

# 企業都市の概念と構造的特徴

——企業都市の構造・変容と地方自治（I）——

宮 入 興 一

1. 序 — 問題意識と課題設定 —
2. 企業都市の概念 — 産業都市・企業都市・企業城下町 —
3. 企業都市の特徴と構造
4. 結 び

## 1. 序 — 問題意識と課題設定 —

ここでの問題意識は、巨大企業の事業所が地域に支配的影響力を及ぼしている、日本に特有の「企業都市」（あるいは「企業城下町」と呼ばれるような諸都市の構造的・歴史的特徴を、現代の地方自治との関わりにおいて明らかにしようとするところにある。では、なぜいま、企業都市を現代的な地方自治と関わらせて問題にしようとするのか？

それは、第1に、1980年代、とりわけ85年のG5によるプラザ合意以降、いずれの企業都市も、「構造調整」政策下の新たな国際化と産業構造の急変に直面して、支配的な地域独占資本の撤退や再編「合理化」、リストラクチャリングに伴う新しい深刻な地域問題に苦悩し、その解決のために、いまや改めて自らの都市の自治と自立を確立する必要に迫られているからである。

企業都市が戦後大きな転機を迎えたのは、言うまでもなく80年代になってからではなく、70年代の石油ショック以降と言ってよい。しかし、1985年からの急激な円高は、その時をはるかに上回る量と質をもって、日本経済に対して産業構造の高度化、内需主導型への転換、企業体質の強化、資本の海外進出を拍車した。<sup>(1)</sup>だが、こうした構造調整の過程では、「光」の部分だけではなく、困難な調整のコストを支払わされる「影」の部分が必然的に生じざるをえない。<sup>(2)</sup>

確かに、巨大企業においては、不採算部門を休廃止して企業内地域間分業を再編し、「円高」を理由に経営「合理化」を強行し、また事業の多角化と再編成によって構造調整に伴うコストをはね返すことに成功した。しかし、鉄鋼・造船などの単一業種を基盤とする企業都市・企業城下町や、輸出型地

場産地ではそうはいかなかった。企業都市においては、地域経済の中核となる地域独占企業の経営不振や「合理化」圧力が、直接その工場労働者や下請関連企業だけではなく、商業、建設業などの地場企業や自治体財政など、地域社会の全ゆる面に、直接・間接に大きなインパクトを与えるからである。構造調整に対する大企業の対応は失業者を増大させ、中高年労働者の厳しい雇用環境と片道切符の出向・配転を生み出し、また下請関連企業の再編「合理化」を強制した。その結果、企業都市においては、地域経済が低落・低迷し、人口の特異な過疎化現象が急速に拡大したのである。<sup>(3)</sup>

もっとも最近では、内需拡大型の好調な国内景気を背景に、企業都市においても製造品出荷額、従業者数が下げ止まっており、地域の基幹産業は合理化・省力化を図るとともに新規事業分野への転換も進め、また新規の誘致企業も概ね好調で、「一時に比べ着実に改善されている」、と指摘されている。<sup>(4)</sup>確かに、日本の大企業のリストラクチャリングは、ME「合理化」による生産性向上とコスト削減をテコに、本業の再活性化を進め、その土台の上に事業の多角化と国際化を展開させてきたことに特色がある。<sup>(5)</sup>その結果、巨大企業は事業の再構築と産業構造の転換による未曾有の長期的好況のもとで高収益を続けてきた。<sup>(6)</sup>

だが、このリストラクチャリングの過程は、大企業にとっては「成功」であったとしても、企業都市の労働者や住民、また自治体にとっては、手放しの賞賛からは遠かったといってよい。円高不況からの脱出が誰の目にも明白となった段階以降でさえ、巨大企業は人減らし「合理化」を緩めず、賃金抑制によって労働分配率は低下し続け、長時間過密労働の一般化は「過労死」を国際語にまで押し上げたからである。また、下請企業の再編「合理化」と受注単価の持続的引下げは止まず、親企業への依存従属体質は改善されなかった。さらに、大企業の新規事業への多角化は、分社化・子会社化をテコに押し進められたが、それは地域経済への波及効果に乏しく、しばしば既存中小企業との競合関係を生み出した。わが国大企業の多国籍企業化の進展は、石炭業などを除けば、一見、当初懸念されたようなアメリカ型の全面的な産業「空洞化」にまでは至っていないように見える。とはいえ、対外経済摩擦

が一層激しくなる傾向の下では、わが国大企業の海外進出の加速化は、地域経済の「空洞化」の可能性を潜在的に深めていると言ってよい。

こうして、日本の巨大企業はリストラクチャリングを実現させた。にもかかわらず、否むしろそのテコとされることによって、地域社会と住民は、人間らしい生活の実現を阻害されてしまっている。いまや企業都市においては、大企業のもてる力を都市の自立的発展と市民生活の向上のために活用させることが急務となっている。そのためには、大企業行動への調整・誘導を包括する都市経済の内発的発展方向への転換を、住民の世論や運動の形成を基礎に自治体が自治権としてリードしていくことは、不可欠となっているのである。

企業都市を地方自治との関わりで採り上げようとする第2の理由は、日本に特有の地域的ヒエラルヒー構造における企業都市の位置を再確認し、その地域構造の改革にむけて、企業都市での地方自治の発展がもつ独自の意味を検討したいからである。

中村剛治郎氏の指摘されるように、「日本産業の地域構造の特徴は、大企業の組織構造の原理（本社－支店－営業現場，本社－研究開発－生産現場）と迂回的生産工程の論理（高次加工最終組立工程－低次加工部品生産工程，完成財－中間財－素材）を国土空間の編成に直接適用し，大都市から地方へと遠隔化するにつれて，高次から低次の各段階ごとの機能に地域特化して，大都市を頂点とする求心的垂直的な効率的空间分業システムを形成しているところにある。<sup>(7)</sup>このような，わが国に特異の，大都市を頂点とする求心的垂直的の地域構造のなかで，後述のように，今日の地方企業都市はいわば分工場都市として位置づけられている。すなわち，本社，研究開発などの経済的上部機能は大都市，ことに東京に集中し，大多数の企業都市は経済上部機能をもたぬまま，中間財・素材を生産する現場機能都市として，日本に特有のヒエラルヒー的地域構造の底辺の支持を余儀なくされてきたのである。

しかし，この特徴的な求心的垂直的の地域構造とその矛盾は，いまや極限にまで達しようとしている。なぜなら，この地域構造の頂点にある東京は，今日，ニューヨークやロンドンと並ぶ地球的規模での世界都市の1つへと浮上

し、多国籍的な巨大企業や巨大金融機関のためにグローバルな高次中枢管理機能を果たすまでになったからである。大都市圏への高次諸機能の集中は、「東京一極集中」に象徴されるように、都市間序列を国内だけではなく、海外をも含めて外延的・内包的に拡大・純化させ、逆に、グローバル化が進めば進む程それぞれの地域経済の自律性を喪失させざるをえない。その結果、大都市では異常な地価暴騰、住宅・ゴミ・交通戦争、環境問題が激化する一方、地方都市では国際化による構造調整のコストや地域的不均等が拡大するなど、新しい地域問題を深刻化させるに至ったのである。

いまや、この特異な求心的垂直的地域構造の根本的改革は、企業都市だけではなく、大都市やそれ以外の地方中小都市、ひいては海外の現地生産都市の地域住民にとっても緊要の課題となってきた。もち論、こうした地域構造の抜本的改革のためには、企業の本社機能の地方移転や、この構造の形成と拡大に大きく寄与している国—地方の中央集権的行財政関係の転換を基軸とする総合的改革戦略が必要となろう。しかし、そうした転換のためにも、この地域構造を基底で支える企業都市において、市民の自治・自立の要求と運動によって、全体的なそれとネットワークながら、企業や行政の権限を本社や中央政府から分権化させて社会的責任を果たしうる体制を確立し、同時に、地域の内発的発展の条件を創出していくことが、今日強くもとめられているのである。

企業都市を地方自治との関連でとりあげる第3の理由は、現代の日本社会を、したがってその特異な豊かさと貧しさとの併存を根本的に規定している、大企業支配による「日本型企业社会」の「縮図」であり、かつ「原点」として、企業都市が位置づけられているからである。したがってまた、企業都市における現代的な地方自治の展開は、たんに脱企業都市の契機としてだけではなく、日本型企业社会の克服の契機としても、重要な示唆を与えてくれると思われるからである。

現代日本の巨大企業による社会的支配体制の契機となったのは、1960—70年代における企業主義的な日本型労資関係の確立にある。<sup>(8)</sup>しかし、日本型企业社会の形成に寄与したのは、たんにそうした特殊な労資関係の成立ばかり

ではない。わが国の企業社会化をリードした巨大企業は、先述のような特有の垂直的地域構造に従って列島各地に立地させた大規模工場を足場として地域の資源や社会資本の利用を独占し、また社会的・政治的に地域支配を進めて、次つぎと企業都市を拡大してきたからである。企業都市には大企業を中心に下請企業群がピラミッド型に形成され、地域経済の「二重構造」ができ上がっていった。さらに、成長至上主義の地域開発政策やそのための税財政の仕組みがそれらを強く支援してきた。こうして、日本に特有の企業社会—企業都市—企業国家からなる、三位一体のグローバルな日本型企业社会が形成されてきたと言ってよい。

日本型企业社会は、1970年代には、都市・公害問題と革新勢力の台頭を機に、労資一体の大企業複合体となって地域社会に一層深く浸透していくことになる。それは80年代に入るや、民間部門から公共部門へと侵入し、いまや、教育、文化、スポーツなどの市民社会の領域へさえ、「企業市民」の名のもとに日本型企业社会の支配網を拡大しつつある。

巨大企業の大規模事業所が立地し、その支配と管理のシステムが工場の内部から地域における、経済、政治、社会、イデオロギーの分野にまで広く大きな影響力をもつ企業都市は、このような日本型企业社会の「実験都市」であり、かつそれが最も際立っているという意味で「典型都市」と言ってよい。企業都市は、日本型企业社会の「原点」であり、かつ「縮図」となっている。したがって、企業都市に生起する企業社会的支配の弊害や矛盾、また都市自治体の企業主義的歪みは、同時に企業社会・日本のもつ困難の原点であり、かつその縮図に他ならない。企業都市の諸困難の問題とともに、その再生の契機として、現代的な地方自治を問題にしようとする所以である。

以上の問題意識のもとに、ここでの課題は、このような日本における企業都市の特殊な仕組みを構造的、かつ歴史的展開過程のなかに位置づけることによって、企業都市における地方自治の特異な構造を明らかにするとともに、脱企業都市への今日的契機である現代的な地方自治の限界と意義を探究することである。本稿は、このような全体課題への第1次アプローチとして、まず、企業都市の概念を確定し、さらにその構造的特徴を解明することを目的とし

ている。

[注]

