

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 —

宮 入 興 一

目 次

はじめに

I 造船業の展開と都市経済の特徴

- (1) 都市形成における特異性
- (2) 日本資本主義の発展過程と三菱の「企業城下町」・長崎
- (3) 戦後日本経済の発展と都市経済の特徴

II 都市経済の発展と都市化の複雑性

- (1) 長崎市の都市化と都市経済の特質
- (2) 都市化と都市構造の特性

III 都市化・都市問題の展開と自治体行財政

- (1) 都市化、都市問題の複雑性・深刻性と行財政
- (2) 企業都市と財政危機

IV むすびにかえて

はじめに

今日、日本経済の構造変化のもとで、多くの地方都市が地域経済と地方財政の困難に直面している。産業構造は、素材型重化学工業から加工組立型へ移行し、さらに先端技術化、情報化、サービス化・ソフト化がおし進められ

はじめた。日本経済の国際化と多国籍企業化の進展は、為替相場の乱高下、市場開放、産業調整の波を高め、地域経済の不安定性と再編を促迫している。一方、国と地方の財政危機は深まり、臨調「行革」のもとで、公共投資、環境・福祉など地方への財政トランスファーは低下してきた。

こうした日本経済の構造変化のもとで、新しい地域的不均等発展が深まっている。高度成長をリードしてきた鉄鋼、石油化学、造船などの企業都市・企業城下町では地域ぐるみの「合理化」と再編の嵐が吹きあれ、一方、地方中枢・中核都市は一見成長しているようだが支店都市化して自律的發展性を弱め、かつ都市問題が広域的に深まりだした。大都市圏域でも、大阪を先行例とするインナー・シティ問題などの衰退化傾向が現われ、そのなかで東京大都市圏のみが、全国的国際的な高度中枢管理センターとして発展ポテンシャルを高めている。「四全総」に代表される今後の地域開発政策は、そうした方向を是正するというより、むしろハイテク化、国際化、高度情報化をキイ・ワードとして追認し、東京を頂点とするヒエラルキーの地域構造を、一層高度効率的に全国土にはりめぐらそうとしている。⁽¹⁾

本稿の課題は、こうした新しい条件変化と地域的不均等発展とくに激しく直面している地方企業都市の都市経済の特徴と都市問題、その対策の検討をふまえて、地方企業都市における都市行財政の展開と矛盾を明らかにすることである。

この課題設定のうえに、ことに本稿では、そうした地域経済の困難をもっとも典型的に有する地方都市のひとつとして、長崎市を中心的にとりあげる。それは、第1に、周知のように長崎市は、明治期から三菱長崎造船所の企業城下町として発展してきたが、そのことが都市化や都市問題のあり方を大きく規定してきたと同時に、今日における都市経済の困難と財政危機をも生みだしているからである。第2に、死者299人を出した1982.7.23長崎豪雨災害に典型的に現われたように、自然条件や環境、希少資源を等閑視した経済成長第一主義の都市開発や都市政策の遅れと失敗が、都市環境や都市問題を悪化させ、深刻な住民生活の困難と財政負担の増大をまねいてきたからである。都市災害は、まさにそうした社会的素因の上に生じた災禍であった。第3に、

長崎市はいうまでもなく地方中枢管理機能をもつ県庁所在都市であるが、主力産業の構造不況、都市構造の歪み、垂直的スプロール化等の特異な都市問題、原爆被災の負の遺産などのために、都市財政の困難は他の類似都市と比べても著しい。しかしそのことは同時に、現行の国と地方との行財政関係、また特に臨調「行革」や地方行革下の財政運営の問題性をも、端的に示していると思われるからである。⁽²⁾

〔注〕

(1) 国土庁計画・調整局編『日本 21世紀への展望』大蔵省印刷局、1984年、231～245ページ。なお、最近の地域経済の動向については、東京自治問題研究所編『都市・21世紀・自治』同研究所、1985年、宮本憲一「都市と農村が共存する四全総を」『エコノミスト』1985年10月8日、清水嘉治「経済構造の変動と地域開発政策」『都市問題』77巻2号、1986年2月、等を参照。

(2) 本稿は、長崎市を1つの典型例として、高度成長期、重工業の大規模事業所を擁して全国の先頭集団を走ってきた企業都市が、転換期日本経済の構造変化のもとで直面している都市経済や行財政の矛盾と困難の内実を明らかにし、その問題性をふまえて、新たな都市政策課題の方向を模索しようとするものである。行論で明らかとなるように、長崎市は、一面では歴史的、地理的に大変ユニークな都市である（I節参照）。したがって、その特異性がまず明らかにされなければならない。しかし、他面では、そうした特異性を通して、企業都市としての一般性がむしろ強められ、あるいは歪められて、特殊な現象形態をとって貫徹している。その意味では、長崎市のケースは、今日のわが国の多くの企業都市がかかえる問題点と課題を典型的に示す1つの事例といつてよいであろう。

なお、本稿は、三菱重工業長崎造船所の香焼工場の立地と係って、企業進出と地方自治や自治体行財政を問題とした、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）、（下）」『経営と経済』64巻4号、65巻1号、1985年3月、6月、と対をなすものである。香焼町への巨大造船所立地の問題については、同稿を参照されたい。

I 造船業の展開と都市経済の特徴

今日の地方都市の経済社会や財政構造の特徴は、いうまでもなく現代日本の経済社会や行財政のあり方によって基本的に規定されている。特に「日本

では、都市は、中央集権的な政府による産業構造政策の一環として、新しい成長産業の受け皿（手段）として形成され⁽¹⁾てきた。その意味で、日本の都市は欧米の都市とは異なり、個性を喪失した画一的傾向が強い。しかし同時に、都市の特性は、その自然、歴史、文化、産業、市民生活・意識、公権力など都市固有の条件によっても規定されている。特に長崎の場合、江戸期からの都市形成の特異性と明治期以降の企業城下町としての発展の歴史が、今日の都市の経済社会や地方財政を検討する際にも、軽視しえない重要性をもっている。ここでは、後論に必要な限りで、自然的、歴史的条件を含む都市経済の特徴について考察しておきたい。

(1) 都市形成における特異性

長崎の都市形成は1571（元亀2）年、開港に伴って港奥部の岬に6ヶ町が創建された時⁽²⁾にはじまる。以来、外貿商業都市として発展するが、とくに幕藩体制確立期の1640年代には、鎖国下の外貿独占港という独自の地位を与えられた。しかし、「鎖国」と「開港」とは明らかに矛盾する。では、開港が鎖国体制を脅かさなような港湾の立地条件とはどのようなものか。それは、①外国貿易に便利な位置にある天然の良港でありながら、②江戸、京大阪という国の政治経済の中心地からは最も遠く、③周辺地域と孤立的な狭隘地であることである。他ならぬ長崎こそ、この良港性、辺地性、孤立性にもっとも適った港湾都市であった。それらは幕府直轄領という行政統治機構によって補完され、その枠内で、住民に自治的な行政組織や経済的特権が「上」から付与されていたのである。

問題は、こうした歴史的特異性が、のちの都市形成や都市経済にとって、いかなる意味をもったかである。第1は、都市の物質的容器である自然的地理的条件の制約の大きさである。奥行きと水深の深い天然の良港は、陸部を、急峻な丘陵部に囲まれた狭い溺れ谷からなる小盆地とし、これが都市の地形的受け皿として措定され、外部との交通をも制約している。今日のD I Dはこの狭い低地に集積し、また急峻な丘陵部には日本最大の斜面住居群が展開している。先の豪雨災害における死者の大多数はそこで発生した。また、日

本列島最西端の港湾都市としての実績は、日本資本主義の発達史のなかで、大陸とくに中国貿易における独自の位置を長崎に与えることにもなったのである。

第2は、都市の歴史、文化のユニーク性とその市民意識等への反映である。現在の市の中心街は、江戸期に完成した当時の市街地にほぼ対応している。長崎では、天領としての特性や町人自治、異文化との交流による独得の歴史、文化、市民性が培われてきた。明治以降の歴史はむしろそれらを希釈化したが、今日、町づくりや地方自治を考える時には、それらはなお重要な意義を有している。

第3に、都市形成と都市経済の発展からみて最も重要なのは、幕末における官営造船業の蓄積である。1857（安政4）年、幕府は鑑船造修工場として長崎鋳鉄所を創設した。これが長崎造船所のはじまりである。⁽³⁾造船所は明治政府により接収され、東洋一の規模を誇るドックを新設したが、1884（明治17）年、三菱会社に貸与、1887（明治20）年には払い下げられた。これによって長崎市は、三菱長崎造船所の企業城下町への契機を与えられたのである。

(2) 日本資本主義の発展過程と三菱の「企業城下町」・長崎

1859（安政6）年の開国によって貿易特権を失うと、長崎貿易は急速に衰退する。その後の長崎は、むしろ日本資本主義の発達のもとで、基本的に都市としての命運を規定されてきたといえよう。

日本資本主義の地域構造の特徴が、たんに大都市圏に産業・人口が集中集積するだけでなく、産業の垂直的地域間分業を反映して、特定大都市圏に中枢機能が集中し、地域間の支配——従属関係を基本としていることはつとに指摘されてきた。⁽⁴⁾この地域構造の基本をなす工業における地域間分業関係は、概して、大都市圏が最終完成財を、地方都市が素材・中間財の生産を産業特化している。それだけではなく、大都市には経営上の中枢機能が集中し、これと結合して、流通、金融、情報、研究開発などの上位機能が求心的に集積する。地方都市は現場機能、下位経済機能しかもちえない。この求心的な垂直的地域構造に符節を合わせて、中央集権的権力構造が展開されているのである。

表1 市域面積及び人口

拡 張 年 月 日	面 積
	km ²
1889 (明22) 年 4 月 1 日市制施行	(推) 7.00
1898 (明31) 年10月 1 日第 1 次市区拡張	(推) 16.00
1920 (大 9) 年10月 1 日第 2 次市区拡張	41.10
1938 (昭13) 年 4 月 1 日第 3 次市区拡張	92.34
1950 (昭25) 年 4 月 1 日第 4 次市区拡張	92.40
1955 (昭30) 年 1 月 1 日第 5 次市区拡張	116.20
1955 (昭30) 年 2 月 1 日第 6 次市区拡張	121.32
1962 (昭37) 年 1 月 1 日第 7 次市区拡張	165.41
1963 (昭38) 年 4 月20日第 8 次市区拡張	207.09
1970 (昭45) 年10月 1 日現在	207.61
1971 (昭46) 年10月 1 日現在	208.10
1973 (昭48) 年 3 月31日第 9 次市区拡張	238.12
1973 (昭48) 年 4 月 1 日第10次市区拡張	239.03
1984 (昭59) 年10月 1 日現在	241.69

(資料) 長崎市都市計画課『長崎市の都市計画 (資料編)』1985年10月, 2 ページ。

日本の地域構造の特徴は、言うまでもなく明治以来の日本資本主義の特質に由来する。後発国である日本資本主義は、後進性と急進性を特徴としてきた。また、国内の遅れた地域を支配する地主制の利益と妥協して、早くから海外への膨張を特徴としてきた。⁽⁵⁾近代工業の「上」からの移殖による殖産興業、国内農業や国民生活の犠牲の上に展開される海外部門や軍事部門への偏重、したがって集権的官僚機構と国策への依存、特に財閥金融資本への直接間接の補完、産官軍の癒着等の特質が、独自の求心的垂直的地域構造を展開させたのである。こうした日本の地域構造の基本特徴は、もちろんその背後にある日本資本主義の発展段階のちがいに応じて、主導産業や具体的形態を変えてきた。しかし、日本資本主義の移殖工業的、海外依存的、国家官僚的特質は、その形態を変化させつつ第2次大戦後も継承・発展され、その結果、日本の地域構造の基本的性格は、今日においても本質的に貫徹し、展開されているのである。

