業が発展する素地・下地としての関連産業が広い裾野を形成しており、集積が利益となる構造はこの業界にもあると考えられる）
- D 情報（一般的に神戸の情報機能は低下していると言われているが、この種の業界ではどうなっただろうか。また、その情報はどのようにして収集しているのだろうか）
- E その他——公共団体に望むもの（産業活動が円滑に展開するために行政が行う条件整備について、各企業のトップに自由に考えを語ってもらう）

業種・企業選定理由

我々のアンケート調査の主旨は企業（産業）と文化とのかかわり方をさぐるものであり、この業種の選定にあたっては一般的に生活文化と関連のある生活

関連産業を対象とするが、ファッション産業はその中でも生活文化を特に鋭敏に反映していると思われるので、ファッション産業の中から業種を選定した。さらに企業を選ぶにあたっては、原則として次の3点を基準とした。

①ファッション性の高い商品を企画—製作—販売する。

——神戸らしさは、まず製品をイメージし企画する段階であらわれ（企画）ファッション産業では手づくりとか高級とかの製作方法が重要であるとすれば、そこにも神戸らしさを見出すことができ（製作）、販売に直接タッチすることにより消費者のニーズをストレートに把握している企業であることが望ましい（販売）。

②神戸に本社など中枢機能を置く。

③不況下でも高成長をとげていること。

また、調査能力（時間・人員）から洋菓子、洋家具、婦人衣料、靴の4業種を選び、それぞれから1社ずつ選定した。調査方法は企業をリードしているトップにインタビューする形式で、調査時期は昭和53年2月、調査項目は調査内容とともに5—(2)に示す。

(2) アンケート調査の実施内容

前述の動機・目的により、市内の洋菓子、洋家具、婦人衣料、靴の4業種から1企業ずつ選定し、アンケート調査を実施した結果は、表—2のとおりである。

(3) アンケート調査のまとめ

アンケート調査の内容は、以上のとおりであるが、これを各項目別にみても次のようにまとめることができる。

A 人材について

創業の動機は、直接間接に神戸港の存在と深く結びついているが、社員やデザイナーの出身地は、神戸とは無関係である。

社内教育や人材育成法は、実際の仕事や顧客との接触を通じて修得するという面を重視している。

B 市場について

将来、社業が発展していても本社は神戸から移さないの方針である。その理由として神戸が住みやすく、神戸に愛着感を抱いているという積極的な理由と、他都市へ本社を移すべき特別な理由がないとする消極的な理由とがあるが、いずれにしても神戸に本社を置くのは非経済的な理由によるものである。

次に購買者層をみると、所得面では平均よりやや高く、年令的には若者から40代までがこれらの企業の主な購買者層である。

これらの企業は特に「神戸らしさ」を意識していないが、結果としての製品に「神戸らしさ」が出ているとは感じているようだ。

「神戸らしさ」については明確な考え方はないが、ただ独自の個性なり哲学（考え方）を神戸人が持っているとは言えそうである。このことは開港以来蓄積したヨーロッパ文化の影響によるものと思われる。

製品と「メイド・イン・コウベ」との関係については、関係があるという場合とあまり関係がないとする場合があるが、前者の場合、街のイメージの良さは、製品としての良さがあればそれを支えてくれるものであると言える。

C 関連企業について

これについては、特記するような意見はなかった。

D 情報について

情報の入手先については、同業者の集積による情報の利便、業界等による講習会、提携先からの情報等があるが、最も重視しているのは顧客からの生の情報であり、この生の情報収集のためのアンテナショップとして直営店を設けているところもある。

E その他

ファッション大学やファッション学部の設置については賛成しているが、ただ内容面では地道で基礎的な面を重視すべきであるという意見と、実践に役立つための産学協同方式によるべきであるという意見とがある。

いずれにしても現在のファッション市民大学が表面的な面に片よっていると意見には耳を傾ける必要がある。

また、ファッション都市づくりに関する市への要望として「ハレの場」作りや、産業と街並みと生活の一体化を目指すべきことをあげているが、これに対応するためには「文化」又は「生活文化」を、都市計画や市政の基本的視点の1つに置くことが必要であろう。

(4) アンケート調査結果についての考察

以上で各項目別にアンケート調査の内容をまとめてみるが、このアンケート調査全体から見出すことの出来た神戸の文化的風土的特質（神戸的ライフスタイル）について次のように考察を加えた。

① 地域的分布

神戸のライフスタイルを支えている地域は神戸市内の既成市街地から阪神間（芦屋からせいぜい西宮ぐらいまでと推測される）の地域であり、この地域はいわば「神戸文化圏」ということができる。この「文化圏」の範囲は経済との関係でみると、商業面に大きく影響するものと考えられる。

② 年令的分類及び街のイメージ

神戸のライフスタイルを支えている世代は若者というよりむしろ大人の世代であり、街全体のイメージとしては、大人の落ち着いた無理のない上品な雰囲気、ヨーロッパ的であるといえる。

これは、開港時の神戸がヨーロッパ航路の終着港であったことを考えればうなづける。

③ 生活態度等

これは②でみた街のイメージが大人の雰囲気及びヨーロッパ的であることと関連するが、アンケート調査でみる限り、神戸的ライフスタイルによれば、一般的に先端的なものを受け入れず——新しいものを受け入れるにはむしろ臆病である——上品さ、良識的なものを志向する。

また、商品に対する自分なりの価値観や自分に合った商品の選択眼を持っており、この意味において神戸人は個性的であると言える。

ただ、このアンケート調査による「新しいものを受け入れるには臆病」という指摘は、「4—(1)神戸の文化的風土的特質」でみた「進取性」という特質と

は合致しないが、このことは、「進取性」という特質は、現在の神戸においてはもはや過去のイメージであると言えなくはないだろう。

④ 街のイメージと商品との関係

いずれの企業も、商品は各企業の努力の結果であると言っている。

もとより企業が努力せずして「メイド・イン・コウベ」のイメージが歓迎されることはないが、街のイメージの良さは、その企業の努力があればそれを支えてくれるものであり、商品価値にプラスアルファを付加してくれるものであるとは言えそうである。

6 ファッション産業振興の必要性と課題

(1) ファッション産業振興の必要性

神戸経済の発展を図るためには、一方では鉄鋼、造船等の既存産業の高付加価値化が期待されるのであるが、他方では現在成長しつつある産業の育成、振興を図ることも必要であろう。

その一つの方向として、先にアンケート調査でみたように、洋菓子や洋家具等の生活文化に関連する産業としてのファッション産業は、神戸の街のイメージや選択眼のある消費者の存在等により神戸の文化にマッチし、成長しているので、今後はさらにこれらの産業の育成・振興を図ることが望まれる。

ファッション産業は、資本装備率が低く、比較的労働集約的であり、生活文化との関連性が強く、付加価値も高い産業であるので、神戸経済の発展のためには、その育成・振興が多いに期待される。

(2) ファッション産業振興における課題

ファッション産業を振興させるためには、神戸大学経営学部助教授田村正紀氏もファッション都市の代表であるパリの特質について指摘しているように、次の条件を整備することが必要であるように思われる。

- ① 生産機能の存在
- ② 技能労働者の存在
- ③ クリエーターの存在

- ④ 流通機能の存在
- ⑤ 情報機能の存在
- ⑥ 消費者リーダーの存在
- ⑦ 生活文化をつちかうバックグラウンドとしての文化、風土、街並み等の存在

7. ファッションストリート論

重化学工業では道路や港湾が産業活動の基盤である。そのように、アンケート調査結果によると、神戸のファッション産業では、街の雰囲気やイメージ、目のこえた人々の存在が基盤であるといえよう。これはファッション産業が消費と直結していることからみて当然である。神戸が他都市に比較してこれらの点でぬきんでているという評価がある一方、それを重視してよりいっそう整備していくべきであるという声も強い。また市民の生活の変化をみても、第3の生活をとりこんで「生活文化」消費生活の場がつくられる必要があるといえる。すなわち、文化と経済が市民の欲求としてともに（相互補完的に）満たされる空間が望まれる。これは神戸全体の課題であるが、神戸の中でそれを凝縮して実現する場、すなわちファッションストリートをまずつくるべきである（表—3参照）。そのためには現実の街や先進例をみていくつか守るべき原則が考えられる。

- ①大量に売り買う場ではなく、高品質のものを選ぶ場—実験ストリートであること
- ②人々が通りすぎるのではなくとどまる（ことのできる）場であること
- ③商店の中に街があるのではなく、街の中に商店のあるものにする。そのため特に住まうことを大切に、ファッションリーダー層などがそこに住まい、雰囲気をづくり、店舗側がそれを借景にできること
- ④売買だけでなく、つくる（生産）の機能をなるべくとり入れる。マンションメーカーや手づくりの現場の導入など。
- ⑤芸術、スポーツなど第3の生活の契機や場を積極的に（また拠点として）と

表-3 ファッションストリートの役割の位置づけ

	ファッション ストリート	ポートアイランド インターナシ ョナルスクエア	全 市
① メーカー	△		○
② 職人	△ *		○
③ プランナー	○ *		○
④ 流通機能	△	◎	△
⑤ 情報機能	○ **	○ **	
⑥ 消費者リーダー	△ ***		○
⑦ 環境・風土	◎	△	○

◎—○—△ の順に全体の中に占める地位は低くなる。

* それぞれ職人が働く場、プランナーが働く場として位置づける。

** それぞれのもつ機能の味は異なる。ファッションストリートは市民向け、
インターナショナルスクエアは業界向け。

*** 消費者リーダーの住む場として位置づける。

り入れること。

以上の原則によって、ファッション産業に必要な環境や風土を集約する核としてファッションストリートが営まれていくことになる。

このストリートの設定にあたっては、ファッション資源の調査を行い、それを生かし、かつ上記の原則にのっとった整備を策定し、進めるべきである。神戸の場合、南北方向にいわゆる三層構造をつらぬくストリートが基本方向であると考えられる。

表-2 アンケート調査内容

調査対象企業 (業種)		神戸F堂 (和洋菓子)	N家具 (洋家具)	W社 (婦人衣料)	K社 (靴)
A 人 材 に つ い て	A-1 この業種（現在の業種）を始めた理由は何ですか。	先代からの継続である。先々代が市田写真館主市田左右太氏に「これからの神戸には外国人がどんどんやってくるだろうからその外国人が食べる西洋の菓子が神戸にない。それを作って売るので。」とすすめられて長男を東京F堂に修業に出し、明治30年現在地に神戸F堂を設立した。	先代からの継続である。明治5年曾祖父が神戸にある外国商館に出入りするようになった。西洋家具の古物商を始めるようになったのがきっかけ。その当時、造船業界では木造船より鉄鋼船に移行していた時で船大工が余っていた。その船大工が木工職人の始まりである。	特に理由はな	当時、長田地区で靴産業が発展しようなので、これを始めた。
	A-2 デザインや新製品を企画、研究開発する人はどこでそういう能力を身につけましたか。又、教育を受けた場所を教えてください。	従来、私(社長)が考えてきた。特別に教育を受けたわけではなないが、常に顧客の立場に立って考えていると、色々な発想がある時突然一つの商品として、まとまる事が多い。最近、専務が新製品の企画をしているが、市場調査も	工業高校、又は高等職業訓練校のインテリア関連学科、又は木工技術科の卒業生を受け入れ社内でも教育する。	服飾専門学校の卒業生を受入れる。その後当社内で教育する。しかし、カリキュラムを作った教育は非常に困難なので、現場で人と人との接触により教育されている。	靴業界としての企画、研究、開発する機関はない。最近、デザイン学校卒業生を採用し、あとは当社で教育する。神戸には、この種の人材が不足している。このため、当社では東京から、技術指導やデザイン専門の企業から人を招いて教育している。

調査対象企業 (業種)		神戸F堂 (和洋菓子)	N 家具 (洋家具)	W 社 (婦人衣料)	K 社 (靴)
A 人材 につ いて		慎重に行っている。			
	A-3 クリエイターの デザインや企画 を元にして実際 に材料から製品 をつくる人につ いても、どこで その能力を身に つけたか教えて 下さい。	創業当時の技術 を工場内で受け 継ぎ、さらに研 究している。	主として、九州、 山口、山陰地方 の木工関係の技 能訓練校より受 入れ、入社後、 木工団地内の当 社工場で、又、 団地内の訓練校 で教育する。	九州、岡山、大 阪、新潟、福島 等にある協力工 場に依頼する。 将来は、10%ぐ らいは当社工場 で製造したい。 地域差を考える より良い製品を 作ってくれる所 に依頼する。	会社での実務経験 を通してである。
B 市場 につ いて	B-1 神戸を本社に選 んだ理由は何で すか。	代々 250年間神 戸で育ってきた。 神戸に対する愛 着と郷土愛があ るから。	(1)好きである (2)気候風土が良 い (3)都市としての 便利さがある。	特別な理由はない。 。	たまたまここで仕 事を始めたから。
	B-2 将来企業の規模 が大きくなって も本社を神戸に おきますか。	当然神戸にお く。	当然神戸にお く。企業の規模 については、手 造りの故大規模 にしたくない。	神戸におく。こ の業界は中央官 庁とあまり関係 がないので。	将来も神戸から離 れることは考 えていない。 当社は、「神戸の K社」として名 前も知られるよ うになっている ため、神戸を離 れるつもりは ない。
	B-3 貴社の製品を購 入する人々につ いて伺います。				
	B-3-1) 購買者は社会的	老若男女をとわ ず、あらゆる階	比較的所得の高 い層(中流の上	平均よりやや所 得の高い層で、	中流から中流の上 までの層の人が対

調査対象企業 (業種) 質問事項	神戸F堂 (和洋菓子)	N 家具 (洋家具)	W 社 (婦人衣料)	K 社 (靴)
にみてどのような階層の人が多いですか。	層におよんでいる。	以上) ニューファミリーは対象外。	先端的ではなく、まじめで良識のある人を対象としている。年齢は16歳から40歳までが多い。	象。但し、ブランドによつては上流の層の人も対象にしている。婦人靴が全体の90%であり、その年齢層は17歳から25歳までの若い人が多い。
B-3-2) 購買者の地域的分布を、都市別、都道府県別の販売額の比率で教えて下さい。	神戸市内 20% 大阪、京都 50% 東京 10% 名古屋 10% その他 10%	神戸市内の既成市街地、阪神間、豊中、千里、京都(大阪は、少ない)で65%。東京(都の南西部)で35%。 〔大阪と神戸は文化圏が異なる〕	東に50%、西に50%、全国にアンテナショップとして直営店を36店おいている。	販売ルートとして問屋を利用しており、問屋が東京にあるため、正確にはわからない。大体のところ、東京40%、関西30%、その他30%である。
B-3-3) 地域により、それぞれの地域の好みを考えて出荷することができますか。	府県別はもちろん、同一市内でも店により考慮している。	神戸らしさで通しているのと考えていない。		ほとんどない。今は、全国共通である。東京で売れるものは全国で売れる。
B-4 貴社の製品と「神戸」とのつながりについて伺います。				
B-4-1) 貴社の製品は神	特に意識していないが、結果と	特に意識してつ	「神戸らしさ」の表現は、むつか	そういうことは意識していない。東

調査対象企業 (業種) 質問事項	神戸F編 (和洋菓子)	N 家具 (洋家具)	W 社 (婦人衣料)	K 社 (靴)
戸のファッション産業であると言われているが、「神戸らしさ」を意識して企画したり、つくったりしていますか。	して我社の菓子を通じて神戸らしさは感じてもらうだろう。	が、「神戸らしさが自然に出ていと思う。	しいが、当社の製品は、「上品さ」「本物」を至上としており、この「上品さ」「本物」が神戸らしさといえる。	京浅草と神戸とは競合関係にある。東京ではヒールもこのパンプスが優位であり、静岡のサンダル業界の突き上げもあるため、神戸としては、カジュアルシューズを中心に企画している。
B-4-1(2) 「神戸らしさ」とはどのようなものと考えていますか。又、それが製品のどの点にあらわれていますか。	神戸では良いものはどんなものでもどんどん受け入れられる。菓子でいえば、味にうるさい人が多い。	神戸は新しいものを採り入れる事に臆病である。これが「神戸らしさ」をつくっている。神戸は昔はヨーロッパ航路の終着港であった。そのヨーロッパ調が神戸らしさの一部である。	神戸で売れるものは全国で売れる。神戸の人は着こなしの哲学を持っており、着こなしが上手である。また、東京で売れるものは、必ずしも全国で売れない。	特に「神戸らしさ」にこだわる必要はない。我々が一所懸命作ったその製品に結果的に「神戸らしさ」がでていたのではない。
B-4-1(3) 消費者に貴社の製品をアピールするうえで、その製品が神戸の品物(メイドイン・コウベ)だからよく売れるということがありますか。あるとすれば、その	残念ながら「神戸の品物だから」ということはない。そうなるように、菓子(コウベビアー、大輪田)包装紙(神戸のイラスト入りで市長賞を受けた)で、たえず「神戸を	もちろん良い製品であることもよがるが、神戸の街はハイカラなイメージがあり、あこがれもっている人が多いから。	「メイド・イン・コウベ」よりも当社の製品であるからと意識したい。企業は永続性がポイントであり、「企業責任」が先決である。「メイド・イン・コウベ」はその結果	むしろ逆である。この業界の場合(特にケミカルシューズの場合)「メイド・イン・コウベ」といえば、イメージが悪い。これは、ケミカル用品ということで作られたことにも

調査対象企業 (業種) 質問事項	神戸F堂 (和洋菓子)	N 家具 (洋家具)	W 社 (婦人衣料)	K 社 (靴)
理由をどうお考えですか。	全国にPRする」というのが私の発想の原点である。		である。この業種は、いわば「水商売」と同じであるため、ロスを少なくしたい。このため、出来るだけ派手なコマースは避け、モノで勝負したい。	よるのであろうが、ケミカル業界が皮靴を作ってもあまりイメージはよいものではない。一概にこのようにいえないところもある。
B-4-1(4) 神戸で貴社の製品を販売する場合、貴社製品のイメージをこわさなくて店舗を設けるにふさわしい場所はあるとお考えですか。	あると期待したい。	ある。希望を言えば、もっと歩いて楽しい街、見て楽しい商店、楽しいプロムナードがほしい。例えば、公衆便所の設置数が少ない……苦痛である。	ある。人が思わず足を向けるような街づくりが必要である。	ない。靴を並べて販売できるような路面店舗がない。
B-5 専門店方式で販売される理由は何ですか。	十分な商品知識を顧客に還元すること。		直営店は、アンテナである。	①情報をいち早く掴むため。 ②今の問屋に頼っていれば、スムーズに商品が流れないため。
C 関連企業について C-1 企画、研究、開発(クリエート)する場所はどこにありますか。また、近くに同業種が多いですか。	本社内。	本社内。	本社内。東京。神戸。	本社内。同業種は多い。

調査対象企業 (業種)		神戸F堂 (和洋菓子)	N 家具 (洋家具)	W 社 (婦人衣料)	K 社 (靴)
質問事項	C-2 製品をつくりあ げる場所はどこ ですか。 また、その近く に同業種が多い ですか。	和菓子工場— 東灘 洋菓子工場— 西宮 ゴーフル工場— 西宮	市の中心から離 れた木工団地内 で製造。 同業種は多い。	全国にある協力 工場に依頼す る。市内では、 ほとんどない。	本社工場の他に、 神戸市内、兵庫県 宍粟郡波賀町の2 カ所。関連下請会 社は5社。その他 協力工場30社。
	C-3 原料(材料)はど こから仕入れま すか。	全国から優秀な ものを選んでい る。	市内、主として 木工団地内の卸 売業者から。北 海道産の材料が 多い。	国内の大手商社 を通じて大手原 糸メーカー、東 亜紡(ウール)、 旭化成(合繊)か ら仕入れている。 ニット60 %, 布40%。	地元 80% 東京、大阪 20%
D 情 報 に つ い て	D-1 社内教育でとく に神戸市外でや る例があればそ の場所とそこを 選ぶ理由を教え て下さい。	本社内で行って いる。	月1回の定例会 議。	しいていえば、 海外研修。	ほとんど本社内 (東京から人を招 く)。 市のファッション 市民大学、中小企 業センター主催の 講座など。
	D-2 消費者のニーズ やトップモード などの情報はど のような方法で 入手されます か。	マスコミ、講演 会などである が、一番大切な ことは店頭にお いて、顧客から 生の情報入手 することである。 このために 社員教育に力を 入れている。	同業者の組合の 講習会、消費者 から直接聞く。 年に一回、ヨー ロッパの業界視 察に行っている。	全社員がアンテ ナを持つ。アン テナショップ (直営店)、全国 の専門店、他社 からの情報や、 海外の企画会社 との提携により 定期的に情報が 入る。	①東京から技術者 を招く。 ②直営店。 ③ヨーロッパ(フ ランス、イタリ ア)の技術者 (提携)。 ④ヨーロッパへ毎 年社員を派遣す る。

