

新産業都市の建設

— 構想の推移と地区指定の経過 —

小 杉 毅

1. 拠点開発構想の経済的背景

昭和20年代末期より始まった高度経済成長は、空間的には、まず既成工業地域なканずく関東と近畿の両臨海工業地域と中央・地方の旧軍用地における工業の集積・集中となってあらわれ、同30年代に入ると、これらの地域の過度集積はますます激化するとともに、周縁部への外延的拡大、さらにこれらの地域を結ぶ太平洋岸において、ベルト状をした巨大な臨海工業地帯の形成をもたらしはじめた。

戦後30年代末期までの高度成長を主導した産業は、昭和30年以前の食品工業をのぞくと、いずれも重化学工業であるが、そのうち最も成長率の高かった電気機械（特に弱電部門）と自動車、各種一般機械は、おもに関東および近畿内陸部に立地し、造船その他の重機械や、鉄鋼・石油精製・各種化学工業などの臨海指向型装置工業は、京浜・中京・阪神・北九州の既成工業地域とその外縁部、四日市・呉・岩国・徳山などの旧軍工廠や燃料廠、並びに鹿島灘や東駿河湾・東三河・水島などの太平洋ベルト地帯上の諸地域に立地するか、あるいは進出計画を具体化してきた。

こうした資本の工場進出に対して、受入れ地域である地方自治体や本来ならば立地指導にあたるべき政府は、如何なる対応を示したか。

シャープ勧告に基づく昭和25、26年の税法の改正以来、産業・経済構造の変化とこれに伴う都市への人口流失や、財政の破滅的窮乏と行政内容の貧弱化に

よって、3割自治の矛盾を露呈していた地方自治体は、財政建て直しの方途を、工場誘致による地方税収入の増加に求めた。各種国庫支出金や地方財政平衡交付金（のち地方交付税交付金となる）が金額において大きな制約を受けるとともに、年次によっては非常に不安定な状態におかれていたために、工場を誘致して地方税の増収を図る以外に、地方財政の窮乏を救うてっとり早い方法は見当らなかつたのである。こうして、各地方自治体は開発関係機構の整備・充実を図るとともに¹⁾、工場誘致条例を制定して、事業税・不動産取得税・固定資産税の減免をはじめ、あらゆる優遇措置を講じ²⁾、大口の税収源となる鉄鋼および石油化学コンビナートを中心とする重化学工業部門の工場誘致に狂奔するにいたつた。もちろん、この種の運動が、太平洋ベルト地帯上の地方自治体だけでなく、若干の巨大都市をのぞく全国の、なかでも後進地域の自治体全体に共通する動きであつたことはいうまでもない。

いっぽう、政府もまた、昭和36年の「工業適正配置構想」および翌37年の「全国総合開発計画」とその具体策である「新産業都市建設計画」の策定までは、終戦直後の国土開発（電源開発や産炭地振興など）や後進地域に利害関係をもつ一部の政治家の発案および若干の各省構想をのぞけば、一貫して既成工業地域の整備と太平洋ベルト地域の新規工業開発の方針を名実ともに採つてきた。

「産業合理化審議会報告」（昭和30年）、「工鉱業地帯整備協議会」の設置（同31年）、「首都圏整備法」（同年）、「新長期経済計画」（同32年）、「工業立地指導室」の設置（通産省企業局、同33年）、「工業立地の調査等に関する法律」の制定（同34年）、「太平洋ベルト地帯構想」（「所得倍増計画」同36年）など一連の構想・計画

1) 開発関係機構の整備・充実は(イ)部課の昇格と新増設、(ロ)研究機関の設置、(ハ)スタッフの増強、(ニ)中央省庁からの出向者受入れなどの方法ですすめられた。五十嵐富英「工場誘致残酷物語」（『中央公論』昭和38年5月特大号）が参考になる。

2) 優遇措置は、普通次の3種の方法が採られている。(イ)地方税の減免、(ロ)奨励金の交付（納税額の範囲内）、(ハ)便宜の供与（輸送手段の整備、工場用地の取得・造成、工業用水道の建設など）。

や立法，関係機関の設置に，政府の産業立地政策と地域開発の基本的姿勢をうかがうことができる。

同時に，各省庁所管の直轄事業に係る産業基盤整備の諸施策について，立法措置のみを検討しても，この点はさらにはっきりとする。例えば用地に関しては「土地収用法」の強化と「公共用地の取得に関する特別措置法」（昭和36年），工業用水については「工業用水法」（同31年）および「工業用水道事業法」（同33年），交通輸送に関しては「日本道路公団法」（同31年）や「道路整備特別措置法」（同年），「国土開発幹線自動車道建設法」（同32年），「高速自動車国道法」（同年），「道路整備緊急措置法」（同33年），「特定港湾施設整備特別措置法」（同34年）などは，いずれも工業生産の急速な拡大によってひき起された 龐大な資源需要とこれに伴う貨物輸送の逼迫に 対処するために，「国際競争力の強化」と「企業における経済的合理性の尊重」を旗印として，既成工業地域とこれを結ぶ太平洋ベルト地域における産業基盤の整備を指向したものである³⁾。

資本の無秩序な工場立地とこれに追隨する国家政策は，過密都市における産業の集積・集中の激化と外延的拡大に拍車をかけるとともに，他方では所得格差をはじめ，さまざまな地域間格差をますます拡大する結果となった。政府は，昭和35年の「太平洋ベルト地帯構想」（『国民所得倍增計画』）の中で，(イ)企業における経済的合理性の尊重とともに，(ロ)過大都市発生の防止と，(ハ)所得格差，地域格差の是正を掲げ，東京，大阪，北九州の工業密集地帯とこれに準ずる名古屋地帯においては，工場集中は原則として禁止または制限し，その近接および周辺地域へ工業分散を促進するという方針を打ち出した⁴⁾。これが，後進地域側の反発にあって，「工業適正配置構想」（通産省企業局，昭和36年）では，

3) 昭和30年代における産業基盤整備に関する諸施策の役割りと評価については，川島哲郎「高度成長期の地域開発政策」（川合一郎他編『講座日本資本主義発達史論一(V) 昭和30年代一』（日本評論社）昭和44年）が参考になる。

