

企業社会の地域構造

横 田 茂

1. 企業社会と企業国家

最近、「企業中心社会」あるいは「企業社会」という言葉がよく使われる。これは日本社会の価値体系において企業の占める地位が高く、経済生活のみならず社会生活全般や精神生活においても企業（ことに大企業）が強い支配力をもっている状態を言い表わしている。

このことをよく示しているのは、今日のわが国の労働者が企業の規律の下で動く労働時間のあり方であろう。森岡孝二氏は近著『企業中心社会の時間構造』において、次のような分析を行っている¹⁾。第1に、1975年以降、一方では男性の正社員を中心とする所定外労働時間の増加と、他方では女性を中心とする非正規労働者の増加という「労働時間の性別分化」と、それに伴う「労働時間の二極分解」が著しく進んだ。国際的にも有名になった「過労死」は、この労働時間の一方の極において、週60時間以上働く「超長時間労働者」（男性の4人ないし5人に1人の割合）の層から発生している。第2に、「会社人間」化した男性（夫）の過労死するまでの長時間労働には、パートの収入労働のうえに無収入の家事労働の大部分を担う女性（妻）の働きすぎが照応しており、日本の労働時間の性別分化は、雇用労働時間においては「男は残業」「女はパート」に引き裂かれ、家事労働時間においては「夫

1) 森岡孝二『企業中心社会の時間構造』青木書店、1995年、第3章、第4章、第6章。

は仕事」「妻は家庭」に引き裂かれた構造をもっている。第3に、このような労働時間構造は、第1次石油危機後の減量経営の中で進んだ生産管理の変貌に対応している。

この小論は、企業社会の時間構造に対応する空間構造を意味する、地域経済の構造（地域構造）と地方自治のあり方を考察する。

ところで、企業社会を支えている柱は、企業の掲げる目標の達成をめざして労働者どうしを競争にかりたてる、いわゆる能力主義的競争秩序である²⁾。この競争秩序はなぜ可能なのか。第1にそれは、(1) I E、職務分析など労働者の能力評価の諸方法、(2)賃金決定の基準が年齢・勤続年数とともに企業貢献度による成績査定におかれる年功賃金の職務給化、(3)成績査定・人事考課権を掌握する職場管理組織、(4)職場管理組織の責任者をリーダーとする Q C・Z D運動とよばれる小集団管理、などを基礎としている。第2に、企業別労働組合の職場単位組織が変質して企業の職場管理組織と融合し、労働者の集团的自治を空洞化したことが、労働者どうしの能力主義的競争秩序を歯止めなきものとする決定的条件となった。こうした競争秩序を伴った労働者統合は、1950年代後半から60年代の高度経済成長期に民間大企業において成立し、70年代の第1次石油危機後の不況期に社会的にひろがり、確立した。

ところで、上述した競争秩序を支柱とする企業社会の成長は国家によって媒介され社会的な正統性を付与されている。そこに「企業国家」とよばれる特有の機能と型をもつ現代日本国家が生まれた。企業国家とは、独占体としての大企業の資本蓄積を最優先し、それを原動力とする国民経済の成長を正統化し、国民みずからの目標とする国家である³⁾。たとえば高度成長期の1967年に制定された公害対策基本法は、企業の利潤追求行為を優先し、その枠内で環境保全を図るという調和論に立っていたことは、よく知られている。この企業国家における国民統合の支柱は、ほかならぬ競争秩序を中核とする労

2) 渡辺治「現代日本社会の権威的構造と国家」藤田勇編『権威的秩序と国家』東京大学出版会、1987年、所収。

3) 宮本憲一『地方自治の歴史と展望』自治体研究社、1986年、172ページ。

働者の企業内統合であるが、それは、一方では次の世代の労働力を育成し選抜する幼時から青年期にいたる教育制度の競争秩序によって補完され、他方では地域社会にひろがる「草の根保守主義」⁴⁾とよばれる利益分配システムにより支えられている。

以上で述べたように、企業社会と企業国家は、第2次大戦後のわが国に生まれた「市民社会と国家」の特殊なあり方を表わす用語である。それはアメリカ経済やイギリス経済などのような他の国民経済と対比した現代日本経済の特質を言いあてる言葉でもある。ここに現代の日本経済における地域経済と地方自治のあり方を分析する場が設けられるであろう。というのは、地方自治は、「市民社会と国家」の空間に、国際経済の構成単位である地域経済を基礎として成立する概念なのであるから。

2. 企業国家と地方自治

第2次大戦後の復興期をおえた日本経済は、1950年代半ばから高度成長の時代に入った。戦後改革により解体された財閥にかわって六大企業集団が成立し、鉄鋼、石油化学、造船、機械、自動車など重化学工業が日本経済の成長をみちびくリーディング・インダストリーとして各企業集団の中心を構成する産業となった。1955年には日本生産性本部が発足し、これを画期として重化学工業の技術革新と労務管理の近代化が急速にすすみ、企業社会の支柱をなす競争秩序が大企業において成立しはじめる。新しい職場管理組織のさきがけとなった鉄鋼業における作業長制度が導入されたのは1958年である⁵⁾。