- (1) 「企業都市」のように、巨大企業の事業所が地域に支配的影響力を及ぼしている諸都市が大きな転機をむかえたのは、1980年代になってからではない。日本経済の高度経済成長をリードしてきた鉄鋼、石油、造船などの重化学工業は、第1次石油ショック後の70年代半ば以降、構造不況に突入し、そうした産業の立地した企業都市は軒並み地域経済の落ちこみに遭遇したからである。1970年代からの潮流の変化は、戦後の世界システムを支えてきたボックス・アメリカナ体制の破綻への対応であると同時に、技術革新や産業構造の変化による新しい社会的生産力の段階に即応する構造転換であったと言てよい。それは後に、「国際化」、「高度情報化」、「ソフト化・サービス化」などと呼ばれる社会的メカトレンドの大転換であった。

しかし、1970年代後半からの日本経済と企業の対応は、省エネルギー対策や「減量経営」による経営体質の強化に傾注していた。もち論、減量経営は人減らし「合理化」の強行をとめない、これは素材型産業に主導された企業都市には大きな痛手となった。とはいえ、その対応は対症療法的であって、新時代の変化を見通すだけの改革はなされなかった。むしろ、それは自動車、電気機械などの加工組立型産業を中心に対外競争力を一層強化させ、輸出ドライブによって日本経済の輸出依存型構造を格段に強めさせた。かくして、70年代の対症療法的対応は対外経済摩擦を飛躍的に増大させ、そのツケは80年代、とりわけ85年以降の経済構造調整過程に回されたのである。したがってまた、80年代半ばからの日本経済の構造調整は、アメリカ経済のファンダメンタルの悪化とも相まって、そうした積み残し課題に対応するために、一層ラディカルなものとならざるをえなかったと言えよう。

- (2) 「経済構造調整政策」の意味と、その光に対する影として同政策の最初の試金石であり、また捨て石ともなった石炭政策の変化については、拙稿「炭鉱都市の『崩壊』と地域・自治体（1）」『経営と経済』69巻2号、1989年9月、111-113ページ、参照。
- (3) 経済企画庁調査局編『構造調整の進展する地域経済』大蔵省印刷局、1988年、199ページ。
- (4) 同上編『景気拡大が浸透した地域経済』大蔵省印刷局、1990年、28-9ページ。

- (5) 経済同友会『企業白書（1987年度版）』、5ページ。
- (6) 日本銀行「大型景気の下における企業経営動向について」『調査月報』41巻11号、1990年11月、2-30ページ。
- (7) 中村剛治郎「転換期の日本経済と地域経済」『地方財務』398号、1987年7月、8ページ。
- (8) 現代日本の巨大企業による社会的支配体制の契機となったのは、1960-70年代にかけての日本の労資関係の確立と言ってよい。通例、日本の労資関係として説明されるのは、①年功制、②終身雇用、③企業別組合という「三種の神器」である（牧野富夫編『日本的労資関係の変貌』大月書店、1991年、13ページ）。しかし、日本の労資関係の特徴は、単にそれにとどまらない。その特徴は、むしろそれらを前提としながら、企業への「貢献度」を昇進・昇給の条件として査定することによって労働者を不断の競争へとかりたてる労働者間競争の強度の組織化であり、もう1つは、企業間競争にうち勝つために生産性向上の邁進へと促迫される企業主義的な協調労働組合の主流化である（渡辺 治『豊かな社会』日本の構造』労働旬報社、1990年、第1章、参照）。高度成長による昇進・昇給の機会の増加が、この日本型企业社会の形成を支持したと言ってよい。とはいえ、日本型企业社会の形成と発展には、以下本文で指摘するように、日本的労資関係の成立だけでなく、それとも結びついて、企業都市の確立が大きく寄与していたことを見落しではならないであろう。

## 2. 「企業都市」の概念

### — 産業都市・企業都市・企業城下町 —

大企業の大規模事業所が立地しているような中小都市は、一般にしばしば「産業都市」とか、「工業都市」とか呼ばれる。立地する大企業が産業構成上、主として鉱工業から成り、かつ地域の産業構造がそれによって決定されることが多いからであろう。それでは、これまで特に定義を与えずに用いてきた「企業都市」とは一体何か。それは「産業（工業）都市」とどのような異同、連関にあるのか。そこで、まず「企業都市」の概念について、簡潔にはあれ検討し、定義しておきたい。

近代資本主義の都市は、典型的には産業資本が集積の利益や、資源、原燃料、労働力、市場などの有利な立地条件を求めて、資本と労働力の地域集積を進めた「工業都市」、あるいは「産業都市」として生成・発展してきた。島崎稔氏は、産業（工業）都市を産業構造の視角から、「重化学工業都市」、「繊維工業都市」、「その他の工業都市」に類型化し、資本主義の再生産構造とその段階的進展のうちに、軽工業都市から重化学工業都市への展開原理を見い出そうとされている。<sup>(1)</sup> また、中村精氏は、産業構造に加えて工業集積のあり方から、先端産業都市、工業集積都市地帯、コンビナート都市、企業城下町、地場産業都市の5つのタイプに類型化されている。<sup>(2)</sup> 両氏は重点の置き方と類型化の視角に明確な差異があるにもかかわらず、産業構造とその変化を重視する視角では共通性がある。資本主義の下での都市とその展開原理を、都市の産業構造とその発展から位置づける見方は、最も基底的な方法であろう。

しかし、それだけでは、産業都市や工業都市、とりわけわが国のそれを特徴づけるには不十分であると思う。なぜなら、単に地域における支配的な産業や産業構造の特色が産業都市のあり方を規定するだけでなく、同時にそれと関わって、その都市に存在する大企業ないし企業グループの独自のあり方が、すなわち、それらの企業の立地経営戦略や、中枢管理・R & D機能をその地域で果たす程度、都市環境に与える負荷の度合い、地域資源と社会資本に対する利用形態や専用度、さらに都市の管理機能に及ぼす影響の大きさ等が、その産業都市の特徴を大きく規定するからである。その点で、わが国の産業都市の多くは、「企業都市」とか「企業城下町」と呼びうる、大企業支配の、独特の政治経済的、社会的構造を特徴としてきたと思われる。<sup>(3)</sup>

戦後の地域開発は、コンビナートなど外来型開発を主流とし、工場分散と企業誘致を特徴としてきた。したがって、地域開発に関する多数の調査研究の多くは、多かれ少なかれ、そのような大企業の大規模事業所が立地した「企業都市」を対象としてきたのである。にもかかわらず、「企業都市」の概念規定が明示的になされるケースは比較的少なかったと言ってよい。その理由は、多くの場合、上述のような企業論的アプローチの重要性が必ずしも明確

に認識されていなかったことと同時に、「企業城下町」という、「企業都市」と類似の用語が、以前から代替的に用いられることが多かったからであろう。

もっとも、かつて和田八東氏は、「企業都市」を、都市分類の用語としては「それほど一般化したものではない」、としながらも、それを「地域における独占的大企業によって、経済的、社会的に支配されている地方都市」と定義し、豊田、日立、四日市、苫小牧、浜松、夕張、延岡など13市を例示された。<sup>(4)</sup> また、中瀬弘氏は、企業都市の概念を、「いわゆる『企業の城下町』といわれる都市を指し、多くの中小企業によってなりたつ地場産業を中心として形成される工業都市とか、複数の企業が立地して工業都市を形成するようなものは除き、特定の大企業を中心として、その系列、下請工場が存在し、このような特定グループの企業集団が地域社会に支配的影響を与えている都市」<sup>(5)</sup> とされている。ここでは、「企業都市」と「企業城下町」とは同義に使われている。さらに、羽田新・山下道子氏は、「企業都市」を、「特定企業の活動がその立地する地域社会の経済に決定的な影響力をもち、さらには政治的、場合によっては文化的などの諸関係においても同様な状況にある都市社会のことで、もっとも典型的なケースとしては巨大資本をバックにした独占的企業による地域社会に対する一方的な支配というタイプである。」<sup>(6)</sup> とし、英語の *company town* (会社町) と同義とされた。

一方、筆者は、かつて「企業城下町」について、次のように定義したことがある — 「『企業城下町』とは、地方工業化による地域開発の一典型として、巨大独占体の立地戦略に基づいて進出した単一または少数関連企業（事業所）によって、地域経済の根幹を握られている中小の地方企業都市のことである。企業都市においては、立地大企業の多くはモノカルチャー的に地域経済を支配し、これをテコとして、地域の労働力、土地・水等の資源、環境から、多くの場合地域社会にまで専一的な支配をおよぼし、地方自治体の行財政をも従属させている。」<sup>(7)</sup> と。

この定義は、大企業の垂直的地域間分業の立地戦略に基づいて、その単一大事業所がしばしば系列の少数関連企業グループをも伴って立地していることを想定していた。こうした城主企業グループによって地域経済がその根幹

を握られ外部コントロールを余儀なくされているような、かつそれだけではなく、地域資源や環境、社会資本に対する大企業の利用独占（「地域独占」）が行われ、その基礎の上に地域社会と住民に対する、さらには上部構造である自治体行財政に対する「地域支配」がなされているような中小の企業都市をもって、「企業城下町」という概念規定を与えたのである。もっとも、この定義中では、「企業都市」という用語を使いながら、それと「企業城下町」との異同・関連については、必ずしも明示してはいなかった。

近年、遠藤宏一氏は、和田氏や筆者らの定義を検討し、「企業都市」と「企業城下町」とは、「現実の都市社会の実態からみればほぼ同義のものであっても、概念的には区別されるべきではないか」と問題を提起された。すなわち、『企業都市』とは公権力によってその地域に集積された社会資本や公共サービス、その管理のもとにおかれている土地・水などの地域資源を特定の大企業が利用独占することによって『地域独占利潤』を取得している（その帰結として生産・所得・財産等の地域経済に圧倒的な地位を占める）ような都市としてとらえ、さらに『企業城下町』とは、このような物質的・経済的条件の上になつて、政治・社会・文化・イデオロギー等の上部構造面まで含めて地域社会を大企業が掌握（いわゆる「地域支配」）しているような都市<sup>(8)</sup>として捉えようとする。そしてこのような概念区別が必要となる理由として、革新自治体時代の長崎県香焼町<sup>こうやぎちやう</sup>のように、「企業都市」ではあっても、必ずしも「企業城下町」とは言えない事実があること、また現在の急激な産業構造転換のもとで、大企業が地域から撤退するのを阻止し、その民主的活用を図るような地域政策が不可欠になっていること、をあげている。

確かに、かつての香焼町や川崎市のように、企業都市でありながら、革新首長を擁する自治体は、少数ではあるが存在する。今日、こうした「企業都市」革新自治体の対大企業、国・県、住民との諸関係を総括し、その限界と意味を理論的・政策的に教訓として深化させることは、紛れもなく重要である。<sup>(9)</sup>また、構造調整による大企業のリストラクチャリングのもとで、地域経済の衰退や再編の大波を被っている企業都市を、外部コントロールから解放し、大企業行動を民主的に誘導、調整する自治能力の発展は不可欠となっ

ている。その意味で、今日の現実に照らして、遠藤氏の問題提起は十分評価されなければならない。

しかし、そうした評価をした上で、なお、用語法としての同氏の「企業都市」と「企業城下町」には、基本的な疑問を否定できない。遠藤氏によれば、「企業都市」とは、社会資本や公共サービス、また地域資源を特定の大企業が利用独占し、それによって「地域独占利潤」を取得しているような都市であり、その上に、政治・文化・イデオロギー等まで含めて地域社会を大企業が掌握（「地域支配」）している都市が「企業城下町」であった。要約すれば、「企業都市」＝「地域独占」都市、「企業城下町」＝「地域独占」・「地域支配」都市、と言ってよいであろう。