4) 産業立地小委員会「太平洋ベルト地帯構想」（経済審議会編『国民所得倍增計画』昭和35年12月）76—81頁参照。

「……地域格差の是正に資するため、企業の合理性に背反しない範囲内において、後進地域への工業配置を考慮する」⁵⁾と徐々に表現も変り、ついに昭和37年10月「全国総合開発計画」が策定され、形式の上では開発政策の大きな転換を示したのである。

「全国総合開発計画」に関する検討は別稿にゆずるが、同計画では工業の地方誘導の方法として「拠点開発方式」を採り、全国を「過密地域」、「整備地域」、「開発地域」に3区分し、整備・開発両地域に大中小さまざまな規模の開発拠点を配置して、工業開発と都市建設を同時におこない、これを挺として周辺地域に波及効果を及ぼし、以って地域格差の縮小を促進しようとするものであった。この計画においても、「開発効果の高いものから順次に集中的になされなければならない」⁶⁾という枠がはめられており、後進地域の開発に、政府がどれほど真剣に取り組んでいたか疑問であるが、ともかく全国的規模の開発計画のなかで、後進地域の拠点開発が一応明確な形で示されたことは、「同計画」に多くの批判点があるとしても、地域開発政策の大幅な転換を打出したものと見て注目してよいであろう。

「全国総合開発計画」のなかで採り上げた拠点開発は、「同計画」と並行して準備されてきた「新産業都市建設促進法」(昭和37年5月制定)によって具体化された。同法とあい前後して「低開発地域工業開発促進法」(昭和36年11月)と「工業整備特別地域整備促進法」(同39年7月)が公布・施行されるが、この両立法は「新産都市」の指定もれ地域からの反発をかわす便法として取上げられたという性格が強い。以下、拠点開発の具体策として実施された新産業都市建設に焦点をしばって、構想出現から地域指定にいたる経過をあとづけてみたい。

5) 通産省企業局『わが国工業立地の現状』(昭和37年)102-105頁。

6) 経済企画庁編『全国総合開発計画』(昭和37年)5頁,14頁。

2. 新産業都市構想の生立とその推移

1) 地方から提起された百万都市構想

過密都市における産業の集積・集中は一段と加速化するとともに、過大都市の外延的拡大によって惹き起された都市問題の地域的拡大や、後進地域とのあいだにおける地域間格差が深刻化するなかで、地方に新しい産業都市を建設し、これを挺として、後進地域の開発をおこない、地域格差を緩和しようという動きが、一部の関係省庁や地方選出保守系議員のあいだで、昭和32年頃から現われ、同35年頃からは構想が順次具体化してきた。

昭和31年、建設省は「産業都市圏法案」を作成し、大都市周辺の都市開発とともに、地方の中小鉱工業都市における小型首都圏開発を提唱しているが、構想の主眼は四大工業地帯周辺の都市開発におかれ、後進地域の拠点開発の意図は二義的であった。したがって後進地域開発の核として地方に新しい産業都市を建設しようとする構想は、翌32年に発表された、富山県選出議員佐伯宗義氏による「都街化郷」の提唱を、一応の発端と考えるとよいであろう。

この「都街化郷」構想は、全国に30余ヶ所の地方公益経済圏を設定し、農業と工業を一体化する都街化郷を建設して、地方住民にも文化施設利用の機会均等化をはかることによって、大都市への人口流失を抑制し、これを地方の資源開発と結合して国力増進の基礎を築く一方、他方では経済力の過度集中の表現である大都市の動脈硬化症の解消を意図するものであった¹⁾。

その点でこの提案は新産業都市構想の先駆的意義をもつものといえる。このあと、昭和35年2月10日には、読売新聞社提唱による「百万都市建設構想」が発表されるが、これは、同社々主で富山県選出衆院議員でもあった正力松太郎氏が、同年初頭に提唱した、富山・高岡両市とその周辺市町村を合併して、「日

1) 佐伯宗義『地方公益経済圏の淵源』（昭和32年）3頁、29頁。

2) 「読売新聞」（同35年2月10日付）参照。

本海岸一の百万都市」を建設するという構想を、読売新聞社提唱の形で公表したものである²⁾。同構想は、これからの地方開発と都市建設の方向として、ブロック経済圏のセンターに人口規模百万の大都市を建設することを主張しているが、都市規模を人口百万にしているのは、都市に「実力」をつけるためであり、百万という「人口圧力」こそが、役人の関心をあつめ、中央に抵抗できる「都市力」になり、京浜、阪神、中京に互して強い発言力をもちうるというのである。

百万都市建設の具体的・技術的方法としては、二核都市構想を展開し、既存の2乃至3の中規模都市とその周辺の市町村の合併が前提とされる。そして、この種の都市合併の条件として、(1)行政区域にこだわらず、両市が実質的に一つの経済圏、生活圏内にあること。(2)全国的にみて地方開発の拠点となりうる場所に位置し、両市が同一平野内にあり、その都心間の距離が20キロ以内であること。(3)両市の現在人口を合せるとほぼ30万はあること。(4)両市間の交通が発達しているか、将来高速鉄道を敷ける可能性のあること。(5)広大な hinterland (後背地) のあること。(6)農村部を無理に吸収しなくとも工業をおこすことにより比較的容易に都市化できること。(7)工場誘致のための用地、用水、電力、労働力などが容易に取得できるか、その見込のあること。(8)大型船を横づけできる港があるか、建設できる可能性のあること、などをあげ、これらの条件を備えた都市として、現北九州市のほかに、札幌・小樽、仙台・塩釜、静岡・清水、富山・高岡、堺・岸和田、和歌山・海南、姫路・加古川・高砂、岡山・倉敷、広島・呉の9地区を選定し、各候補地の利点と難点を検討している。

堺、和歌山、姫路の各グループは阪神工業地帯の衛星的存在であり、“これから”のものではない。岡山グループも工業地帯が水島にかぎられるから無理。仙台グループは工業用水の不足と良港がない。広島および札幌グループも中心都市間の距離が遠いとしていずれも最適ではないとみる。残る地区は太平洋側の静岡・清水と日本海側の富山・高岡の2地区となる。そのなかで、富山・高

岡地区は日本海側に大工業都市のないことや、対ソ貿易および産業の適正配置を考えると、日本一であると結論する。手前ミソもいいところであるが、今ここではその点について問わない。