調査対象企業 (業種)		神戸F堂 (和洋菓子)	N 家具 (洋家具)	W 社 (婦人衣料)	K 社 (靴)
質問事項					
E そ の 他	E-1 市が、ファッション大学又はファッション学部をつくる構想をもっているが、それに何を期待されますか。なるべく具体的にお願いします。	各界における人材の育成を期待する。	大学はつくってほしい。工業試験所についても市立のをつくってほしい。業界のためにも研究所をつくってほしい。クリエーターとクラフトマンとの接がりを円滑に行う機能をもった場所、学校(クラブトマンスクール)をつくってほしい。 (産業協同の学校)	アメリカのF.I.T.のような学校をつくってほしい。コテ先だけではなく、幅広い基本を身につける学校であってほしい。このような学校をつくる間接的効果としては、若い芸術家が神戸に集まってくるので、それがファッションナブルな街づくりの要因になる。	ファッション市民大学も今は曲り角に来ている。今はあまりにキラキラしたものを中心にしているが、もっと地道な技術的なもの、基礎的なものにしてほしい。学校についていえば、ファッション大学よりも、むしろ素材開発のような技術的なものを学ぶ学校がほしい。
	E-2 その他市を含めた公共団体に何を期待されますか。	新築したF堂ビルは元町の発展、神戸文化の発展のために少しでも役立てばと願って建てた。公共団体においても、神戸のPRのために一層の努力と、それに協力しようとする企業へのサポートを期待する。	都市計画等については、使用者(入居者、市民)との話し合いを十分時間をかけてやるべきだ。現在の神戸にブルムナードがない。例えば、フワーロードのような場所に商店街があればよい。ウィンドショッピングもできるような楽しい商店街をつくるための指導や助成をしてほしい。	もっと生活関連産業を育てる意識をもってほしい。市の基本方針として、従来の「重化学工業」プラス「生活関連産業」の2本柱とするという方針を確立してほしい。このような市の姿勢が街の美観などにも効果が上がってくると思う。産業と街並みと生活が一体となってはじめて	県も技術研究所があるが、どうも総論的になりすぎて、各企業にはあまり役立っていないのが実情である。P.I.やI.P.にも進出したいが、組合を結成すれば補助をもらえるが、この業界の場合まとりにくい。又、個々の企業で出る場合、補助もないし、土地を買ってでもすぐ建物を建てねばならない

都市先端産業と生活文化

調査対象企業 (業種)	神戸 F 堂 (和洋菓子)	N 家具 (洋家具)	W 社 (婦人衣料)	K 社 (靴)
質問事項		い。ファッション都市を目指すなら、もっとハレの場所がほしい。	てファッション都市らしくなる。	という制限があり、決断しかねる。このような制限も、少し融通をきかして配慮してもらえば有難い。

参 考 文 献

- | | |
|----------------|------------------------------------|
| 1 「神戸の中堅 100社」 | 日本経済新聞社 |
| 2 「都市型先端産業の登場」 | 日本経済新聞 S. 52. 10. 3 ~ S. 52. 10. 4 |
| 3 「新・文化産業論」 | 日下公人 「東洋経済」 S. 52. 11. 19号 |
| 4 「再設・新文化産業論」 | 日下公人 「東洋経済」 S. 53. 6. 3号 |
| 5 「生活構造の理論」 | 青井和夫他編 有斐閣双書 |
| 6 「都市と商業」 | 田村正紀 「都市政策」第10号 |

教育委員準公選条例
大分新産8号地埋立
田園都市構想

■ 教育委員準公選条例

去る12月15日（昭和53年），東京の中野区議会は，かねて区民の直接請求に基づき審議していたいわゆる教育委員準公選条例——正確には「中野区教育委員候補者選定に関する区民投票条例」——を可決，成立させた。この条例議決に対して，中野区長は，地方自治法第176条4項により——この議決は「法令」，すなわちいわゆる地方教育行政法（「地方教育行政の組織および運営に関する法律」）に違反するという理由で——いわゆる拒否権を発動し，議会の再議に付した。議会は再議の結果，ふたたび同じ議決を行なったので，区長は同条5項により，1月8日，都知事に対し審査申立てを行なった。

4月5日，都知事はこの審査申立てに対して当該条例を合法とする裁定（同条6項）を下した。区長はさらにこれを不服とする場合，同条7項により，裁判所に出訴することができる。右のような手続の間は，この条例は公布・施行されないままであるわけである。

準公選制条例は，今度の教育委員のケースが初めてではない。区長準公選制を条例制定権によって制定し，遂に法律改正によって，区長公選制を認めさせた実績があ

る。しかし，区長公選制と教育委員公選制とは全く同じとはいえないだろうが，多くの点において共通していることも否定できない。1つは，戦後の地方自治の拡充によって認められた制度であるが，20年代後半から30年代にかけての地方自治制度の見直しで廃止された制度である。2つは，行政の政治的中立と住民の民主的統制との2つの要請のバランスの上において運営されなければならない制度である。ただ区長の公選制は自治体の首長の公選制として類似の制度があるが，教育委員の公選制はあまりなじみのない制度であり，現実の運営面においてかなりの住民の熱度が要求されることは否定できないであろう。

さて，教育委員準公選制の論点は2つに分けられるだろう。1つは，教育制度の公選制そのものであり，あと1つは，準公選制の法律上の問題である。第1の教育委員の公選制については，まず任命制としてはかつて公選制廃止のときの理由があげられる。

「(1)公選制は選挙運動を通して政党政派の影響が入りやすく，教育行政の政治的中立性を危うくする。(2)公選制では教員組合やPTAなど特定の団体の結びついた候補者以外は当選できず，委員構成がかたよる。(3)任命制のほうが適任者を選任でき

る。(4)国政選挙や一般地方選挙に比べ、投票率が低調であり、住民全体に信任されたとはいいがたく、公選によって選ばれている長の任命と議会の同意による任命制のほうが公正な民意をむしろ反映しやすい。(5)公選制は地方行政全体の総合性を阻害する。(6)公選制は日本の風土になじまない。」

一方、公選制の理由としては同じく、

「(1)任命制の採用は教育に対する住民の直接的な意思を反映する道をとぎし、任命する長の政治的意図の介入を生み、教育行政の政治的中立を脅かす、(2)「国の責任の明確化」は教育の中央集権・国家統制をもたらし、教師と父母との自発的で潤豊かな教育活動を抑圧する、(3)教育委員会の権限が縮小され、地方公共団体の一般行政部局に強く制約される」といわれている。

この両方の見解をみて趣旨としては公選論、運営論では任命論の方が妥当性があるように思える。というのは教育委員の公選制は、憲法が特に首長・議員以外に、その他「法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。」(第93条)と定めた趣旨に沿うものである。しかし、戦後の教育委員の選挙、最近の地方議員の選挙の実態からみる限り、かなりの集票能力をもった団体の関係者でない限り選出されない可能性が濃いと見えるだろう。

第2の公選制の違法の問題については、文部省は53年12月13日、①教育委員の選定権は自治体の長に与えられた専属的な固有の権限であって、議会が選定権の行使について条例で法的な制約を加えることはできない②区民投票制度は教育行政の政治的中

立性を求める同法の予想するところではなく、同法の趣旨に反する一の2点を挙げ、反論している。

これに対して準公選派は、「区長は……区民の投票の結果を尊重しなければならない。」(条例第2条)という表現にもみられるように「尊重して」というのは区長に何らかの法的拘束力を加えるものでないで、区長の任命制を侵すものでないとして主張している。これに対して、それは論理の詭弁であり、「法律の精神に反し、区長の任命権を事実として束縛する脱法行為である。」と反論している。

この点、練馬区長準公選制条例についての第1審判決(東京地裁昭和43年6月6日)が「基づいて」というのは、「区民の意思が奈辺にあるかを知り、これを指針ないし重要な参考意見にしようとする趣旨である」と述べ、「区議会が区民の意向を参酌して適当な区長候補者を選ぶために……区民投票の結果を適宜利用するということは、必ずしも不可能または無意味なこととは考えられず、またこれをすべて違法として禁すべき理由もない」と判示している。

このような判例の考えや、また、文言解釈によっても明白に法的拘束力を発揮するのではない限り違法といえないのではなからうか。というのは区長は区民の選定を不服とすれば、任命をしないと、議会を解散するとか、辞職し信任を住民に問うため選挙にのぞむとか、さまざまな手段が残されているからである。

中野区の教育委員準公選制については、まず法律が地方自治体の行政制度についてあまりにも画一的・限定的に規定しすぎて

いる点である。これはある意味では地方自主権を侵害しているばかりでなく、地方自治体の自主的な行政運営の意欲を削いでいることは間違いない。教育委員の準公選制は実施されたとしても多くの困難にぶつかり、マイナス現象も発生するであろう。しかし、地方自治体のこのような独自性の豊かな自治のエネルギーに、政府はもっと雅量をもって、実験させていかなければならない。さらに現在の教育委員制が中野区ばかりでなく、多くの自治体においてその形骸化に批判があることにかんがみ、政府・自治体が改革への具体策を早急に導入することが迫られていることを認識しなければならない。たとえば最高裁判事と同じような信任投票制を採用し、3分の1以上の不信任投票のときは辞職するとか、何らかの住民にその判断を仰ぐ手段をつくるべきではなからうか。

■ 大分新産8号地埋立

54年3月5日、大分地裁(田畑豊裁判長)は、将来予想される公害を未然に防止しようと、埋め立て予定地周辺の住民が開発の基本計画段階で取り消しを求めた「大分新産都8号地第1次、2次訴訟」について「原告らの訴えは裁判としてあつかうまでになっていない」として、原告の訴をいづれも却下した。いわゆる“門前払”の判決である。

近年、この訴訟と同じように地域開発事業・計画について多くの訴訟が提起されている。西日本では、いま、原告適格が問題になっている訴訟として、西宮の甲子園浜埋め立て公害訴訟、姫路市沖の液化天然ガ

ス(LNG)基地訴訟、広島海田湾埋め立て訴訟などである。今後も都市づくりをめぐって多くの訴訟が提起されることが予想されるが、8号地訴訟の判決をたどりながら何処に問題点があるか整理することは、今後の行政にとってきわめて重要なことである。

第1が、8号地訴訟が開発の最も早い基本計画の段階で提訴されたという、これまでの公害訴訟にはみられない“住民積極型”だったことに大きな特色がみられる。地域開発や公共事業にともなう被害予防については、大阪空港・新幹線訴訟にみられるような公害被害発生後の被害救済型、阪神高速道路などにみられる工事差止型、福島第2原発の公有水面埋め立て免許取り消し訴訟のように行政処分取消型、そして8号地訴訟のように計画具体化段階よりさらに以前の計画策定段階での訴訟と、予防訴訟としては最も時期的には早い段階である。

住民側がこのように計画段階で提訴したのは事業認可が下りてからでは、現実に差し止めは困難であると判断したからである。しかし、今回、裁判所が下した判断は、「あまり早い時期の公害予防論議を持ち込んでも司法の場では扱えない」ことを改めて確認したことになる。司法が行政に対し、過剰介入することを防ぐという三権分立の建前からは当然の措置であっても「公害が発生してからでは遅い」とする住民側には納得できないものだろう。仮に、埋め立て免許を県が取得した時に訴えを起こしたとしても、沖縄CTS訴訟(50年10月4日、那覇地裁判決)が示すように、長

期にわたる論争の間に埋め立て工事が終了「したがって訴えの利益はない」とはねられることもある。では、どの段階なら提訴できるのか—大分地裁はこの点について「行政の行為により、国民の権利が具体的に危険が生ずれば、その段階で、その行為の取り消しを求めることができる」と、抽象的に触れただけにとどまった。

第2が、行政訴訟上、原告適格の要件である「訴の利益」があるかどうかである。この点8号地訴訟が計画段階という早い時期であったために、計画の行政処分性、争訟の成熟性が問題となった。

判決は「改定基本計画の本質は一般的抽象的行政指針（いわゆる青写真）であり、行政処分には当たらない」としているが、これは8号地計画が作成され、効力を生じた段階においても、これに伴い、特定個人に対して一定の権利制限が課せられることはない。つまり、青写真に相当する計画だけでは住民になんの影響も及ぼさない—という被告側の主張を全面的に認めている。これは41年に最高裁が土地区画整理事業計画無効確認の訴えを門前払いにした判例に沿う「無難な線」だった。同判決以後も土地区画整理事業計画、住宅地区改良事業計画などの無効確認や取り消し訴訟について、鹿児島地裁、札幌、名古屋両高裁などで同様の判決が相次いだ。

しかし、大分地裁の判断はこれまでの判例を公害訴訟にすっぽり当てはめたわけではなく、「生命、身体に重大な悪影響があり、事後救済も困難な場合に」行政過程に処分性を認めることも許されるという、やや前進的なもの。

判決でみる限り、司法権の限界を感じさせられる内容である。計画段階で司法になじむかといえばなじまないであろう。そして、実施段階で差し止めは可能かという点で不可能であろう。これは住民にとって明らかに1つの矛盾であり、そのために判決は「行政当局は、環境問題に十分配慮して工業開発を進めなければならない。8号地背後地は山が迫っているなど立地上の問題点があり、住民が不安を抱く気持ちは理解できる。大分県はきちっとした環境アセスメントを策定するなど、環境対策は万全であってほしい」と大分県の開発行政に警鐘を鳴らすような判断も示した。事実関係を法律に照らして判断する裁判所が、このような見解をみせることはきわめて珍しく、住民側は「形式では訴えを退けられたが、内容は理解してもらえた」と評価している。

問題はこのような単なる行政庁の努力・姿勢の問題でなく制度・手続としてどう改善していくかである。第1は「訴の利益」を広く認め「原告適格」を拡大していくことである。福島原発の場合、裁判所は「埋め立て許可の関係法令には、埋立て地に建設されるものから生ずる危険から住民を保護する規定はない」とのべて原告適格を否定した。しかし、伊方原発訴訟では、松山地裁は「原発設置認可の根拠になった原子炉等規制法は、公共の安全を図るとともに周辺住民の生命、身体、財産を保護することを目的としている」と広く解釈、住民の原告適格を認めた。

このように直接の行政処分の相手方や当事者だけでなく、その処分によって影響を受けると推定される関係者を含まなければ

ならないし、また、そのような行政処分によってどのような影響を受けるかは、過去の先例によってある程度の推測は可能なのである。

第2に、政府・自治体などは住民が計画の適正化をめざす訴の提起が続発していることを反省しなければならない。本来、地域社会におけるトラブルをどう解決するかは、行政庁により多く求められているにもかかわらず、民事ではなく行政事件として自治体自身が被告となっている事実で、環境アセスメントをはじめとして、住民との合意をえるための制度を自治体自身が作りだしていく義務があることを忘れてはならない。

■ 田園都市構想

田園都市構想一、それは「都市のもつ高い生産性と豊かな田園の自然を高次に結合させ、健康でゆとりのある田園都市のネットワークをつくり、地方生活圏を全国的に展開する。これによって国土の均衡ある開発をはかり、税財源、雇用機会、教育文化機能を首都東京をはじめとする地方自治体に配分し、福祉など行政機能も大幅に地方に移譲する」（大平正芳「政策要綱」）というものである。

今や大平政権の政策の中心に据えられているこの構想は、昭和46年9月、“大平ビジョン—田園都市国家の建設”として打ち出され、西独を理想国家としているといわれている。

「田園都市」思想は、19世紀末英国のエベネザー・ハワードによって提唱され、1903年（明治36年）には最初の田園都市レ

ッチワースが建設された。この計画は、「住宅戸数7千戸全市にわたり道路、広場、公園、緑地、上下水道、ガス、電気などを含む総合的な計画がなされ、工場や商店街も建設された。またハワードの主張していたように都市は農業地帯で囲まれており土地の公有と会社の利益の制限といった原則も維持された」（安田丑作53、10、26日経）ものである。

しかし、大平首相の唱える田園都市構想については、「田園都市とは一体どのような都市を指すのであろうか」、「『都市の生産性と田園の自然の高次の結合』というのは、田園の中にニュータウンをつくることを意味するのか、あるいは既存の都市の中に田園を復活することなのか」、「『田園』というのは象徴語であって、公園や緑地帯づくりなど都市の緑化を表しているものなのかどうか」（54、1、10日経）、又「都市と農山村を一体としてとらえ人々の自発的な創意と工夫を軸とし、それぞれの地域の特性を生かしつつ、自然環境、生活環境、生産環境が調和のとれた人間居住の総合的環境を整備することを意図する」（53年12月国土庁資料）といわれる第3次全国総合開発計画（三全総）の定住構想との関係はどう理解したらよいのか等々、その具体的な内容は明らかにされず、都市づくり計画の主体である自治体の困惑は大きい。

「人口20～30万人の田園都市を中核とする地方生活圏」、「ゆとりある生活空間」、「激しい都市化傾向を防ぎとめる自動復元装置を持ち、農山村と都市のメリットが調和した形で活かされる社会」（首相語録）、

「単なる“国土づくり”でなく、教育、社会保障、文化、さらには各種制度の改革をも含んだもっと上位の“国づくり”，“社会づくり”である」（前掲日経）……等々の表現、解釈が加えられているが、やはりビジョンの域を出ることはできない。

昭和54年1月30日、自治省は「新広城市町村圏計画策定要綱」をまとめた。同要綱は定住構想あるいは田園都市構想の実現を目ざすもので、新広城市町村計画に係る広城市町村圏事業を土台として、「地域ごとに自然環境、生活環境、生産環境の調和がとれた、人間居住の総合的環境形成」が今後のあり方であると指摘する。即ち、『『総合的環境形成』とは、まず自然環境において、自然や文化財等の一体的保全整備、緑地空間の総合的・計画的配置等により人間性回復の場を確保する。生活環境については交通情報ネットワーク、教育・文化施設、地域医療体制等の整備、そしてコミュニティの充実強化を求める。さらに生産環境の面では、地域経済の発展と雇用機会の確保によって圏域内の都市的地域とその周辺農山村の有機的一体化を図ることにある』とする。

一方、建設省は、田園都市構想、定住構想を具体化するために「新地方生活圏整備計画」の策定と「モデル地方生活圏総合整備事業」を予定している。

こういった様々の構想、事業の調整作業は関係16省庁会議によって進められてきた結果、昭和54年2月1日「やっと合意にこぎつけた。その大要は①田園都市構想と定

住圏構想は軌を一にするもので、定住構想の展開に当っては田園都市構想の示唆にきめ細かく対応する②定住構想推進のため、定住条件の整備を進める③広域市町村圏、地方生活圏など既存の広域生活圏づくりの施策を充実させ、関係省庁で多様な施策を用意し、地方が自主的に選択する④モデル定住圏は原則として一県一圏域とし、知事が選定、関係省庁は調査、指導、助言をし、積極的、優先的に措置する」（54. 3. 10地方行政）という方向付がなされた。しかし、依然、田園都市構想の内容を明確にするものとはいえない。

内容の明確化のほかにも検討すべき課題は多い。その一つは雇用機会の確保である。「いかに都市施設が整備され、豊かな自然に恵まれていても、就業の場がなければ定住できない」（前掲日経）。今一つは田園都市づくりの体制である。「これまでの国土開発は『新産業都市計画』にしても『工業整備特別地域計画』にしても、中央から地方への押しつけで進められてきた。その結果、日本のどこを切っても同じ顔という金太郎のアメのような地方都市ができて上がった」（54. 1. 18日経）。

田園都市構想実現のカギは「『多様と分権』という方自治の理念を生かし、各種の権限と機能、財源をこの都市に委譲して、高度の自治体制を整備する」（54. 1. 毎日）ことにあるといわれる。「地方の時代」を迎えて自治体の主権回復こそ究極の課題とされるところである。

神戸都市圏の産業と地域構造

昭和53年10月
神戸市企画局

序 調査の課題と方法

1 調査の着眼点

神戸の産業活動や市民の日常生活の営まれる圏域は、すでに神戸の行政区域の範囲を越えて広がっている。したがって、産業構造の高度化や市民の構成の特色など神戸における最近の変化を考える場合には、都市圏をひとつの単位としてとらえる視角に立つ必要がある。しかし、種々な事情から、かかる考察はとかく無視されがちであった。今回の調査研究は、このような欠陥を補うべく、神戸都市圏における人口と産業の動向をさまざまな角度から明らかにすることを目的としている。

2 調査の方法

このような課題にとり組むためには、各方面の専門家による検討が必要である。このため調査の実施に際しては、神戸市の企画、経済、都市計画の各局の担当者、および商工会議所のスタッフによる研究会を組織し、調査計画の立案、各種統計資料の収集と整理、研究の各段階での中間報告の検討、報告書の構成など終始協力を得た。

調査自体は、他市町のデータを取扱う関係上いくつかの問題はあったが、各種統計・資料の再集計や整理を中心に、ヒヤリング

や図化作業をまじえながら進めた。この過程で関係市町や在神企業をはじめ、総理府統計局、兵庫県などに資料の提供や質問票に対する回答をお願いした。この機会を借りてお礼を申し上げたい。

3 報告書の構成

全体を5つの章に分ち、5人の共同研究者が分担して執筆した。第1章はこの調査における問題の所在を明らかにする部分で、「神戸都市圏の地域構造とその変化」を扱っている。第2章は主として事業所統計を小分類まで遡りながら「産業の地域構造」の分析を試みた。引続き第3章では「工業立地の動向」を近畿圏における神戸都市圏の位置づけと、神戸から東播への工場分散に焦点を置きながら検討している。

以上の分析が主として概念枠組の設定や統計資料の操作に基づく分析であるのに対し、第4章では「在神主要企業の立地戦略」を、一方ではわが国の産業構造の変化に対応する大企業の立地戦略、他方では企業内部および関連下請を含む組織的再編成という視角から追求した。最後の第5章では神戸都市圏における「人口・世帯・住宅の動向」を地域的に把握することを主題としている。

なお、執筆の分担は以下の通りである。

- 第1章 小森 星児(神戸大商科大学)
- 第2章 富田 和暁(神戸大学)
- 第3章 森川 滋(大阪経済大学)
- 第4章 長島 光明(桃山学院大学)
- 第5章 斎藤 光格(神戸大学)
- むすび 小森 星児