このような動きとあわせて企業国家の財政のしくみが作られた。1952年、企業合理化促進法が制定され、産業合理化のために国の財政や金融を動員する体制が作られるが、その一環として企業の立地条件を政府が整備・助成す

4) 宮本憲一「草の根保守主義」『朝日ジャーナル』1965年、4月18日号、所収。

5) 渡辺治、前掲論文、青山茂樹「日本の経営システムの今日の特質」『経済』新日本出版社、1991年6月号所収。

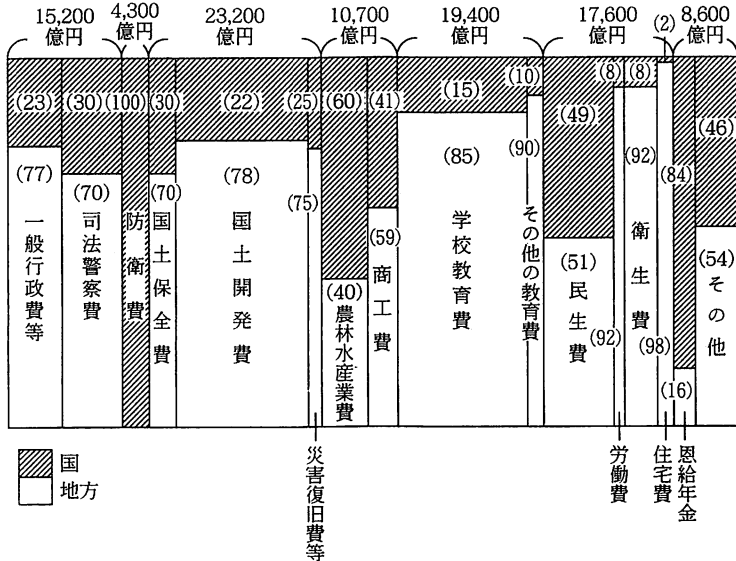
ることになった。1957年には新長期経済計画が策定された。そしてこの年の公共事業予算に国の財政全体の骨格を一変するような大きな変化が生じる。第1に、公共事業の事業別構成において道路、港湾、工業用水道など産業基盤のウェイトが大きくなった。第2に、地域的配分においては東京、大阪、名古屋の3つの大都市圏への集中がよまった。第3に、事業執行の民間委託による公共事業の企業化がすすんだ。

公共投資を中心とする財政構造の役割は、独占体の生産費や流通費用を節約することにより資本蓄積が効率的にいとまれる容器をつくることであり、産業立地政策としての国土政策＝地域開発政策のフレームワークを作った。第1に、政府が重化学工業の立地拠点を決定し、そこに公共投資により民間企業の固定資本に属する工業用地、工業用水道、港湾施設などを造成し、装置産業であるコンビナート企業群に安価に提供した。第2に、産業地拠点をむすぶ交通・通信体系（高速鉄道・高速道路など）の建設に高い優先順位が与えられた。

図1は、高度成長期の1968年度における、中央と地方を合わせた政府部門の純計歳出の配分を示しているが、国土保全および開発費が全体の23%と最大の割合を占め、しかもその80%近くを地方自治体が支出している。このように総政府部門の純計歳出に占める国土開発費の比重が高く、しかもその4分の3以上を地方自治体が支出していることは、今日まで基本的に変わらず、国際的にも特異な日本財政の特徴の一つである。つまり地方自治体が公共投資中心の財政構造の最も重要な分野を担っているわけである。こうした中央と地方の財政関係をつくり出したのは、戦後地方制度改革を通して生まれた行財政のしくみ——個別補助金と一体的に結びついた地方交付税制度——であった。

戦後改革によって住民の参政権が拡大され、府県も市町村と同じく住民によって構成される自治体となった。戦前の制度では知事は官吏であって、府県は天皇制の中央集権的官僚機構の地方行政官庁として市町村をすみずみまで監督したのであるが、知事公選制の実現により、知事もまた市町村長と同

図1 国・地方を通じる統計歳出規模（目的別，1968年度）



(注) () 書きは、目的別経費に占める国・地方の割合を示す。

(出所) 自治省編『地方財政白書—昭和45年度版(1970年)』, 27ページ。

様の地方公務員となった。しかし、このように府県が中央政府から分離して完全自治体となり、中央政府と自治体の間、および府県と市町村の間に上下の関係はなくなったが、自治体が処理する事務権限の面では、戦前の中央集権的官僚制のささえてあった機関委任事務が温存・拡大されたので、自治体と中央政府の個別省庁との結合は解消されず、府県や市町村が機関委任の方式で中央政府の事務を処理することとなった。市町村優先の方向で税制と事務の再配分を志向したシャープ勧告や地方行政調査委員会議（神戸委員会）の勧告は、中央省庁の抵抗により挫折し、行財政の自治権は未確立におわった。