同構想は、言論機関の大規模な組織力を背景に、学者を中心とする調査団を有望候補地に派遣し、調査の結果をその都度新聞紙上に書きたてたために、富山県下はもとより、他の後進地域においても新しい産業都市建設に対する関心と運動が日増しに強くなってきた。

この「都街化郷」構想と「百万都市建設構想」は、いずれも表日本に比較して開発とくに工業化の遅れた北陸地方からの提唱であり、後進地域における拠点開発を意図していたことは明らかである。とくに後者の「百万都市構想」は、後年「新産業都市」の指定を受けた富山・高岡地区を裏日本最大の開発拠点に仕立て上げようとする計画であった。地元住民を置去りにして、一部の地元有力者・政治家・地方自治体が先行したことや、計画内容が工業優先主義で指摘した候補地の多くが太平洋岸に位置していたこと、都市規模の巨大化を實力と錯覚し適正規模の論議を無視して巨大都市に対抗意識を燃していること、裏日本の他地域を無視していること、など多くの問題点をもっているが、この構想が地方の拠点開発の核として新しい産業都市の建設を提起したことに注目しておきたい。

2) 自治・建設・通産3省による開発構想の提起

こうした開発構想の動きは、中央の関係省庁にも強い刺激をあたえた。政治家の動向に敏感な各省は、昭和35年8月から同年11月にかけて、相次いで開発構想を発表し、以後激しい主導権争いを展開したのである。その主要なものをあげると、(1)自治省の「地方開発基幹都市構想」(昭和35年8月)、建設省の「広域都市建設構想」(同年10月)、および通産省の「工業地帯開発構想」(同年11月)の3つの構想がある³⁾。

3) 結城清吾『地域開発の諸問題』402—406頁；佐藤竺「前掲書」178—180頁参照。

自治省の構想は、従来から推進してきた市町村合併をさらにすすめて、地方に産業・政治・文化の中心となる地方基幹都市（人口100万）を10年計画で建設し、これを挺にして地方の開発を促進し、以って地域格差の是正を図ろうとするものであった⁴⁾。都市建設の重点は、重化学工業を育成するために道路、港湾、用水、用地の取得など産業関連施設の開発におかれ、都市規模は当初100万の人口が予定された。その後人口規模は修正がおこなわれ、100万、50万、30万の3段階に分類されて候補地が示された⁵⁾。この都市規模の分類は、2年後の「全国総合開発計画」において地方開発拠点とされた大中小各規模工業開発地区、並びに大規模・中規模地方開発都市の発想につながったといわれている。

建設省の構想は、国土総合開発の一環として広域都市圏を設定し、後進地域の広域拠点開発を、既成四大工業地帯の再開発および大都市間の中間地域の整備と並行して、総合的に推進しようとするものであった⁶⁾。広域都市圏の建設は、(1)新広域都市圏（100万都市）、(2)特別広域都市圏（既成四大工業地帯の再開発と衛星都市、学園都市の建設）、(3)中間都市（四大工業地帯のあいだに人口30万乃至50万の中間都市を建設し、産業基盤の整備をはかる——駿河湾、岡山県南、広島・呉）の3種のものが想定されている。

このうち、おもに新広域都市圏建設が地方拠点開発にあたるもので、同省構想の目玉商品であった。これは、従来開発の遅れていた北海道、東北、北陸の後進地域に、工業開発の拠点となる人口100万以上の地方都市を1つずつ合計3つ建設し、これを地方の経済・文化の中心地的役割を果すものとして広域経

4) 「読売新聞」（同35年8月29日付）参照。

5) (イ)人口100万都市には札幌・小樽、駿河湾沿岸、岡山県南、広島・呉、北九州、(ロ)50万都市には仙台・塩釜、水戸・日立、新潟周辺、富山・高岡、岐阜・大垣、四日市・桑名、相生・赤穂、米子・松江、徳島周辺、鹿児島・谷山、(ハ)30万都市には青森、秋田、常磐・郡山、舞鶴、和歌山、高松、新居浜・西条、大分、日向・延岡がそれぞれ候補地となった。

6) 「読売新聞」（同年10月16日付）参照。

済圏を開発しようとするものであった。後年新産業都市の指定をうけた苫小牧・室蘭地区、富山・高岡地区、仙台湾地区が対象になっていた。

通産省の構想は、いうまでもなく工業開発重点主義の発想⁷⁾であって、開発のおくれた地域の工業化こそが、後進地域に雇用機会を生み出し、地域格差を解消して、農村人口の流失とその都市集中を防止すると主張する⁷⁾。そして拠点開発の地域設定を(1)地方開発中核地帯、(2)地方開発地帯、(3)衛星開発地帯の三本立とし、工業開発を能率的・重点的に進めるために工業用地、用水、港湾の整備を重点的におこなうという。

「地方開発中核地帯」は、北海道、東北、北陸、中国、四国、九州に四大工業地帯に準ずる大規模な重化学工業地帯、とくに臨海部にコンビナートを建設し、これを後進地域における巨大な産業開発と経済発展の核とする。適地として札幌・苫小牧・室蘭、仙台・塩釜・石巻、富山・高岡、岡山・玉野・水島・玉島、鳴門・徳島・小松島、大分・鶴崎などが予定されている。「地方開発地帯」は、低開発地域のなかから25カ所ほどの比較的立地条件のよい地域を選び、ここに機械、紙・パルプなどの適地産業を育成するもので、八戸、秋田、諏訪、東予、日向・延岡などが対象にあげられていた。「衛星開発地帯」は、四大工業地帯の周辺20地域に衛星工業都市の建設を意図したものである。

以上3省の構想は、開発の対象と拠点のあり方に応じて、いずれも3本の柱をたてている点で類似性をもっているが、構想の背景と開発方針の違いによって、それぞれ微妙な食違いをみせている。自治省は地方都市振興とその開発基盤になる市町村の大規模合併、建設省は広域都市の建設、通産省はいうまでもなく工業の最優先立地をそれぞれ意図しており⁸⁾、その調整には前途多難なるものを思わせた。これに港湾をはじめ輸送手段を所管する運輸省と、諮問中の国民所得倍増計画に関連して工業立地計画を検討している経済企画庁の思惑も