第1章 神戸都市圏の地域構造とその変化

1 神戸経済の変調

神戸経済の「変調」を指摘する声が、最近、いろいろな方面で聞かれるようになった。たしかに、これらの指摘を裏づけられる証拠は少なくない。鉄鋼、造船など神戸の産業の主力をなす部門が不景気のときに沈滞するのはこれまでも幾度か経験してきたが、その際には消費財部門や第3次産業の隆盛が鉄鋼・造船の不振を補うのが常であった。神戸市が造成した埋立地にも優良企業が争って立地し、市街地再開発ビルや地下街、あるいは郊外のニュータウンも完成するや即座に満員になり、それがまた新しい事業の引き金となるという状態が長らくつづいた。しかし今日、このような活気に溢れた状況はどこにも見当たらない。鉄鋼・造船が不況から回復する見通しは依然として暗く、輸出関連企業は円高に加えて発展途上国との今後永くつづき、しかも決定的に生き残る見込みの薄い競争におびやかされている。三宮の都心商店街にはオーバーショップの危機がとなえられ、新長田の日本一を誇る高層公団住宅に入居者の姿はまれである。もちろん、このような最近の神戸経済の動きについて、産業界、行政当局者、学界の間で熱心な検討が進められて

いる。昨年9月に報告のあった神戸市政専門委員会「産業と市民生活」はその回答のひとつであるし、現在、神戸市経済局が中心となって各界の専門家が招かれ審議中の産業振興調査もこの問題に取り組んでいる。これに対し、今回のわれわれの調査の目標は、このような神戸経済の現状と今後の動きについて従来とはやや異なる角度から説明を企てることにおかれている。その意図を一言で要約するならば、上記の調査を含む従来の分析がいわば経済面からのアプローチであるのに対し、都市論からのアプローチといえるであろう。このようなアプローチは、これまでの論議で見過ごされていた若干の問題を明るみに出し、神戸経済の現状把握と将来の展望について別の評価を与えることを可能にするのではないかと思われる。

ところで、はじめにその兆候の2、3の例を挙げた経済の「変調」は、突然起ったものでもなければ神戸だけに見られる現象でもない。石油危機以降、わが国経済は明らかに高度成長から安定成長へと新たな段階を迎え、大都市から人口と産業が分散する傾向はひとりわが国のみならず先進諸国で普遍的に見られる現象である。大都市の人口を例にとっても、昭和45年からの7年間で東京(区部)の人口は30万人、大阪市も同じく30万人が減少している。減少しているのは常住人口だけではない。製造業従業者は昭和45年から51年にかけて東京(区部)で26万人、大阪市で10万人減少している。これにくらべ同じ期間に神戸では製造業従業者こそ2万人の減少をみたが、人口は8万人も増加している。東京や大阪

が明らかに長期的人口低落傾向を示しているのに対し、神戸市の長期計画（マスタープラン）は昭和40年代前半以上のハイペースで人口の集中が続くという見通しに基づいてその上限を画するため立案された。石油危機後に策定され、それゆえわが国経済の基調変化をある程度織りこみずみのはずのマスタープランの想定した人口規模が、現実とこれだけくいちがいを示すのは確かに神戸経済に異変がおきていることのひとつの証拠であるが、人口の伸び悩みは単にスローダウンを意味するだけであって、資本主義経済のもとにあってはこの程度の予測誤差は当然伴うものと考えられる。

それでは、なぜ神戸で経済の変調、具体的に生産活動の停滞と人口の伸びなやみがこれほど強く意識されているのであろうか。それは恐らく、石油危機以降の経済の長期停滞期に大都市としての神戸が成長の屈折点に到達したことに原因の一端がある。東京や大阪では40年代の高度成長の期間中に早くも成長の限界に到達し、人口と産業の分散が急速に始まった。石油危機以降の停滞は、むしろこの分散傾向を一時的にせよ制動する効果をもったと考えられる。これに対し、神戸では事態はどう異なるのか。われわれの仮説はつぎのようなものである。すなわち、神戸では集中を制約する条件が他の大都市にくらべて弱かった。すなわち、集中から分散に転じるもっとも主要な要素は用地不足＝地価高騰であるが、神戸の場合、西北神地区の開発と埋立地の造成が一体的に進められ神戸の成長に大きな役割を果たした。郊外の住宅団地や埋立地の貢献の度合を厳密に評価すること

は不可能であるが、過去10数年間の人口と工業生産の伸びの大部分は新規造成された住宅・工業用地に負っていることは明らかである。たとえば、昭和40年以降、埋立地の造成も内陸団地の開発も、一切、行わなかったと仮定しただけで、この問題の答は容易に得られるであろう。もちろん、大都市への集中を抑制する要因は他にもいくつかある。用水の不足、交通難、公害による生活環境の悪化などがその要因の主なものであるが、港湾都市神戸の場合、貿易パターンの変化やコンテナ化という技術革新にうまく対処しえたことも他都市にくらべて有利な条件であったといえよう。

もちろん、いかに大きな開発余力（ポテンシャル）をもっているとしても、現代の諸制度や技術を前提とするかぎり、大都市は遅かれ早かれ成長の限界に到達することは明らかである。また鉄鋼・造船など重工業部門から知識集約型の業種への産業構造の変化が神戸経済の成長に影響を及ぼしたと考えられる。また同時に、近畿圏整備法や工業再配置法に伴うさまざまな規制や分散優遇措置も、工業主体の発展方向を軌道修正する要素となった。かくして、神戸では40年代の末にようやく市街地が飽和状態に達し、本格的な分散の始まる段階に移行する筈であった。もちろん、工場の移転ひとつとってみても、実際に分散が軌道に入る前には用地の取得や従業員の確保まで早く数年間の準備期間が必要である。したがって、石油危機で経済姿勢の見通しが一転して暗くなったとしてもある段階まで進んだ移転計画そのものが放棄されることはない。それどころか、借金で作った損益分

岐点の高い新鋭工場の稼働率を高めるためには、市内の古い工場を縮小して生産の主力を移す方が得策である。このため、鉄鋼・造船などもともと景気に敏感な業種をかかえているという体質的弱点に加えて、不況下であってかえって分散が助長されるという深刻な事態が起った。

商業・サービス業の分野ではどうか。ここでも都心の再開発は、東京、大阪に一段階おくれで本格化した。このため、やはり需要の伸びが止まった時点で大幅な設備拡張の効果が現われた。かりに石油危機以前の予測通りであったとしても、一時的にはオーバーショップの現象は生じたかもしれないが、そのギャップは短期間で解消されるものと見込んで誤りなかったであろう。しかし、現実には需要の伸びの停滞のため設備過剰は当分解消するとは思われない。もちろん、大阪、とくに梅田の都心商店街の競争における三宮の劣位は、単にこのようなスタートの遅速によるものではなく、通勤者、とくにホワイトカラー、オフィスガール、学生など若い購買層の吸収力の差に帰せられる部分も少なくないと思われる。しかし、その背景にはブルーカラーの町からホワイトカラーの町へといち早く転換した大阪と、その転換期に早くも成長の壁につき当った神戸の違いがあることは確かであろう。

人口の増減に大きな影響をもつ郊外の住宅団地の造成についても、同じような指摘をすることができよう。マスタープランが想定していた西北神への人口の再配置は、このような大規模な移動にもかかわらず既成市街地の人口構成や、市内における就業

構造については現状が維持されるであろうという見通しに立っているように思われるが、神戸をめぐる人口移動パターンの大きな変化が生じた現在、改めてその影響を考慮する必要がある。大都市への人口流入の勢いが弱まった現在、郊外への転出を促進するような宅地供給政策をつづけると既成市街地の衰退を招くばかりか、とり残された人々の問題が一層深刻化するおそれがある。

この問題は後にまた取りあげるので暫くおくとし、現在、神戸で進んでいるこのような変化をもっと広い角度からつぎに展望してみたい。それは端的にいえば、都市圏に中心としての神戸の役割を把握することである。

2 神戸都市圏の西への拡大

(1) 西北神と東播の開発状況

現代における都市の成長は、内部構造の質的变化と密度増大とともに、その外延の急激な拡大を伴うことを特色としている。したがって、巨大都市化がまだ初期の段階にあった当時のままの行政区画の枠のなかだけで、都市の成長や変化を論じるのは不適當であることは改めて指摘するまでもない。

しかし神戸の場合、周辺町村の合併が比較的早くから進んでいたこともあって、産業活動や住宅の市域を越えた溢れだしが重要な問題になったのは最近である。たとえば市外からの通勤者は昭和30年に4.1万人であったものが40年には8.3万人、50年には12.5万人と着実に増加しているものの、大阪にくらべると量的にも、市内就業人口に占めるウェイトからみてもはるかに小さ

い。市内居住者のうち隣接地域への転出も、昭和40年代前半までは阪神間への転出が主体であった。ようやく最近になって、阪神方面への転出はストップし、代って東播への転出が年間1万人台に近づき、純転出超過数の大半を占めるようになった。

今日、神戸の大都市圏の地理的輪郭は明らかに東方において狭く、むしろ縮小しつつあるのに対し、西方において広く、めざましい勢いで膨張しつつある。このように発展方向が西に切りかわった原因は、もちろん東側における大阪の勢力の伸長に求められるが、その大阪の発展自体、阪神・北摂における開発が限度近くに達したこともあって東方（奈良県）、あるいは南方に転じつつあることも周知の通りである。

それはさておき、神戸都市圏が西に拡張を始めたことは、東方への拡張とちがってこれまで比較的都市化が遅れていた播磨地域東部（以下東播とよび、必要に応じてさらに臨海と内陸に区分する）に大きな変化をもたらすことになった。東播の各市町は、どちらかという自立性・閉鎖性が濃厚で、中小規模の生活圏がいくつか、かなり明瞭な境界を伴いつつ分布していた。人口規模が小さいばかりでなく、市街地の整備も不十分で都市的生活環境の面では阪神にくらべ格段の差がある。また、開発も民間の中小業者が主体で、住宅の質や販売価格の点でも大きな開きがあった。

東播にくらべると、北神の開発は公共や民間でもどちらかといえば大手業者が大きな役割を演じた点で対照的である。大まかにいえば六甲山地背後の北神では大規模な土木工事や関連公共施設整備を進めなけれ

ば宅地開発が不可能であったが、東播は台地や平野が大部分であり、既存集落の周辺の農地の転用や溜池の埋立によって宅地供給が行われた。そのことが、両地域の開発にこのような対照をもたらすひとつの理由であったと考えられる。

住宅機能だけではなく、生産機能が西方に向けて流出したことも神戸都市圏の大きな特徴である。神戸を核に尼崎から姫路に至る約100キロの海岸線は、その3分の2がすでに埋立てられ工業地帯に変貌しているが、そのうちもっとも新しいのが明石から高砂にかけての東播臨海ゾーンである。このうち、比較的古くから開発されたのは西部の高砂地区で、この地域ではもっとも用水豊富な加古川の河口に位置し、播州平野の玄関として水陸の交通の要地に当るばかりか、地盤がよく埋立に好適であった。ここに近代工業として最初に立地したのは三菱製紙（1901年）で、ついで鐘紡（1906年）が進出したが、両工場とも神戸工場の拡張に伴う移動であったことはその後の神戸・東播の関係の濃さを象徴するものとして意義深い。昭和に入ると東洋化成、キッコーマン醤油、播磨耐火煉瓦、鐘淵化学、田熊汽缶、旭ガラスなどが進出し、戦時中には広大な陸軍造兵廠も立地した。戦時経済の遺産であるこの敷地に、戦後、神戸製鋼、三菱重工、国鉄高砂工場、武田薬品などの大工場が相次いで立地し、いまや高砂市は市民1人あたり工業出荷額では尼崎をしのぐ重化学工業都市に変貌した。

隣接する加古川市の場合は、内陸からの開発が進んだ点で対照的である。工場としては別府の多木製肥所が古いが、神戸に本

社を置くのは日本毛織が加古川にかかる山陽本線の鉄橋のすぐ南の兩岸に工場を開設（1899, 1919年）したのが工業化のはじまりである。しかし本格的に工場立地が進んだのは戦後で、陸軍飛行場跡地への近江絹糸が早かったが、播磨工特地域指定前後（昭和30年代後半）に川崎重工、日本製麻、大日繊維、製鉄化学などが相次いで立地した。しかし、加古川の工業化が決定的段階を迎えたのは東播磨港整備計画に伴う埋立地の造成が開始されて以降で、隣接の播磨町二見地区を含め1,000ヘクタール以上の臨海工業用地が造成された。その半ば以上を占めるのがいうまでもなく神戸製鋼加古川製鉄所である。加古川製鉄所は埋立地の西部に位置するが、中央部の播磨地区埋立地には川崎重工、川崎電機など、東部の東二見地区にも三菱グループなど神戸に本社や主力工場を置く大企業の進出がめざましい。

このような神戸からの工場分散は、明石においても顕著にみられる。明石の工業化も西部から始まったが、明治から大正中期にかけて海岸に近い低位段丘面に内外ゴム、柴田ゴム、大日本紡績、東洋紡、日本工具など軽工業の進出がその主なものである。昭和に入ると高位段丘面上でも神戸工業、神戸製鋼、川西航空機など軍需工場の立地が盛んになった。戦災と敗戦によってこれらの工場は大きな打撃をうけたが、復興が進むにつれ工場の拡充は活発になり、また川崎重工、三菱重工など神戸の造船業の陸上部門への進出を反映して両社の工場が新たに立地するなど、比較的神戸に近いところで広大な用地が入手できるという利

点を生かして内陸系の機械工業の立地が大規模に進んだ。このように東播の工業化は、終始、神戸からの分散、拡張によって進行したことは、神戸都市圏の発展を考えるうえで極めて重要な要素である。

(2) 人口分布および土地利用の変化

〔人口分布〕 過去1/4世紀間における神戸都市圏の西方への拡大を知るうえで、もっとも示唆に富むデータは、人口分布とその増減パターンであろう。ただし、もともと農村的要素の強い地域に異質な都市的要素が侵入してやがて地域全体を変化させたので、現在の行政区画をもとに遡って人口増加率を求めても役に立つとは限らない。むしろメッシュ・データが利用できれば、その機械的な性格の故に都合があるのであるが、いまの所このデータは昭和45年について公表されているだけである。

そこで、今回は合併前市町村の行政区画に基づく人口増減図を利用することにした。現在、神戸市および東播地区には9区7市7町、計23の行政区画があるが、市町村合併促進法以前の昭和25年国勢調査時には85の行政区画があった。これらの区域の多くは合併後も出張所がおかれたり中学校区として、ある程度独立した小区域を形成している。そこで関係市町役場に依頼して、昭和25年の行政区画に基づく昭和30、35、40、45、50年各回の国勢調査人口を集計した。残念ながら若干の市町については境域の変更や出張所の廃止・合同などの理由で正確な資料を得ることは出来なかったが、これらについては可能なかぎり推計を行なった。

図1-1<略>は、昭和25~50年の各5

年間における人口増減を昭和25年の行政区画を単位に示したものである。まず昭和25年～30年についてみると、神戸の既成市街地での人口増加が大きく、その傾向は明石まで及んでいる。ところが神戸をとりまくゾーンでは明石の西部から西神、三木、東条に至る広汎な地域で人口の減少がみられる。これは戦時中の疎開人口の復帰や、都市に近接して情報の得やすいこの地区の人口の都市への流出が盛んであったことに基づくものであろう。一方、西脇市における増加は、繊維産業の好況がその原因であろう。

つぎに昭和30年～35年についてみると、人口増減の基本的パターンは変わらないが、北神から吉川、東条、社に至るゾーンでの人口減少が極めて高いことに注意される。また、前期同様、高砂にも人口の集中がみられるが、神戸市街地や高砂などの成長拠点であってもその影響がこれら都市の周辺に波及するパターンはみられない。それどころか、前述のように成長拠点をとりまくように減少ゾーンがひろがっている。

昭和35年～40年になると、東灘、須磨を除く既成市街地の人口増加は10%以下に減り、代って垂水および北神の伸びが高くなる。このうち西への成長前線の移動は明石から播磨町に至る海岸地区から加古川市街地まで及び北神では六甲背山地帯の増加が著しい。反面、淡河、八多以北では吉川、東条、西脇まで広範囲の減少地域が広がっている。また生田区が10%の人口減少に転じたのも見逃せない変化である。

40年～45年になると、都心における人口減少地区は生田、葺合、兵庫本区、長田ま

で広がり、西北神の前期に引続く大幅な伸びと対照すると、ドーナツ化の本格的進展が確められる。また人口激増は明石から加古川、高砂まで臨海部に細長くのびている。しかし、東播内陸では依然として人口の減少が記録されている。

最後に昭和45～50年をみると、都心部では灘区まで人口減少に陥る一方、北神の人口増加ゾーンは神戸電鉄沿いに三木市の南部までつつんでしまう勢いである。また東播では、加古川市を中心に独自の人口集中ゾーンを形成する傾向が認められる。この時期のいまひとつの特色は人口減少地区が大幅に減ったことで、これまで減少の一途を辿った東播内陸でも多くの地区が増加に転じた。

以上、この25年間の神戸都市圏の人口の動きを観察した結果、集中から分散へと完全に転回したことが明らかになった。しかもその方向は、鉄道に沿って東播臨海部、北神の六甲背山地帯、さらに神鉄三木線沿いと明確な軸をもっている。今後、地下鉄西神線の延伸に伴い、北神と西神の間のクサビ状の地域も次第に高増加ゾーンに含まれるようになるものと考えられる。他方、垂水本区から明石に連なる地帯は、新開発も一段落したので、ゆるやかな増加へと転じるであろう。

〔土地利用〕 つぎに土地利用の変化について検討しよう。神戸都市圏については、国土地理院の刊行したつぎの3種の土地利用図がデータとして得られる。

(1) 昭和36年9月調査 37年3月印刷
5万分1

(2) 昭和44年12月調査 45年3月印刷

5 万分 1

(3) 昭和50年12月調査 51年 3月発行

2.5 万分 1

ただし(3)については 2.5 万分 1 図幅の「淡河」が未刊なので、別に神戸市の資料によって補った。また、同じく(3)において「改革工事中の区域」と「空地」は将来の利用計画を各市町に問合せて記入した。

さて、3種の土地利用図を比較してこの間におけるその変化を明らかにするため、工業系と住宅・商業・業務系に土地利用を大別したうえで、各調査年次で増えた部分を地図に示すことにした。図1-2<略>1-3<略>がその結果である。ただし上記のように昭和51年の土地利用図で工事中などの理由で用途が明らかでないものは、将来の利用計画を示すことにしたので、図における年次別区分は、4区分となっている。

さて、まず工業についての変化を図1-2<略>に基づいて検討しよう。ここでまず注意されるのは、工場用地の分布が極めて偏っていることで、神戸の臨海地区、明石から加古川にかけての国道2号線および250号線沿道地区、そして加古川、高砂の臨海地区がそれぞれ工業集積の拠点となっていることは明瞭である。しかし年代別に見ると、前2者には比較的古い(昭和36年以前)工場が多いのに対し、西に向うほど新しい工場が多くなる。内陸部には、臨海部ほどまとまった工業集積は認められないが、三木の市街地を中心にある程度の工場の集積がある。

一方、垂水本区と北神地区は工場に関していえば、まったくの真空地帯ということ

ができて、もちろん自然条件や交通路の整備の点からも工業の集積に適していないことは明らかだが、このような広大な住宅地域にブルーカラーの職場が全く見られないのは確かに異常だといえよう。もちろん、西神には図にも予定地として一部が姿をあらわしている西神インダストリアル・パークの建設が進められているが、垂水本区あるいは北神の団地群との関連は将来とも薄いと思われる。

つぎに住宅・商業・業務地区の増加を示した図1-3<略>を概観しよう。ここでは前図とは対照的に、須磨ニュータウンから裏六甲にかけての巨大な団地造成の跡にまず目がひかれる。このような鉄道沿線の開発は、神鉄三木線の沿線でも進行している。

これに対し、東播臨海部では古い集落が高い密度で分布していて、大久保付近を除けば新しい大きな団地は見当たらない。先にも述べたように、東播における開発はあたかも古い集落の隙間を埋めるようなかたちで小規模の開発の連鎖として進行的だったので、地図の上では変化は明瞭にあらわれていない。

なお、北神と播磨の住宅地化において、企業の社宅供給の果たした役割の相違もここで注意しておく必要がある。この2枚の土地利用図を重ね合わせれば明らかになるように、播磨では工業的土地利用と住宅的土地利用が極めて近接しているが、もともと都市化を主導したのが企業の進出であったこの地域では、企業は自ら従業員の住宅を供給する必要に迫られた。昭和50年の国勢調査でみても、給与住宅居住世帯の割合

は神戸市北区（人口集中地区、以下同じ）で4.5%、三木市で3.4%にすぎないのに対し、加古川市11.5%、高砂市16.6%、播磨町10.6%など播磨臨海地区では極めて高い。

以上、工業および住宅的土地利用の変化について概観したが、このような変化の要因やその意義についての具体的検討は次章以下に譲り、つぎに神戸都市圏をめぐる人口の動きについて若干の考察を試みたい。

3 神戸都市圏をめぐる人口の動き

(1) 地域別転入人口の動向

昭和51年10月に策定された新・神戸市総合基本計画における人口予測によると、昭和60年における目標人口は160万人を限度とするのべられている。単純に割算すると、昭和50年から毎年2.4万人の増加があればこの目標人口に到達することになる。しかし実際には、昭和50年以降の人口増加は年間2千人台にとどまり、目標人口との間に大きなずれが生じることは必至とみられる。