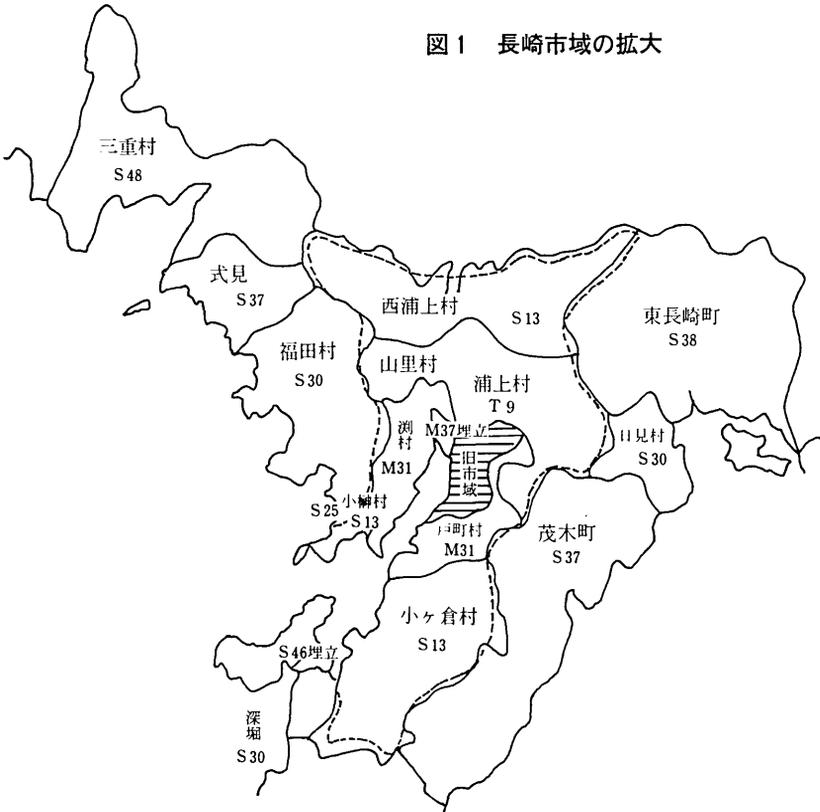
戦前の長崎は、この独自の地域構造のもとで、大陸とくに中国との歴史的

人 口	人 口 密 度	拡 張 区 域
人	人/km ²	
54,502	7,786	上長崎, 下長崎村両村の一部
112,907	7,057	下長崎, 戸町村, 上長崎, 淵村各村の一部
176,534	4,295	上長崎村, 浦上山里村
241,310	2,613	小櫛村, 土井首村, 小ヶ倉村, 西浦上村
233,153	2,523	福田村大浦郷字網場の脇
292,341	2,519	深堀村, 福田村
295,785	2,401	日見村
371,724	2,247	茂木町, 式見村
392,072	1,898	東長崎町
421,114	2,028	公有水面等の埋立
424,391	2,039	〃
433,137	1,819	三重村
435,186	1,821	時津町元村郷, 野田郷の一部
450,346	1,863	公有水面等の埋立

地理的位置と古くからの造船業の蓄積をもとに、①中国進出（侵略）への限界拠点港として、また、②造船業の企業城下町として基本的に位置づけられたのである⁽⁶⁾。この2つの性格は必ずしも別のものではなく、特に1930年代の経済軍事化の下では不可分なのではあるが、ここでは企業城下町としての展開側面を主として問題にしたい。なぜなら、都市発展の上で、企業城下町的性格こそは、戦前、戦後を通じて決定的に重要だと思われるからである。

長崎市が造船業の企業都市に転化する契機は、1898（明治31）年の第1次市区拡張である（表1，図1）。この市町村合併によって、三菱長崎造船所の立地する淵村と、グラバー創設小菅造船所のある戸町村が市域に編入された。日清、日露から第1次大戦に至る時期は、日本資本主義の産業資本としての確立・発展から独占への移行期であるが、日清戦争以後の造船業保護政策を契機として、造船業は飛躍的發展をとげる。その間、長崎造船所は民間最大の造船所として大拡張され、海軍からの艦艇建造でも大きな地歩を占めるに至った⁽⁷⁾。造船所の職工数は、1895（明治28）年→1914（大正3）年の間

図1 長崎市域の拡大



(注) (1) 数字は合併の年数 (Mは明治, Tは大正, Sは昭和)。

(2) 旧市域とは、市制施行(1889〔M22〕年)当時の市域。

(3) 破線は、長崎市周辺の稜線。

(資料) 長崎県企画部「長崎市の空間構造と都市機能」1974年3月, 50ページ。

に、1,749→10,445人へと激増する。その結果、港湾、埋立(土地)、労働力、水などの「地域独占」が国策と結合して推進されたのである。⁽⁸⁾その意味で、第1次市町村合併は長崎市の企業都市への契機であると同時に、三菱展開期の資本蓄積とこれを支える地域独占形成の契機ともなったといえよう。

第1次大戦の戦争景気とその後の海軍大建艦計画による造船ブームは、造船設備拡張と同関連産業の内陸部への立地展開をもたらした。また、1919（大正8）年には船材安定自給のために長崎製鋼所の新設、1923（大正12）年には造船所電機工場の三菱電機への併合が行われる。これらは三菱の独占資本としての確立・発展とこれに伴う重工業の多角的展開に照応している。1920（大正9）年の第2次市区拡張は、そうした方向を追認し、またその受け皿をも用意しようとするものであった。⁽⁹⁾ その一方、住宅難、水不足などの都市問題が生じはじめていたのである。⁽¹⁰⁾

1922年のワシントン軍縮条約を契機に造船業を襲った不況は20年代をとおして長期化する。造船所の大減員（1921年6月から翌22年12月の間に、18,008→9,250人と半減、以後、31年に5,200人のボトム）、製鋼所の操業中止、下請倒産などにより不況と失業は深刻化し、地域に波及していった。そのため市は失業対策事業として土木事業や授産所を興し、託児所を開いたが、無論、不況と失業を解決しようようなものではありえなかった。⁽¹¹⁾ 長期不況からの脱出の契機となったのは、またもや戦争である。満州事変以来増加しはじめた軍事支出は、1937年（昭和12）年の日中戦争から急増した。「三菱軍事廠」的色彩を早くから強めていた三菱造船では、艦艇、魚雷のほか、戦時計画造船による需要拡大によって活況へむかう。⁽¹²⁾ 国家総動員体制下の労働力投入によって、造船所の工員数は1936（昭和11）→1944（昭和19）年の8年間に、1.0→3.6万人へと激増した。軍事後方基地化とこれによる流入人口急増の結果、住宅難、水不足などの都市問題は激化する。1938（昭和13）年の第3次市区拡張は、新規居住地の拡大と、水資源、特にかつてない大規模施設となる浦上水源地の建設に照応するものであった。⁽¹³⁾ また、長崎市は1923（大正12）年から都市計画法の適用をうけるが、その実施は重工業保護原則にたつ中央政府の厳重な統制・監督下におかれていた。⁽¹⁴⁾ 都市建設は道路整備が急務とされ、国道道を基幹に街路を定め、産業基盤整備が中心となったのである。

以上、要するに戦前の長崎市は、日本資本主義の独自の地域構造のなかで造船を基軸とする重工業の現場企業都市として位置づけられ、三菱独占体の企業城下町としての側面を強めつつ、その業務の盛衰に応じて繁栄期に次つ

ぎと市域を拡大し、港湾、土地、労働力、水、道路など、地域資源と社会資本の地域独占を許してきた。しかも、国家依存、対外膨張の性格をもつ日本資本主義のもとで、とりわけそうした特質を当初から強く有する三菱独占の造船拠点都市として、長崎は、国策追従的の軍事的性格をも強く備えざるをえなかった。一方、住宅難、水不足、生活環境施設の不備等の都市問題は、城主企業の資本蓄積の裏面として、市民生活を困難に陥れた。この戦前の、大企業活動と国策に追従する運命共同体的都市発展の、最後にして最大の悲劇こそ、原爆被災と敗戦による住民の生命と生活の破壊であり、都市経済の破綻だったのである。

(3) 戦後日本経済の発展と都市経済の特徴

戦後の長崎市経済の復興には、二重の特別の困難を伴った。第1は、いうまでもなく原爆被災からの復興の困難性である。それは、死者7万4千人、被災者12万人という人的損失の大きさはもとより、都市機能のほぼ全面にわたる崩壊の結果、後々まで広範な影響を地域におよぼすものであった。第2は、都市経済の軍事的性格からの転換の困難である。軍事後方基地と化していた市経済は、主力の造船業が50年代以降は計画造船により支援されながらも、平時経済への転換には特別の困難を伴った。また、植民地貿易の拠点港としての長崎の地位は、いまや完全に失われてしまった。この二重の特別の困難は相乗して、市経済の復興過程を苦難にみちたものとし、高度成長期前夜まで尾をひいたとみられる⁽¹⁵⁾。しかし、それ以後の長崎市は、再び企業都市としての性格を強めつつ、これを基軸として、地方中核都市機能をもにすることになるのである。

戦後、日本経済は、地主制の解体、植民地体制の崩壊など大きな質的変化（断絶性）をみた。その反面、旧財閥系金融資本の実質的存続・発展、独占体と中小企業の二重構造の再現、零細農業の継続、中央集権的官僚機構の温存など、種々の側面で戦前との連続性をもっていた⁽¹⁶⁾。戦後の日本資本主義は、これらの条件を前提に、アメリカ中心の世界資本主義体制のもとで、零細農業と在来の遅れた産業や中小企業を踏み台として、導入技術と輸入原燃料・

食糧に依存しつつ、行財政を通じる手厚い援助を金融資本の主導する重化学工業の国際競争力強化に傾斜させ、輸出優先体制の確立を基軸に高度成長を実現させてきたのである。日本に特有の垂直的地域構造は、戦後日本資本主義のこの新しい、「上」からの移殖工業的、海外依存的、国家支持的性格に呼応して再編されざるをえない。戦後、東京大都市圏を中心として太平洋ベルト地帯を基軸に展開されてきた垂直的地域構造こそ、それに他ならない。長崎市は、戦前からの造船、機械、電機などの企業都市・企業城下町としての蓄積をもってその西端の限界地に位置づけられ、同時に、県域への狭域的中枢管理機能を有する県庁都市、地方中核都市として発展してきたのである。