1954年に、それまでの地方平衡交付金制度にかわって発足した地方交付税制度は、よく知られているように国税三税の一定割合を地方自治体の一般財源として交付する財政調整制度であったが、中央政府の各省庁が管轄する個

別補助金を前提として、それと一体となった仕組みをもっていた。すなわち、この制度においては、地方財政法の第10条から第10条の4に規定されている事務の処理に要する経資の一定割合を中央政府が負担し、この国庫負担金にともなう自治体の負担分は、地方交付税を算定する際に基準財政需要額に算入することとされた。このような仕組みは、自治体が国庫補助事業を優先的に実施しようとする財政的誘因をつくり出す⁶⁾。

こうして、先に述べたように公共投資の膨張にともなって道路整備、港湾整備、工業用水、農業基盤整備など普通建設事業関係補助金のパイプが太くなると、補助金とともに温存されていた日本特有の陳情という政治的・行政的慣行が地方自治体をとらえ、地域社会の様々な住民団体を利益配分型政治に組み入れていった。すなわち、1953年の町村合併促進法によりわが国の市町村の数はそれまでの3分の1に減少するが、新しく誕生した自治体は財政窮乏の打開をもとめて、産業立地拠点の指定、補助金事業とそれにとまなう補助率のかさあげや起債の優先的許可などの財政特別措置の獲得、企業誘致をめくり空前の陳情合戦をくりひろげ、地域開発ブームを全国に開花させた。

1960年に閣議決定された所得倍增計画、1962年の全国総合開発計画（一全総）にもとづく15カ所の新産業都市と6カ所の工業整備特別地域の指定——これらは、独占体の資本蓄積を最優先し経済成長を国民のアイデンティティとする企業国家の誕生を示す指標である⁷⁾。

6) 高木証作氏は次のように述べている。「(前略) 個別補助金と地方交付税制度とが結びついた仕組みとなったことにより、個々の自治体としては個別補助金によって事業を行うことが、財政的に有利になった。普通、投資的事業の個別補助金にともなう自治体の負担金の一部に対して、地方債の発行が許されるが、地方交付税はそれらの個別補助金にともなう自治体の負担分、地方債の償還費(1957年度から)を、基準財政需要額の算定対象としているからである。したがって、自治体当局者としては、国庫補助事業を優先的に実施するとともに、補助金獲得が重要な課題となった」。高木証作「戦後体制の形成」大森彌・佐藤誠三郎『日本の地方政府』東京大学出版会、1986年、94ページ。

7) 近年、戦後につくられた中央政府と地方自治体との間の行財政関係をどのように評価するかをめぐって議論が展開されている。丸山高満氏は、これを「分権的実態

3. 求心的地域構造と革新自治体

企業国家がつくった容器の中で展開した資本の高蓄積を推進力として日本経済の規模は比類のないスピードで拡大したが、その短期間のうちに労働の社会的編成と住民の定住形態が激変した。産業構造の重化学工業化と日本社会の都市化が、1960年代に企業社会の空間構造というべき自律性の乏しい経済生活の空間（求心的地域構造）をつくり出す。

第1は、求心的空間をもつ三大都市圏の成長である。高度成長期のリーデ

と分権化へのポテンシャルティの高い柔構造的集権制」と規定した（丸山高満「日本における政府間財政関係の特質」大島通義・宮本憲一、林建久編『政府間財政関係編』有斐閣、1989年）。重森暁氏は、この丸山氏の規定を一定肯定しつつ、これを「柔構造的な分権制」へ転換することを主張している（重森暁『分権社会の政治経済学』青木書店、1992年）。神野直彦氏は「ミラクルな日本の政府間財政関係＝公共サービスの地方による分散型供給と財政決定権の集権と大規模な財政移転（集権的分散システム）」と特徴づける（神野直彦「地方税の現状と問題点」『租税研究』1994年9月）。これらをふまえて、遠藤宏一氏は、地方税財政制度とその運営の観点からみた日本の地方自治の実態を、中央政府への財政の決定権の集中とそのもとの財源統制を手段とした上からの「仕切られた枠内での地方自治体間競争の組織化」であると規定したうえで「競争的分散型地方自治制」仮説を提出している（遠藤宏一「地方分権の税財政学」遠藤宏一・加茂利男『地方分権の検証』自治体研究社、1995年、132ページ）。