確かに、概念としては、「地域独占」と「地域支配」は相対的に区別しうるし、また区別されねばならない。前者は地域のインフラストラクチャーに対する大企業の利用独占を指し、後者は政治的上部構造や地域社会と住民自身への大企業による政治的、社会的支配を問題にしているからである。しかし、都市自身のあり方としては、そうではないであろう。「地域独占」を果たし、それを持続させるためにも、また都市問題とそれに起因する住民運動に対応するためにも、今日、「地域支配」は大企業にとって不可欠であり、逆に後者の「地域支配」の確立は、前者の「地域独占（利潤）」の再生産を保証するからである。「地域独占」と「地域支配」こそは、大企業の立地した産業都市を、「企業都市」として特徴づける相互に不可分な二要素に他ならない。遠藤氏のように、大企業の「地域支配」から全く解放された「地域独占」のみの都市＝「企業都市」というのはありえないのではないか。なぜなら、「地域支配」からの解放は、「地域独占」の解消、少なくとも過渡的にはその緩和の拡大に向けて展開されざるを得ないからである。また反対に大企業は、地域独占利潤の取得という目的のためには、「地域支配」への強い内的要求と指向を実現させようとするからである。事実、例えば革新自治体時代の香焼町は、革新町長を擁して、現行諸制度の枠内であれ、大企業の「地域独占」を極力コントロールする諸政策を実施し、成果をあげてきたが、反面、そうであればこそ、立地した大企業体は地域の草の根保守主義をも包摂

して、不断に、軟弱な「地域支配」の完全回復を模索してきたのであって、それは「地域独占」だけがあって、「地域支配」はないというような状態ではなく、むしろもっとダイナミックなものであった。そこにあったのは、「地域独占」と「地域支配」という企業都市の両要素の結合強化（「企業都市」の復活）か、分断止揚（脱「企業都市」）かをめぐる、大企業体と現代的な地方自治（革新自治体・住民）との対抗であり、その意味で、当時の香焼町は半「企業都市」とでも呼ぶべき状態にあったと思われる。このように考えてくれば、遠藤氏の「企業都市」＝「地域独占」都市規定は概念規定として必ずしも妥当なものではなく、むしろ「地域独占」と「地域支配」とを総合した同氏の「企業城下町」規定こそが、「企業都市」の内容に相応しいと言うことができよう。

以上に検討してきたことを要約すれば、「企業都市」とは、単なる産業都市や工業都市にとどまらず、独占資本の立地戦略に基づいて進出している単一または少数の独占の大企業が、系列や下請企業群を編成しつつ地域経済の根幹を掌握し、公権力体により供給される社会資本や公共サービス、またその管理下にある地域稀少資源や財政を利用独占（「地域独占」）して「地域独占利潤」を取得しながら、自然的・社会的環境に大きな負荷を及ぼし、かつ地域の社会的、文化的、意識的側面から、上部構造である自治体行財政の政治的側面に至るまで、地域社会と住民生活の全面にわたって重大な支配力を行使（「地域支配」）しているような産業（工業）都市である。今日、企業都市における現代的な地方自治の発展は、「企業都市」としてのリストラクチャリングか、脱「企業都市」かをめぐる転回基軸をなしていると言えよう。

「企業都市」の概念が以上のようなものであるとして、では「企業城下町」とは一体何か。それはいかに規定され、かつ「企業都市」とどのように関わるのであろうか。

従来、「企業城下町」という用語も、厳密に概念規定がなされることは少なかったように思われる。この用語は本来、近代資本主義の「鉱工業の発達過程で、ある企業の発展とともに都市が形成されたことによって、その企業が地域社会に対して政治的、経済的、社会的に大きな影響力をもっている」

ような都市を、「封建領主が居城を構えた地域に、家臣団をはじめとして商家・職人が集住して城下町ができあがったこと」<sup>(10)</sup>との類比で表現したものである。したがって、近世の城下町が領主一族とその家臣団を中心に支配構成されていたように、「企業城下町」は単一の大企業とその系列の少数関連企業グループや下請企業群を中心に編成されている。管見によれば、明示的であれ例示的であれ、従来「企業城下町」と言われる場合は、ほとんどがこの用語法に依っている。すなわち、支配的な地域独占企業が唯一つか、あるいはこれと関連企業群とから成る企業都市こそが、「企業城下町」なのである。「企業城下町」とは、「単一型企業都市」の比喩的別称に他ならない。これに対して、産業開発の進展に伴って、コンビナート都市や大都市周辺の工業都市では、支配的資本が複数のものから成る「複合型企業都市」が存在する。単一型と複合型では、同じ企業都市とは言っても、地域経済へのインパクトや、地域独占・地域支配のあり方に、多かれ少なかれ相違が生じることも少なくない。従って、両者は相対的には区別されるべきであり、複合型企業都市は企業都市ではあっても、一般的に「企業城下町」とは呼び得ないと言えよう。

以上の検討をふまえて、企業都市の特徴と構造を明らかにすることから入っていこう。

[注]

- (1) 島崎 稔「戦後日本の都市類型化の試み」『中央大学90周年記念論文集・文学部』1975年9月、121-62ページ。同「戦後日本の経済=社会と重化学工業都市」(島崎 稔・安原 茂編『重化学工業都市の構造分析』東京大学出版会、1987年)、2-9ページ。なお、島崎氏は、工業都市における軽工業都市から重化学工業都市への展開だけではなく、工業都市から管理機能都市(行政都市)への発展を展望されている(島崎 稔編『現代日本の都市と農村』大月書店、1978年、23-30ページ。)
- (2) 中村 精「産業構造の変化と都市の対応」『都市問題』70巻6号、1979年6月、19-21ページ。
- (3) 近年、欧米の地域経済論についても、多国籍企業化の段階で、企業論的アプローチや

構造アプローチの重要性が認識されるようになってきた（例えば、企業空間システム論や構造主義的空間アプローチ等の紹介と批評については、松岡俊二「地域経済研究への企業論的アプローチについて」『財政学研究』10号、1985年5月、46-59ページ。中村剛治郎「地域経済学の潮流」《宮本憲一・横田茂・中村剛治郎編『地域経済学』有斐閣、1990年》、161-77ページ。松橋公治「地域構造論と構造アプローチ」《矢田俊文編『地域構造の理論』ミネルヴァ書房、1990年》、41-51ページ。富樫幸一「地域構造論と企業の地理学」《同上書》、52-62ページ、参照。）。しかし、生産工程ごとの求心的垂直的地域間分業を基本とする日本資本主義の地域構造のもとでは、企業論的アプローチはもともと不可欠であったと言ってよい。もっとも、そのことは産業構造論的なアプローチが不用とか誤まりとか言うのではなく、むしろ両者のアプローチは相互補完関係にあるとすべきであろう。とはいえ、日本の場合には、とりわけ企業論的アプローチが重視されるべきことは、行論に示す如くである。

- (4) 和田八束「企業都市の性格と地域経済」『都市問題研究』18巻6号、1966年6月、28-9ページ。
- (5) 中瀬 弘「企業都市の実態と問題」『都市問題』65巻2号、1974年2月、4ページ。
- (6) 羽田 新・山下道子「問題の所在」(館 逸雄編『巨大企業の進出と住民生活』東京大学出版会、1981年)、5ページ。
- (7) 拙稿「『企業城下町』における地域自治の発展と自治体行財政(上)」『経営と経済』64巻4号、1985年3月、2ページ。
- (8) 遠藤宏一「『日本型企业社会』と『企業都市』研究」(都丸泰助・窪田暁子・遠藤宏一編『トヨタと地域社会』大月書店、1987年)、21ページ。
- (9) 前掲、拙稿(注7)は、まさにそのような問題意識のもとにまとめた試論に他ならない。なお、香焼町の生活・福祉施策を含め、かつその後の展開まで分析したものとして、拙稿「企業都市における地方自治の発展と行財政」(長崎県の経済と財政編集委員会編『長崎県の経済と財政(下)』長崎県地方自治研究センター、1988年)、参照。
- (10) 佐藤守弘「企業城下町」(下中邦彦編『平凡社大百科事典』、第3巻、平凡社、1985年)、1200-1ページ。

なお、板倉勝高氏は、「企業城下町」という用語は、「大宅社一が岐阜県神岡町についていったのがはじまりと思う」と指摘されている(同『日本工業の地域システム』大明堂、1988年、237ページ)。

### 3. 企業都市の特徴と構造

大企業の大規模事業所が立地している産業都市は、一般にわが国においては「企業都市」という、他の都市にはみられない独特の経済的、社会的構造をとっている。その結果、企業都市における地方自治のあり方は、特有の偏倚をもって現れざるを得ない。こうした日本の企業都市の構造的特徴は、他の先進諸国には見られない固有のしくみと特質である。企業都市の特質については概念の検討の際にも簡単にふれたが、ここでは、企業都市のもつ特殊な構造的特色を、現代的な地方自治を解明する視点から明らかにしよう。

#### (1) 企業都市の経済的特質

企業都市の特質の第1は、産業都市や工業都市から企業都市を区別する質的特徴として、資本の立地戦略に基づいて進出した単一または少数の独占的大企業が、都市経済の中核を支配していることに起因している。つまり、「企業都市」は、同じく工業都市ではあっても、例えば、輪島市（石川県）、大川市（福岡県）、有田町（佐賀県）のような、多数の中小企業によって成り立つ「地場産業都市」とは、明らかに異なる地域経済の特質をもっている。後者の産業は、総じて資本力、加工度、付加価値生産性、成長性が相対的に低いとはいえ、集団立地して産地を形成しており、当該都市に本社・経済上部機能を持ち、経済的余剰は地元で再投資され、地域内に多角的な関連産業の集積する可能性を有している。また、一般に労働集約的で相対的に雇用効果が大きく、地域の資源や伝統技術を活用して地域環境や第1次産業と共存していることが多い。さらに、多くは生活密着型の身近な消費財生産を行い、独特の地域文化の創造を担っている。<sup>(1)</sup>

これとは対照的に、企業都市の経済の場合には、多くの立地大企業は大都市圏のそれと垂直的分業関係にある。その結果、大都市の本社・経済上部機能による外部コントロールを受け、経済的余剰は本社に吸収されて新たな戦略部門に再投資されるため、地元には僅かしか還流せず、域内経済循環は相対的に小さい。例外的に本社機能を地元で有している場合でも、他の上部諸

機能は大都市に集中していることが多く、欧米の産業首都のように、流通、金融、事業所サービスに至る多面的な域内分業の展開には乏しいと言えよう。

例えば、表1は、製造業における本社機能等に起因する所得移転を示しているが、大企業の企業内地域間分業に基づいて立地した全国各地の事業所からの所得は、トータルとしては全て関東に吸収移転される。しかも、それは関東一円ではなく、東京への所得移転額が関東のそれよりはるかに大きいことにみられるように、実は関東分をも含めて東京の本社に吸収され、次の

表1 製造業の本社機能等による所得移転 (単位：10億円)