以上をふまえて、次節では、今日の長崎市の都市経済と都市化の特徴、両者の関係、都市構造の特質などについて明らかにしよう。

〔注〕

- (1) 中村剛治郎「日本の都市と地域構造」『エコノミア』87号、1985年12月、30ページ。
- (2) 河地貫一「新長崎都市論」（日本都市学会編『都市と災害（日本都市学会年報、17巻）』ぎょうせい、1984年、90～92ページ。
- (3) 長崎県史編集委員会『長崎県史 近代編』吉川弘文館、1976年、84～92ページ。
- (4) 川島哲郎「日本工業の地域的構成」『経済学雑誌』48巻4号、1963年、中村、前掲論文（注1）、40～48ページ、参照。
- (5) 島恭彦「地域開発の現代的意義」（同『著作集』4巻、岩波書店、1978年）237ページ。
- (6) 戦前の長崎市を、①大陸とくに中国進出への限界拠点港都市、②造船業の企業城下町、の二面性において捉えるのは、余りに単純にすぎるとの批判もありえよう。確かに、1つには、「戦前」とはいつても、これを一色に論じることは、たとえば1930年代の自立ブロック体制への移行、植民地政策、地主制の変質などの重要な質的变化を見のがすことになるし、2つには、「港湾」とはいつても、外国船寄港港、中継貿易港、造船工業港、大陸進出拠点港、トロール漁業の大漁港（特に大正末期）といった、長崎港の多様な港湾機能とその歴史的変化を等閑視することになりかねないからである。その意味では、第2次大戦前の長崎市の都市経済については、より立ちいった理論展開が必要である。しかし、都市経済と都市形成に占める重要性という点からいえば、先述の二面、とりわけ②が決定的に重要だといえよう。
- (7) 旗手勲『日本の財閥と三菱』楽游書房、1978年、96～101ページ、三島康雄『日本財閥

経営史 三菱財閥』日本経済新聞社，1981年，194～201ページ，西日本重工株式会社長崎造船所『三菱長崎造船所史 続篇』，1951年，9～19ページ。

- (8) たとえば，長崎市の水道の歴史は水不足と給水制限の歴史といわれるほど水資源の制約は大きい，1900～1904年には，第1回水道拡張事業が新市域を含む給水人口18.2万人を目標に実施された。また，1897～1904年，出島を含む長崎湾奥約60万㎡の埋立が行われ，道路，溝渠，揚場地のほか，臨海鉄道・浦上－長崎路線の新設用地，労働者住宅地等として利用された（長崎市役所『長崎市制65年史 前編』，1959年，1392～1448ページ，長崎市小学校職員会『明治維新以後の長崎』，1925年，500～511ページ）。
- (9) この点を，長崎市役所編『市制50年史』（1939年）は，つぎのように指摘している——「……殊に欧州大戦の影響を受けて諸産業の勃興……めざましく市勢は隣接の上長崎，浦上山里両村に溢れて事実上市の延長となり交通，衛生，教育，保安其の他経済上密接不離の関係を生じ，将来大都市建設の計画を進める上に，両村を成行のまま放任する事が出来ない状態となったので……合併論が台頭し……」（同17ページ），と。
- (10) たとえば，住宅難に対応して，市当局は1920年より，都心から離れた浦上山里村に庶民住宅4百数十戸の新設に着手し，1923年に270戸が竣工した（長崎市，前掲書（注8），1362ページ）。また，造船所の活況と人口増は水不足と断水を生じ，1919～26年には，給水人口26.9万人を目標として，小ヶ倉水源地が新設された（同1394～95ページ）。
- (11) 同上書，1200～5ページ。
- (12) 長崎県，前掲書（注3），518～523ページ。
- (13) 浦上水源地建設計画は1939年1月に成ったが，それは，「軍需産業の活況で従来の使用量1日1人平均90ℓが167ℓに急上昇，水道施設の増設が急務」（丹羽漢吉『長崎市水道九十年のあゆみ』長崎市水道局，1982年3月，「年表」9ページ）となったからである。このことは，工業用水，とりわけ戦時国独資のもとで軍需工業用水の確保が絶対優先されるもて，住民の深刻な水不足が発生したことを示している。事実，1939年，40年の水不足は異常ともいうべきもので，軍需最優先下，市民には1日1時間半給水の事態さえ生じたのである。（長崎市，前掲書（注8），1397～99ページ）。
- (14) 長崎市，同上書，466ページ。
- (15) 長崎県，前掲書（注3），539～543ページ。
- (16) 日本資本主義の戦前・戦後の断絶性と連続性，両者の統一の視角については，山崎隆三「日本資本主義の戦前と戦後」（同氏編『現代日本経済史』有斐閣，1985年），参照。

II 都市経済の発展と都市化の複雑性

(1) 長崎市の都市化と都市経済の特質

都市化と都市問題の動向に、基本的に決定的な影響を与えるのは都市経済の動向である。長崎市の都市経済を問題とする場合、まず、主力の造船・機械産業が地域にどれほどの広がりや深さをもって展開しているかが明らかにされなければならない。

表2は、長崎市の産業別市内純生産額の推移をみたものである。これによれば、1981年度の市内総生産額1兆6,781億円のうち23.7%は製造業による

表2 産業別市内純生産額の推移

(単位：％，億円)

区 分	年 度	1973	1976	1981	総生産額
					1981
第1次産業		5.0	5.4	3.2	3.6
	農 業	0.8	0.8	0.4	0.4
	林 業	0.0	0.0	0.0	0.0
	水 産 業	4.2	4.5	2.8	3.2
第2次産業		30.8	24.6	20.7	33.9
	鉱 業	0.4	0.1	0.2	0.3
	建 設 業	7.7	6.6	7.2	9.8
	製 造 業	22.7	17.9	13.3	23.7
第3次産業		64.2	70.1	80.3	62.6
	卸 売・小 売 業	20.7	21.1	24.4	17.9
	金 融・保 険 業	10.2	14.0	9.6	5.5
	不 動 産 業			6.0	5.4
	運 輸・通 信 業	8.1	7.6	7.3	5.8
	電 気・ガ ス・水 道 業	0.9	1.1	1.8	2.5
	サ ー ビ ス 業 務	19.5	21.8	26.0	22.2
	公 務	4.8	4.6	5.2	3.1
合 計		100.0	100.0	100.0	100.0
	(億円)	4,128	5,361	7,669	16,781

(注) 長崎市統計課推計。

(資料) 『長崎市統計年鑑』，各年度。

ものであるが、純生産額で見ると、製造業分は13.3%と、10%ポイントも低い。この格差自体は、後にみるように、主力企業の域内産業連関の弱さを示唆するものであるが、造船業が活況を呈していた73年度には、純生産額は22.7%と、81年度と比べて9.4%ポイントも高い。これによれば、市内総生産額に占める製造業のウエイトは、70年代前半には、総生産額の3分の1程度であったと推察される。この製造業を基軸として、卸・小売業、運輸業、サービス業などへの波及的連関が都市経済の根幹部分を構成していたのである。

それでは、製造業のなかで、主力の造船、機械等のウエイトはどのようなものか。表3によれば、「金属・機械産業」の域内製造業に占める割合は、70年代から80年代にかけて、事業所数の約2割、従業者数の約6割、製造業出荷額、付加価値額の7～8割、現金給与額の8割に達している。事業所数の割合が低いにもかかわらず、他の項目の割合が高いのは、主力企業の圧倒的大きさを示唆している。とりわけ、「一般・輸送機械」だけをとりだしてみると集中度は一層高く、規模別（300人以上）ではさらに高い。こうした一般・輸送機械の大規模事業所が、70年代半ば以降の造船の構造不況のもとで「減量経営」を徹底しておしすすめ、これに主導されて、製造業全体の従業者数が急激に減少していることに、あらかじめ注意をはらっておきたい。

それでは、主力企業である三菱重工業長崎造船所は、どれほどのウエイトをもっているのであろうか。表4は、長崎造船所の主力100万tドックを擁する香焼工場分を含めた製造品出荷額等の値である。長崎市・香焼町合計額に占める三菱・長崎造船所の割合は、造船不況のもとでも、5.5～6.7割と圧倒的なウエイトをもっている。長崎県計のシェアでも約3割を占める。また、同様に製造業従業者数に占める三菱・長崎造船所の割合は（表5）、長崎市では約5割、長崎・香焼地区では4.1～4.6割と、これも大きな比重をもっている。しかも、ここでもまた、主力大企業が主導して、70年代後半以降の人べらし「合理化」を強力に実施してきた軌跡をよみとることができよう。

以上の簡単な考察からも推察されるように、長崎市の地域経済は、戦後復活した主力の三菱企業を基軸として構成され、その盛衰と軌を一に展開されてきたのである。いま、三菱長崎造船所を中心とする市内所在三菱3社の従

表3 長崎市における金属・機械工業の状況と製造業に占める割合の推移
(単位：事業所，人，億円)

区分	製造業 年次	産業別				規模別		製造業総計	
		⁽¹⁾ 金属・機械		うち一般・輸送用機械		300人以上			
事業所数	1971	181(16.7)	100	75(6.9)	100	9(0.8)	100	1,086(100.0)	100
	74	206(19.3)	114	86(8.0)	115	10(0.9)	111	1,069(100.0)	98
	77	185(18.5)	102	64(6.4)	85	8(0.8)	89	1,002(100.0)	92
	80	180(17.8)	99	68(6.7)	91	6(0.6)	67	1,010(100.0)	93
	83	195(19.1)	108	85(8.3)	113	4(0.4)	44	1,019(100.0)	94
従業者数 (人)	1971	21,689(66.2)	100	17,091(52.1)	100	20,244(61.7)	100	32,787(100.0)	100
	74	20,779(67.5)	96	15,935(51.8)	93	17,482(56.8)	86	30,778(100.0)	94
	77	17,479(66.0)	81	13,234(50.0)	77	15,630(59.1)	77	26,469(100.0)	81
	80	13,119(59.2)	60	9,651(43.6)	56	11,000(49.7)	54	22,151(100.0)	68
	83	13,739(63.9)	63	10,239(47.6)	60	9,981(46.4)	49	21,501(100.0)	66
製造品出荷額等 (億円)	1971	1,593(78.2)	100	1,340(65.8)	100	1,666(81.8)	100	2,037(100.0)	100
	74	2,251(77.6)	141	1,934(66.7)	144	2,144(73.9)	129	2,901(100.0)	142
	77	2,628(76.6)	165	2,298(67.0)	171	2,646(77.1)	159	3,431(100.0)	168
	80	1,909(67.8)	120	1,533(54.5)	114	1,828(65.0)	110	2,814(100.0)	138
	83	3,394(80.8)	213	2,968(70.7)	221	2,944(70.1)	177	4,200(100.0)	206
付加価値額 ⁽⁴⁾ (億円)	1971	580(76.4)	100	463(61.0)	100	594(78.3)	100	759(100.0)	100
	74	871(79.6)	150	742(67.8)	160	775(70.8)	131	1,091(100.0)	144
	77	901(73.8)	155	735(60.2)	159	870(71.3)	146	1,221(100.0)	161
	80	741(66.8)	128	569(51.3)	123	698(62.9)	118	1,110(100.0)	146
	83	1,478(81.9)	255	1,263(70.0)	273	1,309(72.5)	220	1,805(100.0)	238
現金給与額 (億円)	1971	302(81.0)	100	249(66.8)	100	305(81.8)	100	373(100.0)	100
	74	482(81.1)	160	383(64.5)	154	447(75.3)	147	594(100.0)	159
	77	561(80.0)	186	449(64.1)	180	542(77.3)	178	701(100.0)	188
	80	577(78.3)	191	470(63.8)	189	553(75.0)	181	737(100.0)	198
	83	668(81.5)	221	540(65.9)	217	582(71.0)	191	820(100.0)	220