もともと、過去15年間を通じて神戸市の増加人口が年間2万人台に達したことは1度もなく、社会移動では昭和41年以降、45、46年の両年度を除けば毎年出超を記録している状態なので、このような大幅な人口増加の予測がやや現実離れしたものであったことは否めない。しかし、このような趨勢にもかかわらず人口社会動態の流れが変ることを新マスタープランで期待したのは、西神および北神における市街地の整備がこの間に進むことを前提としているからである。すなわち、この計画における地域別の人口配分によると、既成市街地の人口は120万人で安定する一方、増加分はす

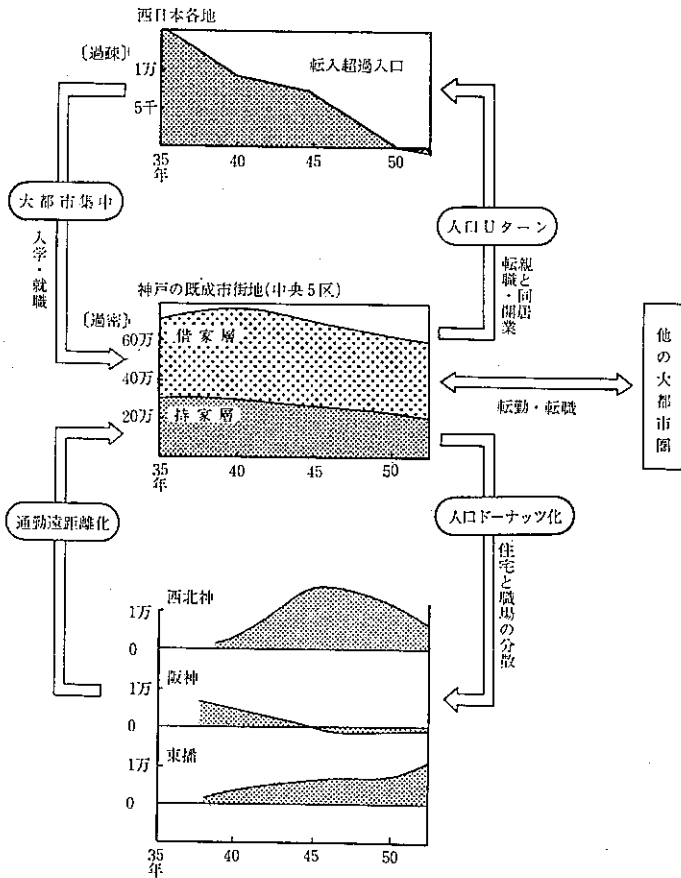
べて西神、北神の両地域で収容することとされており、それぞれ年間1万人の増加が見込まれていた。しかし実際には既成市街地の人口は相変らず減少のテンポをゆるめない一方、西神と北神の増加人口は合わせて1万人に達していない。

かかる誤算が生じた理由は、流入側と流出側の両方に求められる。前者についていえば、高度成長が終りを告げたことによって大都市地域への人口の地すべりの移動が止まったこと、後者についていうと東播への人口流出が予想以上のハイペース、すなわち年間1万人台に近づくというスケールで進んでいることが大きな状況の変化である。

いま、神戸都市圏をめぐる人口の動きを模式化した図-4によって、この間の事情をやや深く立入って検討してみよう。図は3つのパートに大別される。第1は西日本という標題の付いた最上段の枠で、神戸市への人口の供給地域を代表している。神戸市における社会増の大部分は西日本各地からの転入超過によって生じたもので、このような取扱いには十分な根拠がある。第2の枠は神戸の既成市街地をあらわすもので、上の枠からの矢印は西日本各地からの転入はまずここで収容されることを示している。第3は西神・北神を含めた神戸都市圏をあらわし、既成市街地からの人口の溢れだしがここに向っていることが矢印で示されている。以上のほか、他の大都市圏との交流も量としてはかなり大きいのが、転出入が比較的バランスを保っているのが全体に及ぼす影響はそれ程大きくはない。

さて、このような人口の流れに、最近、

図1-4 神戸都市圏をめぐる人口移動



どのような変化が生じたであろうか。まず西日本各地からの転入超過をみると、昭和35年に15.4千人、40年に9.1千人、45年に6.7千人と漸減してきたが、50年には僅かに2百人に激減し、51年以降は転出超過に転じるに至った。このような変化は、転出数が年間1.2万～1.5万人で大体安定しているのに対し、転入が40年代前半の2.2万人台から最近の1.2万人台まで急激に低下し

た結果である。では、どうしてかかる変化が生じたのであろうか。その理由の第1はわが国人口の年齢構成の特異性、すなわち昭和40年前後に移動年齢(18歳前後)人口がピークに達し、それ以降、戦後のベビーブームの沈静化に伴い移動年齢層が漸減していること、第2に地方における雇用機会の増大と大都市地域における生活環境(とくに住宅問題)改善のテンポが遅いため

に、いわゆるUターン現象が顕著になったことが挙げられる。地方から転入した人々がUターンするまでの平均期間は明らかでないが、結婚や第1児の出生が大きなきっかけとなることは多くの事例が示す通りであるから、昭和40年前後にピークに達した転入人口は40年代末～50年代初頭までにUターンを終えたものと考えられる。それに代って、オイルショック以降の長期不況による神戸市内での雇用機会の減少が、最近における西日本からの転入人口の減少の大きな原因となったのではないか。しかしこの点については推測の域を出ないので、今後の検討に委ねたい。

いずれにしても、神戸にとっての人口の最大の供給源であった西日本からの転入超過がマイナスに転じたことが神戸の人口増加の停滞に大きな影響を与えたことは確かであるが、このような人口圧の減少は既成市街地から郊外の都市圏各地域への転出を抑制する力としては弱かったように思われる。最近10年間において、市内から神戸都市圏へ転出した人口は2.3万～2.7万ときわめて安定した値を示しているのは、そのひとつの証拠であろう。もっとも転入の方は阪神間6市からの転入人口が40年代後半に増えたためにかなりの変動がある。

よく知られているように、長距離の人口移動、すなわち後進地域から先進地域への移動、および大都市圏間の移動は主として職業上の変化(就職、転勤、退職、転職、および入学・卒業)に伴って生じるのに対し、都市圏内部での短距離移動は住宅事情によるところが大きい。このことは昭和47年の神戸市人口移動実態調査の結果によ

ても立証された。したがって長距離移動の減少が直ちに短距離移動に影響するものではないことは明らかである。

今ひとつ注目すべき変化は、既成市街地からの分散の方向である。昭和40年代前半までは阪神間6市への転出がかなりの規模で進んでいたのに対し、最近ではむしろ入超に転じている。代って東播への転出が40年代中期から急速に拡大したことは前述の通りである。この間にあって西北神地区は昭和40年の3.6千人の社会増加から45年には15.5千人と大幅に増えたが、50年には11.5千人とやや沈静し、51・52年には6千人台にとどまっている。

(2) 移動人口の年齢構成の特色

いうまでもなく、以上大まかに素描した神戸都市圏をめぐる人口の動きにおける最近の変化は、生産活動の分散、および住宅供給の態様と密接に関連しているのであるが、これらの点についての具体的な考察は以下の各章に譲るとして、つぎに転出入のパイプを通して人口移動が行われた結果、人口構成の質の面でどのような変化をもたらされたか検討してみよう。ただし、職業や所得など基本的データの不足のため本稿での考察はきわめて限られたものにとどまらざるをえない。(本稿執筆時には昭和50年国勢調査第5巻詳細集計結果都道府県篇は未刊であった。)

まず移動人口の年齢別構成を図1—5によって検討してみよう。この図は昭和40年、45年、50年の国勢調査の間の年齢階層別の人口の増減率を示したものであり、典型的な人口流出地域である南九州、神戸の都心4区(兵庫区は北区との分割ができない

ので除外), おなじく神戸の郊外地帯の典型として垂水区をとりあげた。

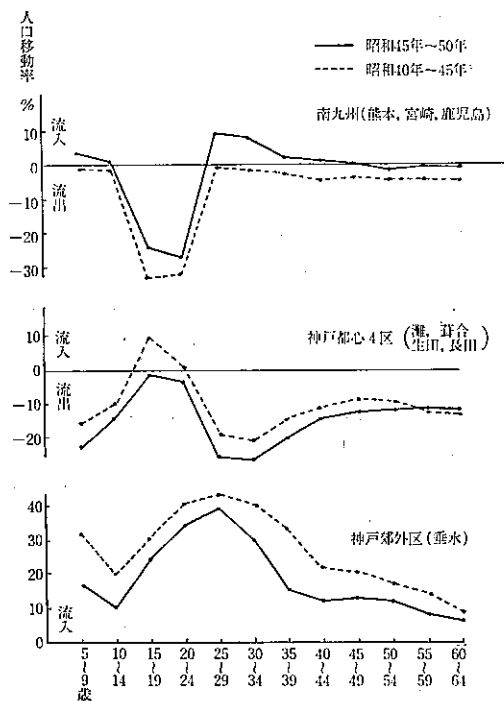
この結果から明らかなように, 南九州から大都市への人口の移動は15歳~24歳の若年層で起っている。たとえば昭和40年に10歳~14歳であった人口は, つぎの5年間に約33%減少し, さらに45年~50年にかけてさらに約27%が減少した。結局, 10年間で半数以上が郷里を去ったことになる。25歳以上になると人口の増減はほとんど目立たなくなるが, 昭和45~50年に関しては25歳

~34歳の年齢階層では10%近い増加が観察された。これは先に述べた人口Uターンの直接の影響によるものであろう。

一方, 神戸の既成市街地(都心4区)では, 地方からの流入人口の受入れのため15歳~24歳の人口増加率が極めて大きく, グラフは南九州のそれと対照的な姿を示す。ただし, 既成市街地の全般的人口減少傾向のため, 若年層のところでさえ漸く流入がゼロまたはややプラスの値をとるにすぎない。流出率ももっとも高まるのは25歳~34歳層で, 同一年齢層の4分の1ないし5分の1が各5年間に失われたことになる。40歳を越えると流出率は10%前後で安定する。

ところで, 25歳~34歳層の流出の増加は, この図で南九州の人口増加と対応していることから明らかなように一部は地方への人口還流(Uターン)で説明できる。しかし, もっと大きな要因は神戸郊外区への移動である。25歳~29歳層をピークとする垂水区の人口増加は, 都心から郊外への人口の地すべりの移動, そしてその結果として都心におけるドーナツ現象の顕在化と郊外における道路, 上下水道, 学校, 病院など生活基盤整備の立遅れによる居住環境悪化という問題をひき起したが, とくに5歳~9歳年齢層の流入率の高さは若い子ども

図1-5 移動人口の年齢別構成
(昭和40年~50年)



資料: 各年国勢調査

のいる世帯の選択移動が生じたことを示唆している。

しかし、ここで興味深いのは昭和40年～45年と45年～50年の対比である。都心からの流出は45年～50年の方が大きく、流出率は加速されているのに対し、垂水への流入はかえて小さくなっている。これは、先にものべたように成長前線がさらに遠方の東播に移ったことの結果であって、神戸都市圏の外延的拡大の激しさを反映するものであろう。

いずれにせよ、人口移動の量と移動距離は年齢構成と密接に関連していることがここで確められたがこの結果からただちに世帯のライフサイクルと移動パターンとの関係についての考察に導かれる。つぎに、この問題について若干の検討を試みよう。

(3) 世帯のライフサイクルと住宅供給

以上、人口移動の地域別および年齢別のいくつかの特色を明らかにしたが、その分析の結果から世帯のライフサイクル上の位置と移動との間にある特定の関係があり、それが大都市をめぐる人口移動を説明する上で大きな要因となっていることが分ってきた。そこで、ここでは世帯のライフサイクル、世帯員の年齢構成および世帯の所得の間にもみられる関係を簡単な図式によって示し、その上で住宅供給のあり方についていくつかの示唆をひきだしてみよう。

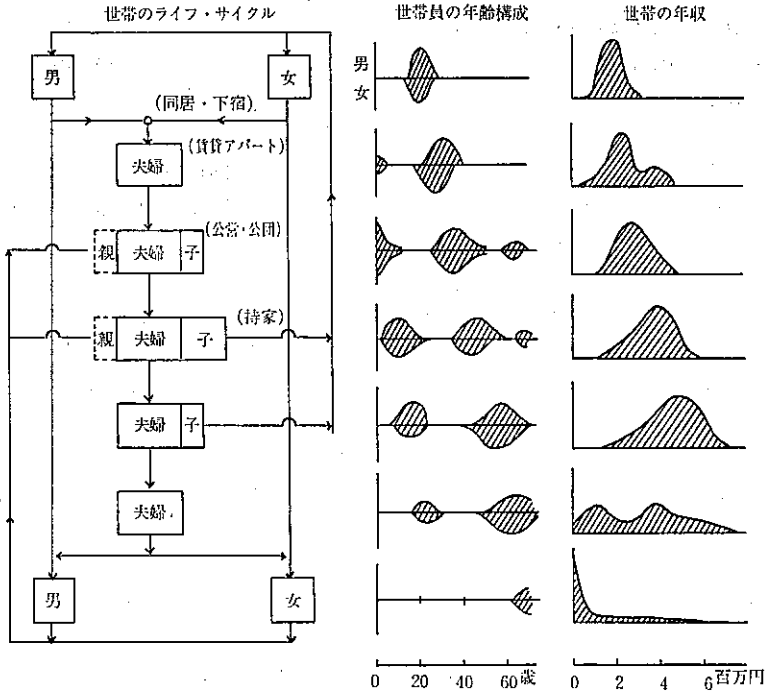
図1-6の左半分には、世帯のライフサイクルが示されている。まず若い独身の男女が第1ステージを形成し、以下子どものない若い夫婦(第2ステージ)、幼い子どもがいる夫婦(第3ステージ)、複数の子

どもがいる中年の夫婦(第4ステージ)、子どものうち1人が独立した夫婦(第5ステージ)、成人して別居した子どもがいる老夫婦(第6ステージ)、男やもめまたは未亡人(第7ステージ)の各段階を経過して世帯のサイクルは完結する。もっとも第7ステージに達した親のなかには子どもと同居する場合も少なくなく、それは第3および第4ステージへの矢印によって示されている。

さて、このような世帯の各ステージに対応する世帯員の年齢構成は、図の中央部の頻度グラフにみるように漸次ピークが右側に移動するパターンで表される。全体として世帯人員がもっともふくらむのは第4ステージで、住宅に対する要求も切実で、便利さよりは広さや環境が重視されるのも世帯員の構成からみて当然であろう。当然ながら、早いステージにあっては便利さとか安さが住宅選択上で重視される項目であり、ライフサイクルの後期になるほど、土地や隣人に対するなじみとか愛着が重要になってくるであろう。換言すれば移動に対する抵抗がライフサイクルの後段階ほど高まるといえる。

このようなライフサイクルのステージに対応して、世帯の所得はどのような分布のパターンを示すであろうか。残念ながら、この種のデータは必ずしも十分に得られないが、昭和52年就業構造基本調査の年齢階層別割合をもとに図の右端に標準的なグラフを提示してみた。(世帯の所得を調査した統計としては、他に家計調査や賃金センサスがあるが、どちらも分布についての情報を利用するのに難点がある。)

図1-6 世帯のライフサイクル



さて、ライフサイクル上の世帯所得の分布はわが国の年功序列的な賃金体系を反映して、ピークが後段階ほど高所得の方に移動する現象が認められる。ただし第2段階で右側に小さなピークが見られるのは共働きの夫婦の存在によるものである。他方、第6ステージで2つのピークをもつグラフに変わるのは、いうまでもなく定年退職による固定収入の減少に基づくものであり、就業構造基本調査の55歳以上のグループの所得分布をそのまま採用したのがこの結果である。

さて、人口の郊外への拡散は第3ステー

ジにおいてもっとも顕著であることは前述の通りであるが、持家の取得も第3および第4ステージでもっとも盛んである。しかし、世帯の平均の年収は300万円ないし400万円であるから、かりに年収の3倍を住宅資金の調達限度とするなら、1,000万円前後が上限となる。家族構成からみて3LDKが最小の規模だとすると、取得可能な住宅は通勤圏の境界に近い所にしか見付からないであろう。これが、都市圏の外延的拡大を促進する要因であることは改めて指摘するまでもない。

もちろん、以上の理論は極めて単純な図

式に基づくもので、実際に生じている変化ははるかに複雑で矛盾に満ちている。しかし、これらの点についての検討は第5章でのより詳細な分析に委ねたい。

(4) 住宅のフィルタリングとハウジングチェーン

前述のように神戸市のマスタープランにおける人口フレームでは、既成市街地の人口は現在の水準を維持しつつ、25年間に約50%と見込まれる新規増加人口は西神および北神で収容することを意図している。既成市街地の密度が高く、新規増加人口を収容する余力に乏しいことは改めて論ずるまでもないが、もっとも持家に対する需要の大きな子どもがいる夫婦（ライフサイクル上の第3、第4ステージ）に対する供給が西北神でもっぱら進められる際の問題点は、この際指摘しておく必要があろう。

もちろん、マスタープランでは既成市街地の再開発についても十分考慮されているが、現実に進行している事態をみると、庭つき戸建住宅の供給は西北神で、既成市街地では公営、または公団の中高層賃貸住宅の供給が主力になるというかたちで、地域に応じて異なるタイプの住宅が建設されることは避けられないであろう。歴史的にみても、わが国の市街地が絶えず外側に膨脹をつづけた理由は、それぞれの時期における郊外での庭つき戸建住宅の供給によるものであった。より新しく都市に來住したより若い世代が都心からより離れた地帯に定着し、内側ほどより以前から住んでいたより年長の世代が住むという同心円の圏域構成は、大都市だけでなく地方の都市においても観察できるのである。

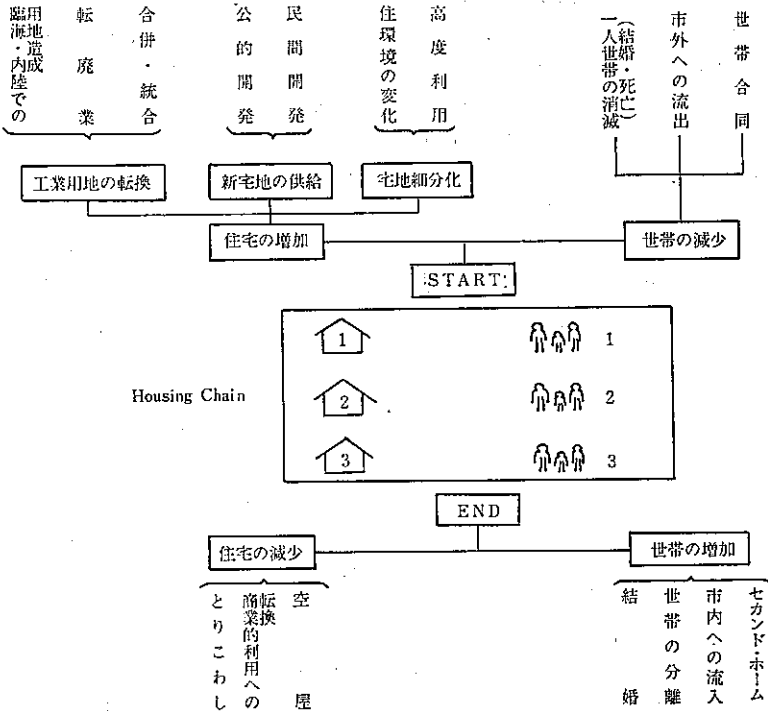
しかし、郊外化が都市の行政境界を越えて進行すると、市民の構成や都市経営上、見過ごすことのできない重大な問題が顕在化する。すなわち中産階級の脱出にともなう市民の両極分化と、それが市のタックス・ベースに及ぼす影響である。市域の狭小な大阪では、この現象はもっとも深刻な問題となっているが、神戸でも東播への流出が本格化するにつれて重要な意味をもつようになるであろう。

もちろん、欧米の諸都市にみられるようなインナーシティの衰退と都心対郊外の利害対立の激化という都市問題の新たな局面がただちにわが国でも始まるとは考えられないが、住宅供給のあり方が都市構造にどのようなインパクトを与えるかについて若干の検討を行うことは無駄ではなからうと思われる。

そこでまずハウジング・チェーンの概念とそのメカニズムについて考察しよう。ただし、この点に関する実証的な分析はほとんど見当たらないので、図式的な説明にとどまらざるをえないことをお断りしておきたい。このようなデータの不備は、とりも直さずわが国の住宅政策が住宅供給の波及的効果についてほとんど配慮することなく、したがって公的住宅供給が全体としての住宅水準向上にどのように貢献できるかについての見通しを欠いていることを示唆している。

それはともかく、図1-7の中央部のハウジングチェーンとして枠で囲った部分にまず注目しよう。その左側に住宅1、2、3があり、右側に世帯1、2、3が書きこまれている。住宅1はもっともレベルが高

図1-7 ハウジングチェーンの概念図



く、したがって価格も高い。住宅2はそれに次ぎ、住宅3はさらにレベルが低い。同様に世帯1はもっとも収入が多く、最高額の住居費を支払いうる。以下世帯2、世帯3と順次収入が少なくなる関係にある。

さて、住宅戸数と世帯数が一致しているとき、住宅1を世帯1が占有し、以下住宅2を世帯2、住宅3を世帯3が占有するという秩序が成立している。ところが、いま住宅1より質がよい住宅1*が新たに供給されたらしよう。この新しい住宅に世帯1が移動すると、住宅1が空家になる。住宅1は、世帯2が移れる程度まで家賃を下げ