	1975	77	79	80	81	82	83
北海道	△13	△1	42	△25	14	31	△7
東北	0	△39	△98	△109	△146	△68	△137
関東	1,317	1,776	2,539	2,511	2,914	3,271	3,419
北陸	△122	△167	△280	△314	△295	△251	△255
東海	△453	△675	△681	△542	△937	△1,125	△1,422
近畿	△365	△388	△798	△803	△812	△959	△680
中国	△283	△292	△491	△518	△387	△603	△603
四国	△63	△44	△53	△43	△56	△24	△74
九州	△17	△172	△181	△205	△295	△272	△240
全国計	0	0	0	0	0	0	0
東京	2,098	2,795	3,802	4,039	4,617	4,862	5,242
愛知	17	△28	96	315	62	△116	△105
大阪	11	△15	△217	△254	△171	△263	△141

(注) (1) 経済企画庁「県民経済計算年報」、通産省「工業統計表」により作成。

(2) 工業統計による製造業付加価値額から工業統計出荷額に間接費比率をかけたものを引くと工業統計から算出した純生産額になるが、この全国計の数字を県民所得統計による製造業純生産額に修正する。県民所得統計による純生産額から工業統計から出した製造業純生産額を引いたものをその地域での所得移転とした。なお、間接費比率は1975年の数字(経済企画庁国民所得部資料)を使用。

(資料) 経済企画庁調査局編『円高を乗り越え新たな発展をめざす地域経済』大蔵省印刷局、1987年、181ページ。

戦略的投資へと充当されているのである。加えて近年、大阪からだけではなく、自動車産業の本社機能を擁する愛知からも流出が増大し、他方、東京への所得流入が一段と拡大しているように、東京への本社機能の一極集中は顕著となっている。

また、一般に企業都市の経済は、域内に川上から川下にまで至る迂回生産の長い連鎖や高次の複雑な産業連関を生み出すことができず、現場都市、分工場都市としての性格が強い。それは、産業都市としても地域経済発展の大きな限界を表している。さらに、技術革新が急速で資本集約的な産業が多いために、技術集積の地域への波及効果や雇用効果は見かけほど大きくはない。対照的に、地域の資源や環境への負荷は大きく、独自の文化形成には乏しいと言えよう。

資源・環境に対する高負荷にもかかわらず、地域への経済効果が乏しいことは、資源大量消費型の鉄鋼や石油・石化など素材供給型重化学コンビナートで典型的に示されることが、これまでも明らかにされている。しかし同様の傾向は、素材型産業だけではなく、造船業のように比較的労働集約的な組立型産業においても明らかにみられる。表2は、1970年代初頭に、全国最初の100万tドックを擁し、三菱重工業の最大最新鋭の造船拠点として建設された同長崎造船所香焼工場の、長崎県下全工業に占める寄与度である。立地した香焼工場とその関連事業所数は10、県下の0.3%にすぎない。しかし、敷地面積では18%に達する。水の使用量は組立型産業であることに加えて再生利用や海水の利用があるので7%と少なめだが、電力使用量は12%を占める。これに対して地域への経済効果は相対的に乏しい。すなわち、組立型産業の中ではとび抜けて労働集約的といわれる造船業だが、従業者数では5%、現金給与総額でも7%にすぎない。しかし付加価値額では9%であるから、企業収益率は明らかに県平均より大きい。仮に敷地面積をもとに資源活用度をみると、県平均を100として、製造品出荷額でこそ81だが、付加価値額では51、現金給与総額では40、従業者数では28と著しく低く、資源の経済的活用性という点ではきわめて非効率となっていることがわかるであろう。<sup>(2)</sup>

表2 三菱重工業長崎造船所香焼工場の長崎県下製造業に占める割合

		(A)三菱・香焼 (含関連事業所)	(B)長崎県 総数	(A) (B)	資源 利用率
① 事業所数	箇所	10	3,014	0.3%	—
② 従業者数	人	3,815	77,028	5.0	28.2
③ 現金給与総額	億円	134	1,914	7.0	39.9
④ 付加価値額	億円	374	4,142	9.0	51.4
⑤ 製造品出荷額	億円	1,425	10,028	14.2	80.9
⑥ 敷地面積	ha	146	831	17.6	
⑦ 水道使用量	m <sup>3</sup> /日	1,500	21,000	7.1	
⑧ 使用電力量	百万円	1,360	11,200	12.1	

(注) (1) 事業所は従業者30人以上。1982年。

(2) 資源利用率 = [(A)欄の敷地面積当りの各計数] ÷ [(B)欄の敷地面積当りの各計数] × 100

(資料) 長崎県統計課『長崎県の工業 (工業統計調査結果表)』, 1982年。香焼町調べ。

## (2) 企業都市の地域独占・地域問題と「地域独占利潤」

特質の第2は、公共部門によって地域的に供給される道路、港湾、工業用水のような社会資本や公共サービス、また土地・水・労働力などの地域稀少資源や財政に対して、「地域独占」と呼ばれるように、大企業による利用独占と地域独占利潤の取得が生じ、その結果、他の住民に向けられるはずの社会資本や公共サービスが節約され、資源の浪費と不正な利用が起きて公害などの集積不利益や都市問題が拡大しやすいことである。

戦後日本の重化学工業化の過程では、表3のように、海外からの原材料の搬入と製品輸出に有利で、埋め立て地などの工業用地や工業用水が確保でき、背後に大都市が存在して巨大な消費地を有する、三大工業地帯とその周辺部（太平洋ベルト地帯）に、資源浪費・環境破壊型の産業が集中した。その過程で明らかになったことは、今日では生産の社会化が最高度に発展して生産資本と社会資本とが不可分に結合し、社会資本とそのサービスなしには資本の再生産が不可能になったことである。宮本憲一氏は、独占体が地域に固着

表3 圏域別の産業集中の状況

(単位：億円，%)

	全 国 (億円)	大都市圏(A) (%)	大都市周辺圏(B) (%)	(A)+(B) (%)	地方圏 (%)
鉄 鋼	173,349	57.0	33.9	90.9	9.1
石油(石炭)製品	136,019	55.7	29.8	85.5	14.5
化学工業製品	201,860	55.2	32.4	87.7	12.3
金 属 製 品	122,165	57.9	21.9	79.7	20.3
一 般 機 械	226,190	58.1	24.8	82.9	17.1
電 気 機 器	391,410	53.9	25.4	79.3	20.7
輸 送 機 器	323,248	63.6	29.5	93.1	6.9

(注) (1) 産業別工場出荷額 (億円, 1984年)。%は全国を100としたシェア。

(2) 大都市圏：埼玉，千葉，東京，神奈川，愛知，三重，京都，大阪，兵庫の都府県。

大都市周辺圏：福島，茨城，栃木，群馬，静岡，滋賀，奈良，和歌山，岡山，広島，山口，福岡，大分の諸県。

地方圏：大都市圏，大都市周辺圏以外の道県。

(資料) 通商産業省『工業統計表 (1984年版)』より作成。

した社会資本を利用独占する現象を、生産の集中集積との連関で「地域独占」と名づけ、それに起因する特別利益を「地域独占利潤」として把握されたが、戦後の地域開発の代表であるコンビナートでは、そのことは典型的に現れた。そのほとんどは、例えば君津，四日市，水島（倉敷市），大分のように企業都市を形成し、社会資本ことに一般生産手段は、多数の企業や住民によって共同利用される一般的条件から、特定の独占体のための特殊的条件に性格を変化させてしまっている。

地方自治体の行政には権力的な行政他にサービスの行政の広い分野があり、住民は一般にそれから何らかの利益を受けている。その結果、地方税原則の特性の1つとして、受益に応じた負担の必要性（応益性）がしばしば主張されてきた。<sup>(4)</sup> そうであるとすれば、大企業がその地域の公権力体から供給される社会資本やサービスを利用独占することによって取得する地域独占利潤は、専らその唯一の受益者である立地大企業から、享受した利益に応じて

税負担されるべきだと言うことになろう。だが、事実はそのようになっていない。先行的事例研究によれば、表4のように、コンビナート建設に伴う財政収支のバランス・シートはかなりルーズに見ても、いずれのケースでも大幅な赤

表4 工業地帯建設に伴う財政収支バランス

(単位: 億円, %)

		基盤整備投資額	税 増 収 額	資金回収額	(B + C) - A
		(A)	(B)	(C)	
(1) 堺・ 泉北	国	931 ( 35) 142 ( 35) %	524 ( 43) %	-	△549
	府	1,543 ( 56) 155 ( 56)	255 ( 21)	782	△661
	市	11 ( 9) 271 ( 9)	438 ( 36)	-	156
	合計	3,053(100)	1,217(100)	782	△1,054
(2) 富山・ 高岡	国	289 ( 30)	63 ( 29)	-	△226
	県	650 ( 68)	78 ( 36)	250	△322
	市	19 ( 2)	77 ( 35)	-	59
	合計	957(100)	218(100)	250	△489
(3) 大 分	県	725	88	497	△227
	市	361	141	174	△188
	合計	1,086	229	671	△415

- (注) (1) ①(A)の資金負担区分には、道路、生活関連投資など一部に推計を含む。なお(A)欄の上段は産業基盤投資、下段は生活関連投資(推計)である。②税増収の国(法人税)の分については、立地企業の堺・泉北地区立地工場分として、法人府民税収から逆算したもの。府とあるは大阪府、市は堺市・高石市など。1961-74年度累計。
- (2) 市とあるは、新湊、高岡両市のことで数字は合計したもの。税増収の国欄は、国税(法人税)で、新湊、高岡両市民税から各年度の税率をもとに逆算、各工場の均等割分も含めて計算しているため、実際より高目に出る。資金回収額は富山県土地対策課と港湾課の調べに、企業局調べをもとにあん分計算したものの合計。1970-80年度累計。
- (3) 県税の増収額は、1964-73年度、県の投資額は1964-74年度。市税の増収額と投資額は1964-75年度。

(資料) (1)は遠藤宏一『地域開発の財政学』大月書店、1985年、69ページ。(2)は北日本新聞社編集局編『幻の繁栄 新産都市二十年の決算』勁草書房、1984年、211ページ。(3)は奥田宏司「大分新産都と大分県・市財政」『研究所報(大分大学経済研究所)』12号、1978年4月、18、26ページ。

字である。工業地帯の造成において第一線の事業主体の中心は府県であるが、その府県で税収が伸びず、いずれも最大のマイナスとなっている。

もっとも、堺・泉北コンビナートの場合、国と府は赤字だが地元各市は合計156億円の黒字となっている。しかし、70年代以降、コンビナートに起因する公害対策費の伸びが著しくそれが次第に財政を圧迫する要因になっている。<sup>(5)</sup> しかも、造成事業は、表5のように、一般に府県主体の生産関連公共投資から、次第に、市町村主体の生活関連投資へと比重を移す傾向が強いから、自治体の負担はそれだけ後年度に増大を招きやすいのである。とはいえ、表4でみる限り、新産業都市の富山・高岡地区についても、同じように国と県

表5 主要新産業都市・工業整備特別地域の施設整備の実績 (単位：億円、%)