(注) (1)「金属・機械」とは、産業別中分類における金属製品、一般機械、電気機械、輸送機械の合計。

(2)「製造品出荷額等」とは、製造品出荷額(内国消費税込)、加工賃収入額、修理料収入額、その他の収入額の総額。

(3)1974年の300～499人規模の従業者数等は秘匿のため加算されておらず、したがって、数値は正確には連続しない。

(4)「付加価値額」は、77年以降、9人以下の事業所については「粗付加価値額」で集計。

(5) () 内は、製造業総計を100.0とする各年次の構成比。右欄は、1971年を100とする指数。

(資料)『工業統計調査結果』, 各年次。『長崎市統計年鑑』, 各年版。

業員数と市人口・世帯数の推移を対比してみると、表6の如くである。この間、4次にわたる市町村合併が行われたのでこれを現行市域で引き直した調整値でみると、70年代前半の高度成長期までは、市人口の伸びを三菱3社従業員数の伸びがかなり上まわっている。もともとこの間、核家族化が進み、世帯数の増加は人口増を大きく上まわったので、世帯数の伸びと比べれば従業員数の伸びの方が低い。市域拡大とスプロール化が進むもとでウエイトをやや下げたといえ、市世帯数に対する従業員数の比率(A)/(C)は、1955～75年の間、15～19%に達している。この数値は、一見すると必ずしも大きくはない。しかし、周知のように機械工業、とりわけ主力の造船業は総合組立工業であり、関連業種40種、製品200種といわれる。これが、大企業を頂点とする広範な関連業種の重層的ピラミッド型の企業構成を形成し、その大部分が下請小零細企業からなる。⁽¹⁾三菱長崎造船所の場合、ピーク時の

表4 三菱・長崎造船所の製造品出荷額等の推移 (単位:百万円,指数,%)

年次 製造品出荷額等		1977		78		79		80		81	
		実数	%	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%
(1)長崎市・香焼町 合計	実数	489,358	100.0	406,083	100.0	393,569	100.0	338,883	100.0	517,308	100.0
	指数	100.0		83.0		80.4		69.3		105.7	
(2)金属・機械 系業種分	実数	417,295	85.3	334,927	82.5	315,871	80.3	260,053	76.7	444,181	85.9
	指数	100.0		80.3		75.7		62.3		106.4	
内	(3)三菱・長崎 実数	271,590	55.5	229,749	56.6	237,421	60.3	185,089	54.6	345,125	66.7
	指数	100.0		84.6		87.4		68.2		127.1	
(4)三菱以外	実数	145,705	29.8	105,178	25.9	78,450	19.9	74,964	22.1	99,056	19.1
	指数	100.0		72.2		53.8		51.4		68.0	
(5)長崎県計	実数	916,895		826,146		833,158		837,523		1,069,567	
指数	100.0		90.1		90.9		91.3		116.7		
比率	(1)/(5)	(%)	53.4	49.2	47.2	40.5	48.4				
	(2)/(5)	(%)	45.5	40.5	37.9	31.1	41.5				
	(3)/(5)	(%)	29.6	27.8	28.5	22.1	32.3				

(注) (1)「指数」は、1977年を100.0とする伸び率。

(2) 各年、右欄の百分率は、長崎市・香焼町製造品出荷額等合計額を100.0とする構成比(%)。

(資料) 長崎県『特定地域振興指針—長崎市・香焼町—』1984年2月、85ページ。
長崎県統計課『長崎県の工業』、各年版。

表5 三菱・長崎造船所の従業者数の推移

(単位：人，指数，%)

区分	年次	1974	75	76	77	78	79	80	81	82
(1)三菱・長崎造船所(人)		16,401	16,136	15,040	14,135	12,862	10,771	10,499	10,654	10,959
	従業員数(指数)	100.0	98.4	91.7	86.2	78.4	65.7	64.0	65.0	66.8
製造業従業者数	(2)長崎市(人)	30,778	29,336	27,920	26,469	25,770	22,754	22,151	21,255	20,437
	(指数)	100.0	95.3	90.7	86.0	83.7	73.9	72.0	69.1	66.4
	(3)香焼町(人)	5,821	5,667	5,002	4,741	3,977	3,525	3,466	3,722	3,819
	(指数)	100.0	97.4	85.9	81.4	68.3	60.6	59.5	63.9	65.6
(4)=(2)+(3)(人)	36,599	35,003	32,922	31,210	29,747	26,279	25,617	24,977	24,256	
(指数)	100.0	95.6	90.0	85.6	81.3	71.8	70.0	68.2	66.3	
比率	(1)/(2)(%)	53.3	55.0	53.9	53.4	49.9	47.3	47.4	50.1	53.6
	(1)/(4)(%)	44.8	46.1	45.7	45.3	43.2	41.0	41.0	42.7	45.2

(注)①三菱・長崎造船所の従業者については、74年は10月、75～80年までは12月、81、82年は4月1日現在。

②「指数」は、1974年を100.0とした伸び率。

③「製造業従業者数」は、各年12月末日現在。

④ 香焼町の1975～80年分については、統計数値の秘匿の都合上、伊王島町の1事業所の数値を含む。したがって、厳密には連続しないが、ウエイトの推移にはほとんど影響しない。

(資料)長崎県「特定地域振興ビジョンー長崎市・香焼町ー」1981年3月、76ページ、(1974～80年)。
 長崎県「特定地域振興指針ー長崎市・香焼町ー」1984年2月、23ページ、(1981、82年)。
 長崎県統計課「長崎県の工業」、各年版。

70年代半ばには、所内下請46社，加工下請130社，その他6社，計182社，従業員数約11,000人に達していた。これを加えるだけでも，市世帯数のほぼ4分の1は直接三菱関連となる。それだけではなく，卸売，運輸，不動産，小売・サービス業なども，この主導産業を中心軸としてくまれていた。この単線的なモノカルチャー的産業構造は，次節でふれるように既に弱点をかかえていたが，高度成長期には，主導産業の好況に支えられて地域経済は活況を呈したのである。しかし，主力産業が構造不況に陥ると一挙にその弱点をさらけだした。表6からも推察されるように，不況による「合理化」の波は，下請・関連産業をも含めて規模縮小，従業員削減・解雇，経営不振・倒産をひきおこし，70年代後半以降，市人口も完全に停滞ないし減少するに至るのである。

以上から明らかなように，長崎市の地域経済と都市化の主要な動因は，企業都市・企業城下町としての特質にあったのである。もともと，市の経済や

表6 長崎所在三菱3社の従業員数と長崎市の人口、世帯数の推移

(単位:人, 世帯, 指数, %)

区分	年次	1955	60	65	70	75	80
三菱重工長崎造船所		10,340	13,111	12,860	13,712	17,034	10,499
	(指数)	(100)	(127)	(124)	(133)	(165)	(102)
三菱電機長崎製作所		1,841	2,317	3,348	3,442	3,485	2,832
三菱鉄鋼長崎製鋼所		1,291	2,048	2,109	1,991	903	—
(A) 合計		13,472	17,476	18,267	17,154	21,422	13,331
	(指数)	(100)	(130)	(136)	(127)	(159)	(99)
人口(国調)		303,724	344,153	405,479	421,114	450,194	447,091
(B) 世帯数(〃)		65,274	81,729	103,077	116,899	134,783	143,448
人口(調整分)		348,359	387,147	410,925	425,996	450,194	447,091
	(指数)	(100)	(111)	(118)	(122)	(129)	(128)
(C) 世帯数(調整分)		74,867	91,939	104,461	118,254	134,783	143,448
	(指数)	(100)	(123)	(140)	(158)	(180)	(192)
比率	(A)/(B) (%)	20.6	21.4	17.7	14.7	15.9	9.3
	(A)/(C) (%)	18.0	19.0	17.5	14.5	15.9	9.3

(注) (1) 三菱3社の75年の欄は、74年3月31日現在。

1955～75年は、下記資料(1)、80年は三菱重工、資料(2)、三菱電機、資料(3)によった。

(2) 「人口、世帯数(国調)」は、各年次10月1日現在の国勢調査の値。「人口、世帯数(調整分)」は、この間の市町村合併を考慮して現行の市域に引き直した調整値。

(3) 指数は、1955年を100とする伸び率。

(資料) (1) 長崎県企画部『長崎市の空間構造と都市機能』1974年3月、49ページ。

(2) 長崎県『特定地域振興ビジョン』1981年3月、76ページ。

(3) 『有価証券報告書(三菱電機)』1980年3月、11ページ。

(4) 長崎市総務部統計課『長崎市の人口推移』1984年5月。

都市化の特徴をそうしたものとのみ描きだすことは間違いであろう。長崎市は言うまでもなく県庁所在都市であり、地方中枢管理的な業務機能の集積もみられるからである。また、特異な歴史に裏づけられた観光や、全国第2位の水産県の拠点港としての実績も軽視されるべきではない。⁽³⁾しかし、地方中枢管理機能は九州各県の中心都市と比べても低いとみられるうえに、⁽⁴⁾他の都市と同様、次第に東京や福岡の出先化、支店化しはじめ、そのなかで都市化

や都市開発が推進されだしている。また、観光や水産関連業も、対応のまささや深刻な都市問題のために伸びきれていない。以上の意味で、長崎市の都市化は、日本経済の特徴的な地域構造のなかで、古くからの企業都市・企業城下町の特質を基軸とし、かつ地方中枢管理の事業所城下町としての特質を補完的に強めながら展開してきているといえよう。

(2) 都市化と都市構造の特性

前述のように、戦後、ことに高度成長期からの長崎市の都市化は、再び造船を中心とする三菱関連企業の発展に主導されて展開してきた。この都市化は、戦前からの蓄積を前提としつつ都市構造の特質に新たな展開をもたらすとともに、やがて類例のないほどの都市問題の複雑化、深刻化を生み出すことになるのである。

長崎市は、全国一の離島と広範な旧産炭地をかかえて高度成長期に人口を減らしていた長崎県のなかで、周辺各地から人口を吸引しつつ膨張してきた（前掲表1）。もっとも、1960年代以降の人口の伸びは、高度成長期の他の企業都市と比べれば、むしろ漸増傾向にあり、特に大きいとはいえないであろう。だが、長崎市のもつ独得の歴史的自然的条件のもとでは、この都市化は、特異な都市構造の形成と変化をとめないながら進展した。

第1は、全国屈指の都心部の超過密と急速なスプロール化の進行である。原爆による多数の犠牲者をだし15万人にまで急減した市人口は、その後、海外からの復員、企業活動の展開による人口流入、市町村合併等によって、1950年代半ばには戦前のピークを超え30万人に達していた⁽⁵⁾。その後の主力産業の活況のなかで人口は急増し、既に1960年には長崎市の人口密度は2,837人/km²、人口集中地区（D I D）では14,980人/km²、にのぼっていた（表7）。当時、大阪市の人口密度が14,896人/km²であったから、長崎市のD I Dの密度は大阪市のそれに匹敵し、三大都市圏平均（12,282人/km²）を凌駕していたのである。その後、市のD I Dの人口、面積が拡大すると同時に、スプロール的な人口の拡散が急速にはじまる。特に60年代半ば以降には、表8のように、市人口は既成市街地をこえ、周辺地域に急速にあふれだすとともに、都心部

の人口空洞化が生じてきた。

このような超過密と急速なスプロール化の要因はなにか。要因の1つが、先述のような主力企業の高蓄積とこれを基礎とする商業業務機能の都心部への集中・集積にあることはいうまでもない。しかし、2つに、この過集積は、都市機能の急速な劣化、地価の急騰、住宅・水問題の深刻化など都市問題の引き金となったからである。この都市問題の特有の深刻性、複雑性については次節で述べよう。