遠藤氏の仮説は、戦後改革を通してつくられた中央政府と地方自治体との間の行財政関係という「仕切られた枠内」で展開される、財政上の優遇措置を求める「地域・自治体間競争」の過程に注目する見解である。かつて村上泰亮氏は、日本経済の高度成長の原動力となった重化学工業部門における大企業間の活発な競争を「仕切られた競争」と名づけた（村上泰亮『新中間大衆の時代』中央公論社、1984年、119ページ）。それは通産省をはじめとする省庁の行政介入によってつくられた戦後日本経済の寡占体制を特徴づける言葉であったが、地域・自治体もまた、この寡占体制を仕切る政治経済的空間に組み入れられて活発な競争を展開し、高度成長の推進力となったと言えよう。そしてこの「仕切り」をつくった行財政の仕組みは中央集権的であった。なお高度成長政策をすすめた大蔵省と各省庁の政策決定方式の特質については、拙稿「政策決定方式の変容」横田茂・永山利和編『転換期の行財政システム』大月書店、1995年、所収。

ィング・インダストリーであった重化学工業の大部分は、公共投資の集中した三大都市圏の臨海部と周辺部に集積した。東京オリンピック（1964年）や日本万国博覧会（1970年）を契機として都心の再開発事業がすすみ企業本社や行政機関、デパートなどが集積するビジネス・センターがつくられると共に、郊外に大規模住宅団地（ニュー・タウン）が建設され、都心と郊外をむすぶ高速道路や高速鉄道網が整備される。こうして都心と郊外を交通・通信体系でむすんだ求心的空間に、日本経済を代表する重化学工業の生産機能と中枢管理機能を収容した三大都市圏が姿を表わすのであるが、そこに農村から排出された大量の労働力人口が流れこみ、大企業や中小零細企業に雇用された。三大都市圏の人口は1970年には4,558万人、全国人口の43.5%を占めるようになった。この求心的空間がもたらす集積の利益を享受して独占体の資本蓄積は国際的にもまれにみる速さで進んだが、都心の地価の高騰のために住宅地が郊外に拡散し、職場と居住の場が乖離した大都市勤労者の生活空間がつくられた。

第2に、補助金と外来企業の誘致にたよる「外来型開発」は、内発的発展力の乏しい地域経済をつくりだす。すなわち、企業誘致に成功した産業立地拠点には装置産業である重化学工業の工場群が進出してコンビナートを形成したが、これらの工場は大都市の本社によって投資決定など経営戦略に関する意思決定を統制される自律性の乏しい分工場であった。進出工場は、公共投資によってつくられた産業基盤の利用を独占して大都市圏の本社部門や親工場、域外のユーザー企業との間に効率的な地域間分業をもったが、地元企業とむすびつく地域内産業連関を発展させない「企業祖界」をつくった。また多くの地方自治体は企業誘致に失敗し、売れ残った工業用地、未利用ままで放置される産業基盤と負債をかかえ、財政危機に陥った。

以上のように労働者間の能力主義競争秩序が重化学工業全体に波及して企業内統合が成立した1960年代は、実質賃金の上昇にもかかわらず、国民経済の求心的構造から噴出する様々の矛盾が企業国家の正統性をゆるがした時でもあった。第1に、大都市圏の臨海部や地方の産業立地拠点にはコンビナ-

ト形成のために大規模な設備投資がなされたが、公害防止投資が節約されたので、大量の汚染物質が公害や自然破壊を深刻にし、漁業など地場産業の衰退をまねいた。第2に、都市再開発に伴う交通・通信体系の拡張が、自動車の排気ガスや騒音、高速道路の騒音や振動、空港周辺の騒音などを生んだ。第3に、ドーナツ現象を伴った大都市圏の膨張は、都心のスラム化、交通、住宅、学校、上下水道、公園緑地などの社会的共同消費手段の不足からくる生活困難（都市問題）を深刻にした。第4に、都市の「過密」の弊害（集積の不利益）に対して、農山村では農林業や鉱業の衰退に伴う人口流出により、「過疎」という地域社会の衰退が生まれた。

日本経済の求心的構造から生まれたこれらの諸問題を批判・告発する住民運動の発展によって、「草の根保守主義」による地域社会の秩序がゆらぎ、1960年代半ばから大都市圏を中心に続々と革新自治体が生まれる。革新自治体はシビル・ミニマム政策を掲げた。それは、環境保全、福祉、市民参加を柱とし、国の法律や基準をこえる公害行政や福祉政策を実施した。たとえば、環境権をうたった1969年の東京都公害防止条例が1970年に国の公害防止基本法の全面改訂を導いたように、革新自治体は地方自治権の強化によって企業国家を改革する展望を示した。また都市問題の深刻化や住民運動を背景として、1968年に都市計画法が改正され、戦後改革で課題となりながら実現されなかった都市計画決定権限の地方移譲が達成されたことも、住民本位の地域づくりの条件をつよめた。

しかし、1968年は日本最初の超高層ビルである三井霞が関ビル（147m）が三井不動産により完成された年としても記憶されている。霞が関ビルは、東京に集中する企業の中核管理機能と人口を収容する巨大な容器であり、その後の民間ディベロッパーによる都市再開発のひな型となるオフィスビルディングであった⁸⁾。またこの年には、前年、東京都に革新知事が誕生したことに衝撃を受けて「自民党都市政策大綱」が発表されている。「大綱」は、深刻化した都市問題を打開するための都市開発の主体として民間ディベロッ