計 画		第1次基本計画 (1964-75年度)			第2次基本計画 (1976-80年度)			第3次基本計画 (1980-85年度)		
		投 資 実績額	構成比(%)		投 資 実績額	構成比(%)		投 資 実績額	構成比(%)	
			生産 関連	生活 関連		生産 関連	生活 関連		生産 関連	生活 関連
地 区		(名目)	(名目)	(名目)	(名目)	(名目)	(名目)	(名目)	(名目)	(名目)
新 産 地 区	富山・高岡	4,094	66	34	5,718	48	52	7,699	43	57
	岡山県南	6,994	51	49	7,473	40	60	8,469	35	65
	東 予	2,124	69	32	3,715	44	56	4,019	39	62
	大 分	3,322	64	36	5,248	40	60	5,400	37	63
	日向・延岡	1,676	56	44	1,795	51	49	1,803	46	54
	不知火・有明・大牟田	6,042	54	46	9,014	36	64	10,984	36	64
合計(その他共)		71,766	55	45	98,247	41	59	119,615	39	61
工 特 地 区	鹿 島	2,953	77	23	2,313	40	60	2,160	36	64
	播 磨	9,650	54	46	11,421	33	67	13,742	26	74
	備 後	4,704	60	41	5,008	36	65	5,866	37	64
	周 南	2,191	60	41	3,908	45	55	4,245	41	59
合計(その他共)		26,606	61	39	33,494	34	66	39,385	30	70

(注) 新産地区の合計欄は、新産業都市15地区全部の合計額。工特地区も同様に6地区全部の合計額。

(資料) 国土庁地方振興局編『地方産業拠点の新たな発展を目指して — 第4次新産・工特建設整備基本計画』大蔵省印刷局、1987年、350-1ページより作成。

の収支はマイナスだが市はプラスのように見える。しかし、富山・高岡のケースでは、堺・泉北とは異なって、生活基盤投資は計上されていない。<sup>(6)</sup>生活基盤投資が算入されれば市もマイナスになる可能性は高い。そのことを明瞭に推察させるのは、「新産業都市の優等生」といわれる表4の大分地区のケースである。大分の場合、国レベルの推計はないが、大分県と同様に大分市も188億円のマイナスを計上して市財政を圧迫している。逆にその分だけ、立地した大企業は地域独占利潤を未払いのまま享受したということに他ならない。しかし、その結果は、自治体財政支出の重点が公共投資に重点化されるばかりではなく、いきおい地域開発関係に偏重し、他の住民生活にまわるはずの生活環境施設やサービスの整備は立ち遅れた。そのうえ未払いの地域独占利潤によって地方財政を圧迫される分、二重に住民生活の困難は増大せざるをえないのである。

いまのように、独占体による地域の社会資本とサービスの利用独占から生じる利益を地域独占利潤の第1形態とすれば、大企業の立地や経営に伴う公・災害などの集積の不利益や生活関連投資の不充足から発生する都市問題のような社会的損失を、住民や自治体に転嫁することから生じる利益は、地域独占利潤の第2形態と言ってよいであろう。社会的損失の中には、人命や再生不能の環境破壊のような不可逆的な絶対的損失を含むので、事前の予防が不可欠である。社会的損失の予防費用はその意味では積極的意義を持っている。とはいえ、企業活動に起因して生じる社会的コストである以上、その費用負担は原因者である企業が当然支払うべきものであろう。しかし、周知のように企業はしばしばそうした社会的責任をとらぬまま予防費用を節約し、その結果、四大公害に象徴されるように、人命・健康の損傷、環境破壊を含む重大な絶対的損失を発生させてきたのである。絶対的損失は人命のように再生は不可能であるから、本来経済計算にはなじまない。とはいえ、そのまま放置されたのでは、被害者や被害地域は全く救われぬ。したがって、原因者の社会的責任がそれによって全て免責されるわけではないとしても、少なくとも事後的に、損失に対する十分な貨幣的補償が社会的費用に算入され、原因者により費用負担されることは不可欠なのである。

社会的損失のうち絶対的損失以外の再生可能の相対的損失については、技術上の困難はあっても、経済計算は一般に可能であるから、社会的費用に算入できる。今日のような経済構造調整の時代には、高度成長期のように企業の立地や運営に伴う社会的費用以外に、むしろ立地企業の撤退や縮小・「合理化」に伴う社会的費用が問題となろう。例えば、1985年のG5の後、「前川レポート」による構造調整政策の最初の犠牲になった長崎県高島町の三菱・高島炭鉱の閉山（1986年11月）の場合には、喪失した地域の賃金所得だけでも、年約72億円になる。もし、仮にこれを4%の割引率で資本還元すれば、1,800億円の賃金元本が地域から失われたことになる。また、高島炭鉱は今後最低30年間は採鉱可能と言われていたから、累計では2,160億円に達する<sup>(7)</sup>。そのほか人口流出によって遊休化した住宅や土地の損害、残された住民の病院等の共同消費の悪化と負担増など、社会的費用が全て算定できれば、その総額ははるかに大きなものとなる<sup>(8)</sup>。

地域独占利潤の第3形態は、租税や受益者負担金などの特別の減免措置や、補助金・助成金の交付によるものである。課税の減免措置には、①全国一律の法人税法や租税特別措置法による地方への減額の影響、②新産業都市やテクノポリスなど地域開発に関わる特別立法による減免税措置の他に、③自治体が自ら企業誘致条例などによって行う減免税がある。③の場合には、3年ないし5年間の固定資産税の免除等がもりこまれるケースが多い。しかし、近年の激しい産業構造の変化のもとで、技術革新のテンポは急速である。ことにハイテク技術を駆使する先端産業の場合には、減価償却の期間は短く、その間の免税によって税収額の7～8割が失われてしまう<sup>(9)</sup>。もっとも現行制度では、この免税分は地方交付税によって補填され、自治体の財政収入は調整財源で埋められることになっている。とはいえ、この種の大企業へのタックス・イックスペンディチャーは、その財源が地方税から地方交付税による調整財源へ振り替わっただけで、むしろこうした肩代わり制度は、大企業優遇措置へと自治体を誘導させるための特殊な財政措置となっているといえよう。

### (3) 企業都市と地域支配

企業都市の特質の第3は、巨大企業体が地域経済にとどまらず地域政治においても支配的影響力をもち、また住民の社会生活、社会組織の形成や地域構造の展開など、地域社会にも深いインパクトを及ぼし、それらと重なり合いながら、地域住民の文化やイデオロギー面にまで地域支配を浸透させていることである。

企業都市においては、大企業および関連企業の労働者とその家族の割合は極めて高い。しかし、単純にそのことが企業の地域支配の理由ではないであろう。企業にとっては差し当たり工場内部における経営管理が問題だからである。では、巨大企業体の地域支配の根拠は何であろうか。結論的に言えば、大企業の地域支配は、①都市のインフラストラクチャーを地域独占し、地域独占利潤の取得を政治的・社会的に保証すること、②企業経営から生じる既存または予想される地域内の矛盾や軋轢、とりわけ公害や都市問題の発生・拡大に起因するフリクションを緩和または予防すること、③企業内における労働者の労務管理や下請企業管理を徹底させるべく地域生活管理や地域社会管理を強め、同時に域内の企業社会的安定装置として利用すること、等のために必然的に要求されるのである。

大企業による地域支配の最高の形態は、地域社会の総括者である地方自治体の政治的、行政的機構に介入し、その決定や運営過程に支配的影響力を及ぼすことであろう。こうした傾向はすでに戦前においても見られるが、戦後の際立った特徴は、企業が直接自ら息のかかった首長や議員を代表として送り出す形態から、1960年代以降になると、次第に協調的労働組合により推薦を受けた労資一体の企業ぐるみ選挙によって、ヨリ間接的に代理人を出す方式へと変化してきたことである。それは限界をもちながらも、戦後政治制度の民主的発展をふまえた、企業による地域支配の新しい、一層高度化された日本的形態といつてよいであろう。

例えば、東海市は、東海製鉄(後の新日本製鉄名古屋製鉄所)の立地(1961年操業開始)を契機に、2町の合併で誕生した企業都市であるが、造成した南部臨海工業地帯(市域の25%)を中心に、新日鉄のほか大同特殊鋼、愛知

製鋼、その他の関連企業が進出し、1960-70年の間に、人口は3.2→8.4万人へと2.6倍に急増した。<sup>(10)</sup>この鉄鋼大企業の進出は、地域を農村から重化学工業都市へと急激に変貌させた（産業別就業人口は、1955-70年の間に、第1次産業が36.4→7.7%と激減する一方、第2次産業は36.8→57.7%へと急増した）。同時に、鉄鋼独占体の公害防止対策の欠如によって、SO<sub>x</sub>や粉塵などによる大気汚染が進み、公害が発生した。さらに、急激な人口増に対応して、保育所、小・中学校、街路、上水道などへの膨大な先行投資を余儀無くされたにもかかわらず生活環境の整備が遅れ、1968年には小学校の授業を公民館でせざるをえない事態さえ現れる。こうして地方財政支出が著増する一方、税収は固定資産税の免除等のために伸びず、著しい財政窮乏をきたすに至った。このような地域の変貌を背景として合併が促進され、1969年に東海市は誕生したのである。

以上のような事態は、東海市に限らず、むしろわが国の戦後地域開発の1つの典型例にすぎない。合併は、進出大企業によって惹起された公害や地域問題と、それに伴う膨大な行財政需要に対応する財政「合理化」や行財政の枠組みを生み出すためのものであった。問題は、大企業の進出と拡大に伴って地域の政治社会構造が大きく変容し、大企業による市政の掌握が進められたことである。新日鉄などの大企業の労働組合は、既に合併以前の1967年には統一地方選挙に組織内候補者を立て、複数当選を実現させていた。合併後、これら鉄鋼労組から推薦をうけ労資一体の企業ぐるみ選挙で選出された議員は市友会と言う会派を結成する。これに対して、農・商工業者からなる地元出身の地域選出保守系議員は緑水クラブという会派を結成した。その後の会派別当選者の推移は、表6にみるように、一部批判勢力の台頭はあるものの、両会派が支配的地位を占め、その中では緑水クラブの逡減と市友会の地位の相対的上昇を示している。しかし、両会派は結成以来、特別の利害に反しない限り緊密な友好関係を保ち、市行政の最高責任者である市長の当落を左右するほど、市政に決定的影響力を行使し続けてきた。こうしたなかでは、市長の自立性は弱くならざるをえない。

企業都市の地域支配は、以上のように、自治体の政治的行政的上部構造を

表6 東海市の会派別当選者の推移と出身階層

(単位:人,%)

会派	1970. 3	1978. 3	1986. 3	職 業 (1986. 3)					鉄鋼企業 出身議員
				農業	会社員	自営業	団体職員	無職	
緑水クラブ	18( 52.9%)	17( 47.2%)	11( 34.4%)	6	2	3			
市友会	11( 32.4)	10( 27.8)	11( 34.4)		10			1	11
公明党	2( 5.9)	2( 5.6)	4( 12.5)		1	1		2	1
社会党	1( 2.9)	2( 5.6)	2( 6.3)				2		1
共産党	1( 2.9)	3( 8.3)	2( 6.3)						1
民社党	0( -)	1( 2.8)	0( -)		1			1	
無所属	1( 2.9)	1( 2.8)	2( 6.3)	2					
合 計	34(100)	36(100)	32(100)	8	14	4	2	4	14