3つに、歴史的自然的条件によって、超過密と拡散が倍加され、加速化されたからである。歴史的には、主力企業の工場群は長崎湾港部とそれに続く浦上川ぞいの平地部に明治以降立地展開し、被爆をまぬかれた中島川周辺には歴史的町並みと既存の商業業務機能が集積している。しかも、自然的条件として、都市の物理的空間が狭隘で平坦地に極端に乏しい。この狭い平地部に主力産業と下請群が集積し、これを契機とする業務的機能が集中してきた。

表7 人口集中地区(D I D)の人口の動向

区分		年次	1960	65	70	75	80
長	① D I D人口 (人)		260,649	304,947	314,458	336,025	345,980
	② 同面積 (km ²)		17.4	23.4	27.9	33.4	39.4
	③ ①/② (人/km ²)		14,980	13,032	11,271	10,061	8,781
崎	④ 全市人口 (人)		344,153	405,479	421,114	450,194	447,091
	⑤ 同面積 (km ²)		121.3	207.1	207.6	239.7	240.4
	⑥ ④/⑤ (人/km ²)		2,837	1,958	2,028	1,878	1,860
市	⑦ ①/④ (%)		75.7	75.2	74.7	74.6	77.4
	⑧ ②/⑤ (%)		14.3	11.3	13.4	13.9	16.4
D I D	三大都市圏		12,282	12,171	10,283	9,248	8,466
人口密度	地方圏		8,865	8,304	6,999	6,085	5,486
(人/km ²)	全 国		10,564	10,263	8,690	7,712	6,982

(注) (1) 1960, 65年の数値には沖縄県を含まない。

(2) 「三大都市圏」とは、東京都、千葉県、埼玉県、神奈川県、大阪府、京都府、兵庫県、愛知県、三重県を指す。「地方圏」とは、それ以外。

(資料) 長崎市統計課『長崎市の人口推移』1984年5月, 86~87ページ。
総理府『国勢調査』, 各年。

主力産業の高蓄積は過集積をまねき、人口のスプロール化を加速させざるをえない。

4つに、都市の過集積は、都市住民の生活困難を激しくするだけでなく、立地する企業群にとっても、土地や用水の不足、地価上昇、交通難など立地条件の悪化をもたらし、60年代の半ば以降、企業の外延的拡大と分散化がはじまったことである。長崎の三菱3社のうち、まず造船は、主力下請企業16社（従業員1,433人）が、金属工業協同組合を設立して63年5月、隣接の諫早市貝津工業団地に移転した⁽⁶⁾。ついで1969年には、三菱電機が、北接する時津町に工場を新設、一部機能を移すとともに（移転時257人）、関連工業の同地区への分散を誘発した（前掲表6、参照）。さらに三菱製鋼も、新日鉄との技術提携と同時に、1970年から同戸畑工場の敷地の一部で新鋭工場の建設に着手し、70年代前半には本工場の大部分を移転した。そしてついには、本体の長崎造船所が、造船業の巨大化、合理化の追求の結果、72年10月、長崎

表8 地域別の人口推移

地域 \ 年次	1950	55	60	65	70	75	80
	人	人	人	人	人	人	人
既成市街地 (長崎湾斜面内側)	225,795 (72)	272,896 (87)	313,959 (100)	336,325 (107)	347,007 (111)	353,598 (113)	337,873 (108)
周辺地域 (同外側)	67,145 (100)	68,650 (102)	67,024 (100)	69,154 (103)	74,107 (111)	88,901 (133)	97,247 (145)
計	292,940 (77)	341,546 (90)	380,983 (100)	405,479 (106)	421,114 (111)	442,499 (116)	435,120 (114)

(注) (1) 「既成市街地」とは、1920年第2次市域拡張区域に、1938年第3次拡張区域中、西浦上地区を含めた区域。「周辺地域」とは、第3次以降の拡張区域（除、西浦上）で日見、小ヶ倉、土井の首、深堀、小幡、福田、式見、東長崎の各地域。

ただし、1973年の第9次拡張（三重村）、第10次拡張（時津町横尾地区）による分は除いた修正人口。

(2) () 内は、1960年の値を100としたときの各年次の指数。

(資料) 総理府『国勢調査』、各年。

長崎市統計課『長崎市の人口』、1977年12月、1982年12月。

外港に100万tドックを擁する^{こうやぎ}香焼工場を竣工させたのである。⁽⁷⁾かかる主力産業の外延的拡大と分散化は、一方では、資本の高蓄積に伴う社会的費用の増大が、住民生活の困難だけではなく、企業の立地基盤をも弱体化させるほど大きくなったことを表わしている。と同時に、他方では、社会的費用の原因者である企業が、そのコストを十分支払うことなく、本社の中枢管理のままに効率を求めて拡大・分散化し、地域経済の空洞化をひきおこしはじめていたことを示唆しているといえよう。

5つに、都市人口の増大に対応して、県住宅供給公社等の公共部門に先導された郊外団地開発が拡散的に進められ、これに誘発されて民間宅地開発が進んだことである（後掲表10、参照）。それらはまた、主力企業の持家政策への転換や、資本の外延的拡大に伴う住宅の分散化をも意味していた。さらに、スプロール化の波は、域際的・域内的な都心部へのアクセス手段、たとえば長崎バイパス（67年）、国鉄浦上平坦線（72年）の開設、主要地方道長崎野母港線、県道深堀江川線の拡幅、外港バイパスの開設（76年）など、主要には基幹的道路整備を柱とするモータリゼーションの促進をとおして加速された。それらはやがて、交通問題を緩和するよりむしろ激化する要因へと転化してくるのである。

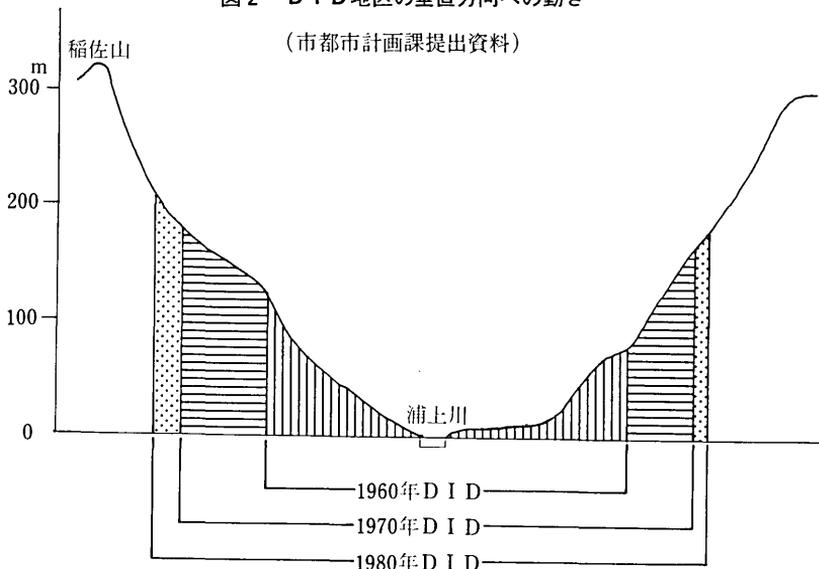
都市化、都市構造の特徴と変化の第2は、過密とスプロール化の展開が、たんに水平方向だけではなく、垂直方向へむかって進んだことである。ここに、長崎市の都市構造のもうひとつの際立った特質がある。くりかえし述べたように、長崎市はその都市形成の歴史的自然的特異性から、長崎湾内の狭隘な谷あいの平地に発達した。しかし、急速な都市化による超過密とスプロール化の波は、この谷あいの平地から安い地価を求めて急速に谷の斜面をはいのぼり、今日見る凄まじいまでに密集した日本一の斜面住居群を形成していったのである。わが国の斜面都市としては、神戸、横浜、函館、尾道、呉、下関などが有名である。これらはいずれも長崎と同じ良港をもつ港町であるが、これら各都市と比べてさえ長崎の斜面居住の度合いは格段に高い。長崎市の場合、宅地のうち傾斜度5度以下のものは21%にすぎず、14度を超える急傾斜地が20%もある（たとえば、神戸市の場合、75年のD I Dに占める斜

面積比率は、各71%、7%)⁽⁸⁾。長崎市域全体(1975年度、238km²)では、8度以下はわずか11%、宅地として利用可能な限界と言われる傾斜度15度以上は実に52%にも達している⁽⁹⁾。1980年には、市人口44.7万人のうち5.9万人(13.1%)が、この居住限界とされる15度を超す急傾斜地に住んでいる⁽¹⁰⁾。D I Dの中核をなす市中央部65.7km²(市域240.4km²の27.3%)には、市人口の75.5%に相当する33.7万人が居住しているが、うち5.3万人(18.7%)が15度以上の地域に住んでおり、極めて特異な市街地を形成してきた。

都市のスプロールの拡大の垂直方向への動きを、D I Dの変化をとおしてみたのが図2である。高度成長期以来の人口急増のもとで、すでに1960年には、D I Dの先端は標高100m前後の地点にまで達していた。その後も住居は山地斜面を年々上昇し、1980年には、標高200mまで市街化が進み山地斜面の都市開発が拡大してきたのである。垂直的スプロール化の波は、やがて

図2 D I D地区の垂直方向への動き

(市都市計画課提出資料)



(資料)長崎行政監察局『昭57.7.23 長崎大水害 調査結果報告書』1982年11月、

表9 地帯構成とその変化

			面積 ha、%	農地面積 80年、ha %	山林面積 81年、ha %	人口 80年6月	世帯数 80年6月	工場数 78年12月
長崎市			23,968 ha	2,089 ha	12,828 ha	445,373 人	147,852	1,076
中央地区	東西南北小	部	8.2 %		5.9 %	19.3 %	20.9 %	26.0 %
		部	3.8 %		1.7 %	9.2 %	8.6 %	8.5 %
		部	4.6 %		4.8 %	11.8 %	12.7 %	17.0 %
		部	3.8 %		2.6 %	15.2 %	16.3 %	18.1 %
		計	20.4 %	14.1 %	15.1 %	55.5 %	58.5 %	69.6 %
周辺地区	東部	日見		3.7 %	3.2 %	2.1 %	2.1 %	1.0 %
		長崎計	20.4 %	30.6 %	18.3 %	5.1 %	4.2 %	6.4 %
	西部	榑田		—	0.6 %	1.0 %	0.8 %	0.5 %
		見重計		4.7 %	11.7 %	2.3 %	1.8 %	1.4 %
		小福式三小	25.3 %	3.0 %	3.3 %	1.3 %	1.0 %	0.9 %
地区	南部	小ヶ倉		—	2.0 %	1.3 %	1.2 %	1.7 %
		深掘首木計	23.5 %	0.4 %	0.9 %	2.5 %	2.3 %	2.8 %
	北部	土井		34.5 %	7.9 %	2.7 %	2.4 %	5.4 %
		茂小		—	16.1 %	3.5 %	3.0 %	1.5 %
		西浦上計	10.3 %	0.1 %	9.3 %	21.4 %	21.7 %	7.8 %
北部	小		0.1 %	9.3 %	21.4 %	21.7 %	7.8 %	
	計	10.3 %	0.1 %	9.3 %	21.4 %	21.7 %	7.8 %	

(資料) 商業近代化委員長崎地域部会『長崎地域 商業近代化地域計画報告書』1981

既成市街地を面的に被い、周辺地域へもあふれだしていく。前掲表8をもう一度見られたい。この表で既成市街地とは、長崎湾をとりかこむ斜面内側(図1, 参照)のことであるが、60年代半ば以降、人口が垂直方向へ面的に拡大して既成市街地を被いつくすと同時に、さらに斜面外側へと分散化していくのである。しかし、こうした特異な都市構造の形成は、そこに居住する市民の生活困難はいうまでもなく、特別の行財政需要と対応の困難をともない、やがて都市防災上の決定的弱点を露呈せざるをえないものであった。