8) 石田頼房『日本近代都市計画の百年』自治体研究社、1987年、289ページ。

パーを位置づけ、高層共同住宅、有料道路、鉄道、産業関連港湾、工業用水道、下水道などの公共事業分野を民間に委譲するか、または民間と公共との協力・協業をすすめる自治体行政改革案を示した⁹⁾。それは、後にみるように、70年代以降の民活型行財政改革による企業国家の再編成の方向を示すものであった。

さて、革新自治体は、上述のように企業国家の改革を迫ったという意味で、わが国の戦後地方自治の展開に大きな足跡を残したが、次のような限界をもっていた。第1は、地域経済政策の欠如である。それらは企業国家の政策から不利益を受ける地域の住民や中小零細企業に対する施策を行ったが、地域経済独自の内発的発展を指向する経済政策をもつことができなかった。第2に、財政的自治権の弱さである。それらは企業国家の行財政構造の変革をもたらすような行財政改革に成功しなかった。第3に、1960年代に成立した大企業における企業内統合（企業社会）が壁となった。重化学工業の大企業の労働組合が公害反対の住民運動と対立したり、「企業ぐるみ選挙」に乗りだすという事態がおこったのである。

これらの限界は、1973年の第1次石油危機により高度経済成長がおわり産業構造の転換期をむかえると、革新自治体を阻む弱点となった。高度成長期のリーディング・インダストリーが構造不況に転じると、地域経済政策と財政的自治の裏づけを欠いたシビル・ミニマム政策の限界が地方財政の危機の中で表われ、革新自治体は政策の見直しを迫られることとなる。

4. 企業社会の拡大と民活型行財政改革

構造不況下の激しい企業間競争の中、企業内組合の組織と企業の職場管理組織の融合が完成し、労働者どうしの能力主義的競争秩序が、重化学工業から製造業全体へ、生産過程から事務部門へ、大企業からその下請・系列企業へと拡大していく。徹底した「少数精鋭化」「多能工化」「減量経営」が追求

9) 宮本憲一『日本の都市問題』筑摩書房、1969年、210～211ページ。

され、職務転換、単身赴任、残業労働が常態となるが、それは労働者自治の空洞化によって歯止めをなくした企業社会が労働者の自由時間や家族生活にまで浸蝕していくことを意味した。こうした省力化・省エネルギー化のための「減量経営」の前提は、マイクロエレクトロニクス技術を基盤とした急速な工場のオートメーション（FA）とオフィスのオートメーション（OA）の普及であったが、それはハイテク産業という新しい工業の先端部門をつくり出す。さらに不況によって生じた過剰資本が金融・不動産・観光・教育・文化・医療・福祉などのサービス部門に流入した。そしてこのような企業社会の再編と産業構造の変貌が企業国家の再編をみちびく大きな動きをつくり出していく。1970年代末に閣議決定された「第三次全国総合開発計画」（三全総）と「新経済社会七カ年計画」は、以上のような動きを政策的に示す注目すべき文書である。

「三全総」は、三大都市圏の過密と農山村の過疎を同時に解決し、国土の均衡のとれた開発を達成するための戦略的な開発拠点として「定住圏」を掲げた。それは、雇用の場、住宅および生活関連施設、教育、文化、医療の機能などの基礎的条件を整備し、自然環境、生活環境、生産環境の調和した広域的な「人間居住の総合的環境」¹⁰⁾ であるとされた。この「三全総」の言葉には、企業国家の正統性の動揺を反映して社会改良的のトーンが含まれているが、地域経済の自立と内発的發展を保障する財政自治権などの方策を欠いていた。むしろそれは「自民党都市政策大綱」の行財政改革案を發展させて、地方開発の拠点整備のみにない手としても民間ディベロッパーを位置づけ、都市改造事業のみならず医療、福祉、保健、文化、教育など社会サービス分野も民間に委譲するか、民間と公共の協力・協業をすすめるようとしていた。この方策は「三全総」を経済政策の側面からうらづけた「新経済社会七カ年計画」に、次のように示された。

「地方における定住条件の整備の一環として高次の教育、文化、医療等の機能を適正に配置し社会的サービス関連の諸機能の充実を図るためには、

10) 国土庁計画、調整局編『第三次全国総合開発計画』国土計画協会、1978年。

国、地方公共団体、民間の協力のもとに総合的な施策を進める必要がある。この場合、教育、文化、保健、医療、福祉等今後その発展が見込まれる分野、およびこれらを包摂する総合的な都市開発ないし地域開発の領域において、自由で創造的な民間活力の導入を図ることが望ましい。(中略)この際、投資の対象範囲が広域的でリスク負担が大きく、投資の懐任期間が長いもの等については、民間の自律的な供給が可能になるまで限時的に誘導策を講じる必要があり、このため社会的公正と効率性を維持しつつ、公民の役割分担を明確にし、政策金融、補助金等の適切な運用のための制度的諸条件の整備を図る」¹¹⁾。