7) 「読売新聞」(同年11月16日付) 参照。

8) 吉田達男「地域開発政策の推移と現状」(伊藤武雄編『地域開発と工業立地』) 79—80頁。

加わって、構想の調整とその具体化は複雑をきわめる結果になった。

3) 関係省庁間の対立と主導権争い

省庁間の勢力争いは目新しいことではないが、新産業都市構想をめぐるも、激しい主導権争いが遺憾なく発揮された。まず第1に構想内容の対立である。各省庁とも所管事業の対象と性格に相違があり、したがって拠点開発の方式も自省所管事業の推進を前提に構想することはある程度やむをえないが、今回の場合は各省庁間の対抗意識と独善的発想の性格があまりにも強い。もともと3省構想は、それぞれ表現の違いはあるが、いずれも工業化による地方の拠点開発を狙いとしており、対象地域もそのほとんどが重複していて、究極的目標に大きな違いはないはずである。にもかかわらず、構想のなかでわざわざ他省と大きな相違のあるがごとく企画や表現の違いを用いるのは、対抗意識と主導権争いを示す以外のなにもものであろうか。論議の過程で自省が不利とみれば、すぐさま計画変更をおこなったり、対案を出したりするのはその明らかな証左である。

第2は候補地の選定をめぐる対立である。各省は拠点開発の方法としていずれも3本の柱を立てているが、候補予定地をそれぞれの種類の開発拠点に選定するかで食違いが出た。

例えば、自治省は富山・高岡地区と仙台・塩釜地区をそれぞれ50万都市に予定したが、建設省はいずれも新広域都市圏(100万都市)、通産省も四大工業地帯に準ずる地方開発中核地帯に選定している。駿河湾沿岸についても、自治省は100万都市、建設省は中間都市(30万乃至50万都市)にそれぞれ予定するなど食違いを示している。また同じ県内で各省と特定の候補地とが結びついて相互に激しい競争をおこなった場合がある。例えば、福島県の常磐・郡山地区では自治省が郡山、通産省が常磐を支持して争い(結局、両市が1本となって新産都市に指定される)、宮城県仙台湾地区では仙台と塩釜両市が同一候補地として予定されておりながら、開発方針や地方政治のもつれがからみ、自治省は仙台市、通産省は宮城県、建設省は塩釜市と結んで三つどもえの主導権争いが演じられ

たのである⁹⁾。

第3に建設主体をめぐる対立である。新産業都市建設をめぐる勢力争いは、主として建設省と自治省のあいだで展開された。建設省は昭和31年に「産業都市圏法案」を作成した頃から新都市建設公社案をもっていたが、のちほどこれが臨海工業地帯建設公団案にきりかえられ、さらに新産業都市構想が各省庁間で意見調整をみるようになると、再度変更して新産業都市建設公団案を提唱した。表向きの理由が何であれ、いずれも建設の事業主体を建設省の支配下におくことを意図したものであった。

いっぽう、自治省は、地域開発は地方自治体みずからの手でおこなうべきであって、地元の協力なしに完成させることができない点を強く主張して、建設省案に強硬な反発を示した。そして昭和36年、同省は対案として事業庁案（府県と市町村との共同設置）を提起し、さらに翌37年には事業局案を経て、最終的には、地方開発事業団（関係市町村が府県の参加なしに設置でき、また国や他の自治体の出資も可能）を主張した。この間、両省のあいだに主導権の確保をめぐる激しい対立がみられたが、最終的には同年10月、地方制度調査会が自治省案の地方開発事業団の設置を政府に答申したために、この問題は自治省構想を呑むということに結着をみた¹⁰⁾。

4) 各省間の調整工作と新産業都市建設促進法の成立

新産業都市に関する拠点開発の方式や建設主体や地域選定をめぐる各省間のセクショナリズムと主導権争いは、各地方からの陳情合戦とからんで、政府としてもはや放置できない情勢になっていた。そこで政府・自民党は、昭和36年秋、前年10月に地方行政部会で設立を決めていた地方工業特別委員会を設け

9) 佐藤竺「前掲書」181および296頁。同氏「新産業都市の建設と仙塩地域」（『都市問題研究』第14巻第4号（同37年）80—48頁、「毎日新聞」（同38年7月5付）。

10) 「朝日新聞」（昭和38年1月30日付）；「日本経済新聞」（同37年6月13日付）；「毎日新聞」（同37年6月13日，同6月24日，同38年1月30日，同年3月15日付）；「読売新聞」（同37年10月2日付）参照。佐藤竺「前掲書」181—183頁にも詳しい。

て、自治・建設・通産・経企・運輸の5省庁に大蔵省を加えた関係省庁間の意見調整に乗り出し¹¹⁾、同年9月経済企画庁を窓口自治・建設・通産・運輸の共同所管という形で妥協が成立して、第39臨時国会に提出する手はずになっていた。

ところが、河野農林大臣から横槍が入り¹²⁾、この妥協案が工業偏重であることに反発するとともに、新産業都市建設が用地転用や水利権問題で深刻な競合関係を招くと強く主張したために、新たに農林省も加えることになり、さらに労働・厚生両省からも雇用や環境問題との関連性が強調されて、結局経済企画庁を窓口にして、自治・建設・通産・運輸・農林・労働の6省所管となり、若干の修正と付帯決議¹³⁾を付して再度妥協をみ、昭和37年5月の第40国会において、やっとのことで「新産業都市建設促進法」の成立をみたのである。この法律は長い年月をかけてもめぬいて、史上まれにみる難産の末成立したが、地域指定をひかえて前途は一層多難であった。

3. 新産業都市建設促進法とその運用方針

新産業都市構想が各省庁とくに自治・建設・通産の3省構想の妥協の産物であること、および地方開発が重化学工業化による拠点開発であることはすでに述べたとおりであるが、これは同法の各条項を検討すると、より一層はっきり読みとることができる。以下上記の点を念頭において、同法の内容とその運用

11) 「読売新聞」(同35年10月19日付) 参照。

12) 「同上」(同36年12月22日付) 参照。

13) (イ)「修正」については、社会党から対案として「産業と雇用の適正配置に関する法律」案が提出され、両案並行して審議されたが、最終的には原案を1部修正することで妥協が成立、社会党案は撤回された(経済企画庁編『新産業都市等の現状』(同42年)8頁)。(ロ)「付帯決議」については、次の5点で自民・社会・民社の3党が一致了承した。③財政措置に関する特別配慮、④中央・地方の事業推進機構の整備、⑤関係諸法の統合整備、⑥地方自治体の事業費の確保、⑦関係市町村合併は慎重にする。(「読売新聞」同37年5月3日付)。