ないかぎり入居者を見付けることができない。同様に住宅2は、世帯3にたいし移動を決心させるレベルまで家賃を下げるであろう。かくして、良質な住宅1*の供給は、世帯1、2、3のすべての居住水準を経済的負担の増大を伴うことなしに改善させることができる。

同様に、世帯1がなにかの理由で居なくなったらしよう。居住者を失った住宅1は、世帯2との間に契約が成立しないかぎり空家とならざるをえないから、世帯2は有利な条件で住宅1に入居することができ、以下同様の手続きで世帯3も住宅2の

新しい入居者になるだろう。

このような過程を住宅のフィルタリングと呼ぶことがある。個々の住宅に着目するならば、以前にくらべて所得の少ない入居者を迎えたことになるからフィルタリング・ダウンしたといえる。同様に世帯の側は従来より格の上の住宅に入居できたのだからフィルタリング・アップしたということになる。

ここで述べたフィルタリングの過程は、決して身近な現実でも目新しい現象でもない。たとえば自動車がその例で、新車1台の供給は経験的に中古車2、3台の取引を伴うといわれる。より古い中古車を買うのは通常、より資力の乏しい買手であるが、かれの収入が多くなるにつれてより新しく、そして高価な車を購入するようになるだろう。

ところで、フィルタリングのメカニズムが実際に機能するのは住宅が増加した場合か、世帯の減少によって世帯数より住宅戸数が多くなった場合である。このうち住宅増加は既存の都市の利用からの転換、主として郊外における新規宅地の開発、および宅地の細分化や住宅の高層化などによって起る。一方、世帯の減少は市外への転出、2世帯の合同、1人世帯の消滅などいくつかの原因があるが、よい住宅を占有し、高い所得をもつ世帯が姿を消すことはむしろ例外的なので、世帯のチェーン（世帯1、2、3……）の上位の方ではあまり起らないと考えた方がよからう。

他方、このメカニズムの作用が終了するのは住宅が減少するか、世帯が増加して住宅と世帯の量的バランスが回復したときで

ある。住宅の減少はとりこわし、他の用途への転換、空家などに変ったことによって生じ、世帯の増加は結婚、転入、セカンドホーム化などの形態で起る。

さて、ハウジング・チェーンの政策的合意は公共的住宅供給に対する問題提起と、良質住宅の地域的分布のもたらす影響についての2つに大まかに区分できる。まず前者について考えてみたいが、その際に住宅供給の乗数効果という概念を紹介しておくべしと便利だろう。これは1戸の住宅が新たに供給されたとき、フィルタリングの作用によって平均して何戸の住宅の占有者が変わったかを示す指数である。今の例では住宅2と同じ質の住宅が供給されたとき、この住宅に移るのは世帯3だけなので乗数は1である。ところが住宅1*の場合、世帯1、2、3のいずれも転居によって居住条件を改善できるから乗数は3である。1戸の追加的供給によって市民全体の居住条件を改善するには、乗数効果の高い住宅、すなわちハウジング・チェーンの上位の住宅を選んだ方がよいことは明らかであろう。

欧米諸国における実証的研究によると、公共住宅の乗数効果は良質の民間住宅に比べるとかなり小さいことが確認されている。わが国では中古住宅の流通が市場の整備が遅れているために不完全な状態にあるので、かりに良質な住宅が供給されたとしても波及効果は意外に低いかもしれない。しかし、既成市街地での住宅の供給が公団・公営の賃貸、ないし住宅規模の小さな民間マンションが主体となっている現状では、ハウジング・チェーン上位の住宅をフィルタリング・ダウンさせて住宅の水準を

向上させることが極めて困難なことは改めて指摘するまでもなからう。

つぎに、良質の住宅が郊外ないし市外でもっぱら供給される場合について考えてみよう。この場合も、他の条件が同じであれば既成市街地に残っている市民は居住条件を改善することができるが、所得の高い世帯が流出するために住民の構成に偏りが生じるのは避けられない。しかし、もっと重要な要素は、高い家賃支払能力をもつ世帯を失った良質の住宅が住宅以外の用途に転用されたり、あるいは都心型ビジネス・マンションに建てかえられて、フィルタリングの機能が作用しない場合に起る。ビジネス・マンションだけでなく、既成市街地でのマンションやミニ開発による住宅の供給は、新規転入者や若い共働きの世帯にとっては適当であるかもしれないが、郊外の戸建住宅ともともと同一市場で競合する性質の住宅ではない。

したがって西北神あるいは東播における中級の戸建庭つき住宅の大量の供給によって既成市街地の住宅事情が改善される見込みはかなり薄いとわなければならない。むしろ既成市街地の住民の構成をひずませ、健全なコミュニティを崩壊させる危険をはらんでいるとわなければならない。しかし、これらの点についての考察は極めて限られた範囲についての推論にすぎないので、次章以下のさらに詳細な実証分析によって検討を加えることが重要であろう。

第2章 神戸都市圏における産業構造の動向<略>

第3章 神戸都市圏における工業生産の動向と工場立地の実態<略>

第4章 在神主要企業の立地戦略<略>

第5章 人口・世帯・住宅の動向<略>

むすび 神戸都市圏の将来

1 都市圏展開の新局面

昭和51年に策定された「新・神戸市総合基本計画」では、神戸市の広域的役割として、

- (1) 世界および日本における人、物、情報の交流する国際港湾都市
 - (2) 近畿圏において大阪・京都との役割分担のもとでの商工業都市
 - (3) 兵庫県の県都としての総合的都市
- という3つのレベルでの位置づけを行っている。

さらにこの計画での関連対象区域には、神戸市に隣接する阪神地域（芦屋市、西宮市、宝塚市）、北摂地域（三田市、吉川町）、東播磨地域（明石市、加古川市、高砂市、三木市、稲美町、播磨町）および淡路島の1市10町を挙げている。以上のうち、神戸市に直接、境を接していない加古川市、高砂市、播磨町と淡路地域がとくに関連対象地域として挙げられた理由は明示されていないが、交通網の日常生活でのつながりの強さからみて肯ける選択であろう。

しかし、今回の調査では東播磨の臨海部との結びつきが、他の地域のそれとかなり性格を異にすることが明らかになった。す

なわち住宅機能の分散や通勤の増加といった結びつきだけでなく、職場の遠心的移動とそれに伴う就業者の流出という現象である。その意味で神戸と東播との関係は単なる日常生活圏の拡大としてとらえるよりは、都市圏内部における広汎な都市機能の再配置と都市間の機能的競合の激化という新しい局面を迎えたと考えた方が妥当かもしれない。

2 産業構造の高度化・多様化

昭和30年代以降の経済の高度成長は、一方では産業構造における重化学工業化、他方では大量消費化によって支えられたことは周知の通りである。この間にあって神戸は、臨海性の鉄鋼・造船をはじめとする重化学工業の伸展と、食料品、ケミカルシューズなど量産型の消費財工業の成長によって経済の活況を保ちつづけた。その意味で石油ショックとそれ以後の低迷は、成長指向型の体質をもつ神戸の産業に大きな影響を及ぼした。

ところで、今後のわが国の産業の流れは国際分業体制をとらざるを得ない経済環境を背景として、産業構造の高度化、とくに高付加価値化・知識集約化の方向を迎えるものと考えられるが、神戸はこのような転換期を迎えても依然として活力に満ちた適応性の高い体質を維持できるであろうか。

このような産業構造の高度化は、神戸のような大都市が今後も引続いてわが国経済をリードするうえで不可欠の条件であるばかりでなく、省資源・省エネルギー化という時代の要請にも、また公害防除という観点からも望まれることはいうまでもない。さらに高学歴・高技能の職場を増やすとい

う点からも高く評価できよう。

具体的に当面、産業構造の高度化をすすめるにあたっては、日本の公共投資主導型経済政策も考慮し、今後成長が予測される産業ロボット、原子力関連、海洋開発、数値制御・工作機械、公害防止機器、工業生産住宅、電気音響器具などが神戸では考えられる。これらはまた雇用拡大効果とともに、市民生活の安定・向上にも十分寄与するものと思われる。

また、食糧自給率の低い日本は、昭和50年度で26%を海外に依存しており、この輸入港としての神戸港を抱える神戸はその優位性を生かし食品を中心とした関連流通加工業及び輸入業の一層の振興が望まれる。幸い、神戸はパン、洋菓子、酒等伝統的工場産業が既に立地しており食品関連産業の神戸市産業に占めるウエイトは高い。また、技術面、人材面においても経済情勢に適応した産業構造へ移行し得る地盤は十分であると思われる。

一方、長期的展望に立てばすでに他の個所でも触れられているように情報化、ファッション化など神戸らしい都市型先端産業も産業構造の転換を先導する業種の一つと考えられ、これらは既存産業の知識集約化とならんで次代の神戸の産業の有力な担い手になるものと期待される。このような産業の展開は、しかし、これまで神戸の成長を支えてきた産業の淘汰を促すことになろう。もちろん古い時代おくれの産業が新しいものに置きかえられていく過程は都市の成長につきものであるが、このような「革新」を妨げることは都市自体の衰退を早める危険をはらんでいる。都市の産業全

体の生産性を高い水準に保っていくためには、新しく生産性の高い成長産業を導入するだけでなく、もはや伸びる余地を失った産業との置きかえが円滑に進むことが必要な条件なのである。

3 都市型先端産業の展開

いかなる時代にも、それぞれの都市にはその成長の推進力としての役割を果たした都市型先端産業の活発な動きがみられた。神戸における造船、ゴム、マッチ、ケミカルシューズなどはおそらくその典型的な例として挙げられるであろう。

もっとも、今日における都市型先端産業とは経済の成熟と自由裁量支出の増大に伴って形成され、多品種少量生産ないし個別的服务という形態をとるため中小企業に適した領域であり、研究開発・デザイン開発などベンチャー的経営戦略を特色とする成長産業までであるといわれる。(長銀調査部「首都圏経済の変貌と都市型先端産業の成長」)

しかし、都市型先端産業に対する期待は、単にその高成長性にあるだけではない。たしかに、経済が安定成長の軌道にのるとき、都市の発展をリードするような産業の育成は重要な課題となるが、同時にこのような産業の役割の評価は、都市経済の量的拡大に対する貢献という観点から市民の雇用と生活に対する寄与という観点に移行するようになる。換言すれば産業のもつ広い意味での社会サービスの機能がより重視されることとなる。たとえばファッション産業はファッションを産みだすところの職人やデザイナーだけでなく、素材や加工段階での技術開発を必要とするし、さら

にマーケティングや流通など広汎な関連産業の網の目が形成されなければならない。さらにその背後には街並みや都市環境、あるいは美術工芸の専門教育、優れた鑑識眼と洗練された趣味をもつ消費者の存在など、単なる工業都市とはまったく性格の異なる産業基盤を必要としている。

このような点に着目するならば、研究開発(R&D)、デザイン開発(D&D)、とならんで都市開発(Development & Maintenance)産業をこのような都市型先端産業の一員に加えることも可能であろう。D&M指向型産業のなかには建設、住宅、不動産など都市開発に直接関連する産業のほか、医療、教育、福祉、余暇など広く社会サービスの分野で市民生活の維持や向上に貢献する産業を含めて考えることができよう。

4 産業基盤整備の方向

これまで神戸の産業をささえてきた基盤としては、港湾とそれに密接不可分の関係にある臨海工業用地が特に大きなウエイトをもっていた。もちろん道路、鉄道、工業用水、内陸の工業用地、流通・商業・業務施設なども他の大都市におけると同様の重要性を有している。そして、これら神戸の産業基盤施設は過去20年間に飛躍的に整備改良が加えられ、量・質ともにわが国でも第一級の水準に達していることは改めて言うまでもない。なかでも狭い土地を高度に利用するために山を削り海に土地を拡げた神戸市当局の努力と知恵は特筆に値しよう。

しかし、このようなフィジカルな面での産業基盤整備の成果にくらべると、ソフトな面での産業基盤の整備は必ずしも進んで

いるとはいえない。ここでソフトというのはいわば無形の産業基盤のことであり、情報や知識の生産や伝達にとって不可欠の社会共通サービスを供給するばかりか、市民生活の維持や向上、多様化した市民ニーズへの対応など広い範囲の市民サービス機能を含んでいる。

ところで、神戸の産業構造の弱点として商取引機能や管理中枢機能の活動が低調であることがしばしば指摘されているが、これも産業構造におけるソフト面の欠陥と照応するものであろう。最近におけるファッション都市論も、ハードな産業基盤整備に重点をおいたこれまでの政策に対する疑問を改めて浮彫りするものであった。

神戸における都市型先端産業の育成や既存産業の知識集約化を推進するためには、産業基盤整備もハードからソフトへと思いつ切った転換が必要となろう。その方向の第一として、新しい産業の育つ土壌を培うため研究開発機能と流通機能が補完的に結合する手だてを講じる必要がある、それに見合った都市再開発と施設づくりを進めること、第二は新しい産業の必要とする人材や技術者を確保するために専門教育と職業訓練の場を充実すること、第三にしばしばアメニティ指向とよばれるこの種の産業を誘致するために快適で文化的な生活環境と働きやすく条件のよい労働環境をつくりだすこと、などが挙げられよう。

幸い、神戸の場合、自然環境においても、歴史的・社会的に形成された街の雰囲気においてもきわめて魅力に富んでいる。しかし情報機能、管理中枢機能、大学・研究機関、文化的機能など現代の都市形成で

もっとも重要な役割を果たしている諸活動の集中を高めるような施策は、少なくともハードな産業基盤整備に注いだ努力に比べると弱かったといわざるをえない。今後、神戸の産業を新しい方向に誘導していくためには、これまで長年にわたって蓄積されてきた産業基盤施設に加えて、これら新しい産業基盤の形成が緊急課題となろう。

5 広域中心都市神戸の役割

はじめに述べたように、企業のレベルでみられたと同様、産業全体としても神戸都市圏の首都としての神戸は生産機能をしだいに分散させながら流通・管理・情報中枢としての性格をより強める方向を辿っている。しかし企業のレベルでは大規模化とともに本社機能の東京・大阪への流出が顕著に始まった。同じことが神戸の産業構造にも当てはまる。いわば基盤ともいべき生産機能と、トップに当る本社機能の両端が失われる危機に遭遇して神戸は、今後どのような役割を果たしていくのであろうか。

おそらく首都を除く先進諸国の大都市の多くが共通して悩んでいるこの問題に対する解答の一部は、今回の調査研究が明らかにしている。すなわち、神戸大都市圏の機能的結びつきを強め、神戸の管理都市化とそれに関連するサービスの集積を高める一方、都市圏の巨大な需要に支えられた先端工業、商業、サービス業の育成を図る方向である。神戸都市圏の繁栄なくして神戸の発展はありえない。東播の大工業地帯を含む神戸都市圏は、わが国最大の生産基地のひとつであり、まだまだ伸びる可能性を蔵している。その中心としての神戸は、これまで以上に都市圏のバランスのとれた発

展と産業構造の高度化に寄与する必要がある。
ろう。

もちろん、かかる方向への神戸の発展は、国際港都としての神戸の役割と矛盾しないどころか、相互に補いあう可能性が大

きい。また近畿の中核である京阪神大都市圏の一角として、それぞれ特色を生かした街づくりを進めていくうえでも貢献する所が大きいと考えられる。

神戸経済の将来ビジョンと振興策

(要約編)

昭和53年12月
神戸市産業振興調査会

はしがき

本答申は、神戸市の産業について、昭和60年を目途に転換（高度化）の方向と可能な施策のあり方を示すもので、全般にわたって、数量的な分析よりも質的な究明に重点がおかれている。

序章 転換の時代と産業構造ビジョン

わが国経済はオイル・ショック以来すでに5年、なおも混迷を脱することができないでいる。マクロの諸指標は、一部確かに回復の歩みを示してはきたが、ミクロやメゾの領域では一般になお沈滞の色が深い。明らかにこれまでの不況とは異質の構造的な不況である。しかも今日わが国だけでなく、世界の経済が構造的な転換の時代に入っていることが、改めて確認されなければならない。経済施策に今日ほど将来への確固としたビジョンが要求される時代はない。全国的にも地域的にも中長期の産業構造ビジョンが相次いで立てられてきたのも、これらの事情を反映するものである。

神戸市関係のものとしては、昭和51年に「新・神戸市総合基本計画」が発表され、昭和52年には神戸市市政専門委員会によ

て「産業と市民生活」に関して種種の提言が行われている。しかし、前者は文字通りの大綱にとどまり、後者の提案は、とくに地域社会と産業の関係に重点をおいたものである。今日、神戸市の産業構造ビジョンを考える場合、なお深く検討する必要がある。

われわれはこれらに加えて、一層広汎に市民各層の意見をまとめ、できるだけ体系的かつ具体的に研究を進め神戸のあるべき産業構造とその振興策の基本線を探りたいと思う。

第1章 神戸経済の進路

第1節 産業振興の指針

1 日本経済の転換方向

今日、日本経済は構造的な転換の時代であり、成長パターンの根本的な転換が不可避免とされている。成長パターンの変化については、一般的に、

- ・ 高度成長から安定成長へ
- ・ 高成長から高福祉へ
- ・ 量的拡大から質的高度化へ

の方向をとるものと考えられる。

2 一般基準

このような経済全般の転換方向に即し

て、神戸の産業振興を図るうえでの一般的な基準として次の諸点に注目したい。

- ① 成長基準……所得弾力性、生産性上昇率、付加価値性
- ② 安定基準……景気変動耐性、雇用効果、省資源性
- ③ 福祉基準……生活環境、勤労内容、文化性

3 地域基準

これら一般的な基準に加えて、神戸の地理的・歴史のあるいは文化的な特性が考慮されなければならないが、その場合、神戸市の持つ次の三つの性格が基本的に重要となる。

- ① 地域の中核都市であること
- ② 国際港湾都市であること
- ③ 特有の生活文化を持つこと

4 基準選択上の注意

これらの基準は神戸経済のビジョン造りの準拠となり、産業振興の指針となり産業振興のチェックリストともならなければならない。しかし、これらの諸基準には現実にはしばしばトレード・オフ関係が生じ、適用にあたって優先順位が問題となる。このことに関連して次のことに注意する必要がある。

神戸の産業振興を図るにあたっては、わが国の経済や施策のあり方を当然の前提としつつも、神戸の地域的な特性を踏まえた諸施策を講じることが重要であると考えるので、とくに地域基準が重視されなければならない。

しかし、具体的な施策の選択は、時と所の現実状況とともに動き、また動くべきものである。この場合、次の二点はつね

に考慮すべきである。第1に、諸基準の適用順位決定に際し、公正かつ有効な選択ないし意思決定の方式が樹立されねばならない。第2に、決定の内容に関し、個々にどのような選択がなされようとも、諸基準の全体が、つねに考慮に入れられていなければならない。

第2節 神戸経済の将来（その望ましい産業構造）

1 神戸経済の現状と問題点

(1) 現状

神戸の経済は港と密接に関係しながら発展してきた。食料品、鉄鋼、造船、ゴム製品、海運、倉庫、貿易などの港湾関連・依存産業は、昭和50年の市内純生産の48%と、神戸経済において重要な地位を占めている。

神戸の産業構造は、第2次産業の比率が年々傾向的に低下し、第3次産業の比率が高まっている。全国と比較しても、第3次産業のウェイトは生産面、雇用面ともに高く、都市経済の姿を示している。

なお、最近の一つの傾向としては、大都市への社会的、経済的諸機能の集積、企業の専門化の進展と社会的分業の進行、さらには消費者ニーズの多様化・個性化に伴う新たな事業機会の発生等により、小規模企業の増加が著しいことがあげられる。中小企業のなかには、都市の多様なニーズを反映して、専門的な中小企業が数多く発生し、企業間の分業・協業関係を通じてユニークな都市型産業として発展している例も多くみられる。

しかし、市内純生産の対全国比は高度成長期以降一貫して低下を続けており、関西

表一 市内純生産・就業者数産業別構成比の推移

産 業 別	市 内 純 生 産 (%)				就 業 者 数 (%)			
	昭 和 35 年	40 年	45 年	50 年	35 年	40 年	45 年	50 年
総 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
第 1 次 産 業	0.9	0.9	0.6	0.5	4.3	3.1	2.1	1.7
第 2 次 産 業	43.3	39.0	40.6	34.7	38.0	37.1	35.8	31.8
建 設 業	3.8	5.4	7.3	5.8	6.7	7.4	7.4	7.7
製 造 業	39.5	33.6	33.3	28.9	31.3	29.7	28.4	24.1
第 3 次 産 業	55.8	60.1	58.8	64.8	57.7	59.8	62.1	66.5
卸・小売業	16.2	17.8	17.8	21.6	22.5	23.7	24.2	25.9
金融・保険業 不 動 産 業	8.1	8.8	10.1	10.8	3.3	3.9	4.0	4.8
運 輸 ・ 通 信 業	16.4	15.5	13.0	12.3	13.4	13.1	13.2	13.2
電 気 ガ ス ・ 水 道 業	1.0	1.0	0.8	0.8	0.7	0.6	0.6	0.6
サ ー ビ ス 業	10.6	13.2	13.4	14.6	14.3	15.0	16.1	17.5
公 務	3.5	3.8	3.7	4.7	3.5	3.5	4.0	4.5

資料 「神戸の市民所得」 「国勢調査」

表二 産業別市内従業者数

(単位：人，%)