1970年代末の国土政策は、第1に、ハイテク化、サービス化という70年代における産業構造の変貌と企業の投資軌道の変化を基礎として、社会サービスの諸分野をふくむ「総合的な都市開発ないし地域開発の領域」に民間企業の投資先あるいは市場をつくり出すことを示したのである。

第2に、それは革新自治体のシビル・ミニマム政策によって拡大した社会サービスをカットして、公共部門の「減量化」を図る行財政改革案でもあった。これは1980年代に国際的にも大きな潮流となる新自由主義の行財政改革の理念＝「小さい政府」論が、日本特有のよそおいのもとに表われたものである。すなわち、「新経済社会七カ年計画」は、わが国が目指すべきは「欧米に範を求め続けるのではなく、(中略)個人の自助努力と家庭や近隣、地域社会等の連帯を基礎としつつ、効率のよい政府が適正な公的福祉を重点的に保障するという自由経済社会のもつ創造的努力を原動力としたわが国独自の道を選択創造する、いわば日本型ともいべき福祉社会」¹²⁾(傍点は引用者)であると述べた。そして重要なことは、この「日本型福祉社会」の基盤を、第1次石油危機後に強められたわが国特有の競争秩序を中核とする企業社会に求めていたことである。

「新経済社会七カ年計画」につけられた付属資料は、「社会的階層間の高

11) 経済企画庁編『新経済社会7カ年計画』1979年、101ページ。

12) 同前、11ページ。

い流動性、機会の平等に伴う活発な競争心、所得分配の平等性、円滑な労使関係」などにより保持されているわが国の「社会の安定性と活力」に注目しつつ、こう述べている。「このことは、価値観が複雑多様化してゆく社会においても国民の合意形成をかなり容易にし、それを通じて受益と負担のバランスをとり易くするとともに、公私の役割分担に応じて機能を果たし、大きくなりすぎる政府をもつことなく、福祉国家の弊害をさけることができる条件となるであろう」¹³⁾。

民活型行財政改革の潮流は、1970年代後半においては、行政守備範囲、公共・民間の役割分担、受益と負担、社会的公正、効率などの言葉を駆使して、地方自治体の行政サービスの削減と抑制を説く「都市経営論」として具体的に展開された。たとえば公立保育所の運営コストが民間保育施設と比べて高く、非効率であること、あるいは一部の住民のみが公的保育サービスを享受するところから発生している受益と負担のアンバランスなどが批判された¹⁴⁾。他方、都市改造と社会サービス分野への民間企業の誘導と市場化政策は、建設業や都市型産業の企業家などを担い手とする「草の根保守主義」を活性化した。こうした動きが強まる中で、税財政の自治が未確立であり産業構造の転換期に対応すべき地域経済政策をもち得なかった革新自治体は、住民の合意を調達する力を弱め、退潮していった。

5. 企業国家の再生と地域構造の変容

民活型行財政改革の流れは、1981年に設立された第二次調時行政臨査会(第二臨調)の答申や意見にとり入れられて、80年代の行財政改革の基本路線の1つとなる。よく知られているように、1982年に出された「基本答申」は、対外的には「国際社会に対する積極的貢献」内においては「活力ある福祉社

13) 同前, 62ページ。

14) 都市行財政研究会『都市経営の現状と課題』日本都市センター, 1978年, 同『新しい都市経営の方向』1979年。

会の建設」という、わが国が進むべき2つの目標をかかげ、行政改革の基本方向の1つとして「民間に対する指導・規制・保護に重点を置いていた行政から、民間の活力を基本とし、その方向づけ、調整・補完に重点を置く行政への移行」¹⁵⁾を提唱したのである。

80年代の大都市圏での都市改造ないしは再開発および農山漁村の地域開発に大きい影響を与えたのは、「民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法」（以下、「民活法」とする。1986年制定）と「総合保養地域整備法」（1987年制定、以下「リゾート法」とする）などであるが、それらには民間投資を促進するための規制緩和と資金支援の措置がもりこまれた。先ず規制緩和措置としては、農地法、農業振興地域整備に関する法律、森林法、自然環境保全法、自然公園法、都市計画法などにもとづき国有林野、農地、民有林、港湾地域などにかけられている各種の土地利用規制にかかわる許認可の運用に「適切な配慮」を行うことが規定されている。次に資金面の支援措置としては、(1)所得税、法人税の特別償却、特別土地保有税の非課税、事業所税の減免、不動産所得税および固定資産税の免除または減免など税制上の優遇措置、(2)日本電信電話公社の民営化に伴うNTT株の売却益の一部を財源とする無利子融資、(3)日本開発銀行、北海道東北開発公庫など政府金融機関からの低金利融資と債務保証、(4)参入企業と自治体との共同出資による第三セクターの設置、などが図られた。