(注) (1) 1978年3月の選挙は無投票。

(2) 1986年3月選挙の市友会11名のうち、7名は新日鉄(うち1名は下請組合の新日鉄関連協)、3名は愛知製鋼(うち1名は退職者)、1名は大同特殊鋼の社員。

(資料) 大坂 健『都市財政構造の変容』東京市政調査会、1991年、82ページ、より一部加工。

掌握することを最高かつ最終の形態とする。だが、それだけではない。地域支配は、むしろより基底的には、労資一体となって、大企業と関連会社の従業員を母体とする住民組織を編成し、地域に企業社会の利益とイデオロギーを貫徹する住民世論の形成へとすすもうとする。地域社会と住民個人の、企業社会への組織的包摂こそが、企業による地域支配のもっとも確かな基盤であるからに他ならない。東海市では1973年に、新日鉄など鉄鋼関連企業労組を中核として東海市地域労働組合連絡協議会(市労協、22組合 13,470名、全市組合員の81%を占める、1976年)が結成された。市労協は、市長や行政側との懇談会、市の各種委員会への委員の派遣、ボランティア活動などを行っている。地域労働運動は、労資協調路線をとる鉄鋼労組に主導され、巨大企業による間接的な地域支配のための住民組織化と企業ぐるみ選挙の先兵になっていると言ってよいであろう。

これに対して、大企業と労組が直接一体化して、地域社会と住民の組織化

による地域支配を貫徹させているという点で際立っているのは、日本最大の売上高と高収益率を誇るトヨタの企業城下町・豊田都市圏に他ならない。東海市と同じように豊田市の場合にも、自治体の政治的上部構造はトヨタ独占体によって支配されてきた。すなわち、「数人のトヨタ出身議員が議会最大会派の思政クラブ（40人の議員中32人，うちトヨタ系議員9名，1983年）の主導権を確保し，トヨタの意思を議会に反映」させるだけでなく、「市長との太いパイプを常にたもってきた」<sup>(11)</sup>。そうした市長の下で，1959年には，挙母市から豊田市への市名変更が，多くの市民の批判にもかかわらず強行される。市名変更の理由は，「トヨタの宣伝のため」，「トヨタの発展が市の発展につながる」，というものであった。ここには，企業と地域との関係をもっぱら「運命共同体」としてしか見れず，その結果，実質的には企業を地域社会と住民の上に置く，企業主義的地域社会イデオロギーの率直な吐露がある。そうした市政によって，トヨタの大量生産確立期の基盤整備が精力的に展開されはじめる。だが，急激な生産拡張と本格的都市化は都市問題とトヨタ批判勢力を生み出した。こうした事態をふまえ，トヨタは1964年の市長選で，元トヨタ総務部次長の県議を市長に据え，同時に議会反主流派を抱きこんで，以来8割以上の圧倒的多数を制するのである。<sup>(12)</sup>それ以後，76年まで3期12年間，この文字通りのトヨタ企業体の代理人市長のもとで，トヨタ展開期の相つぐ工場新設・拡張にともなう数次にわたる町村合併や，「全ての道はトヨタに通じる」と言われる，ジャストインタイム方式を支える道路整備をはじめとする都市基盤整備が展開された。その後はこうした直接的代理人ではないが，トヨタの政治的支配構造はゆらぐことなく持続している。

問題は，このような大企業による政治的支配を支えている地域社会と住民レベルでの組織化の内容である。それは東海市のように労働組合を前面におしだすのではなく，トヨタ企業体の労資一体の地域組織である「ゆたか会」に代表されている。<sup>(13)</sup>「ゆたか会」は，「会員相互の親睦をはかり，組織内議員の後援と明るい快適な市民生活のできる，よりよい地域づくりを目的」とすると謳い，その実現のために，座談会，講演会，議会報告，住民に対する世話活動，要望把握，要請活動，奉仕活動，レクリエーション，住民運動，

教育宣伝に加えて、各級議員の擁立と支援など多面的な地域活動をするようになってきている。公称20万人以上と言われるこの会は、豊田市とその周辺に13組織、トヨタ本社の現職部長を会長に頂き、以下企業の役職ないし労組役員が各長を兼ねた、地区—支部（中学校区単位）—分会（小学校区単位）—班、のヒエラルヒー組織からなる。<sup>(14)</sup>「ゆたか会」は、文字通り企業と労組が直接一体化した大企業複合体トヨタが、労働者達を、職場だけでなく地域生活の面でも動員・組織・管理しながら、同時に住民組織化の先兵として利用することによって、各級選挙に利益代表を送り出すための、日本型企業社会の特有のマシーンとして機能していると言ってよいであろう。

以上のような企業都市の地域支配構造は、東海市や豊田市に限られるものではない。そこに、事態の重大性がある。こうした地域支配は、いまみたようにその歴史や形態には多少の相違はあれ、<sup>(15)</sup> IMF・JC（金属労協）に代表される民間大手労組が軒並み企業主義的な労資協調路線へと転化する1960年代半ばから70年代前半にかけて、環境・都市問題や革新勢力の拡大に対応して、いずれの企業都市においても形成された。このような労資一体となった企業主義的地域支配の仕組みは、大企業を核とする「日本の労資関係」の地域的現象の1つであって、欧米には見られない日本の特徴と言ってよい。70—80年代の石油ショックによる成長体制の破綻によっても、この地域支配の仕組みは崩壊せず、逆に小さくなったパイの取り分をめぐる労働者間競争の激化と、下請中小企業の支配網への取りこみによって、内部に矛盾を潜在化させながらも、地域支配は一層強められさせたといいよい。

例えば、長崎市は、県庁所在の地方中核都市であるが、その一方、明治以来の古い三菱の造船企業城下町として発展してきた。戦前の三菱資本は、ことに大正期に入ると市議会に直接代理人議員を積極的に送りこみ、時々の情勢に応じて工場用地（埋立）、港湾、水道、労働者住宅などの社会資本に対する地域独占を、国策と結びつけながら推進してきた。<sup>(16)</sup>原爆被災と戦後の民主化はそうした濃密な関係を一度は精算させたが、1950年代以降、ことに高度成長期には再び企業都市的性格が強まり、64年の三菱3重工合併を契機に、66年には労働組合が分裂させられる。70年代に入るや、企業主義的な労資協

調路線をとる第2組合は多数派となって労資一体の企業ぐるみ選挙を展開し、それ以後今日まで、市議会定員40名中、常に7～8名の三菱系議員を出してきた（市議会以外に、国会議員1名、県議4名、周辺市町議13名、1991年4月）。

こうした国一県一自治体に及ぶ政治的連携と地域支配を支えるサブシステムは、トヨタの「ゆたか会」のような直接的労資一体組織ではなく、東海市のように間接的な労資一体体制であって、表向き協調的労働組合による地域活動としてとり組まれている。地域全体は、大ブロック(4)一小ブロック(10)一校区(5)に分割され、ほぼ校区単位に校区長研修会、議会報告会、地域奉仕活動、地域パトロールなどの諸活動が行われる。また、校区組織のなかでは、婦人部が講演会、文化祭などの独自活動を行っている。その他に約2,000人からなるOB会が地区ごとに組織され、サークル活動や会報の発行などを行っている。網の目のように張られたこれらの組織は、地域の自治会活動や住民の生活相談などとも密接な連携をとりながら進められ、体育館、運動場などの企業施設の開放や企業主催の「三菱長船まつり」などへの住民参加のほか、自治体の祭りへの企業参加も積極的に押し進められる。こうした日常的地域活動による地域社会や住民との繋がりは、企業の地域に対する融和策となり、かつ地域の文化形成や住民意識への強い支配力となるとともに、一朝選挙の時には、日本型企业社会の強力な集票マシーンに変身して、大企業の全面的なバック・アップによりフル回転するのである。また、70年代には、下請企業の労働者もこのような親企業労組の地域運動のなかへ編み込まれていった。こうして、この地域支配システムは、造船所の従業員数がピーク時の74年から90年までに、16,400→7,500人へと半減以上しているにもかかわらず、むしろ活動力としては強められ、今日内部矛盾を拡大しながらも、なお議会勢力を現状維持できている最大の原動力となっているのである。

以上のような企業都市の地域支配は、いまや企業都市にとどまらず全国的に波及され、日本型企业社会による国民支配の原型であるとともに原点ともなっている。しかし、逆にそうであればこそ、そこに、企業都市における地域支配の超克とそのための地方自治の再生を、今日の市民的課題として追求

する重要な意義もあると言ってよい。

#### (4) 企業国家と企業都市

企業都市の特質の第4は、国—府県—市町村という国と地方の政府間関係のもとで、経済成長優先政策、そのための地域開発、社会資本充実、広域行政などの企業国家的政策と結びついて、国やその意を体した府県による行財政支配をうけやすいことである。

戦後日本の高度成長は、その開発方式からみて、①1950年代の多目的ダムによる資源開発方式、②1960年代の全国総合開発計画（一全総）の拠点開発方式、③1960年代末—70年代の二全総による巨大開発方式、④1970年代後半—80年代の三全総の定住構想、⑤1980年代後半からの四全総による多極分散型交流ネットワーク方式、の5タイプに分けられる。<sup>(17)</sup>これらの地域開発方式は、日本資本主義の内外諸条件、とりわけ国際分業上の位置、主導産業と産業構造の変化、資源・環境問題の態様、地域的不均等発展による地域構造の変容と地域問題の展開、国と地方の財政状況などに応じて、開発の形態や力点に移行や混同はあるけれども、しかしほぼ一貫した共通性をもってきたと思われる。

戦後日本の地域開発に共通した特質は、第1に、ボックス・アメリカーナを主柱とする戦後の世界資本主義体制のなかで、とりわけアメリカ経済との国際的関係を基軸として日本の経済政策と産業構造政策が考えられ、それを前提として地域開発政策が進められたこと。したがって、第2に、それは産業政策としての側面が強く、その時々リーのリーディング産業のために資本の立地条件を整備する産業立地政策や企業誘致政策、あるいは衰退産業のための資本撤退政策としての側面が前面に出て、逆に生産の社会化と都市化に伴って生じる地域問題に対応し、公権力体が地域社会を総合的に管理し改造する社会改良的政策という側面は弱いこと。第3に、自治体レベルの地域開発の計画権限をベースにして下から積み上げ、それらを調整・総合した開発計画ではなく、反対に国土の効率的利用のために、まず国が計画を決定し、これを行財政ルートを通じて上下下達式に地方をリード・誘導する方式であるこ

と。このように、戦後のわが国の地域開発は、西欧型の社会改良的、総合調整的、自治体主体的な計画ではなく、むしろ時々の内外情勢に対応した経済成長的、産業政策的、国家主導的性格が強いという、一貫した問題点を引きずり、あるいは拡大してきたと言ってよい。