第3は、特有の地帯構成の形成とその変化である。主力産業の大規模事業所は、いずれも長崎港の西岸に位置する市中央西部地区に立地し、展開してきた。表9のように、中央西部地区の場合、工場数では市全体の8.5%にすぎないが、出荷額では58.3%と約6割を占めており、造船、機械、電機等の三菱親工場の所在を示している。しかし、すでに明らかにしたように、立地基盤の劣化によって同地区での工場の外延的拡大はすでに限界に達し、巨大化・近代化・合理化に対応する新鋭工場を市外に分散させてきた。こうした

出荷額 78年12月	商店数 79年6月	販売額 79年6月	人口増減率 75・3-80・6月	出荷額増減率 73・3-78・12月	販売額増減率 74・6-79・6月	人口密度 80年 人/ha
万円		万円	%	%	%	
29,244,567	11,061	97,517,020	0.0	9.2	59.0	18.6
%	%	%				
6.2	33.5	56.2	△ 4.7	77.2	29.8	43.8
58.3	7.1	2.9	△ 10.2	△ 5.3	62.9	45.4
11.2	14.7	8.4	△ 8.7	38.1	70.8	47.4
5.6	17.8	12.3	△ 3.3	△ 19.8	65.6	73.1
81.2	73.1	79.8	△ 6.2	1.5	39.0	50.4
0.3	1.3	1.0	24.5	48.7	68.4	
2.0	3.5	8.3	14.7	35.6	1,268.4	
2.3	4.7	9.3	17.4	37.0	671.3	6.9
0.0	0.5	0.0	△ 7.0	161.7	153.8	
1.1	0.9	0.1	17.3	△ 21.8	101.2	
x	0.7	0.1	△ 8.6	140.9	89.1	
x	0.6	0.1	10.2	924.1	87.2	
x	2.7	0.3	4.6	23.9	98.3	4.3
0.9	0.4	0.1	△ 0.2	54.7	157.8	
8.7	1.4	0.5	6.6	94.3	121.2	
3.4	1.7	0.5	36.3	95.7	199.2	
x	1.9	0.4	0.5	△ 56.0	82.2	
x	5.3	1.5	9.7	84.6	130.7	7.9
1.6	14.2	9.1	8.3	20.2	165.3	
1.6	14.2	9.1	8.3	20.2	165.3	38.5

年3月, 33ページ。

傾向は周辺関連企業にもおよび、主力造船業の不振と相まって出荷額を減少させている。西部地区は旧くからの主力企業群の集積地であり、港湾に面する平坦地と浦上川沿いの平地は、企業群によって地域独占されている。その結果、住宅地はその背後に迫る稲佐山山腹の急峻な傾斜地にもはや開発の余地のないまでに展開している⁽¹¹⁾。用地の地域独占と無計画な都市化は、土地利用の硬直化と生活基盤施設の不足を助長し、地域的不況と相まって、人口のスプロールの減少を生じている中央地区のなかでも最大の減少率（マイナス10.2%）を示している⁽¹²⁾。

また、西部に続く北部地区は、浦上川左岸沿いの工場地帯を核として発展したが、三菱製鋼所の県外流出や、最近でも造船所幸町工場魚雷製造部門の諫早中核工業団地への移転（1985年11月）、三菱長崎機工の移転など、地域独占を行ってきた主力企業群の流出が激しく、かつての工場地帯の面影はない。さらに、下請関連の一部や都市型工業は中央東部、南部地区にも立地展開しているが、工場数と比べて出荷額の割合は低く、規模別階層的な地帯構

成を形成し、造船不況、地域経済不振のなかで加重的負担を被っている。

中央東部地区は長崎港東奥部の都市形成史上最も古い地区であり、今日、県庁、市役所、国の出先機関、金融機関、企業の本・支店、商業、流通、情報機能など、地方中枢管理機能を集積した業務地区となっている。もっとも、この地区は、古い歴史的町並みを含む都心と、住商・住工混在のインナー・シティ地区に、中枢管理機能が急速に覆いかぶさってきたのであり、そのため住環境の悪化、生活基盤施設の不足とその産業基盤化、交通難、地価上昇など、都市機能の全面的低下に陥っている。その結果、70年代前後から急速な人口流出がはじまり、また一部卸売業の郊外流通団地への移転、中小工場の周辺部への分散が経済地盤を低下させ、社会問題（高齢化、失業、伝統行事の維持困難等）がひろがるなどのインナー・シティ問題を惹起してきている。

一方、中央南部地区は長崎港南岸に位置し、乏しい平坦地は中小造船工場群や倉庫群によって占有され、住宅は急傾斜地を登りつめて、「住みなして天に至る」長崎の特異な景観を生みだしている。都市施設の不備や都市機能の劣化もはなはだしく、人口減少率も高い。

他方、周辺地区は主要幹線道路を軸として水平・垂直にスプロールの拡散し、周辺部への工業・卸売団地、住宅団地の開発によってそれが加速されている。しかし、周辺地区のうち外辺部の農業・漁業地域では依然として人口が減少しており、都市化が第1次産業の基盤を掘りくずしつつ進められていることを示している。

以上、要するに長崎市都市化・都市構造の特徴とその変化は、日本経済に特有な求心的垂直的地域構造のなかで、東京本社のいわば現場機能しかもちえなくなった主力企業群の蓄積動向と、これを契機とする地方中枢管理機能の集積を基軸としつつ、特異な自然的歴史的条件にも規定されて、都市形成が展開されてきたことに起因する。こうした都市化・都市構造の特質と変化は、都市経済の動向とも相まって、いうまでもなく多様な都市問題を生みだし、都市の行政課題を複雑かつ困難にし、また特有の財政需要と財政運営の困難を生み出すことになるのである。次節では、この点についてさらに検討をくわえよう。

〔注〕

- (1) 田浦良也「地域経済と失業問題」『都市問題』69巻10号, 1978年10月, 43~45ページ。
- (2) 長崎県『長崎市・香焼町特定地域振興診断報告書』, 1980年3月, 66~67ページ。
- (3) たとえば, 観光業の経済効果については, 観光統計の不備のために正確な推計は困難であるが, 現在得られる一番新しい「長崎市産業連関表(1975年度)」に基づく筆者の推計では, 市内純生産のうち10.9%が観光によるものとの結果を得た。
- (4) 中枢管理機能とは, 一般に本社, 金融, 流通, 情報, 研究開発, 行政など経済社会の上位高度機能の集積のこととされる。そこで, 大企業数, 卸売販売額, 全国銀行預金残高, 情報サービス業, 高等教育, 国家行政機関数の各対人口1万人比の6指標の特化係数をとり, その合計の単純平均値を「中枢管理指数」として中枢管理機能集積度の一応のメドとした場合, 長崎市は指数112(全国100)となる(『地域経済総覧』1985年版, 98~112ページ)。この値は, 東京, 大阪のような大都市はいうまでもなく, 福岡193, 佐賀166, 熊本134, 大分118, 宮崎114など, 九州各県庁所在都市と比べても低く, 鹿児島102に次いで, 下から2番目となっている。
- (5) ちなみに, 戦前の長崎市の市町村合併が, 造船所の拡充に伴う内陸部への工場の立地展開や水資源の確保, 労働者住宅の必要など, 独占体の地域独占と直載的に結びついて展開されたのに対して, 戦後の合併は, 必ずしもそうしたストレートな関係が前面に現われず, 複合的要因によっている。例えば, 1955年の深堀, 福田, 日見3村の併合は, 明らかに全国レベルの第2次市町村合併政策に呼応する側面が強かった。もっとも, 深堀地区には, すでに造船下請の立地展開がはじまっており, 造船所の資本蓄積と無関係だったわけではない。また, 1960年代の茂木町, 式見村(62年), 東長崎町(63年)の併合は, 弱小周辺町村の地方拠点都市への行政的再編成の側面が強いが, これも資源問題, とくに水問題と係わっている。さらに, 70年代初めの三重村の合併は漁港の移転, 時津町の一部地区の合併は住宅団地開発に伴うもので, 都市問題の激化に起因する都市(再)開発に重点があった。なお, 結果は不調に終わったが, 県知事による長崎市と香焼町との「合併勧奨」(1969年)は, 明らかに, 三菱の香焼町進出と第1次・2次外港計画という地域開発のための基盤整備を目的とするものであった。
- (6) 長崎県企画部『長崎市の空間構造と都市機能』, 1974年3月, 48~49ページ。
- (7) 三菱重工長崎造船所香焼工場の建設の背景と経過については, 宮入興一「『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, 8~13ページ。
- (8) 宅地開発公団関西支所「山地における N. T. 計画論研究会資料」, 1980年4月, 第1章。

- (9) 木本始「長崎大水害の原因と対策についての一考察」『礎』（長崎県職長崎支部），3号，1982年11月，42ページ。
- (10) 長崎行政監察局『昭57.7.23 長崎大水害調査結果報告書』，1982年11月，31ページ。
- (11) 商業近代化委員長崎地域部会『長崎地域商業近代化地域計画報告書』，1981年3月，34ページ。
- (12) 1982年実施の生活環境にたいする市民意識調査でも，造船所の立地する中央西部地区の評価は4段階評価で最低であり，また，1974年時点の調査より評価が低落している。なお，中小造船企業の多数が立地する南部湾岸地区も同様の傾向にある（長崎市企画課『長崎市民意識調査』，1983年1月，5～7ページ）。

Ⅲ 都市化・都市問題の展開と自治体行財政

(1) 都市化・都市問題の複雑性，深刻性と行財政

長崎市の都市化にともなう都市問題の実態は，確かに，一面では長崎に特殊な形態をとって現われている。しかし，他面では，日本の都市問題に普遍的な特徴をもち，その限界の縮図として典型的に現象している。この都市問題の全容については，ここで十分に展開するゆとりはない。そこで以下，長崎市の都市問題の特徴を簡潔に検討したうえで，それと係わる特徴的な行財政問題について明らかにしたい。

長崎市の都市問題の特徴の第1は，その複合性と深刻性である。日本の都市問題の特質の1つとして，「住宅難のような古い都市問題と自動車公害のような新しい都市問題が同時にあらわれるという『二重性』⁽¹⁾」が指摘されている。言うまでもなく，長崎の都市問題もそうした「二重性」を有している。しかし長崎の場合には，一般的に，古い都市問題と新しい都市問題とが重複しているだけではない。それは，一層複合的な特質をおびている。1つは，古くからの企業城下町・企業都市としての都市の発展が，資本蓄積の従属変数として，企業による地域独占と住民生活を等閑視した野放図な立地展開を許してきたからである。この点については，すでに前節でふれた。2つは，都市の自然的歴史的特質が問題を複雑かつ深刻にした。たとえば，住宅問題