をめぐる主な問題点を指摘し紹介しておきたい。

まず第1に、同法の目的については次のように規定している。「大都市における人口及び産業の過度の集中を防止し、並びに地域格差の是正を図るとともに、雇用の安定を図るため、産業の立地条件及び都市施設を整備することにより、その地方の開発発展の中核となるべき新産業都市の建設を促進し、もって国土の均衡ある開発発展及び国民経済の発達に資すること」（第1条）。

条文を一見すると明らかなように、ここではかつての自治・建設・通産3省の独自の構想やその論点の相異・対立は、条項の抽象的表現のなかに陰をひそめ、ただ「産業立地条件と都市施設の整備」と「地方開発の中核となる新産業都市の建設」という各省共通の施策項目だけが、妥協の産物として、これまた抽象的表現でもって、前面に強く押し出されているという印象を受ける。法律の第1条にうたう目的であるからこれでよいのだとしても、表現が抽象的であればあるほど、運用には慎重を期すことが望まれる。

第2に、同法の場合区域指定に関する規定が重要であるが、これについては「将来相当規模の産業都市の形成が可能で、……工業立地条件に恵まれ、整備が容易でかつまた緊急に必要であり、……全国総合開発計画に適合すること」（第5条）とし、具体的選定は後述の「指定基準」に任ねている。

第3に、新産業都市の建設を推進する審議協議機関として「地方産業開発審議会」（「低開発地域」および「工業整備特別地域」との兼任機関）と「新産業都市建設協議会」の設置を規定している。前者は総理大臣指名による学識経験者15名からなる全国レベルの諮問機関であって、新産業都市の建設基本方針等重要事項の審議を、後者は区域指定後に、当該府県知事を長として設置される地方レベルの協議機関であり、建設基本計画の作成その他の重要事項の審議を、それぞれおこなうことを規定している。

第4には、新産業都市建設に必要な事業費に関する規定（第19条～第22条）である。これについて国家の財政措置、地方自治体の財源確保に関する措置（地方債の特別配慮や地方税の不均一課税に伴う特別配慮）、私的企業等の資金確保に対

する配慮がなされている。これは、指定個所の数とも関連して、以後もっとも厄介な問題であった。

法律の制定とともに、区域の指定が日程にのぼってくると、区域の選定にあたって、「新産業都市の区域の指定基準」（以後「指定基準」と呼ぶ）と「新産業都市の区域の指定に関する当面の運用基本方針」（以後「運用方針」と呼ぶ）がまとめられ、昭和37年12月地方産業開発審議会です承された¹⁾。新産業都市建設をめぐる評価と批判を適確におこなうためにも、煩をいとわず上記の「指定基準」と「運用方針」の内容に目を通しておきたい²⁾。

（I）新産業都市の区域の指定基準

1 地方区分 全国総合開発計画に基づいて全国を北海道，東北，関東，東海，北陸，近畿，中国，四国，九州の9地域に区分する。

2 新産業都市の配置

a) 新産業都市は、第1条（目的）の趣旨に基づき、各地方間の均衡ある開発発展を図るため、大都市の過大化の防止、地域格差の是正および雇用の安定を目標とし、人口及び面積を勘案して配置する。

b) 全国総合開発計画にいう過密地域には、新産業都市を配置しない（関東，東海，近畿）。

c) 全国総合開発計画にいう過密地域の外周部における新産業都市の配置については、過密地域の再開発計画（第26条との関連等）及び外周部の整備計画と十分調整する

d) 新産業都市の配置は、すでに幹線交通施設が整備されており、輸送が便利である地域または近く整備される計画があり、輸送が便利となる見込のある地域に重点をおく。

1) 「日本経済新聞」（昭和37年12月9，15，18日付）；「毎日新聞」（同37年12月15日）参照。

2) 「指定基準」と「運用方針」の詳細な内容は、経済企画庁総合開発局編『新産業都市等の現状』（同42年）9—11頁。

e) 新産業都市の配置は、洪水、高潮、地盤沈下等による災害の発生のおそれが少なく、且つその防除が容易な地域に重点をおく。

f) 新産業都市の配置に当っては、農林漁業等への波及効果を大ならしめるよう配慮するものとし、また農林漁業資源及び自然景観、風致等を積極的に保存すべき地域ならびに農林漁業、観光その他工業生産以外の機能を中心として開発することが、当該地域の開発のため、きわめて有効と考えられる地域については、これらについての計画を十分調整するものとする。

3 新産業都市の区域の規模

a) 工場用地が土地利用上適当と認められる範囲において、まとめて1,000ha以上確保することが容易であり、あわせて工場用地の規模に見合った工業用水の必要量を確保することが総合的にみて容易であること。

b) 住宅団地が土地利用上適当と認められる範囲において、300ha以上確保することが容易であり、あわせてこれらの住宅団地等に必要なる水道用水を確保することが総合的にみて容易であること。

c) 将来計画の目標年次において、人口が20万人程度、工業出荷額が年間3,000億円以上それぞれ増加する可能性があること。

4 新産業都市の区域の範囲

新産業都市の建設が総合的におこなわれる自然的及び社会的条件を有している一体性をもった区域とするが、各区域ごとに開発構想に照して日常生活機能及び直接相互に関連ある工業生産機能を包含する範囲を限度として、具体的に定めるものとする。

5 新産業都市の区域の指定に関する優先順位

a) 当該区域の基幹となる工場の誘致計画がすでに進行しているか、もしくは最近企業の立地が旺盛である区域、またはすでに基幹となる工場の誘致のための立地条件の整備がおこなわれつつある区域であって、総合的な産業の立地条件および都市施設の整備が緊急に必要なものを優先して指定する。

b) 当該区域を管轄する公共職業安定所において、相当数の求職者があ

り、かつ当該区域を中心とする地域の労働力供給に対して当該区域内にこれを吸収すべき重化学工業等の成長産業の集積が乏しく、このため雇用の安定が緊急に必要な区域を優先して指定する。