このようにして、大企業優遇的な高蓄積政策を組み込んだ国の経済計画のもとに地域開発計画がたてられ、財政金融上の蓄積優遇措置を促進剤として社会資本の整備や基幹産業の振興が行われる。もっとも、地域開発計画の場合、決定主体は国であるが、中心的な実施主体は府県、ついで市町村である。しかも、公権力体による地域開発の方式は、生産の社会化の進むなかでは社会資本の整備が基本手段となる。したがって、自治体を基盤整備事業へ誘導する一番有力な手段として、国は表7にみるような財政措置を柱に、租税、金融等の様ざまな財政特別措置を法制化してきたのである。加えて、関係省庁が自治体を通じて実施する多くの開発政策は、地域指定の際に全国の自治体を指定競争に走らせ、その中から中央省庁が開発指定するコンクール方式によっている。したがって、かつての新産業都市、近年ではテクノポリスやリゾート開発の指定をめぐる全国的フィーバーが生じたように、各自治体は地域指定と特別措置を求めて陳情合戦をくり広げ、その結果、国の政策と誘導に追随させられやすい。こうして、実質上、国の計画が上位計画となり、それを基本に府県―市町村が次つぎと下位計画をたてる、上からの集権の開発計画とならざるをえないのである。それは、中央政府が上から自治体を企業都市へと誘導し、拡大再生産させるシステムと言って過言ではない。

もち論、地方自治体は、制度上、国の地域開発諸法や計画実施とは相対的に別個に総合計画をたてうることになっている。府県は自主的に計画を策定し、市町村は、地方自治法によって基本構想の策定を義務づけられているからである。<sup>(18)</sup> 一般に自治体の総合計画は、基本構想―基本計画―実施計画という計画構造をとって具体化されていく。しかし、国の地域開発諸法により地域指定をうけ、整備計画を策定し、実施計画のための財政的助成措置を受けようとするれば、計画と財政措置とのリンケージの度合いが強い程、かつ事業計画が具体化すればする程、裁量権をもつ国による介入の余地は拡大せざる

表7 主な地域財政制度と措置の態様

区 分	法律、制度又は施策の名称	財政上の特例措置										備考	
		国庫補助負担金		地 方 債			地方交付税			建設代行立替履行	開発者負担等		
		対象の拡大	補助負担率の引上げ 定率方式 算定方式	総合補助金等	適債事業の拡大	充当率の引上げ	利子補給又は元	てん地方税の減取補	公債費算入				その他
A 地域整備の推進	1. 地域開発	後進地域特例法		○									
		新産業・工特財特例法		○				○	○	○			
		首都圏・近畿圏及び中部圏		○				○	○	○			
	2. 地域振興	産炭地域振興臨時措置法		○	○			○	○	○			
		離島振興法	○	○									○建設代行
		過疎地域活性化特別措置法	○	○									
		辺地財政特例法											
		山村振興法	○										
		○建設代行											
	3. 特定地域	北海道開発事業		○									
	奄美群島振興特別措置法	○	○										
	小笠原諸島復興特別措置法	○	○										
	沖縄振興開発特別措置法	○	○						○				
	半島振興法								○				
4. 広域行政	広域市町村圏				○								○投資補正
B 特定プロジェクトの促進	1. 国家的プロジェクト	筑波研究学園都市建設事業		○		○							○
		新東京国際空港周辺整備財特法		○									
		防衛施設周辺の整備等に関する法律				○							
		琵琶湖総合開発特別措置法		○									○下流負担
		水源地域開発特別措置法		○									○下流負担
		発電用施設周辺地域整備法				○							
		古都保存法	○							○			
		関西学園研究都市建設法								○			
	2. 地方的プロジェクト	低開発地域工業開発促進法								○			
		工業再配置促進法				○							
	農村地域工業導入促進法								○				
	テクノポリス法								○				
	大規模住宅団地等の整備事業								○				
	宅地開発要綱								○				
	リゾート法								○				
	頭脳立地法								○				
	多極分散法								○				
C 特殊事情の解消	1. 復旧事業	公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法		○					○				
		公立学校施設災害復旧費国庫負担法		○					○				
		激甚災害法	○	○					○				
		災害救助法	○	○					○				
		臨時石炭鉱害復旧法	○							○			
2. 特殊条件	公害防止事業財政特例法	○	○			○				○			
	人口急増地域対策	○	○					○	○			○事業費補正	

(資料) 藤沼朗寿『地域政策論』(第2次改訂版), 学陽書房, 1991年, 148-9ページより作成。

をえないのである。また、自治体が開発計画の策定上欠かすことのできない空間（土地）の利用権や規制権にしても、例えば1968年の新都市計画法は第1次的な計画策定主体を、制度上、建設大臣から府県知事に移している。しかし、策定権を市町村長と議会に移して責任の明確化を図るべきであるとする第10次地方制度調査会の答申は受け入れられず、議会による関与は否定され、かつ知事の計画決定に対しても通達できめ細かく指示が出されるなど、自治体の権限は幾重にも制約されているのである。<sup>(19)</sup>

さらに、戦後の地域開発と企業都市の展開にとって看過できないいま1つの企業国家的政策は、国による広域行政の展開であろう。なぜなら、大企業の営業活動の拡大に伴って、水・土地などの地域資源、公害・環境問題、道路・港湾・ごみ処理等の社会資本に対する行政ニーズは、既存の行政区をこえて広域化せざるをえないからである。また、広域行政こそは、それらの行政サービスを効率的に供給・管理するための行政手段であって、かつ財政「合理化」による財源手段と考えられたからに他ならない。広域行政は2つの形態をとって追求されてきた。1つは自治体の合併政策であり、もう1つは複数自治体にまたがる行政事務の共同処理システムである。

自治体の合併には、府県合併や道州制のように、今日なお追求されているブロック・レベルのものもあるが、実際に多用されたのは市町村合併である。戦後の町村合併は、朝鮮戦争後の地方財政危機対策である「町村合併促進法」（1953年10月）によって推進され、同法期限切れの56年9月までの僅か3年間で、全国の町村数は9,582→3,477と約3分の1に激減する。それは農村財政を中心に財政「合理化」を強行し、その後の高度成長と地域開発の受皿を用意した。それ以後の合併は、ペースこそ落ちたが、高度成長下の地域開発と都市化の進展に伴う都市合併へと移る。坂本忠次氏は、「高度成長・地域開発政策下の拠点的な工業都市整備のための合併」として、新産業都市のいわき市（1966年）、郡山市（65年）、倉敷市（67年）、大分市（63年）や工業整備特別地域の富士市（66年）、福山市（66年）などを例示されている。<sup>(20)</sup>先述の1960-70年代における東海市や、豊田市の数次の合併も、これと同じ線上のものと言ってよい。これらの都市合併はしばしば府県知事によって勧奨

されたが、それは企業都市における独占体の立地や営業の広域化に対応して地域独占と地域支配のための行財政基盤を整備し、外延的に拡大しようとするものであった。逆に、それらの合併は地方自治の視点、すなわち住民の福祉や基本的人権を地域で実現させ、そのために生活圏を確保し、住民自治を育てる視点を欠いていた。その結果、公害や都市問題の広域化と地域自治の制約に対する危惧が住民運動を盛り上げ、都市合併を阻止するケースも拡大したことについては、この期における地方自治の発展とも関わって、注目しておきたい。<sup>(21)</sup>

70年代後半からの低成長への転換のなかで、ドラスティックな都市合併は減り、代わって一部事務組合や複合事務組合のように行政事務を自治体間で広域的に共同処理する方式が拡大する。民生・衛生・消防などの業務の場合には組合方式によって広域的に処理されているのに対し、地域開発関係は、地方公社や開発事業団、または企業も含めた第3セクター方式で行われることが多い。後者は1980年代以降、新自由主義的な臨調路線による「民活」型開発と結びついて都市再開発やリゾート開発で多用されている。その際の第3セクターの位置づけは、一言でいえば「民活」型開発の補完物であって、企業の私的利益の優先のために公共の名による自然資源の乱用、公災害の危険、社会資本の専用を促進させている。そうではなくして、逆に「民活」型開発のこうした弊害に対する公共的介入、すなわち公共性を前提にしてその枠内での効率性を配慮することこそ、地方自治組織としての第3セクターの第1の責務であろう。

広域的共同事務処理方式のいま1つの形態は、二全総以降の広域生活圏構想である。この構想はモータリゼーションによる日常生活圏の拡大と全国的都市化を背景に、圏内における生活環境の効率の整備を図るとされ、69年度に自治省が広域市町村圏、建設省が地方生活圏を設定した。また三全総に対応して、国土庁が「モデル定住圏」(1979年度)を設けている。しかし、国により上から画一的に設定される圏域は、規模の拡大による効率性を優先させるあまり地域社会の実情に合わず、日常生活圏をはるかに超えていた。広域市町村圏の圏域設定は国庫補助金、起債、地方交付税の特別措置により促

進され、70年代の末にはすでに全国の約9割の市町村を包摂していたが、事業の中心は域内の都市間交通体系の整備と中核地方都市の整備で、ことに道路は事業費の常に4～5割以上を占めてきた。<sup>(22)</sup> 他方、主要財源は市町村の分担金・負担金に依存しており、要するに広域生活圏は市町村の財源を動員しながら、地方主要道路を中心とする公共投資の効率化と地域開発のための広域的基盤づくりを目指すものといって過言ではない。その一方、各省庁の圏域はバラバラに設定されて統一性がなく、行財政の権限委譲もないため、地域の生活環境の総合的整備や住民の基本的な人権の保障という点では、大きな問題を残しているのである。

〔注〕

- (1) 石倉三雄『地場産業と地域経済』ミネルヴァ書房、1989年、29-32ページ。下平尾勲『現代地場産業論』新評論、1985年、第1章、参照。
- (2) 組立型産業と比べて素材供給型産業の場合、地域における環境・資源利用と経済効果との間のギャップが非常に甚だしいことは、つとに指摘されてきた（この点を堺・泉北コンビナートを事例に、最初に明らかにしたものとして、宮本憲一編『大都市とコンビナート・大阪』筑摩書房、1977年、また各地のコンビナートについて中間総括したものとして、『公害研究』9巻3号、1980年冬期号《特集=コンビナート総点検》、が詳しい）。三菱重工業香焼工場の場合には組立型産業なので、公害・環境問題は素材型産業と比べれば相対的に少ないと予想された。しかし、革新自治体・香焼町は、企業と長崎県・市とともに厳格な「環境保全協定」をつくり（1976年）、公害の事前防止に主眼をおいた。ところが80年代になると、船舶塗装に起因するPCB汚染が明らかとなった。これに対して、町当局は、PCBに汚染された底質土を全額企業の負担により浚渫、陸上埋立を実行させている。環境破壊の予防と、万一発生した場合の企業責任の明確化とは、香焼革新町政による成果の1つに他ならない（拙稿「企業都市における地方自治の発展と行財政」《長崎県の経済と財政編集委員会編『長崎県の経済と財政（下）』長崎県地方自治研究センター、1988年）、300-1ページ）。
- (3) 宮本憲一『社会資本論（改訂版）』有斐閣、1976年、72-101ページ。
- (4) 自治省税務局編『地方税制の現状とその運営の実態』地方財務協会、1987年、4ページ。