は既に戦前・戦中にも部分的には存在し、斜面住いもあった。だが、水平とともに垂直方向への特異なスプロール化が面的にも急速に拡大したのは高度成長期以降のことである。しかも、このわが国最大の斜面住居群の現実には、あたかも日本の住宅問題の縮図のようなものであって、狭小過密住居、高密度住居群、住環境の悪化、公共施設（給排水、生活道路、遊び場等）の不備、災害（火災、崖崩れ）の危険性、社会的弱者（老人、幼児等）の生活困難などを加重的に激化させてきた⁽²⁾。そこでは新旧さまざまな都市問題が複雑に錯綜し、問題を深刻化している。3つは、都市政策・都市計画の不備と遅れである。戦後の長崎の都市政策の基本は、一言でいえば企業城下町としての復権＝産業都市をめざすものであった⁽³⁾。それが、主力産業の高蓄積を促進する一方、特異な都市化と都市問題の要因となった。また、原爆被災後の復興事業や「国際文化都市建設法」による都市計画は、当該地区の都市計画にはある程度役立ったが、都市のトータル・プランとそのための実行手段に欠け、60年代以降、公共部門が主導して大規模住宅団地開発を進め、スプロールの拡散と周辺ミニ開発を加速さえした（表10）。1968年の都市計画法改正をうけて、71年には市街化区域と市街化調整区域が指定され、72年には用途地域

表10 宅地開発状況の推移（施行主体別）

（単位：ha，％）

施行主体 着工年	A 公共	B 民間	C 合計	公共施行率($\frac{A}{C}$)
	ha	ha	ha	％
I 1946～54	481.2	0	481.2	100.0
II 55～59	77.7	0	77.7	100.0
III 60～64	163.2	0	163.2	100.0
IV 65～69	54.2	46.4	100.6	53.9
V 70～74	254.5	100.3	354.8	71.7
VI 75～79	105.3	41.1	146.4	71.9
VII 80～	99.3	273.6	372.9	26.6
合計	1,235.4	461.4	1,696.8	72.8

（注） 区画整理事業を含み、I期には、戦災復興土地区画整理事業（430.9 ha）が計上されている。「事業中」を含む。

（資料） 長崎市都市計画課【長崎の都市計画（資料編）】1985年10月，58，60ページ。前表と同じ，37ページ。

が変更されてその後も、77、84年と見直されてきた。しかし、日本の都市計画法制は自治体に十分な権限と財源を保証していない。そのうえ、対応が余りにも後追いで遅れた。先述のように、長崎の都市問題は70年代初頭にはすでに小手先の対応ではどうしようもないまでに深まっていたのであり、事態はその後もむしろ深刻化している。

特徴の第2は、環境問題、とりわけ都市災害の重大性である。長崎の場合、主力産業は造船、機械などの組立型であるから、戦後のコンビナートの素材供給型産業とは異なり、環境にたいする負荷は小さいといわれてきた。しかし、造船所については、76年以降の県・市の調査の結果、三菱の本工場、香焼工場いずれの周辺海低からもPCB汚染が認められ、除去対策が問題とされている。また、自動車や合成洗剤など大量消費生活様式の生みだす汚染物による環境破壊もすすんでいる。⁽⁴⁾

しかし、環境保全や防災対策を軽視した経済第一主義の都市開発の弊害がもっとも集中的に現われたのは、なんとといっても1982.7.23長崎大水害に他ならない。この都市災害は2つの顔をもっていた。⁽⁵⁾1つは平地部の都市河川（中島川、浦上川、八郎川など）の溢流であり、もう1つは、斜面における土砂災害（崖崩れ、土石流等）である。しかし、2つの顔は、いずれもが、未曾有の集中豪雨を素因としつつ、企業都市としての特異な都市開発を社会的要因としている点では共通している。河川の溢流は、上中流部山稜斜面の大規模な乱開発と、河口部で明治以来すすめられた経済活動のための埋立、河川付け替え、暗渠化等に起因する。斜面の土砂災害は、安全を無視した無秩序な垂直的スプロール化と急傾斜地防災対策の著しい遅れや不備の結果である。そのいずれもが、環境破壊をすすめつつ開発され、その結果、甚大な絶対的損失（主に土砂災害による、262名の死者、眼鏡橋を含む歴史的的文化財としての中島川石橋群の全半壊など）と経済的被害を生みだしたのである。

特徴の第3は、水、土地など地域の希少資源問題の深刻さである。I節でふれたように、水・土地問題は、すでに明治以降の都市化過程でくりかえし顕在化し、市域拡張の大きな動因となってきた。事態は戦後も基本的に解決されることなく、高度成長期の都市化過程でむしろ深刻化した。たとえば、

水問題は60年代半ばには最悪となり、「2日3時間給水」⁽⁶⁾の事態さえ生む。水不足が常態化する一方、水源はもはや市域内だけに求めることはできなくなっていた。以後は大村、^{そとめ}外海、大瀬戸等、周辺市町の分水に依存するに至る。水源は遠く、給水コストは高くなり、また200m以上の斜面への加圧給水による漏水とも相まって、長崎市水道料金は全国有数の高さである。一方、土地は、水のような局地的移動さえ不可能なので事態は一層深刻である。長崎市の土地問題の主因が主力企業群や都市資本の資本蓄積動向にあることはいうまでもないが、それは自然的歴史的条件によって加重され、独自の深刻性を有している。都市計画と、公共の、特に賃貸住宅供給の不足と遅れがそれに拍車をかけた。土地問題の一指標として地価状況を見ると、表11のように、九州各県庁所在都市のなかで、ブロック中枢都市である福岡市を除けば、長崎市の高地価は際立っている。土地問題は公共住宅・施設の供給を困難にし、財政問題を生み、都市政策の最大の障害となっている。

特徴の第4は、都市問題の集中と外延的拡大である。都市中央部の問題については前節(2)でかなり詳しくふれた。それに加えて、都市化の拡大にともなって都市問題も拡大している。特に大きな問題は交通問題である。都市構造上都心部への一点集中型となっているにもかかわらず、地形的な制約が加わって都心にはいる道路が少ない。ことに、市の北部、東部の郊外は大規模

表11 九州県庁所在地の地価変動率及び価格水準上位の標準地価格（1985年）

(単位：円，%)

都市名	住 宅 地			商 業 地		
	対前年	価格水準上位の標準地		対前年	価格水準上位の標準地	
	変動率	価 格	所 在 地	変動率	価 格	所 在 地
長 崎	2.3	221,000	平野町	3.6	2,780,000	浜町
福 岡	2.5	273,000	中央区大濠1丁目	7.1	4,400,000	中央区天神2丁目
佐 賀	2.9	94,600	八幡小路	2.8	431,000	松原1丁目
熊 本	2.7	162,000	新屋敷3丁目	3.9	2,560,000	手取本町
大 分	2.3	133,000	中島中央2丁目	4.1	1,380,000	中央町1丁目
宮 崎	0.1	107,000	船塚3丁目	2.6	950,000	橋通西3丁目
鹿 児 島	0.5	191,000	荒田2丁目	2.3	1,920,000	千日町

(資料) 長崎市統計課『長崎市統計月報』No.408, 1985年8月, 3-4ページ。

住宅開発が進んで人口増も著しく、また、西部、南部は主力企業群の労働者の通勤などのため、道路は、特にラッシュ時には極端な交通渋滞をおこしている。幹線道路の集中する国鉄長崎駅前の自動車交通量は九州一といわれ、交通事故、公害、歩行者の交通難は深刻なものとなっている。また、都心へのアクセスだけではなく、郊外部の特にミニ開発、乱開発が生じている市街化区域の周辺部などでは、道路、公園、下水道、学校、保育所等、公共施設の不足による生活環境問題も生じている。⁽⁷⁾

特徴の第5は、新しい都市問題の発生である。従来の高度成長期までの都市問題にくわえて、主力産業の構造不況・「合理化」と都市資本の蓄積動向とも結びついてインナー・シティ問題や、老人、婦人、児童、教育、歴史的景観の保存・再生と防災の両立問題など、新たな都市問題が生じはじめている。たとえば、経済基盤の弱体化や都市環境の悪化にともなう人口の急速な流出は、地域の人口高齢化を加速する。長崎市の1984年の65才以上人口比は9.9%（全国9.9%）であるが、1981～84年の最近4年間における年平均増加率は3.5%（同2.9%）と、市人口が停滞するなかで急速に高齢化が進んでいる。⁽⁸⁾人口流出の大きい中心部では高齢化のスピードは市平均を上まわると推察されるが、65才以上人口の就業率は18.6%（同24.9%）と低い。これは、地域的不況が進み、完全失業者比率が1970→80年の間に、2.5→4.1%と大幅に上昇しているもとで生じた事態で、むしろ高齢者を頂点とする失業・雇用問題の深刻化をうかがわせる。しかも、長崎市の高齢者の約半数は原爆被災者（1985年3月で約2万1千人）で、独得の困難を有している。また、生活保護率も1980～83年度で16～17%（全国12%）と高く、離婚や母子世帯数、共働き世帯数の増加とともに、婦人・児童問題も重要な課題となっている。さらに、都市づくりの面でも、たとえば中島川石橋群の復興のように、歴史的環境の保存・再生、アメニティの確保、防災、都市再開発など、さまざまな課題の共生が問題となっている。こうした新旧の多様な都市問題の複合的爆発は、その解決の困難性とともに、まさに住民の自治にもとづく総合的な都市政策こそが不可欠となっていることを示しているといえよう。

では、以上のような都市化と都市問題の特徴のもとで、長崎市の都市政策

や行財政はいかなる展開をしてきたであろうか。1960年代の高度成長期には、主力造船業の巨大化、近代化とその外延的拡大に伴う人口急増、郊外住宅団地の開発と急速なスプロールの拡散に起因して都市基盤整備に重点が移された。市の一般会計に占める土木費の割合は、1965→70年度に14→20%と増加したが、その中心は道路関係費を柱とする建設事業費であった。とくに、第1次外港計画（1961～70年度）による臨海工業用地とその土取場跡への住宅団地開発、工業用地への三菱香焼工場の進出と一部住宅団地の三菱社宅化は、同地区と国道、主要地方道を結ぶバイパス、街路、上下水道、学校その他都市施設の新増設を生み出した⁽⁹⁾。また、市北部を中心とする大規模な住宅団地開発と東部の市街化も、道路、学校、住宅等の公共施設の整備を不可欠とした。さらに、深刻な水不足のもとで、67年からは、市水道はじまって以来の超大型事業といわれる第6次拡張（事業費174億円）もはじまった。しかし、この期の都市政策の基本は、産業経済の無計画な集積に追随し、これを促進する傾向が強かった⁽¹⁰⁾。こうした成長至上主義の都市づくりは、道路や水など、産業基盤と接続する施設整備を主軸とし、増大する行政需要に後追いつ的に対応するもので、総合的計画的な都市整備は遅れた。しかし、そうした都市政策の失敗が、上述のように複雑かつ深刻な独自の都市問題の激化の要因ともなったのである。

表12は、1970年度以降の市の歳出の推移を示している。目的別では民生費の比重が増加し、逆に土木費の比重が低下している。性質別では扶助費の比重が増加し、普通建設事業費のほか人件費の比重の減少が大きい。70年代前半期からの民生費や扶助費の増加は、この期の福祉型政策への一定の「転換」を表わしているように見える。では、その結果、今日、行政サービスの到達水準はどのようなものか。表13によれば、道路（舗装率）、上水道、ごみ・し尿（収集率）など、住民のライフ・ラインであり、同時に都市資本の産業基盤でもある諸施設の整備は、すでに75年度段階でかなり高い水準に達している。遅れていた下水道の建設も進み出した。