ところで、地方自治とのかかわりで見ると、「リゾート法」は、事務処理の面では開発計画の策定権限を都道府県の自治事務とした。この点は、1983年に制定された「高度技術集積地域開発促進法」（テクノポリス法）と同じであって、開発計画の策定権を中央政府が留保していた高度成長期の地域開発法制から分権化への転換であると評価された¹⁶⁾。しかし、自治体の政策決定は、主務大臣の作成する通達を通して、実質的には中央政府の政策判断の枠

15) 「行政改革に関する第三次答申——基本答申——」臨時行政調査会OB会編集『臨調と行革——2年間の記録』文真舎、1983年、275ページ。

16) 日高昭夫「戦後の地域産業振興法とリゾート法」、今村都南雄編『リゾート法と地域振興』ぎょうせい、1992年、所収。

内に拘束される仕組みをもっている。同法は、財政の面でも、不動産取得税および固定資産税の免除や減免による自治体の減収額の一定部分を地方交付税で補填したり、参入企業への自治体の出資や援助に要する経費を地方債の対象とするなど、自治体を中央政府の政策に誘導していく側面をもっていた。また開発計画の策定過程に住民が直接参加したり意見を反映させることを認める規定を欠いている。以上のことから、「同法は、従来の中央集権的開発方式にさらに民間主導方式を加味した産業優先的効率主義を基調とするものであって、そして、こうした基本的枠組みの中に地方自治ないし地方自治体を位置づけようとするもの」¹⁷⁾ という評価が妥当であると思われる。

さて、民生型開発事業は、1987年に閣議決定された第四次全国総合開発計画（四全総）の目標である「多極分散型国土」を実現するための戦略的事業として高い優先順位を与えられ、地域開発ブームを再び全国にひろげていった。それは1970年代後半から始まった企業国家再編をめぐる動きの1つの帰結であるが、この過程で公共投資中心の財政構造が再編成されて、中央政府による新たな誘導方式が取り入れられた。

表1のように、1980年度と90年度を比べると、中央政府の歳出総額はこの間に1.6倍となった。歳出の中で地方団体へ支出される割合は、1980年度の41.6%から90年度には37.8%へ低下したが、このうち一般補助金（地方交付税と地方譲与税配付金）は18.7%から21.6%へ増大したのに対し、各省庁補助金は22.9%から15.6%へ7ポイント以上も減少している。一般補助金と各省庁補助金のウェイトの逆転は、80年代の行財政改革の結果であるが、中央政府の補助事業の削減にかわって公共投資中心の財政構造を支えたのは地方自治体の単独事業であった。地方自治体の投資的経費の中心をなす普通建設事業に占める単独事業の割合は、1980年度の38.1%から92年度には62.5%へ大きく上昇している。

こうして公共投資中心の財政構造が再編される過程で、地方単独事業を中

17) 渡名喜庸安「地域開発と地方自治」日本地方自治学会編『地域開発と地方自治』敬文堂、1993年、94ページ。

表 1 中央政府の地方自治体に対する支出 (億円, %)

		1980年度	1990年度
中央政府の歳出総計	A	460,065	741,907
中央政府から地方自治体に対する支出	B	191,322	275,996
{ 一般補助金	C	85,803	160,033
{ 各省庁補助金	D	105,519	115,963
中央政府の歳出中で 地方自治体に対する支出の割合	B/A	41.6	37.2
{ 一般補助金	C/A	18.7	21.6
{ 各省庁助金	D/A	22.9	15.6

注：(1) 中央政府の歳出総額は、一般会計と交付税及び譲与税配付金、国有林野事業（治山勘定のみ）、国営土地改良事業、港湾整備、道路整備、空港整備、治水、石炭並びに石油代替エネルギー対策、厚生保険（児童手当勘定のみ）及び電源開発促進対策（電源立地勘定のみ）の10特別会計との純計決算額である。

(2) 「中央政府から地方自治体に対する支出」は、地方交付税、地方譲与税及び国庫支出金（交通安全対策特別交付金、国有提供施設等所在市町村助成交付金及び地方債のうち特定資金公共事業債を含む）の合計額であり、地方の歳入決算額によっている。

出所：自治省編『地方財政白書』昭和57年度版（1982年）、226～227ページ、及び平成4年度版（1992年）、276～277ページから算出。

中央政府の政策判断の枠内に誘導する新たな財政的仕組みをつくり出したのは、1988年度の「ふるさと創生1億円事業」に始まる一連の地域づくり単独事業であった¹⁸⁾。これらの対象事業については、地域総合整備事業債を充当し、この地方債の元利償還費の30～55%を地方交付税の基準財政需要額に算入する。さらに当年度の事業費の15%についても基準財政需要額に算入される。すなわち、中央政府は、対象事業の設定、地方債の許可、地方交付税措置を通して、地方単独事業を誘導するわけであるが、これらの地域づくり単独事業は、四全総の「多極分散型国土」形成事業の受け皿となる基礎単位の階層に対応して表2のような4層の構造をもち、全体としてハード事業を都