6 新産業都市の労働力需給等

区域の指定は、当該区域を中心とする地域内における新規学卒者の雇用供給及び労働力の充足の見通しに基づき、労働力の需給が均衡して、雇用が安定するよう配慮する。

以上のごとき「指定基準」がきまると、同じ日の地方産業開発審議会で、「当面の運用基本方針」が決定・了承された。内容は次のとおりである。

(Ⅱ) 新産業都市の区域の指定に関する当面の運用基本方針

1 工業の開発を中心として、総合的な都市的機能をもった産業都市が形成される可能性のある区域を、新産業都市の区域として指定するものとするが、当面、臨海性工業の開発を中心とするものに指定の重点をおく。

2 新産業都市の区域の指定は、全国総合開発計画にいう開発地域を優先する。

3 新産業都市の区域の指定の数は、おおむね10カ所程度とする。

4 新産業都市の区域の指定を申請しようとする区域を対象として、申請書の提出がおこなわれる前に、あらかじめ法第9条に基づく基礎調査をおこなうものとする。

以上の「指定基準」と「運用方針」を検討すると、新産業都市の建設と地区指定の方向に、およそ次のような特徴のあることが指摘できる。

第1に、工業優先主義を採り、工業のなかでも重化学工業を誘導することによって、新産業都市の建設計画を推進する意図をはっきりとあらわしていることである。これは、後年コンビナートの建設が当初の期待に反して、地元企業との関連性が弱く、また地元労働力の吸収性に乏しいばかりでなく、優良農地を破壊し公害を発生させることによって、農漁業に大きな打撃をあたえ、これらの産業を犠牲にしてまで、しゃにむに推進されてきたことで明らかである。

第2に、地区指定が全国総合開発計画でいう開発地域を中心（整備地域を排除しない）に、なかでも工場立地が旺盛か、立地条件の整備が進行中か、あるいは工場誘致計画が進行中の地域を優先して指定する方針が採られていることである。この点については地域区分に問題があるけれども、工業の集積が相当程度すすみ、後進地域の拠点開発の対象として適当でない地域が考慮されていることや、企業誘致のための先行投資をあまり地方財政を破綻させる要因となつた点に注目しておきたい³⁾。

第3に、この計画では臨海性装置工業の開発に重点がおかれているために、指定の対象となる地域がほとんど臨海地域に限定され、内陸地域の指定の可能性が非常に低くなっていることである。しかも、工場用地が1,000ha(約300万坪)以上という条件が付されており、内陸部にとっては指定対象から排除されたも同然である。実際には松本諏訪地区の指定があったが、これとても政治取引の落し子であったにすぎない。

第4に、地区指定数を10カ所程度としているが、大規模な拠点開発をおこなうには多きに過ぎ、総花的性格をはっきりと示している。拠点開発を成功させるためには、厳選主義を採り、社会資本の集中的投下の可能な、せいぜい4、5カ所程度にしぼらなければ、実効のある見通しが得られないといえる。

それはともかく、この基準に基づいて当初経済企画庁が立案した想定では、1地域約600万坪の土地に、鉄鋼1,500トン高炉4基、10万バーレルの石油精製工場、45～75万kwの火力発電所を基軸とする、臨海性重化学コンビナートの建設を意図していた。昭和45年までの人口増加30万人、工業出荷額増加5,000億円を見込んで、これに必要な公共投資（工業・住宅用地の造成、港湾・道路の整備、工業用水・上下水道の確保など）として、1,400億円前後の巨費をあてるというものであった⁴⁾。

3) 先行投資をおこなったほとんどの地方自治体が赤字財政に苦しんでいるが、岡山県や倉敷市、宮崎県や日向市などはその典型であった。

4) 「毎日新聞」（同38年7月13日付）他参照。

4. 新産業都市の指定

「指定基準」と「運用方針」の決定をみると、経済企画庁はただちに全都道府県に通達を出し、指定を望む関係都道府県については、申請前にあらかじめ基礎調査（法第9条）をおこない、翌38年1月末日までに予定地域の人口や面積、自然条件、工業の現状と目標年次の情勢、工業用地、宅地、水資源、交通、労働力事情、災害関係など9項目にわたる調査資料の提出を求めた。これに対して全国39道県44地区から調査書の提出と地区指定の申請があり¹⁾、同年2月11日から4月30日にかけて、経済企画庁を中心に関係省庁合同でヒアリングがおこなわれ、指定基準に即して検討がすすめられてきた²⁾。調査地域の概要はおよそ次のようなものであった。（第1表参照）

まず指定申請をおこなった調査地区のブロック別分布をみると、北海道4地区、東北7地区、関東6地区、東海4地区、北陸3地区、近畿4地区、中国7地区、四国4地区、九州5地区となっており、過大都市など若干の都府県や、北海道など2乃至4地区を希望する道県や、2県にまたがる地区など一部の例外を除くと、原則的には1県1地区であった。

また調査地域44地区を「運用方針」に即して分類すると、「開発地域」30地区、「整備地域」14地区で前者が3分の2を占めており、また臨海部と内陸部を比較すれば、前者36地区、後8地区で臨海地域からの申請が圧倒的に多い。

工業開発の内容は、各地区とも拠点開発の核としての有望性を誇示するあまり、重化学工業を中心に大規模な開発を予定しており、全地区の計画を総合す

1) 経済企画庁は、昭和38年1月14日に中間報告をおこなっているが、この時点で予備調査書を提出した候補地は、早くも38道県44地域となり、予想された地区はすべて出そろった（『毎日新聞』同38年1月15日付）。

2) 経済企画庁編『新産業都市等の現状』（昭和42年）13頁；久世公堯「新産業都市」（大来佐武郎編『都市開発講座（Ⅱ）——開発の歴史と実態』昭和42年、106—108頁）；総合政策研究会『日本の地域開発』209頁参照。