産 業	昭和40年	昭和45年	昭和50年	45～50年 増 減	50/45年 伸 び 率
総 数	581,116	636,087	638,294	2,207	0.3
第 1 次 産 業	17,786	13,593	11,080	△ 2,513	△ 18.5
第 2 次 産 業	215,555	227,840	203,151	△ 24,689	△ 10.8
建 設 業	43,061	46,793	48,933	2,140	4.6
製 造 業	172,321	180,833	154,057	△ 26,776	△ 14.8
第 3 次 産 業	347,775	394,654	424,063	29,409	7.5
卸・小売業	137,913	153,655	164,972	11,317	7.4
金融・保険・不動産業	22,898	25,399	30,493	5,094	20.1
運 輸 ・ 通 信 業	76,245	83,879	83,321	△ 558	△ 0.7
サ ー ビ ス	86,416	101,848	111,171	9,323	9.2

資料 「国勢調査」

経済の地盤沈下とともに神戸経済の相対的地位は低下している。

(2) 問題点

今日、神戸経済が全体としてかかえている問題としては、次の諸点を指摘することができる。

- ① 製造業は食料品、造船、鉄鋼、ゴム製品といった特定業種への偏りが大きく、また商業では卸機能が弱く、反面、雑貨・繊維の輸出業のウェイトが高い。
- ② 市街地が狭あいであったため、高度成長期において新規産業が立地するための用地に制約があった。そのため、成長産業の導入が図れず産業構造高度化への対応が遅れている。
- ③ 市内の新規立地の余地がなかったため、市内に立地している企業が生産規模の拡大をめざす場合、市内の工場は母体工場化し、新規工場は新たに東播地域等に用地を求めて進出せざるをえなかった。このことが、今日、神戸市の人口増の鈍化が起っている一つの原因にもなっている。
- ④ 近年の交通機関の発達に伴い、国際的情報の中継基地が港から空港に移っていること。また政治、経済、文化等の諸機能の東京への集中が進んでいることなどから、神戸港の情報機能が低下している。このため、在神企業で本社機能を情報と政治、行政権限の集中する東京・大阪へ移す企業がみられる。

(3) 今後の課題

以上の諸問題を踏まえて神戸経済が解決すべき基本の課題としては、①新規産業の導入と既存産業の転換を促進し、バランス

のとれた産業構造をめざすこと ②産業構造の高度化、とくに中小企業の技術力を高め経営基盤の強化を図ること ③港湾機能の拡充・強化に努めることがあげられる。

2 産業構造転換の方向

神戸のこれからの産業構造の方向を考える場合、雇用の確保、市民ニーズへの適合、国際経済関係への対応がとりわけ重要となる。

(1) 人口・雇用面から要請される転換の方向

今後、経済が成熟段階に進んでいくことを考えれば、とくに神戸市のような大都市においては、第3次部門の雇用が拡大していく余地は十分あるといえる。従って、雇用吸収力の面から第1に指摘できる転換の方向としては、第3次産業を重視することであるが、当面は卸・小売業の振興が望まれる。中長期的な雇用機会の確保のためには、企業関連サービス業、社会サービス業、余暇関連サービス業の発展のための施策が必要となるが、さしあたっては、情報サービス業、専門サービス業等の企業関連サービス業の振興が図られなければならない。

しかし、都市の活力を維持し、市民の所得と雇用の機会を確保するうえから、製造業においても、新分野を開拓し、新しい発展の方向が求められなければならない。その場合、これまで蓄積してきた高い技術開発、デザイン開発力等をいかして、都市型成長産業への移行やこの分野の業種の新規導入が図られなければならない。その際、製造業における生産1億円増当たり雇用増加数を考慮すれば、機械系工業を中心とする

高度加工組立型産業の重視が要請される。

(2) 市民ニーズに照らした転換の方向

ア 衣食住のニーズ

今後、市民のニーズは質的により高級なもの、より個性的なものへと向い、多品種少量生産型の商品に対する需要は、ますます増加することが予測されることから、消費関連産業のファッション化が産業転換の方向として指摘できる。

イ 生活環境面のニーズ

大気汚染、水質汚濁、騒音といった産業公害から解放され、街ぐるみファッション化された環境都市であってほしいという市民の欲求は切実なものがあり、非公害型産業構造への転換もまた重要な課題である。

ウ 保健・衛生面のニーズ

さらに、社会資本の充実、社会福祉の向上による市民ニーズは強く、とくに高齢化社会を迎えて、老後の安全、保障を求める声は飛躍的に高まると思われるので、各種メンテナンス事業を含めた広い意味での社会的なサービス業の振興とシステム化が時代の要請として考えられる。

エ 教養・文化・余暇等のニーズ

また週休2日制への移行、労働時間の短縮に伴い、教養・文化・スポーツ・レジャー等余暇関連産業の振興を図るべきである。

(3) 国際的視野に立った転換の方向

市内産業のなかで、今日、プラント、システムエンジニアリング等国際比較優位にあるものは、さらに一層競争力の強化に努め、国際分業への要請に対応していく必要があるが、人件費等のコスト又は品質、機

能の面で国際競争力に問題があるケミカルシューズ等の産業は、中進国の追い上げを上回るスピードで知識集約化、高付加価値化を進めなければならない。

また神戸の貿易業者は、国内で販売ルートを持たないこと、輸入には多くの制度的制約が付きまとうこと等種々の要因はあるとしても、やや輸出に偏りすぎである。輸入関連産業の育成・拡充も神戸の産業にとって急がれる転換の方向である。

3 地域的な諸基準の適用

これら産業構造の転換、高度化の方向は、神戸が有する地域的な諸基準に照らして具体化されなければならない。

地域の中核都市であることに関しては、まずポートアイランドの情報機能をいかして、あらゆる産業の発展を図る必要があるが、とくに卸・小売業とサービス業の集積をつくりあげ、ファッション都市の飛躍的な発展を追求していくことが望まれる。大企業は神戸の産業が持つ母体的な性格をいかして、東播地域等との結びつきを強めながら発展を図る必要がある。市内中小企業は、企業相互間で技術、情報の交流を深め、都市型産業として成長・発展していくことが望まれる。

国際港湾都市であることに関しては、ポートアイランドや六甲アイランドを核に、神戸港全般の港湾機能の拡充と新関西国際空港とのアクセスの整備に努めるとともに、内陸部の交通網の整備を図っていくことによって、海空陸一体となった海外への窓口としての港の機能を高めていくことが重要となる。港湾機能の強化は、また貿易、倉庫、海運の発展を促し、プラント輸

出や製造業の海外進出の拠点としての港湾の機能を高め、さらに輸入品関連産業の発展も促進する。

特有の生活文化を持つことに関しては、明るくファッションナブルな街の雰囲気、洗練された消費者など神戸の特性を考慮し、アパレル、ケミカルシューズ、洋菓子等のファッション産業の一層の振興を図るべきである。レジャー・観光産業の振興もまた重要である。

第3節 施策の基本的方向

1 神戸市の役割

神戸経済の振興は、市民、企業、市の三者が一体となってあたらなければならないが、自由経済のもとにあつては、経済を現実にかさずのは民間の個別経済であり、産業を担うのは個々の企業である。神戸の産業の発展は、旺盛な企業家精神によって築きあげられるべきであり、この際市の果たすべき役割は、市民生活にとって望ましい方向へと個別経済を補完し、助成する条件づくりにある。

これからの神戸市の産業振興の目標は、市民の雇用の安定と市民生活の向上に寄与する産業の発展を助けることにあり、そのため市が責任を負うべき施策は、生活ならびに産業の基盤の整備と中小企業の育成が主な柱となる。とくに、中小企業施策は、中小企業の保護政策から体質改善をめざした振興政策へ重点を移し、中堅企業の育成を図ることが重要な課題となる。

2 生活・産業基盤のあり方

神戸の産業基盤施設は、埋立地の造成、港湾の整備、内陸の工業団地の開発、都心・副都心の商業再開発、中小企業の集団化

・共同化など、そのストックにおいて、量質ともわが国でも指折りの水準に達している。公害対策や環境・福祉など市民生活に関係の深い分野でも進歩は著しいものがあった。

しかし、このようなハードな面での産業基盤整備の成果に比べて、ソフトな面での開発は必ずしも成功しているとはいえない。現代の都市形成で最も重要な役割を果たしている教育、研究、文化等の諸活動の集中を高めるような施策、例えば、情報機能・中枢管理機能、大学・研究機関、文化的機能などの諸機能を強化するための新しい産業基盤の形成が緊急の課題となる。今後の神戸経済の発展が、知識集約化の方向をたどり都市型成長産業の育成が緊急の課題となることからみて、産業基盤整備の方向も思いきった転換が必要となる。

その方向としては、①研究開発機能と流通機能の結合が不可欠なので、それに見合った都市再開発を推進すること、②新しい産業が必要とする人材を確保するため、専門教育と職業訓練の場を充実すること、③アメニティ指向型立地とよばれる都市型成長産業を誘致するため快適で文化的な生活環境と働きやすい労働環境をつくりだすことが考えられる。

生活基盤についても、それが新しい産業の誘致や発展に大きな役割を果たすことに着目しなければならない。もちろん、生活基盤整備の第1目標は市民生活の安全性、快適性、利便性、文化性などの向上に資することにあるが、住環境の改善が住宅建築の工業化や建設業の近代化を促進し、文化面の充実が余暇関連産業（レジャー産業だけ

でなく、美術、工芸、芸術、スポーツなどサービス産業の広汎な部門を含む)の発展の契機となるなど、今後の神戸経済の変化に大きな影響を及ぼすことも見逃せない効果である。

要するに、働きがいのある職場と住み心地のよい生活環境を整えることが生活・産業基盤整備の基本的な方向であり、生活基盤と産業基盤を分離して考えたり、対立するものとしてとらえることは、かえってその整備の基本的な方向を見失う恐れがある。

3 望まれる施策

(1) 基盤整備

神戸市の産業基盤整備の仕事は、第1に産業活動が円滑かつ市民生活と調和して営まれるよう用地、用水、物流、廃棄物処理、労働環境等ハードな産業基盤を一層拡充・強化することにある。第2に、産業基盤の高度化、知識集約化、国際化に対応して、この方向に産業を誘導するソフトな産業基盤を創造していくことが重要となる。

ソフトな産業基盤整備としては、国際港都神戸にふさわしい交流の場を拡大することが重要な施策の課題となるが、とくに経済、貿易面に限ることなく、国際問題の研究や文化交流を含む幅広い活動が整備の対象となる。次に、情報機能の強化も緊急の課題となる。具体的には、貿易に関係の深い官庁・民間の出先機関等の誘致、ファッション・デザイン関係の研究開発や情報収集を促進するシステムをつくるなどの方向が考えられる。また、国際化やファッション産業振興に必要な新しい機能の発展が、有能で高度に訓練された人材の供給に依存

していることは明らかである。

(2) 中小企業施策

神戸の中小企業が内外の厳しい環境のなかで発展していくためには、中小企業自らが経営力を高め体質の改善を図っていくことはもちろん、神戸市においても、これまでの施策の再検討のうえに立って有効適切な施策を講じていく必要がある。

とくに、次のような施策が重要である。

- ① 情報の収集・提供、人材の育成、研究開発、デザイン開発のための機関を整備することによって、中小企業の技術力の向上、経営基盤の強化を図ること。
- ② 中小企業の集団化・共同化事業を今後さらに推進していくこと。
- ③ 中小貿易商社の振興を図るため、取扱商品を機械器具等の高付加価値商品に転換する一方、徐々に輸出から輸入ウェイトを移すこと。

(3) 企業誘致

産業構造の高度化にあたっては、既存産業全般の情報化、知識集約化を図ることはもちろん、今後は都市型成長産業の導入・育成に努力する必要がある。

新たに導入が望まれる業種としては、高度加工組立型産業や新しいタイプの港湾関連産業などが考えられるが、適切な用地の供給と企業自体の努力があれば、これら産業の育成は既存の産業の高度化によっても可能であり十分期待できる。従って、誘致と育成とのバランスに留意しつつ、この方向に産業構造の変化を誘導することが望まれる。

4 現行制度の運用

神戸の特性に応じた産業構造の高度化を

推進し、また都市の経済的活力の維持、雇用機会の確保等を図るため、現行の地域開発、都市整備関連法制度を地域のニーズに応じて弾力的に運用することが望まれる。

なお、中小企業振興対策については、現行制度上、府県の権限が大きく、市は補完的役割に甘んじている点に問題がある。国は大都市に対して、府県と同様の商工行政、労働行政の権限を与えることを検討すべきである。

5 施策形成方式の改善(市民参加の拡大)

ソフトな産業基盤づくりが課題となり、街ぐるみの都市の魅力が新しい成長産業育成の一つの条件と考えられる時代になると、産業問題について市民、企業及び市が意思疎通等を図る場を設けることが重要になってくる。

市民の側においても、教育、医療、文化、レクリエーション等広く都市サービスに関連する分野のほか、都市再開発や交通体系の合理化など広く都市構造にかかわる部門についても、積極的に意思決定に参加していくことが望まれる。

一方、産業の側からみても、住宅、環境、交通など生産活動や従業者の生活に直接関係する分野、また広く都市的サービス全般について発言することのできる場を設けることは重要である。

このため、例えば「生活・産業問題協議会(仮称)」というような常設の会議を設置することが考えられる。

第2章 工業の振興

第1節 神戸の工業の現状と問題点<略>

第2節 神戸の工業発展の方向<略>

第3節 工業の振興のための具体策

1 工業の適正配置及び産業基盤の整備

(1) 市内工業再配置の必要性

国の工業再配置政策のもとにあって、いかにして神戸の工業の発展を図り、市民の雇用機会の確保と産業全体の活力の維持を図っていくかが重要な課題となる。

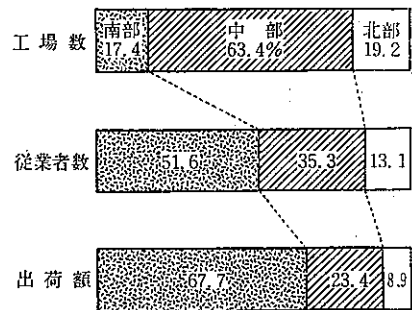
神戸の工業が今後新たな発展をめざしていくためには、生活・産業基盤を整備し、都市の機能の拡充・強化を図っていかなければならないが、同時に、地域社会との調和のもとに、一層効率的な生産活動を展開していくためには、市内工業の再配置が必要となる。

神戸市においては、工業立地の現状と将来展望のもとに、臨海部、内陸部の地域特性と、各地域に適した業種・業態を考慮した工業の再配置が推進されなければならない。

(2) 工業立地の現状と問題点

南部地区(臨海部、埋立地)は、従業者数、出荷額とも最も比重が高く、市内工業

図一3 地区別構成比(昭和52年)



資料「工業統計調査」

表-3 臨海部の主要業種 (昭和52年)

業 種	工 場 数		従 業 者 数		出 荷 額		全市に占める割合(%)		
		構成比	(人)	構成比	(億円)	構成比	工場数	従業者数	出荷額
総 数	1,070	100.0	64,084	100.0	14,655	100.0	17.4	51.6	67.7
食 料 品	125	11.7	8,306	13.0	4,935	33.7	20.6	46.7	73.3
ゴ ム 製 品	76	7.1	3,640	5.7	375	2.6	5.8	21.0	22.8
鉄 鋼	23	2.1	13,316	20.8	2,728	18.6	31.1	95.4	95.9
金 属 製 品	169	15.8	1,741	2.7	189	1.3	24.4	30.2	35.6
一 般 機 械	173	16.2	3,292	5.1	382	2.6	25.4	36.6	38.2
電 気 機 械	47	4.4	7,694	12.0	1,013	6.9	20.9	72.4	79.5
輸 送 用 機 械	152	14.2	22,193	34.6	4,526	30.9	36.6	86.4	91.0
そ の 他	305	28.5	3,902	6.1	507	3.4	14.2	16.3	19.2

資料「工業統計調査」

の主導的な地位にあるが、近年、工場の市外流出に伴い、従業者数、工場及び敷地面積の減少がみられる。

中部地区（臨海部、埋立地を除く既成市街地）は、全市の工場数の63%を占めているが、住工混在地区をかかえ、工場敷地が狭く、また用地の拡張が困難であるとか、交通混雑・産業公害の発生といった問題に直面している。

北部地区（西・北神及び市街地山麓地帯）は、西神を中心とする内陸部への工場進出により工場数は増加している。とくに20人未満の小規模工場の増加が著しい。

(3) 工業再配置の基本的方向と基盤整備

以上のような工業立地の現状及び問題点を踏まえ、また神戸市における工業の将来展望に立て、どのような業種、業態の工業をどの区域に立地誘導するかが市内工業

の適正配置を行っていくうえで重要な課題となる。

工業の再配置については、南部地区では港をいかした臨海性の工業の振興が有効かつ現実的な方策であると考えられるので、とくに加工食品工業、海洋開発産業、都市・地域開発産業等の育成・導入が望まれる。

中部地区では、アパレルを中心に地場産業であるケミカルシューズ、洋菓子、洋家具等のファッション産業の振興が重要となる。機械金属関係の中小企業は大企業の高付加価値製品への移行に対応して、高品質、高性能の製品開発に努め、中堅企業化を指向していくことが望まれる。とくに、中部地区に存在する企業にとっては、操業環境の改善が強く望まれるので、神戸市においては、住工混在地区の解消に取組むと

ともに、都市の生活環境の改善に配慮しつつ市内中小工業の発展に役立つ方向で跡地の合理的な利用が図れるよう努力を望みたい。

北部地区では、機械系工業の集積が望まれるので、西神インダストリアルパークを中心に、新規産業の導入を図る必要がある。業種としては省力化・合理化機器産業、医療・健康産業、住宅関連産業、情報・教育産業や光学機械、時計、自動車、家電、事務用機械等の諸産業の育成・導入が望まれる。

(4) 産業基盤の整備

市民の雇用機会の確保は緊急かつ最大の問題であるだけでなく、中長期的にも重要な課題であるので、神戸市においては、工業用地の確保整備に努め、新規産業を導入する必要がある。

現在、地方公共団体が有する工業団地は、企業の設備投資の減退を反映して、若干過剩傾向にあるが、通産省の試算によれば供給を上回る需要が予測されているので、神戸市としては、中長期的な見通しに立った工業団地の確保はぜひとも図らなければならない。

すでに確保・整備されている工業用地としては、西神インダストリアルパーク、西神地区の玉津、伊川谷、岩岡に工場適地があり、今後整備が予定されている産業用地としては、西神B地区の産業団地、北神産業団地等がある。神戸市においては、市内工業の発展を誘導・促進していくため、これら工業団地の整備・供給を円滑に推進していく必要がある。

西神地区の場合、最近発展が著しい東播

内陸地域の工業と連担した発展が可能であることを考慮すれば、工業用地の確保と新規工業の導入は最大の努力が要請される。

とくに、西神インダストリアルパークは、阪神、播磨両工業地帯、県北部さらには中国地域との接点として立地上、非常に有利な位置を占めている。従って、神戸市としては、これら各地域と結ぶ道路交通網の整備には最大の努力を傾ける必要があるが、とりわけ市街地との連絡網の強化、ならびに中国縦貫自動車道との連絡網の強化には、環境面での影響を十分考慮したうえで最重点に取組むことを望む。

2 新規産業の導入

神戸経済の振興策としては、情報機能の充実と工業用地の確保に努め、企業の市外流出を防止するとともに、今後成長が予測される産業、企業の導入に最大の努力が払われなければならない。

(1) 導入業種の選定

誘致する企業の選定にあたっては、①雇用吸収力が高い企業であること、②付加価値の高い製品を生産する企業であること、③市内の既存産業の振興に役立つ企業であること、④省資源・省エネルギー型でかつ産業公害を生じない企業であることなどが考慮されなければならない。

(2) 企業誘致のための諸対策

工業団地への進出を考えている企業にとっては、土地価格が重要な立地選定上の条件となるので、神戸市においても、分譲価格の設定に際しては造成コストを基礎としつつも、企業の地価負担力も考慮し、可能な限り価格引下げに努力するよう要望する。神戸市が西神インダストリアルパーク

の分譲に際し、当初の企業誘致を容易にするための傾斜価格の採用、職住近接を図るための住宅用地の優先分譲、繰延利息を免除した分割払い方式の実施などの優遇措置を講じていることは評価できるが、さらに、中小企業の進出を容易にするためには一層の優遇措置を検討するほか、一部リース制の採用についても研究する必要がある。

次に、分譲価格に加えて、税制・金融上の優遇措置を講ずべきか否かについても今後検討することを望むが、これら施策の実施は制度上、財政上その他種々の問題があるので、神戸市としては慎重な検討が必要となる。また、仮に神戸市が新規産業の導入にあたって優遇措置を実施するとしても、既存産業とのバランス、市民意識等についても十分検討し、公平かつ公正な観点に立って総合的な判断のもとに限定的に採用すべきである。

3 既存産業の転換

(1) 転換の必要性

神戸の産業構造を改善、高度化するためには、神戸の産業界自らが内外の需要動向を的確に把握し、新製品の開発・新市場の開拓あるいは経営管理力を一層強化することによって、成長・発展が見込まれる事業分野へ転換・進出を図っていくことが肝要である。

なお、市内企業の中には、生産部門を市外に移すところもみられるが、企業の市外流出が神戸経済に与える影響は大きいので、今後、大規模な工場の移転、重要な生産活動の変更に際しては、神戸市は事前に情報を的確に掌握し、企業に対して弾力的