- (5) 遠藤宏一『地域開発の財政学』大月書店, 1985年, 76-9ページ。
- (6) 北日本新聞社編集局編『幻の繁栄 新産都市二十年の決算 — 富山・高岡の場合』勁草書房, 1984年, 213ページ。
- (7) 拙稿「炭鉱都市の『崩壊』と地域・自治体(3)」『経営と経済』69巻4号, 1990年3月, 32ページ。
- (8) 同上論文, および「同(4)」『経営と経済』70巻1号, 1990年6月, 参照。
- (9) 鈴木 茂氏は, 宮崎県清武町に立地したI CメーカーO社とK社の固定資産税課税免除額を推計し, O社の場合, 1982-85年度の4年間に, 固定資産税7.9億円のうち6.3億円, 即ち約80%が課税免除になったことを明らかにされている。またK社では, 免税率は76%であった(鈴木 茂「テクノポリスと地方財政」《井上吉男・伊藤維年編『先端産業と地域経済』ミネルヴァ書房, 1989年》, 264-5ページ)。
- (10) 東海市のケースについては, 大坂 健『都市財政構造の変容』東京市政調査会, 1991年, 第II章に詳しい。
- (11) 中川勝雄「住民の地域生活と政治構造」(小山陽一編『巨大企業体制と労働者 — トヨタの事例 —』御茶の水書房, 1985年), 604-5ページ。
- (12) トヨタによる地元保守層の包摂過程については, 中川, 同上論文, 595-603ページ, に詳しい。
- (13) 「ゆたか会」の前身となったのは, 1950年以来, 各地域に結成された「給与所得者連合会(給連)」と言われる。それは当初, トヨタと関連企業に通勤する賃労働者達が, 「働く大衆の立場」にたって, 「経済的社会的地位の向上」と「郷土の民主化達成」のために, 地方税の軽減要求等に取りくんだとされるが, 間もなくトヨタ労組の企業主義的労資協調路線への転換(1955年1月)に伴い, 「地域における企業利益擁護組織に転化」させられた(中田 実『『企業社会』と『住民社会』の対抗・住民自治』《都丸泰助他編『トヨタと地域社会』大月書店, 1987年》, 313ページ)。この組織は, 市名変更, 町村合併のように地域社会の利害と世論が2分する重大事の際には, 企業の側にとって強力な推進運動を展開する企業社会の母体となる。給連は70年代になると, 革新勢力の台頭に対応した企業ぐるみ選挙の本格化をはじめ支配層の巻き返しという全国情勢の変化のなかで, トヨタの持家政策による従業員住宅の分散化をふまえて, 1973年には, 労資一体の「ゆたか会」へと発展的に改組されたのである。
- (14) 青木 慧『トヨタ その実像』汐文社, 1978年, 195ページ。

(15) 企業都市における地域支配の形態には、本文でみたように、大企業が企業主義的協調労働組合を支配下に組みこんで労組の地域活動を前面に押しだし、これを企業が裏からバック・アップする東海市型と、「ゆたか会」のように直接労資一体組織で実行する豊田市型とがあるが、前者が一般的であって、後者はむしろ例外的と言ってよいであろう。豊田の場合にも、前掲、注(13)でみたように、ゆたか会の前身は、給連のような独自組織に労働組合が全面協力するものであった。豊田型への移行は、トヨタの持家制度への転換による従業者居住の分散化をふまえた地域支配組織の再編強化策であると同時に、豊田市を中心とする西三河地域に下請関連企業をも含めて濃密な経済的ネットワークを張りめぐらしたトヨタの絶大な経済的社会的支配力の強さと、選挙協力などをめぐる保守勢力の取りこみの巧みさを反映したものであろう。

(16) 拙稿「企業都市における都市経済の発展と地方行財政 — 造船業の展開と『企業城下町』・長崎 —」『経営と経済』66巻1号、1986年6月、72-6ページ。

なお、三菱資本は、1889（明治22）年の長崎市制施行以降、市議会に1～2名の1級議員を送り出すにとどまっていたが、1913（大正2）年になるや一抛に5名の議員を出し、以後大正期を通して、管理職からなる数名の直接代理人を議会に送りこんだ。これは、この期の三菱資本による社会資本に対する地域独占と不可分であるが、三菱出身議員の1人であった斯波孝四郎（当時、三菱造船長崎造船工場・支配人）は、後に、三菱重工業の初代会長に就任している。

(17) 戦後日本の地域開発方式の5タイプのうち、①はアメリカのTVAに範をとって河川総合開発を目指したものであるが、結果は、産業振興のための電源開発に一元化してしまった。②の拠点開発方式は高度成長期を代表する開発方式であるが、その、先行的基盤整備→企業誘致による外来型開発、という論理と方式は、今日においてもなお、各地の地域開発計画の中でしばしば中心的役割を演じている。ことに拠点開発方式の目玉であった新産業都市や工業特別整備地域のなかには多くの企業都市が含まれ、また国の開発指定の選定から漏れた地域でも、類似の企業誘致方式による外来型開発はブームとなった。しかし、この方式は企業からみれば成功であったとしても、地域や住民からみればそうは言えなかった。なぜなら、企業誘致に成功した所では公害や都市問題が発生し、誘致に失敗した所では先行投資のツケが回され、全国的に過疎・過密問題や環境・地域問題が顕在化したからである（宮本、前掲書《注2》、18-20ページ。）。

そうした地域問題の深刻化と、経済の国際化に対応する産業再編を背景に打ちだされ

たのが、③巨大開発方式である。この方式は、全国土の効率的利用のために地域分業を徹底させ、国土の周辺部に国際化時代に対応する巨大産業基地や観光基地を配置して、これらを巨大交通通信の全国ネットワークで結合し、日本列島を一日行動圏として編成しようとした。しかし、この方式は環境・資源問題をめぐる住民運動の全国的な激化や、その後の石油ショックによる資源制約と高度成長政策の破綻に直面して頓座し、これに代って打ち込まれたのが、④定住構想である。

三全総の目玉である定住構想は、資源浪費・環境破壊型の産業構造の転換や都市問題、公害問題を解決できず、かえってそれを促進さえしてきた従来型の開発政策を転換すべき契機となるはずであった。確かに、定住構想は人口と産業の地方分散と定住圏をテコとする資源管理的な地域政策を提唱した。しかしその反面、定住圏を支える新しい産業政策は不明確なまま、従来型の巨大開発方式を基底に残す混迷の産物に陥ってしまった。しかも、地方定住を主張しながら、地方自治体は依然として開発主体としての位置を与えられず、国主導型のままであった。

1980年代になるとハイテク化や高度情報化、ソフト化と言われるような新しい生産力の発展を背景とした産業構造の変化が明白となり、日本の巨大企業の本格的多国籍企業化を基礎に置く東京の世界都市化と東京圏への高次都市機能の一極集中、その対極における農山村の消滅化が進みだした。こうした新しい状況に対応して登場したのが近年の⑤四全総である。

四全総は、東京の過度集中対策と地方振興の同時達成を目指して多極分散型国土の形成を目標に、これを交流ネットワーク方式で実現するとしている。たしかに四全総には、三全総以来の安住構想の発想も残っている。しかし、四全総は、内外の巨大多国籍企業の相互浸透を内容とする本格的国際化と、新自由主義による「民活」型開発や規制緩和を当然の前提としている。その結果、東京集中の是正は形式的には諸対策が言われているが、実体的には、東京集中をよりスケールアップして促進する他はない東京改造が進むなかで、土地問題、環境問題を一層悪化させている。他方、地方圏の戦略は、R & D・ハイテク型の新産業育成やリゾート開発と、なる程目先は新しくなった。だが、それらは企業技術者・労働者不足対策を主眼とする従来型の分工場立地であったり、あるいは大都市の巨大資本主導による「ゾーン開発」や、バブル経済的な投機型開発が主流であって、すでに自然環境の破壊と地域経済の破綻を拡大させはじめている。また地域主導と言いながら、自治体への空間利用権や自主財源の移譲は見られない。総じて四全総

は、新しい環境変化をとりいれながらも、その目標を実現させるための根本的に妥当な思想と手段と主体を欠いていると言う点では、これまでの開発方式の欠陥を引きついでいるとって過言ではないであろう。

- (18) 蓼沼朗寿『地域政策論（第2次改訂版）』学陽書房，1991年，162-3ページ。
- (19) 竹下 譲「国と地方の関係の変遷——都市計画の策定を事例として——」『都市問題』72巻2号，1981年2月，36-43ページ。
- (20) 坂本忠次「広域行政と地方自治」（林栄夫・柴田徳衛・高橋 誠・宮本憲一編『現代財政学体系 3，現代地方財政と地方自治』有斐閣，1973年），289ページ。

また、高度成長下、とくに60年代以降に現われた都市合併は、農村型の町村合併促進法の失効後にできた「市の合併の特例に関する法律」（1962年）など、一連の合併促進法にも関連するものであった。

なお、坂本氏は、この時期の都市合併を次の4つに類型化されている。①地域開発政策下の拠点的な工業都市整備のための合併，②地方拠点都市（県庁都市など）を中心とした行政的再編成，③大都市開発のための周辺合併，④以上三者の要素を総合した北九州市の合併（1963年1月，小倉市など5市合併）（坂本，同上論文，288-9ページ）。このうち④は、この時期の都市合併の象徴的存在であるが、ことに当時の八幡製鉄所の八幡・戸畑両製鉄所体制（1959年）など大企業の巨大化，広域化を背景にしていたと言ってもよい。また、5市合併には広範な市民運動の展開による反対もあったが、八幡製鉄所労組などの協調的労働組合の離反もあって、合併は押しきられたのである（徳本正彦『北九州市成立過程の研究——合併論・合併運動を中心として——』九州大学出版会，1991年，459-533ページ）。

- (21) 住民運動の盛り上がりによって地域開発指向型の都市合併を阻止した例として、岡山県南百万都市合併（7市26町村），東駿河湾工特地区の沼津・三島・清水合併（2市1町），東予新産都の西条・壬生川・小松合併（1市2町），仙台・塩釜新産地区の合併，大阪泉北3市合併，などがある（坂本，同上論文，291-2ページ）。
- (22) 自治省編『地方自治の動向』第一法規，1988年，362-3ページ。

#### 4. 結 び

以上のように、戦後日本の企業都市においては、中央政府による企業国家

的な行財政制度と運営にバック・アップされて、巨大企業は地域の住民社会と地方政治に対する労資一体的な地域支配の仕組みを構築し、これをベースに地域の資源やインフラストラクチャー、地方財政に対する地域独占と、多様な形態の地域独占利潤の取得を実現させてきた。取得された超過的な地域独占利潤は、中枢管理機能をもつ大都市の本社に吸収移転され、それは再び大企業の経営立地戦略に基づいて新しい内外の利潤源泉に再投資されているのである。

その一方、企業都市の都市経済は、たんにモノカルチャー的となって大企業への依存と不安定性を強めるだけではなく、頭脳部門を欠如させ、多様な有機的経済機能を構築できぬ分工場都市と化す。また、大企業による資本蓄積とさまざまな地域独占利潤の追求は、地域と住民生活の社会的基盤である土地・水の専用や乱用を生み、公共的介入の弱点と生活基盤整備の遅れによる環境問題や都市問題を激化させ、またそうした地域問題をひきおこしやすい行財政構造を生み出してきた。さらに、それらの保証機構としてつくり出される地域支配の、わが国に特殊な政治的社会的仕組みは、企業都市の地域政策を歪めて人びとの生活を圧迫するだけではなく、地域の民主主義を抑圧し、歪めざるをえないのである。

このような企業都市の特徴的構造をふまえ、それと現代的な地方自治との関係について理論的、実証的にさらに検討を深めていくことは、次稿の課題としたい。