18) 秋山義則「地方分権と財政」横田茂・永山利和編『転換期の行財政システム』大月書店、1995年、所収、入谷貴夫「地方公共投資の構造変化と地域経済(上)(下)」『宮崎大学教育学部紀要・社会科学』第77～78号、1995年3月、所収。

市部に集中的に投資するというパターンをえがく。とりわけ民間主導の民活型開発事業は、大規模事業になるほど採算性の高い大都市圏に圧倒的に集中したのである¹⁹⁾。

さて、民活型開発事業を組み入れた公共投資と結合して展開された資本蓄積は、日本経済の求心的地域構造を「東京一極集中型」に変えていく。その起動力となったのは、大企業本社のなかでの国際業務部門や国際金融部門など、従来より質的に新しいレベルでの中枢管理機能（国際中枢管理機能）の東京への集積であった。こうした傾向は「東京の世界都市化」とよばれたのであるが、寺西俊一氏によれば、この新しい求心的地域構造は、(1)全国的レベルでは「東京圏対その他」、(2)東京圏内レベルでは「東京都心対その他」という二重構造に収れんし、しかもその過程で東京圏そのものが次のような

表2 地域づくり関連施策の4層構造

基礎単位	ハード事業	ソフト事業
市 町 村	地域づくり推進事業 ふるさとづくり事業	自ら考え自ら行う地域づくり事業 地域づくり推進事業 ふるさとづくり事業
広域市町村圏	まちづくり特別対策事業	ふるさと市町村圏基金
都 道 府 県	ふるさとづくり特別対策事業 地域づくり推進事業 ふるさとづくり事業	地域づくり推進事業 ふるさとづくり事業
民 開	地域総合整備資金貸付金 N T T 無利子資金(Cタイプ)	

(出所) 入谷貴夫「地方公共投資の構造変化と地域経済（下）」『宮崎大学教育学部紀要・社会科学』第78号、1995年3月、25ページ。

19) 東京都港湾局長をつとめた竹下惟利氏は、1980年代の東京臨海部副都心開発計画が、「当時の内需拡大策、地価高騰対策、民活の推進といった政府の政策課題に押し切られるかたちで歩きはじめ、固められていった」経緯を述べ、開発事業の憂慮すべき現状を指摘して、計画の抜本的再検討を提唱している。竹下惟利「東京臨海部開発の抜本的見直しの提唱(1)(2)」『都市問題』東京市政調査会、第86巻第5号、第6号、1995年、5月号、6月号、所収。

空間に編成替えされつつ外延的に膨張していく。第 1 に、都心地域（千代田、中央、港の 3 区）と副都心地域（新宿、豊島、渋谷の 3 区）および新たな臨海部副都心開発地域とが一体化した「拡大新都心」が形成され、そこに国際中枢管理機能やそれに関連する高次業務機能が集積する。第 2 に、この「拡大新都心」を補完する副次的都市機能を担う受け皿としての性格を強めつつ「周辺業務核都市地域」（川崎、横浜、千葉、大宮などの核都市）がひろがる。第 3 に、居住機能を中心とした都市機能を担う「その他地域」が広域化して、東京圏内の「職住の空間的な二極分解」は極限的な状態を呈する²⁰⁾。

これに対して、入谷貴夫氏は、東京都心以外の空間には次のような 3 層の地域構造が形成されたと述べている²¹⁾。(1)拠点性と利便性を高める中枢都市と中核都市、(2)中枢都市・中核都市の利便性・拠点性を享受できる周辺地域、(3)それらを享受できない地域。この 3 層の構造に照応する人口動態のパターンが見出される。すなわち、中枢都市は相対的に大きい人口集中力をもつが、中核都市では東京から遠い地域を中心に人口の社会減を記録している。人口自然減市町村（出生者数が死亡者数を下まわる自治体）の割合は 80 年代後半から急速に高まり、90 年代初めには全国の 50% をこえたが、それは(3)の地域の小規模自治体で集中的に生じ、山村や離村に「究極の過疎」とよばれる人口減少社会をつくり出している。この傾向は西日本において著しく、中国や四国では全市町村の 80% 近くが人口減少、自然減市町村となっている。

経済活動と人口の東京一極集中がもたらした「職住の空間的な二極分解の極限的状态」と山村や離村における「究極の過疎」は、メダルの表裏のような地域問題であって、企業社会の空間において進行する共同生活条件（自然的・社会的な生活環境）の崩壊を意味している。これらの解決は、企業社会の時間構造の改革とともに、21 世紀へむかう日本の経済社会が直面する内政における最大の課題である。

20) 寺西俊一「大都市圏」宮本憲一・横田茂・中村剛治郎編『地域経済学』有斐閣、1992年、259～261ページ。

21) 入谷貴夫、掲掲論文、『宮崎大学教育学部紀要・社会科学』第78号、所収。