な対応や跡地における新しい生産活動体制がとれるよう求めるべきである。

(2) 事業転換のための具体策

今日、産業構造の転換は喫緊の課題であるので、国においては転換の方向に適切な見通しを与えるとともに、転換を容易にするための助成策と転換に伴う摩擦をできるだけ軽減するための措置を講じるべきである。同時に、神戸市においても望ましい方向へ産業構造を転換するため、地域の実情に応じたきめの細かい指導、助成に努める必要がある。

ア 金融・税制上の措置

国は「中小企業事業転換対策臨時措置法」「中小企業近代化促進法」等に基づき種々の金融・税制上の助成策を講じているが、今後さらに中小企業者のニーズに応える方向で制度上の諸条件の緩和を図る必要がある。また、産業構造の高度化を円滑に推進するため「産業転換促進投資税制」の創設を要望すべきである。

神戸市においても中小企業の経営の安定・強化を図るため、現行諸制度の拡充・強化に努め、その利用促進を働きかけていくべきである。

イ 職業転換の円滑化

また、産業構造の転換を推進するにあたっては雇用問題が重要となる。国においては、とくに中高年労働者に対する職業転換対策をはじめとする雇用機会確保のためのきめの細かい方策が講じられなければならない。

神戸市においても、県とタイアップして職業訓練についても何らかの措置を講ずるよう検討されたい。

ウ 情報の収集・提供と指導・診断体制の強化

なお、中小企業指導センターの機能を拡充・強化することによって、市内中小企業の実態把握に努め、事業転換前あるいは転換後の指導・診断を強化する必要がある。

4 中小企業対策

(1) 中小企業施策のあり方

国及び地方公共団体は、従来の施策を再検討するとともに、新しい有効適切な施策を講じていく必要がある。

とくに今後は、新製品の開発等ソフト面の強化に重点を置いた集団化・共同化事業の推進、中小企業の相互補完的な発展を図るための異業種間の連携の強化、情報の収集提供、人材育成等に積極的に取組むことが望まれる。

(2) 中堅企業の実態

厳しい経済環境のもとにあって、優れた技術開発力と販売力を持ち着実な成長・発展を遂げている企業が数多くみられる。神戸においても、これら中堅企業と呼ばれる企業は少ない。

今後はより多くの中小企業が、情報収集の強化、技術の開発等自らの創造的な活動を通じて中堅企業へと発展していくことが望まれるが、神戸市としては、従来の中小企業施策に加えて中堅企業に対する効果的な施策を講じていくことが望まれる。

(3) 具体的施策

ア 「技術・情報センター」の設置

中小企業に対し、必要な情報の提供と製品・技術の開発指導を行うため「技術・情報センター」の設置が望まれる。

「技術・情報センター」の主な機能としては、技術、デザイン、市場等に関するあらゆる情報を提供する情報提供機能と、技術研修、共同研究、共同開発を実施する試験研究機能の二つが考えられる。なお、「技術・情報センター」は第3セクターとして、産業界の積極的な参加を得て設立されることが望まれるが、同センターの組織・運営等については、今後の検討課題として研究されたい。

イ 異業種との結びつきの強化

市内中小企業の今後の発展方向として、企業相互間の結びつきを一層深め、相互補完的な発展を図っていくことが考えられる。市内中小工業が卸売業、小売業、サービス業などの関連産業と結びつくことにより、システム的な発展を図っていくため、行政の指導・支援が望まれる。

ウ 人材の育成

中小企業が中堅企業として成長・発展するうえで、経営者、従業員の質的向上が重要な課題となる。神戸市においては、各種講座、研修活動等により人材育成に努めているが、今後はより一層効果的な人材育成策を講じていくことが望まれる。

エ 集団化・共同化の推進

さらに、中小企業は集団化、共同化を推進することにより経営基盤の強化を図り、お互いの持つ技術を有機的に結びつけ、新技術、新製品の開発に取組むと同時に、行政施策の受入れ体制づくりのための組織力の強化に努めるべきである。神戸市においては、こうした集団化、

共同化にあたって専門指導職員を配置するなど、指導・援助に努めることが望まれる。国、県に対しては「中小企業高度化資金融資制度」等の拡充・強化を働きかけるべきである。

オ 魅力ある街づくり

ファッション産業の発展は街の持つ魅力、イメージに大きく影響されるので、神戸の歴史、風土をいかした新しい街づくりが望まれる。具体的には、街並の創造・保存、観光資源の活用、ポートアイランドを中心としたレジャー・文化機能の強化を図ることが重要となる。

カ 金融、指導・診断の強化

また、中小企業の経営基盤を強化するため、新しい融資制度の創設と従来の各種融資制度の拡充・強化が望まれる。さらには、信用保証料率の引下げ、保証料の分割払い等、資金利用者の負担が軽減されるよう国県等関係行政機関へ働きかける必要がある。

なお、以上の中小企業施策、中堅企業育成のための施策をより実効あるものにするため、今後、継続して調査活動を実施することを望む。

第3章 小売商業の振興

第1節 神戸の小売商業の課題と現状

<略>

第2節 小売商業振興の基本的な考え方

<略>

第3節 小売商業振興のための諸対策

1 小売商業振興基本計画の策定

神戸の小売商業施設の適正配置について

検討を加え、将来予測のもとに調和のとれた振興基本計画を策定することを望む。基本計画では、地区別、商店街別に問題点を指摘し、解決の方向を明らかにする必要がある。

また計画の策定にあたっては消費者、小売商業者、学識経験者の参加を求め、量と質の両面から問題解決のためのシステムの確立も並行して検討すべきである。

2 商業研究センターの設置

神戸の小売商業について、継続して情報の収集と分析、研究を行い、小売商業の振興ビジョンと近代化計画について具体的な指導・実践が可能な商業研究センターの設置について検討することを望みたい。

また、新しい時代の新しい小売商業者を育てると同時に、顧客に高度なサービスを提供しうる従業者を養成するなど人材の育成が必要となるが、同センターにはそうした面での役割を果たすことも期待される。

3 小売商業基盤の計画的整備

地域の小売商業が人口の増減、住民構成、交通機関の変遷など周囲の環境の変化から受ける影響は大きい。小売商業振興のための基盤整備については、行政が計画的に推進するよう要望する。

(1) 西・北神地区と結ぶ新交通網の建設

神戸の都心商業施設のせい弱さは強力なターミナルを持ちえなかった点にある。通過駅にすぎない三宮は新しい交通体系を加えることにより本格的都心商業集積として蘇生する。中心商業施設を強化することにより神戸の商圈を広げ、全市域に波及効果を与えることを期待したい。

(2) 市街地の定住人口増加対策と顧客吸収対策

過去の長い期間にわたって蓄積された多様な文化投資の集積のメリットは大きいので、旧市街地に人口を呼び戻す再開発の工夫が望まれる。

また、近年、余暇生活が大きなウェイトを占めてきたことに注目し、文化娯楽に関する各種施設を整備し、人を集める機能を高めていくことが望まれる。大学の誘致、専門学校及び各種学校の誘致、図書館・美術館の建設、レジャーランドの開発等、神戸市の積極的な取組みを望みたい。

(3) 商店街の情緒的環境の助成

生活意識の情緒化に伴い、広場の造成、道路の舗装、並木・街灯・休憩所の整備など表現力豊かでヒューマンコントロールの効いた地域社会の核としての商店街づくりが必要となる。このことに対し行政の適切な指導と協力を要請したい。

(4) 制度融資の拡充と一元化

近代化が遅れた小売商業は近代化、協同化、業態の転換など内包する課題は多い。環境の変化に対応しようとする経営者の自助だけでは踏みきれないものが多いので、現行融資制度の拡充と一元化を望みたい。

第4章 卸・貿易業の振興

第1節 神戸の卸売業の現状と課題<略>

第2節 神戸の卸売業発展の基本方針

<略>

第3節 基本方針の実現と必要な施策

卸売業の発展はまず自らの自覚と自助に待たなければならないとしても、個々の企

業の努力には限界があるので、次のような行政の施策により補完されることが望まれる。

第1に、加工組立機械工業を誘致したり、輸入に関連する港湾施設（殺菌くん蒸設備や、腐敗品処理設備の完備、倉庫の増設）を拡充することにより、卸売業の対象とする商品そのものを増加させることが必要である。

第2に、各種商品の検査機関や商品取引所を誘致するとともに、通産省、日本貿易振興会等の出先機関の機能を強化すること、また、特定商品の見本市を定期的に開催すること等によってソフトな面の機能を強化する。

第3に卸商業団地の建設が考えられる。その際、卸売業者が入居のために支払うレンタルコストないし購入コストからみて神戸に立地することが他のどこよりも有利であると感ずるような条件が提示されなければならない。

第4節 神戸の貿易業の現状と課題<略>

第5節 神戸の貿易業発展の基本方針と必要な施策

1 輸出構造の転換

わが国の産業構造や輸出構造が雑貨・繊維等の軽工業品から機械・機器、金属、化学といった重化学工業品へ構成内容を転換し、後者が発展の主流となっている以上、神戸貿易業が新しく繁栄の途を歩み出すための一つの方向はこの主流にのることである。

こうした方向への輸出の転換にはすでにメーカーの直質体制が確立していること、神戸にはとくにめばしい機械工業が存在し

ていないことなどにより多くの困難が随伴する。しかし、神戸ならびに周辺に「めばしい」ものは別として多品種少量で付加価値の高い機械類を手がけながら輸出機会を見出していない中小機械メーカーが散在しており、これらを神戸の中小貿易業者と結びつけることは十分可能である。この点については「神戸市機械貿易懇話会」の機能強化について考慮が払われるべきである。

また、西神インダストリアルパークや六甲アイランドに「めばしい」機械工業を誘致し、これを神戸の中小貿易業者と一体化することによって、輸出基地ないし輸出加工基地を建設することが考えられるが、その際輸出の可能性を考慮に入れた誘致工業の選定基準の策定と大規模な保税加工構想を視野に入れた誘致条件の決定について考慮が払われるべきである。

なお、従来の雑貨・繊維についてはファッション化、高付加価値化を図ることによって、これらを再び輸出の戦列に復帰させる方向と輸出商品の如何を問わず、多面的に輸出市場を開拓する方向が存在する。後者に関してはこれまで社会主義圏貿易について実績を積み重ねてきた神戸の経験が尊重されるべきである。

2 輸入の促進

今日、わが国の経済運営の基調が一つの転換期にあるとすれば、それは基本的にいって従来の「生産・輸出指向的」運営から「消費・輸入指向的」運営への転換の必要性を含意しているといつてよい。消費・輸入指向的運営を重視することは、現在わが国が当面している多くの貿易摩擦を回避するのみならず、より長期的にみて「相互依

存」の世界に生きるわれわれの責務でもある。

輸入を促進し、消費・輸入指向的経済運営をリードするうえで、神戸ほど適性をそなえた地域は他に存在しない。しかし、輸入の促進に関しては、輸出以上に資金と人手が必要であるとか、神戸貿易業の場合十分な国内販売ルートを持っていないとか、輸入には多くの制度的制約がつきまとう等、多くの困難な問題が存在している。

とはいえ、こうした困難も決して克服されないものではない。第1に、神戸の輸入ウェイトは全体として小さく、またその構成内容は「食料品」と「その他製品（雑貨・繊維）」に大きく偏っているが、これら商品は直接消費者のニーズを満たすものが多く、生活の便宜さと豊かさを追求するうえで格好の対象であるという点で強みを持っている。

このように背後に消費者の強い支援を形成しながら、神戸の貿易業者が比較的強みを持っている食料品、雑貨・繊維を念頭においた輸入を重点に促進していくことは十分可能である。

第2に「輸入品常設展示場」を中核とする「国際交流会館」の早期実現を期待したい。また「ユニバーサル免税センター」構想もその具体化が急がれるべきである。さらに輸入品に関心をもつ卸売業者や小売業者、消費者団体それに輸入業者等を包含し、輸入促進の実をあげようとする「神戸輸入促進フォーラム」に対しても支援が考慮されるべきである。

第3に輸入に随伴する制度上の障壁が自由な輸入活動を制約している程度は決して

無視できないので、これの軽減ないし撤廃について国に働きかけることが望まれる。

3 規模の大型化と補完的外部経済効果

輸出構造の転換にしても、輸入の促進にしても、実効を挙げるためには個々の業者規模に関してかなりの大型化を必要とする。しかし、個々の業者レベルでの規模の拡大には限界があるので、業者相互間での協業や集約化と行政当局の支援がもたらす外部経済効果によって補完されなければならない。

業者相互間での協業や集約化に関しては、「神戸市機械貿易懇話会」「神戸輸入品卸売センター協同組合」をあげることができるが、今後ともこうした共同作業に期待されることは極めて大きいので、これらに対する行政の支援は惜しまれるべきでない。

こうした協業化・集約化への支援とともに幅広い情報提供と制度融資の拡充強化という二つの面において中小零細性を補完する行政の役割が存在する。

とくに、制度融資との関連では保護ないし助成は、自助と難局を打開しようとする業者自らの前向きな姿勢を前提とする。その意味から、行政の施策に選択性原理が持ち込まれ、そこで徹底さを追求する姿勢の強化が要請される。

また、輸出の新しい展開であれ、輸入の促進であれ、それが知識や資金の基盤のうえに立った業者独自の活発な海外活動によってはじめて効果をあげうるものであるが、神戸の貿易業界は中小零細性のゆえに重大な障害を持っている。この制約を打破するため、業者と共同して海外に「共同利

用施設」を設置することを望みたい。

なお、業界がかかえている諸問題を一元的に行政に反映させ貿易に関する行政のあり方を相互に調整し、神戸貿易業の振興のための基本方針を具体化し、その実現の過程をレビューするため「神戸貿易会議」の常設を提案したい。

第6節 国際都市化の推進

神戸貿易業の構造的性質の変革とその体質改善を図るうえで、神戸自体の一層の国際都市化を推進することが必要となる。そのためには、一層積極的に「外国人にとっても住みやすい」街づくりを推進することが肝要である。この点、とくに神戸に数多く存在する外国商社に着目し、その経済活動に便宜を供与する施策があってもよい。

経済大国としてのわが国がおかれている国際的環境と輸入活動の推進に適性を備えている神戸の特徴を併せ考慮した場合、国際交流の方向性は国際協力に求められる。

国際協力のうえに立って推進すべき国際都市化の具体的内容としては、第1に「国際的国際協力機関」を神戸に誘致することがあげられる。

第2は、国際協力を指向した教育研究機関を神戸に設立することである。既に国際港湾大学の設置が構想されているが、東南アジア諸国との経済的結びつきの重要性を考慮すれば、とくに東南アジアからの留学生受入れに焦点をあてた「国際協力大学（ないしは大学院）」設立構想が存在してもよい。

第3は、領事館、通商事務所等の外国の通商貿易金融機関などの誘致が望まれる。

誘致にあたっては、これら機関の立地条

件を整備するとともに、可能な限り便宜措置を講じる必要がある。

第4は、国際協力を指向した情報収集、情報処理機構を神戸に集中することである。

こうした雄大な「国際都市化」構想は、一地方公共団体のなしうる領域を越えている。その実現のためには多額の国家資金の導入が必要となるので国への積極的な働きかけを望みたい。

第5章 サービス業の育成

第1節 サービス業の課題と現状<略>

第2節 サービス業振興の基本方向<略>

第3節 サービス業振興のための具体策

1 基盤づくり

神戸のサービス業振興にあたっては、人と情報を集めるための基盤づくりがとくに重要となる。なかでも、レジャーへの要求が高まるなかで都市における余暇関連施設の充実が重要な政策課題となる。

(1) レジャー施設の建設

ポートアイランドは人を集めるための憩いの場、レジャーの核とすることが望まれる。そのために、現在計画中のレジャーランドの開発にあたっては、大規模な魅力ある多角的な各施設の建設が望まれる。また、劇場、野外音楽堂等文化的施設を整備することも考慮すべきである。

なお、市内外から多くの人を吸収するためには、レジャー施設の建設に加え、道路交通網の整備を図るとともに、ポートアイランドに大規模な駐車場を建設する必要がある。

(2) イベントの創造

神戸は国際性を帯びた生活文化を持っており、こうした特性を背景として、人とりわけ若者をひきつけるためのイベントが必要となる。そのためには、例えば神戸の国際性をいかしたものとして諸外国の参加を加えて、国際色豊かな祭りを開催することも考えるべきである。

2 人材育成

サービス業は人的資源に依存する割合が高い。必要な人材を確保・育成するため、大学、技術・デザイン・芸術専門学校等の誘致が望まれる。職業訓練については、第3次産業への適応が図れるような訓練の実施を国等関係機関に要請すべきである。

3 サービスの質の向上

中小サービス業においては、多様化するサービス需要に対して、その機動性を十分いかしながら独自のシステム、ソフトウェアを開発することによってサービスの質的向上を図る必要がある。

今後、サービス業の経済活動はますます重要なウェイトを占めるとと思われる。国においては、昭和53年に商務サービス室及びサービス業振興室を設置し、実態調査を実施するとともに、従来立ち後れていたサービス業に対する各種施策の強化に取り組んでいる。

神戸市においても、国の動きに呼応し、実態調査を実施し、当面する諸問題の解明に努め、サービス業発展の方向を明らかにするとともに、地域の実情に応じた適切な対策を講じていくことが望まれる。

第4節 神戸の観光

1 神戸の観光の現状と問題

神戸の観光は、①市内観光地間の連携の悪さ、②海、山、街、温泉とバラエティに富んでいるが、その一つ一つは小粒で観光客を引きつける魅力にとぼしいという二つの問題点を持っている。

神戸の観光施策の根本的課題は、全国レベルでの競争力を強化することである。そのためには、各観光地間の役割、評価を再検討し、適切な機能分担と連携の強化を図るべきである。

具体的には、三宮、元町、北野といった市街地を中心としたゾーンは、若い女性層を対象とする特色あるショッピングや各国の料理店等も観光の対象とすべきである。須磨、六甲の二つのエリアからなるゾーンは、近郊客を対象とする休日レジャーの目的地として、若いグループ、家族づれを中心としたレジャーゾーンをめざし施設の充実が図られなければならない。有馬を中心とした六甲を含むゾーンは、家族旅行の需要が増加しているので、施設面及びサービス面において受入側の十分な対応が望まれる。

2 神戸の観光の将来

(1) ファッション観光

ファッション観光とは、女性に夢を持たせようという街全体の個性化を図ることであり、過去の遺産に加えて新しい街並を創造することである。具体的には、三宮、元町、北野地区を中心にモデル地区を設定し、案内板、舗道、店舗等についても細やかな演出効果を配慮し、広報宣伝、イベントを併せて実施し、欧米の都市景観、都市計画も研究しながら一貫したプロジェクトを組むことが必要である。

(2) 神戸港の観光

将来の神戸港の観光は、昔の「波止場ロマン」を指向する若年層中心の情緒型観光と今日の産業施設としての港をみる産業観光型観光の二つの面からアプローチすることができる。

前者については、「メリケン公園(仮称)」の構想が一つの具体策としてあげられるが、市外の観光客を誘致する強力な施設として、帆船けい留、ミニチュアタウンの建設等、「昔の港」コーナーの設置が望まれる。

後者については、ポートアイランド・六甲アイランドを中心に新しい神戸港観光の展開が期待される。具体的には、神戸国際港湾博物館の整備・充実を図るほか、海からの夜景など「見せる港」も考慮すべきである。また、遊覧船航路等の再考も必要となる。

(3) 観光情報のシステム化

観光客が個性にあった観光設計ができるよう、食事、買い物、その他観光にかかわる情報を提供できる案内システムの実現が望まれる。

(4) 観光公害を出さないための対策

観光の推進と同時に観光客のマナー教育と公害を出さないための施設が望まれる。

(5) 観光業界の対応

現代は観光産業変革の時期である。従来の自然発生型の観光は、人為的な創作型の観光にとってかわられようとしている。従って、これからの観光業界においては、観光客のニーズに適合した積極的な経営姿勢が強く求められる。

第6章 交通・物流機能の強化

第1節 神戸の物流の現状と課題<略>

第2節 交通・物流機能整備の方向と具体的施策

1 物流機能整備の方向

物流機能の強化は、陸上輸送、海上輸送及び航空輸送の一体化による効率性の追求と有効な輸送の実現を目標として行われなければならない。具体的には現在建設が検討されている新関西国際空港及び神戸港と神戸市域との有効な結びつきを促進するための基盤整備を図る方策として、海上都市を大胆な実験都市構想のもとで活用することが望まれる。

また、情報の収集と伝達の機動性を高めることによって、物の輸送・保管の効率化と適正化を図る必要があるが、こうした情報基地としての港の形成は、今後の経済発展のためのパイロット機能が高めることに貢献する。

2 具体的施設

(1) 港湾機能の整備

在来の突堤型埠頭は、近代的な埠頭荷役に適応するよう利用目的に即した再開発が必要となる。埠頭背後地域には、埠頭における荷さばき等のための集配保管施設、野積場や出入りするトラックや各種自動車、作業用荷役機械の駐車スペースの整備を図るべきである。また、トラック輸送、コンテナ輸送の増加に対応できるよう幹線道路や埠頭内道路の整備も重要である。

ポートアイランドにおいては、南埠頭の早期完成、インターナショナルスクエアの整備、港湾関連産業の誘致が望まれる。六

甲アイランドでは、輸送変革に対応した海陸の複合ターミナルを建設するため、コンテナ埠頭等の港湾施設、上屋、倉庫、トラックターミナル等の物流施設の整備を望む。また、流通加工産業などの立地を推進すべきである。