第1表 新産業都市申請地区の

ブロック名	県名	申請地区名	その後の指定状況	目標年次	面積(k㎡)
北海道	北海道	道央 釧路川 旭館 函	新産業都市	昭和45年	4,199
				55	1,242
				55	1,206
				55	961
東北	青森 岩手 宮城 秋田 山形 福島 新潟	八戸 大船渡・高田 仙台 台湾臨海 秋田湾臨海 庄内 磐城・郡山 常磐・郡山 新潟	新産業都市 低開発地域工業開発地区 新産業都市 新産業都市 新産業都市 新産業都市 新産業都市	55	1,034
				55	890
				45	1,058
				55	826
				50	1,184
				45	3,425
				45	1,555
				45	1,555
関東	茨城 栃木 群馬 埼玉 千葉 長野	鹿嶋 宇都宮 前橋・高崎 熊谷・深谷 千葉・木更津 松本・諏訪	工業整備特別地域 工業整備特別地域 工業整備特別地域 工業整備特別地域 工業整備特別地域 新産業都市	50	751
				45	989
				45	607
				45	369
				45	896
				47	2,746
				47	2,746
東海	岐阜 静岡 愛知 三重	岐阜・大垣 東駿河湾 東三河 北伊勢	工業整備特別地域 工業整備特別地域 工業整備特別地域	45	1,288
				45	1,468
				50	760
				45	1,099
北陸	富山 石川 福井	富山・高岡 金沢・小松 福井・武生・鯖江	新産業都市	45	609
				45	1,232
				55	1,213
近畿	滋賀 兵庫 奈良 和歌山	滋賀県東南部 播磨 大和 和歌山県北中部	工業整備特別地域	45	1,097
				45	1,325
				50	929
				45	710
中国	鳥取 島根 岡山 広島 山口	中海 臨海 岡山県 笠岡・井原 備後 広島 周南	新産業都市 新産業都市 新産業都市 工業整備特別地域 工業整備特別地域 工業整備特別地域	45	492
				45	355
				45	1,488
				55	472
				50	1,146
				50	1,285
四国	徳島 香川 愛媛 高知	徳島 香愛 香愛 高知	新産業都市 新産業都市 新産業都市 低開発地域工業開発地区	50	793
				55	388
				55	1,425
				55	1,219
九州	福岡 長崎 熊本 大分 宮崎	大牟田・有明 長崎・佐世保 有明・不知火 大分・鶴崎 日向・延岡	新産業都市 新産業都市 新産業都市 新産業都市 新産業都市	50	370
				50	1,012
				55	1,034
				45	1,138
				45	1,443
				45	1,443

主要調査指標1覽表

人口(千人)			工業出荷額(億円)			工場適地面積(ha)	建設事業費(億円)
昭和35年	昭和45年	目標年次	昭和35年	昭和45年	目標年次	昭和35-45年	
1,229	1,745	—	1,737	7,916	—	7,863	3,458
179	280	421	241	1,278	4,474	4,512	539
267	360	510	292	943	3,374	1,041	543
323	380	535	340	1,163	3,655	1,344	612
325	550	780	220	2,000	7,000	5,214	1,029
92	110	177	72	400	1,300	1,060	197
800	1,197	—	643	3,858	—	3,167	2,612
298	410	615	322	1,500	6,288	2,195	649
309	390	551	177	927	3,940	1,806	982
823	1,136	—	548	5,556	—	4,735	2,333
773	1,100	—	948	5,835	—	2,478	2,479
190	310	600	36	3,096	8,791	3,670	962
435	731	—	304	3,400	—	2,113	1,170
599	800	—	756	3,579	—	1,186	1,141
320	565	—	373	3,658	—	1,010	550
478	803	—	765	11,490	—	6,365	3,768
527	720	767	814	2,893	3,868	2,105	869
808	1,001	—	1,514	6,900	—	1,133	1,470
622	926	—	2,040	9,199	—	4,996	2,344
489	580	730	911	4,182	8,800	3,369	1,442
517	745	—	1,930	7,095	—	1,693	2,452
521	704	—	1,265	4,701	—	1,347	1,375
557	798	—	907	4,475	—	2,679	1,710
465	510	730	574	1,709	5,931	3,916	764
444	700	—	645	3,406	—	1,480	1,041
949	1,351	—	3,009	12,914	—	5,495	4,272
604	760	847	509	2,340	3,512	1,018	1,153
507	724	—	1,753	5,802	—	2,785	2,278
189	232	—	137	848	—	734	625
163	221	—	167	724	—	556	628
896	1,560	—	1,892	13,130	—	7,260	6,743
168	170	301	129	1,001	3,429	1,227	633
595	710	801	1,152	5,778	9,959	2,588	1,237
1,011	1,210	1,271	2,524	9,093	17,439	1,786	1,540
289	500	—	1,770	6,139	—	1,622	1,786
454	670	750	470	3,700	6,000	2,354	1,786
409	760	1,004	396	4,179	7,917	3,915	1,611
486	620	710	1,129	4,321	7,452	3,029	1,340
435	630	704	310	1,732	4,302	1,890	1,010
418	480	542	524	3,995	3,630	1,417	778
886	1,050	1,211	816	3,066	4,321	2,117	1,202
885	1,170	1,440	501	3,719	7,600	5,364	1,344
446	741	—	422	3,996	—	3,538	1,355
223	467	—	312	3,415	—	2,098	1,043

ると、途方もない規模になっている。例えば昭和45年（基準年次=昭和35年）には、44地区の工業出荷総額は18兆8,000億円で5.2倍の伸び、重化学工業のそれは6.9倍の伸びで重化学工業化率も70%（基準年次=52.8%）となり、工場用地は10万ha（約3億坪）に拡大、人口は3,151万となり91万人増であった。建設に要する事業費も巨額にのぼり、地区選定の困難さを暗示している³⁾。

新産業都市の指定は、申請地域44地区のなかから10カ所程度にしぼらなければならぬという前提があったが、「指定基準」に照して「開発地域」を中心に、各ブロックの臨海部から、開発拠点となる重化学工業基地を選ぶとすれば、おのずと有力候補地はしぼられてくるはずである。北海道の道央、東北の仙台湾、北陸の富山・高岡、中国の岡山県南、九州の大分・鶴崎の各地区はまず衆目の一致するところであった。四国ブロックから1地区（東予か徳島）を加えることにもたいした異論はなかった。これに東北ブロックから常磐・郡山と新潟のどちらか1つ、九州からも日向・延岡と有明のうちの1地区を追加し、さらに国際競争力の立場から有利だとする関東の鹿島、東海の東駿河湾（静岡・清水）、近畿の播磨（姫路・高砂）を加えて、政治的妥協が成立するのではないかとみられていた⁴⁾。