近年、国の内外で、コンテナバースを中心とする港の整備が着々と進められている。これに対して、神戸市としても、神戸港の諸機能を一層高めていくとともに、ポートセールスを強化することにより船舶貨物の誘致に積極的に取組むべきである。そのためには、港湾経費の低減、港湾の近代化の促進、ソフトウェアの完備等に努め、可能な限り低廉で利便度の高いサービスを提供していく必要がある。

なお、港湾の合理的、科学的な運営を図るためには、港湾情報処理システムを確立し、増加する船舶の動きや荷扱いを正確かつ迅速に把握する必要がある。このシステムの導入にあたっては、関係業界及び行政機関の間で十分な検討が加えられることを望みたい。

(2) 新関西国際空港へのアクセス

港は内陸交通と海上交通の接点であるだけでなく、航空路との接点として新しい機能を有することによって、神戸市域の経済集積、産業の発展に役立てられなければならない。

具体的には六甲アイランドにシティエアターミナル、エアカーゴターミナル等を建設するほか、新関西国際空港との間には、人員のヘリコプター輸送及びホーバークラフト等の高速艇による連絡を図る必要がある。

第3節 市民交通・道路交通網の整備

1 市民交通体系の形成

市民交通体系のあり方については、都市装置としての交通装置という概念を形成し、それぞれの交通機関における輸送分担を明確にしなければならない。

このような考えのもとに、都市の交通機関は大動脈としての鉄道、中動脈としての新交通システムやモノレール、小動脈としてのバスにそれぞれ機能分担させる必要がある。

2 道路交通網の整備

物流機能の高度化、円滑化を図る場合、道路交通網の整備が重要となるが、整備にあたっては環境への影響を十分考慮することが望まれる。

西・北神地域の新開発地の人口の増加に対処して、市街地との通勤・通学等市民交通の整備、物資流動のための道路交通網の整備が必要となる。西神と市街地との連絡については、神戸母里線、須磨平野線、神戸三木線、国道175号線等の道路整備に努めるほか、地下鉄西神線の西神ニュータウ

ンへの延伸、「山麓バイパス」の早期建設等が望まれる。

北神と市街地を結ぶ交通機関としては「北神急行」の建設計画が発表されたが、神戸市としても市民の利便を考え、地下鉄山手線との相互乗入れ計画をぜひ実現されたい。また、現在建設中の北摂ニュータウン等へ乗入れる鉄軌道新線計画の早期実現も併せ望む。

一方、西日本経済圏の中核を占める神戸市としては、広域的な道路交通網の整備に努める必要がある。具体的には、大阪湾岸道路、本四架橋神戸・鳴門ルート、山陽自動車道及び近畿自動車道の建設等のプロジェクトについて神戸市は、地域のニーズに照して緊急性の高いものからその実現を関係諸機関に働きかけるべきである。

なお、現在建設中の新交通システムポートアイランド線は、交通混雑の緩和と自動車公害の解消を図る新しい試みとして期待がよせられているので、その完成に最大の努力を払うことが望まれる。

新刊紹介

地域主義の時代 現代資本主義と地方財政 あなたが主人公・公共建築のカルテ 住民参加をめぐる問題事例 地域のくらしと社会保障

■ 地域主義の時代

近年、画一的、集権的管理体制に対して、地域主義、地方の時代などが対抗文化として唱えられている。本書は地域主義について最も精力的に論理を展開されている清成忠男教授の著書である。地域主義についてはこれまで『地域主義』（学陽書房）、『地域分権の思想』『地域主義のすすめ』（東洋経済新報社）などの刊行物があるが、理論的な面では一番説得力があるのではなかろうか。

「地域主義は、社会の再組織化のための理論であり、思想であり、同時に運動である。」と主張するように、確固たる集権主義に対する規範論をこえた運動論、構造改革論であるところに魅力があるといえるだろう。それは単純な復古主義や反近代主義ではなく、分権と参加をつうじて、自主性の強い地域社会の再構築をしようとするものであると規定している。

そのための具体論としての中間技術の発想や着眼は戦略的にもきわめて有効ではなかろうか。そのような中間論としての具体事例としての地場産業論、コミュニティ・バンク、参加によるまちづくりなど示唆に富む。たとえばスーパー規制について「価格効果や流通イノベーションの点で満足す

べき成果が得られたとしても、それによって失うものを考慮に入れなければならない。」と、地域産業としての小売業を評価し「大規模小売店舗進出のコストとベネフィットを、地域住民のトータルな生活から判断しなければならない。」という論理展開に地域主義の意図するところがよく浮彫されている。

地域主義は魅力ある1つの理念であるが、その曖昧さの故にかえって集権主義に逆用されやすいことを警戒しなければならないだろう。それは地域主義者の意図するところではないにしても、思想としてかかげた以上、やはり明確な思想としてさらに深めていくことがのぞまれるのである。本書は地域主義という時代の思想が到達し、展開しえたもっとも新しい理論を知る上に貴重な著書であろう。

（清成忠男著
東洋経済新報社刊 1,400円）

■ 現代資本主義と地方財政

地方財政に関する分献は、最近かなり多くなったが資本主義と地方財政という巨視的な視点をテーマとしてまとめた本は少ない。本書は「現代資本主義と地方財政」「欧米都市財政と日本」「地方財政の歴史」「地域開発・広域行政と地方財政」「大都

市圏の財政」「農村政策と地方財政」「民主的財政改革の構想」と魅力ある論文が収められている。

欧米の地方財政の構造変化がかなり多角的に分析されているが、今日の財政危機が世界的な矛盾現象であることがわかるし、日本財政の特徴が浮彫されている。さらにイギリスのレイフィールド委員会報、アメリカの General revenue sharing、西ドイツの都市団体の地方財政改革構想など最近の動向もよく紹介されている。

また、ニューヨーク市、大ロンドン市、リバプール市の財政が紹介されているが、リバプール市のように産業都市が構造転換に失敗した結果、凋落の危機にあることなど、日本の都市財政の将来にとってもきわめて興味深い事例紹介となっている。

しかし世界的にみて国からの地方財政への補助は量的には増加しているが、質的には地方の財政としてみなされ、日本のように「天下り」による人的支配が随伴して発生するのは、日本の独特の支配形態であると、構造形態にもふれている。

地方財政はいま制度か運営かに関して、危機の原因、再建の方途をめぐって争われている。短期的・現象的には運営面も無視できないが、地方財政の真の原因・再建を見出していくには、このような欧米の諸国の事例や日本の地方財政史、地域構造の財政分析などが不可欠である。そのような点からいっても本書は、幅広い視点を提供してくれるだろう。ただ、日本の地方財政の分析においてあまり新鮮さがみられないのが残念である。しかし、本書は『自治体問題講座』全6巻として発行されている第3

巻として編集されているが、その第4巻『現代地方財政』に期待したい。

自治体問題講座第3巻

『現代資本主義と地方財政』

自治体研究社刊 2,200円

■ あなたが主人公・公共建築のカルテ

高度な経済成長の結果、現在、各地方自治体には多くの公共建築物が整備された。しかしながら公共施設不足を補うため建設することに主眼が置かれ、利用・管理の面に十分な配慮が注げなかったともいえる。

本書は、昭和51年から昭和52年にかけて北日本新聞紙上に連載されたものを再編したものである。公共建築物を利用する住民の側から見直し、「地方自治を守ろう」との視点に立って書かれている。新聞紙上に連載されたものであるため、取材も多方面に亘り、地元の富山県下はもちろん近県をはじめ、書物等で紹介される有名な他の自治体における事例も紹介し、検討が加えられている。

第1部「公共建築の夢と現実」では、建て直されることによって住民から離れる市町村長室の構造や画一的公共建築設計の持つ社会的問題など痛烈な指摘がみられる。他面、設立当時は近代的であっても、その後の進歩により時代遅れになる施設の悩みも紹介されている。第2部「財政の厚い壁」では、公共建築物が利用者本位につくられない理由を国の補助基準に求めている。第3部「住民参加の設計」では、「理想の公共建築をつくるためには、まず利用者や住民が関心をもつこと。そして、市町

村は原案になる設計プランを公開し、住民の設計参加を保障することとの条件を実例を踏まえ、かつ問題点も指摘しつつ紹介している。第4部「コミュニティの設計」では、公共建築物のコミュニティづくりにおいて持つ意味を重視し、「中央レベルでのデスクプランの押しつけを固く戒めている」。第5部「広場の復権」は、かつての住民の意思疎通の場としての道路の喪失と押し寄せの都市公園を対比し、身近な“広場”に生活のなかの憩の場を求めるべきことを提案し、先験的な例を紹介している。

自治体財政は苦しい、しかしながら、不況下でもあり、各自治体にあっても積極的に公共建築物がつくられつつある。これらがコミュニティの核として機能し、真に住民のものとなるためにも、住民自身の参加が必要であり、自治体もまたその環境づくりをなす必要がある。それによって地方自治がまもられることとなろう。本書の呼びかけはまさにこの点にある。

(北日本新聞社編集局編)
勁草書房 1,400円

■ 住民参加をめぐる問題事例

住民参加はまだまだ新しい行政分野であり、その意味するところは人によりさまざまである。地方自治体にあっても10数年来この問題に取り組み、試行錯誤をくり返して来たといえる。その結果として住民参加の持つ問題点も浮き彫りにされつつある。本書は編集委員を住民参加に早くから取り組みかつ熱心な地方自治体からも選び、住民参加行政を直接担当する職員が執筆し、編者が加筆訂正するという学官共同の書で

ある。また、本書の狙いとする「実例例に依拠して、自治体職員がこの問題に取り組む場合の指針となるような基礎知識の提供」も実例選択の良さから概ね達成されているといえよう。

内容は8部から成り、第1部「住民参加の性格と現状」では、参加者の特定化、意識の断層に対する批判及び参加の形式化への批判の提起が、第2部「住民参加と代表性」では、昨今特に顕著となって来た議会制度による間接民主主義と住民参加による直接民主主義の接点に存在する問題点を明らかにする。第3部「住民参加の効用と限界」では、計画、予算編成、広報など各段階への住民参加の可能性に検討を加え、論を住民投票にまで及ぼしている。第4部「住民運動と行政の対応」、第5部「事業実施と市民参加」では、環境アセスメントも含む最近の住民運動の特徴、住民運動と施策方針、少数者利益と多数決との矛盾等の問題への対応が素直な疑問に従って解説されている。第6部「仲介者としての自治体の役割」では、国道公害と住民、施設建設と周辺住民等の社会的なコンフリクト解決への自治体の果たすべき役割・対応策が紹介されている。住民参加に対する内部組織のあり方、ことに広報部門と事業部門との対立という現実の自治体の悩みを第7部「住民参加と庁内体制」では採りあげ、第8部「住民参加と職員参加」では、住民参加に加えて職員参加の必要性を説いている。

政策決定への住民参加は、地方自治をより強くし、地方自治の信託者としての住民もまた自らの権利と責任を培っていくこと

ができる。そのためには参加が悪用されることがあってはならない。また、参加の実現できる都市の規模は、都市の大きさにより異なる。他方、住民参加を実質的に意義あるものとするのは行政情報の公開である。

本書はこれらの問題点を事例を通じてわかりやすく解説している。

(佐藤 竺編著)
(学陽書房刊 1,400円)

■ 地域のくらしと社会保障

“地域”をテーマとする論議が盛んである。公害をはじめとした環境問題、行政主導での福祉拡充の限界が深刻化するとともに、くらしにとって地域というものがわからなくなっていくようになった。

所得・収入の高低とともに、地域のあり方も、くらしの存立・中身に大きな影響を与えるものであり、くらしを守り保障するためにも、地域づくり、地域の条件整備は重要な要素である。

ナショナルな一般的な制度として用意されている年金保険、健康保険、公的扶助そして福祉サービスといった制度も生活の具体的、特殊的、個別的な場においてのみ本来の機能が期待されるのである。

したがって、社会保障を社会と生活の変化に合わせて発展させたり、不足する制度を新しく要求し創り出すためには、生活の具体的なレベルでの社会保障の働きをおし

て、検証し、フィードバックさせる必要がある。

本書は、こういった視点に立って、社会保障を生活の地域性との関連から論述している。

社会保障を生活様式とのかかわりからとらえたうえで、都市、農山漁村といった地域特性によって異なる生活問題と、生活の最小単位である家族生活のそれぞれの地域における課題を明らかにしている。

具体的な検証の素材としては、今日の地域生活と密接不可分の関係にある「地域生活協同組合」「地域医療」そして「コミュニティ・ケア」を祖上に上げている。消費流通過程を始めとして、社会保障、社会福祉、医療・保健の諸制度について、地域生活における実態面からの具体的、制度的課題を整理し、解決の方向を示唆するとともに、最後に“生活保障の地域的体系化”を提唱する。

即ち、生活保障手段については、国家による社会的体系化と生活問題を負わされている個人、共同生活単位そして関連社会集団による個別的体系化が必要であり、この二つの次元の体系化に加え生活保障手段と社会集団とを体系化することが今後の重要な課題であるとしている。

(小倉襲二・真田是編)
(法律文化社刊 1,500円)

■ 発売中

- 神戸市「市政白書」『花時計からの報告』
(B6版・504頁、定価600円・送料200円)
- 『新・神戸市総合基本計画』(A版・177頁、定価2,000円・送料・200円)
- 『神戸経済の将来ビジョンと振興策』(A4版・207頁、定価500円・送料200円)

編集後記

- ☒ 各地方自治体では新年度が開始された。統一地方選挙も終り、議会議員、首長が選任され、全く新しい年度が開始された地方自治体も多いことであろう。
選挙では無投票当選も多く見うけられた。政党の政策的配慮から、立候補者の十分な政策提示もないままに当選が決定してしまうのは、住民不在の選挙とはいえないだろうか。財政においても同様、選挙制度においても自治は危機下にあるといえよう。
- ☒ 自治体にとって、今一つの大きな悩みは不況問題であろう。今回の特集「地域開発と産業構造」では産業と地域社会の最適なあり方を求めようとするものである。経済成長期に実施されたごとくに人間生活を無視した経済政策が不況の名の下に推し進められてはならない。宮本、小森、森川の各先生からは地域と経済の調整のあるべき方向を論じていただき、遠く大分から賀沢先生に新産都市と地域社会の実態をご寄稿いただいた深く感謝したい。
- ☒ 地方自治体は、従来の施策に加え、地域経済の浮揚という景気調整機能までも要請され、適切な対応が必要とされている。単に経済政策を国の責務として制度的に片づけることなく、積極的に対応していくことが地域経済から望まれているのである。今回の特集が新たな領域に挑んでいる地方自治体の運営にいささかでも寄与するところがあれば幸甚である。

季刊 都市政策

第15号

印刷 昭和54年4月20日 発行 昭和54年4月25日

発行所 財団法人 神戸都市問題研究所 発行人 是常福治
〒651 神戸市葺合区浜辺通5丁目1番14号(神戸商工貿易センタービル18F)
振替口座 神戸 75887 電話 (078) 252-0984

発売元 勁草書房

〒112 東京都文京区後楽2の23の15

振替口座 東京5-175253 電話 (03) 814-6861

印刷 田中印刷出版株式会社

都 市 政 策

第3号 特集 地方自治と市民参加 1976年4月25日発行

第4号 特集 都市と環境保全 1976年7月25日発行

第5号 特集 都市自治の将来像 1976年10月25日発行

第6号 特集 現代都市計画の課題 1977年1月25日発行

第7号 特集 市民福祉の展望 1977年4月25日発行

市民福祉の概念／福祉と費用負担／神戸市福祉条例の意義と役割／地域福祉とボランティア活動／社会福祉協議会の課題と展望／社会福祉施設と地域の関係／摂津訴訟判決をめぐって／人間都市へのフィジカルプラン／欧米自治への考察Ⅰ／ニュージーランドの福祉

第8号 特集 地方自治体と公共サービス 1977年7月25日発行

公共サービスの本質と限界／公共サービスの決定過程／都市サービスと公共料金／公共サービスの供給システム／公共サービスと市民の協力／使用料・手数料概念と利用者負担／市民生活と公共サービス／広聴システムと市民相談／欧米自治への考察Ⅱ／使用料の適正負担と実態分析／諸外国の水事情

第9号 特集 戦後自治30年 1977年10月25日発行

地方自治の本旨／戦後30年——行政管理へ／カリフォルニアの地方公共団体制度／東京都の戦後30年／倉敷市の戦後30年／神戸市の戦後30年／地方自治と市民生活／地方自治と自治体職員／欧米自治への考察Ⅲ／イタリア地方自治の入口で

第10号 特集 都市と経済 1978年1月25日発行

都市と産業構造／都市と商業／神戸経済の現状と市の経済施策／都市化と農業／ファッション都市の課題／ケミカルシューズ産業の課題と将来／生活を売るあすの商店街／都市先端企業と地域経済／市民のための企業分析のあり方／地方財務計制度の改革／ニューヨークの経済再建

第11号 特集 都市と文化 1978年4月25日発行

都市経済と文化開発／都市文化と市民生活／都市と港湾文化／あたらしい文化行政をさぐる／伝統文化と都市行政／神戸市の文化行政／欧米自治への考察Ⅳ／都市経営システムの開発

第12号 特集 都市の経営 1978年7月25日発行

自治体と企業経営／都市経営と行政需要／地方自治体会計の近代化と情報開示／都市経営の理論／地域社会経営／外郭団体の経営実態／高齢者事業団の現況／欧米自治への考察Ⅴ

第13号 特集 都市行政と市民協力 1978年10月25日発行

市民公共学の提唱／行政責任の課題をめぐって／公共サービスと社会的選択／自治体行政サービスの実態／廃棄物行政と市民協力／救急医療の実態分析／“すぐやる課”住民需要への対応／欧米自治への考察Ⅵ／市民スポーツ振興構想



協会 研修員職務
〒101 東京都千代田区神田保町3-2
電話 (03)230-3701(代) 振替6-154568

好評発売中!

★判例による逐条解説の決定版!!

註解 地方自治法

筑波大学名誉教授 綿貫芳原著

Ⅰ巻 第一編 総則(第一条～第四条) 第二編 普通地方公共団体(第五条～第一三八条) 第一章 普通地方公共団体 議会 定価二、二〇〇円

Ⅱ巻 第二編 普通地方公共団体(第一三九条～第二〇七条) 第七章 執行機関 第八章 給与その他 定価二、八〇〇円

Ⅲ巻 第二編 普通地方公共団体(第二〇八条～第二六三條の三) 第九章 財務 第十三章 補則 第三編 特別地方公共団体(第二六四條～第三一九條) 第一章 削除 第五章 地方開発事業団 附則(第一条～第二一条) 定価四、五〇〇円

- ★地方自治法を条文ごとに詳解説した決定版
- ★最高裁判例を完全収録、主要な下級審判例ももれなく網羅した、判例による活きた地方自治法の解説書
- ★役所各課にはもちろんのこと、地方公務員なら一人一冊は必携・常備の基本書として完璧
- ★自治実務資料としても、昇任試験対策としても絶対必要な必読書
- ★巻末には詳細な判例索引を付し、読者の便を計る
- ★全三巻に分冊して学習研究や実用に便利なよう配慮を加えた

自治研修

自治大学校・地方自治研究資料センター
〒106 東京都港区南麻布4-6-2
電話 (03) 444-3281
第一法規出版株式会社
〒107 東京都港区南青山2-1-17
電話 (03) 404-2251
振替口座東京3-133197

毎月10月発行
5月号 定価300円
年間購読料 4,300円

特集 自治体とコンピュータ
〔座談会〕

自治体とコンピュータを考える...

- 野中 貞亮 長岡 久人
- 川端 亮二 細田 雅義
- 山崎 栄一

〔論説〕

これからの社会とコンピュータ
..... 電々公社広報部

地方公共団体のコンピュータ
利用と問題点..... 坂井 久夫

コンピューターをめぐる法律問題
..... 早川 武夫

(レポート)
新しいコミュニケーション・メディアの時代
..... 小野寺 勝

電算組織の運営の現状と課題
..... 中世 享

個人情報処理とプライバシーの保護
..... 坂野 泰治

その他

『コミュニティ行政の理論と実践』

_____ コミュニティ行政は単なる施設づくりでもなければ規制行政でもない。市民の自発的創造的参加をえてはじめて行政的意義が見出されるという行政である。本書は神戸市における先験的実践例をベースとしてコミュニティ行政に多方面からスポットを当て、問題点の総合的把握をめざすものである。 _____

都市生活とコミュニティ	田中 國夫	関西学院大学教授
コミュニティ行政の課題と展望	宮崎 辰雄	神戸市長
大都市とコミュニティ	倉田和四生	関西学院大学教授
地域住民組織の政治・行政的機能	中村 五郎	神戸大学教授
コミュニティ活動と行政	井尻 昌一	神戸市助役
コミュニティの空間設計	嶋田 勝次	神戸大学助教授
コミュニティ施設体系の実際的課題	高寄 昇三	神戸市企画局主幹
学校公園構想とそのフィジカルプラン	武衛 晴雄	神戸市市民局長・元教育長
地域住民自治組織の課題	狩野 學	神戸市助役
垂水区団地スポーツ協会活動	蓮沼 良造	垂水区団地スポーツ協会会長
花隈自治会活動の実際	浜野 吉男	花隈自治会会長

■ 54年2月28日発行 ■ A5版 232頁 ■ 定価1,700円

都市政策論集第2集 発売中 「都市経営の理論と実践」 A5版 212頁 定価1,500円

勁草書房



季刊 都市政策 第15号 3331—973803—1836
発売元 **勁草書房** 東京都文京区後楽 2の23の15
振替東京 5-175253 電03—814—6861

定価 500円