3) 総合政策研究会編「前掲書」209—213頁；「毎日新聞」（昭和38年6月14日付）参照。

4) 新産業都市（当初は百万都市）の候補地は、大雑把にいつて次のような推移があった。

① 読売新聞社提唱の「百万都市構想」（昭和35年2月）では、札幌・小樽、仙台・塩釜、静岡・清水、富山・高岡、堺・岸和田、和歌山・海南、姫路・加古川・高砂、岡山・倉敷、広島・呉の9地区が候補地としてあげられ、それぞれ利点と難点の検討がおこなわれている（「読売新聞」同年2月10日付）。

② 昭和36年12月、都市建設調査会のおこなった、立地条件に関する調査の採点順位によると、1位岡山・水島、2位姫路・高砂（播磨）、3位大分・鶴崎、4位富山・高岡、5位静岡・清水、6位苫小牧・室蘭、7位仙台・塩釜、8位水戸・日立、同位広島・呉、10位秋田・男鹿、11位西条・壬生川（東予）が主要候補地としてあげられている（「読売新聞」同36年12月22日付）。

③ 「指定基準」が決定し、調査書の提出と指定申請のおこなわれた段階（同38年1月末）では、開発地域の道央、仙台湾、新潟、富山・高岡、岡山県南、大分・鶴崎の6地区は有力候補地、徳島、東予、日向・延岡、有明・不知火、秋田湾、常磐がこれに次ぐ

しかし、当然のことながら事態はそれほどあまくはなかった。有沢広己氏ら学識経験者8名で構成される総合政策研究会（土屋清主査）グループは、内定直前の6月20日研究成果を「地域開発への提言」として公表し、指定個所は4乃至5カ所にしぼり、二大工業基地を建設すべきだと提案した⁵⁾。この提言は投資効果を中心に考えており、後進地域の開発という本来の目的からすれば、問題の多い発言だが、当時の候補地にとっては喉もとに槍のささる思いのする厳しい提案であったといえる。もし指定を4、5カ所にしぼるとすれば、最有力候補地とみられてきた瀬戸内海沿岸の岡山県南（水島）や大分・鶴崎地区でさえも、政治的かけひきのなかで、指定もれになる危険性がでてくる。

他方自民党内では、大物政治家と呼ばれる派閥のボスが、選挙地盤の地元はもとより、自派内部の有力代議士の出身地区を推して譲らず、身動きのとれない状態であった。大野伴陸氏（以下敬称を略す）の地元岐阜・大垣、佐藤栄作の地盤山口県周南、池田首相の広島、三木武夫の地元徳島、河野一郎の推す東予の競合は、西日本における好個の例であるが、なかでも徳島と東予の競争は熾烈をきわめ、政治的派閥がからんでいたために、事態は一層複雑であった。自民党から指定地区20カ所案が出たのもこの時期である。

ところが、三木武夫が三木派の東予選出議員の強い要請をいれて、四国2カ

候補地であった。さらに自民党内から強い要望の出ている内陸部と整備地域を含めると、鹿島、千葉・木更津、岐阜・大垣、松本・諏訪、東駿河湾、東三河、播磨、広島、周南なども候補にのぼっている（『調整困難な新産業都市の指定』（『エコノミスト』同38年3月5日号）48頁及び「地域指定大づめ」（『読売新聞』同年1月8日付）参照）。

④ 閣議決定の1ヶ月前後（6月10日頃）になると、道央、仙台湾臨海、新潟、常磐・郡山、富山・高岡、岡山県南、大分・鶴崎、日向・延岡の8地区がほぼ確定的となり、徳島と東予のいずれか1地区の指定も固まり（徳島有利）、残りの1～4地区（11～13地区に指定増加の場合）を鹿島、東駿河、備後、周南、播磨、有明・不知火の各地区が争うことになった。いっぽう「準指定地域」を設けて、「整備地域」のなかの有力地区あるいは指定もれ地区をこれにあてる方針が打出されている（同年6月12日付「朝日新聞」、同6月13日付「日本経済新聞」参照）。

5) 同38年6月20日付各紙（「朝日」、「毎日」、「読売」など）を参照。

所案を提起したために、これを機会に事態は急速に動きはじめ、当初経済企画庁や政府の考えていた「指定は10カ所程度に限定する」という基本方針は、もろくも崩れる結果になった⁶⁾。四国に東予と徳島の2カ所を指定することが、他地域にも追加指定の口実をあたえ、結局東北に4カ所、九州に3カ所の指定を余儀なくされるとともに、初めは予想もしていなかった唯一の内陸新産業都市松本・諏訪地区の指定という大穴もとび出して、ついには全部で13地区が、昭和38年7月12日の閣議で新産業都市に内定した。

もちろん、閣議決定のうらに、指定からもれた党内有力者の推す地区に対して、何らかの特別措置を講ずるという約束のあったことはいうまでもない。準指定地区とも呼ばれる工業整備特別地域6カ所の指定と新産業都市の追加指定（2カ所）がそれであり、指定もれの地域の不満と反発をかわすには恰好の便法であった。だがここにはもはや所期の目的であった拠点開発による後進地域振興の夢は見るかげもなく消え去っていた。指定は10カ所でも多いといわれ、拠点開発を成功させるにはせいぜい4、5カ所程度にしぼるべきだと主張した総合政策研究会の提言からすれば、4倍乃至5倍にもふくれあがっている。これでは公共投資も散発的となり、投資効果も小さく、地方自治体の負担を大きくすることは誰の目にも明らかであった。

それはともかく、地区指定の内定をみると、さっそく経済企画庁を中心に区域の範囲や建設基本方針の内容等について関係省庁のあいだで協議を開始した。そして、地方産業開発審議会の審議にもとづき、昭和39年1月に岡山県南、大分、日向・延岡、徳島、東予の5地区、同年3月には松本・諏訪、新潟、常磐・郡山、仙台湾、八戸の5地区、同年4月には富山・高岡、不知火・有明・大牟田、道央の3地区が正式に指定を受け（同40年11月秋田湾、同41年11月中海の2地区が追加指定）、それぞれ各地区ごとの建設基本方針が指示されたので

6) 「新産業都市は決ったが」（「朝日新聞」同38年7月13日付）、「大詰めの新産業都市指定」（「毎日新聞」同年6月14日付）など参照。佐藤竺「前掲書」にも詳しく指摘されている。

ある⁷⁾。(以下別稿にゆずる)

7) 經濟企画庁編「前掲書」12—14頁参照。