しかし、その一方で、住民生活に深く関わる分野で都市施設整備の立遅れが目立つ。しかも、重要なのは、一般的に整備が遅れているだけではなく、

それが長崎の都市化や都市構造，都市問題の特質に規定されて，住民に特別の生活困難をもたらしていることである。たとえば，表でみる限り，公営住宅比率は類似団体と比べて遜色ないか，むしろそれをやや上回っている。もっとも，日本の場合，住宅供給の公共責任は極めて希薄で，持家主義政策が

表12 目的別・性質別歳出の推移（長崎市）

区分	年度	決算額(百万円)			構成比(%)		
		I. 1970~74	II. 1975~79	III. 1980~84	I. 1970~74	II. 1975~79	III. 1980~84
目的別	総務費	2,692	5,544	8,996	11.8	9.6	8.6
	民生費	5,230	18,542	33,793	22.8	32.2	32.3
	衛生費	2,776	7,949	11,447	12.1	13.8	11.0
	労働費	466	648	617	2.0	1.1	0.6
	農林水産業費	840	1,788	3,469	3.7	3.1	3.3
	商工費	596	1,665	2,330	2.6	2.9	2.2
	土木費	4,340	8,695	15,718	18.9	15.1	15.0
	消防費	975	2,126	3,081	4.3	3.7	2.9
	教育費	3,533	7,290	11,808	15.4	12.7	11.3
	災害復旧費 公債費	176 964	192 2,443	5,299 7,047	0.8 4.2	0.3 4.2	5.1 6.7
合計 (その他共)	22,905	57,598	104,529	100.0	100.0	100.0	
性質別	人件費	7,211	16,220	22,266	31.5	28.2	21.3
	扶助費	4,348	16,031	29,549	19.0	27.8	28.3
	公債費 (小計)	962 12,521	2,437 34,689	7,042 58,857	4.2 54.7	4.2 60.2	6.7 56.3
	物件費	1,542	3,607	5,809	6.7	6.3	5.6
	補助費等	762	1,947	3,212	3.3	3.4	3.1
	繰出金	677	1,465	2,553	3.0	2.5	2.4
	積立金	270	276	1,274	1.2	0.5	1.2
	投資・出資・貸付	923	2,604	9,104	4.0	4.5	8.7
	普通建設事業費	5,447	11,782	17,218	23.8	20.5	16.4
	補助単独 災害復旧事業費 失業対策事業費 (小計)	3,029 2,418 176 354 5,977	6,314 5,468 192 515 12,489	9,950 7,268 5,299 497 23,013	13.2 10.6 0.8 1.5 26.1	11.0 9.5 0.3 0.9 21.7	9.5 6.9 5.1 0.5 22.0
合計(その他共)	22,905	57,598	104,529	100.0	100.0	100.0	

(注) 決算額は，各期合計額を単純年平均したもの。

(資料) 「決算状況」，各年度。

とられてきたのでこの比率自体著しく低い。しかも、長崎の特殊な都市化や都市構造に起因する住宅問題がある。長崎でも、73年からは住宅総数が普通世帯数を超え、住宅問題は次第に量から質へと転化してきた。⁽¹¹⁾この点は全国的趨勢とも一致する。しかし、居住水準の低さと住環境の悪さは著しい。1983年の「住宅統計調査」による最低居住水準未達の世帯比率は24.2%（全国17.7%）と、市内住宅の1/4が、「うさぎ小屋」と評されるわが国住宅の最低水

表13 公共施設の整備状況（長崎市）

区分		年度	1975	80	83	類似団体（'83）
道 路	改 良 率(%)		37.4	40.8	41.9	40.0
	舗 装 率(%)		77.5	91.7	93.6	60.9
	自動車交通不能道比率(%)		29.5	28.3	27.5	26.6
都 市 公 園	人口一人当り面積(m ²)		3.4	3.8	3.9	5.3
公 営 住 宅	公 営 住 宅 数(戸)		4,359	5,439	5,689	6,356
	公 営 住 宅 比 率(%)		3.1	3.7	3.7	3.4
	入 居 競 争 率(%)		3.5	2.1	5.5	2.8
上 水 道	普 及 率(%)		98.4	97.8	97.9	97.9
下 水 道	普 及 率(人口)(%)		18.0	28.8	33.3	49.3
	" (面積)(%)		19.8	25.9	25.4	32.6
し 尿	年 間 総 排 出 量(百kℓ)		2,262	2,759	2,564	3,181
	取 集 率(%)		68.2	67.6	63.6	42.0
	衛 生 処 理 率(%)		66.0	62.7	66.2	92.6
ご み	年 間 総 排 出 量(百t)		3,448	2,016	1,733	2,181
	取 集 率(%)		95.6	99.8	100.0	97.3
	焼却・高速推肥化処理率(%)		31.3	41.9	61.8	69.8
保 育 所	市 立 保 育 所 数(箇所)		14	14	14	33
	そ の 他(")		41	48	50	52
	取 容 率(市立)(%)		27.1	28.9	27.9	41.4
	" (公私立)(%)		85.7	96.6	99.0	95.3
老 人 ホ ー ム	要 保 護 者 比 率(%)		5.6	6.4	7.0	3.5
	取 容 率(%)		6.3	3.9	3.3	10.2
小 学 校	非 木 造 面 積 比 率(%)		91.4	96.1	97.0	95.6
	必 要 面 積 不 足 比 率(%)		19.2	20.0	16.7	13.9
中 学 校	非 木 造 面 積 比 率(%)		92.3	96.2	99.1	94.0
	必 要 面 積 不 足 比 率(%)		12.7	17.7	22.1	15.3

(資料)「公共施設状況調」, 各年度。

準以下にあり、特に借家ではこの率は36.8%に達している。持家の基準とされる平均居住水準未満の世帯の比率は70.7%（全国59.5%）にものぼり、持家層でも58.0%がこの水準以下にある。さらに、地形的制約も加わって、狭小過密の高密斜面住居群の大量存在や生活環境施設の不備、地価・家賃の高さ、防災上の難点がある。その上、借家の割合が47.9%（全国37.3%）と高い。なかでも、住宅問題が一番深刻な民営借家の割合は33.2%（全国24.5%）と、全住宅の1/3を占める。こうした特別に深刻な住宅問題のもとでは、公共住宅の意味は特有の重要性をおびざるをえない。入居競争率も他の都市と比べて高い値を示している。その意味では、市の公営住宅整備は、不十分とはいえ一定の役割を果たしてきたのである。

ところが、80年代にはいるや、住宅費は減少をはじめた。表14のように、80年代前半に普通建設事業費が著しく比重を下げるなかで、住宅費の割合はさらに急減し、80年以降、絶対額でも減りつつけている。これは、市の財政危機の深刻化の反映であると同時に、国の住宅政策が、臨調行革と内需拡大策をテコとして、住宅の個人責任性を一段と強めたからである。長崎市の住宅問題は、臨調路線と国策の地方浸透が進むもとの、固有の困難性を深めつつある。

実は、こうした問題が住宅だけに限られないところに、長崎市の困難性の深さがある。例えば、保育所は、私立を中心に増加し、市立の収容率は他の類似都市と比べてかなり低い（表13）。また、老人ホーム収容率も低い。その一方、要保護者比率は高く、かつそれが急速に増加するもとの、収容率は逆に低下してきた。しかも、地域経済の低迷下で母子・共働き世帯がふえ、また高齢失業者や原爆孤老など独自の都市高齢者問題が生じている。にもかかわらず、表14のように、保育所、老人ホームを含む民生費の割合は、国の福祉再編策と市の財政危機を反映して、相対的にだけでなく絶対的にも急減している。今後、高齢者・婦人・児童など、社会的弱者の都市問題が格段に重要となろうとしているもとの、現実にはむしろ逆方向に進んでいるのである。

また、都市公園や小中学校の面積不足と整備の遅れも大きい（表13）。欧米諸国と比べて日本の公園整備ストックは1/5～1/10と極めて遅れているが、

長崎の場合には一段と低い。量だけではなく質的にも、近隣公園や地区公園など身近な都市公園が極めて少ない。⁽¹²⁾それは、都心部や斜面地区ほど著しい。都市公園のうち、公園というより山稜に近い稲佐山公園（標高288m、93

表14 普通建設事業費の推移（長崎市）

（単位：百万円，％）

区 分		年度		1975～79		1980～84	
		実額	％	実額	％		
1	総務費	1,128	1.9	2,551	3.0		
2	民生費	1,671	2.8	1,061	1.2		
	うち 保育所	643	1.1	342	0.4		
3	衛生費	8,506	14.4	10,554	12.3		
	うち ごみ処理	7,290	12.4	7,333	8.5		
	尿処理	265	0.4	821	1.0		
4	農林水産業費	5,536	9.4	7,993	9.3		
5	商工費	253	0.4	138	0.2		
6	土木費	27,739	47.1	41,259	47.9		
	うち ① 道路橋りょう	7,036	11.9	9,142	10.6		
	② 河川海岸	1,034	1.8	3,217	3.7		
	③ 港湾	1,502	2.5	1,158	1.3		
	④ 都市計画	8,361	14.2	15,772	18.3		
	うち 街路	3,667	6.2	9,169	10.7		
	都市下水路	492	0.8	1,148	1.3		
	区画整理	1,630	2.8	1,598	1.9		
	公園	2,263	3.8	3,729	4.3		
	⑤ 住宅	10,074	17.1	11,876	13.8		
7	消防費	629	1.1	1,185	1.4		
8	教育費	11,890	20.2	19,426	22.6		
	うち 小学校	7,365	12.5	7,109	8.3		
	中学校	2,669	4.5	5,840	6.8		
	高校	7	0.0	2,391	2.8		
	社会教育	1,265	2.1	2,501	2.9		
合	計（その他共）	58,912	100.0	86,088	100.0		
	（対普通会計比）	(20.5%)		(16.4%)			

（資料）決算統計（各年度）。

ha)を除くと、1人当り公園面積は $1.6\text{m}^2/\text{人}$ となる。これは東京23区の $2.1\text{m}^2/\text{人}$ を下回り、公園緑地の貧困さを象徴している。一方、学校整備は、生徒の増加と構成の変化に対応して、小学校から中学校へ移っている(表14)。しかし、両者の面積不足率は類似団体と比べて高く、とくに中学校では、生徒増につれてむしろ不足率が增大している。また不足率は周辺の人口急増地区ほど大きい⁽¹³⁾。こうした都市公園や学校整備の遅れには、長崎の特異な都市化と土地問題が強く反映している。

道路の場合、幹線道路はほぼ完全に整備されているが、地区の生活道路ほど改良が遅れ、80年以降、改良率はほとんど高まっていない。特に市道は、幅員4.5m未満の狭小幅員道路が市道延長の約6割を占め、かつ地形的に急勾配、階段道路が多い⁽¹⁴⁾。市民生活の交通困難や交通貧困者の実態は、統計数値が示すよりも大きいものがある。なお、し尿・ごみでは収集率が高いが、終末処理の整備が遅れ、これは下水道普及率の低さとともに環境汚染の一因ともなっている。

以上、長崎市の都市施設整備の状況は、高度成長期の産業経済追隨的な基盤整備を基軸として主力産業や都市資本の生産基盤ともなる都市のライフ・ライン(主要道路、上水道、ごみ・し尿収集等)に第1次的重点をおき、制度的に義務づけられた施設(小中学校等)、国が政策的に重視しはじめた施設(下水道等)、住民の福祉要求に対応する施設(住宅、保育所、老人ホーム等)に、後追いの、対症的に対応するもので、総合的な都市づくりを見通した都市整備の計画的な進捗は著しく遅れた。この結果、長崎の特異な都市問題を激化させ、住民の生活困難は格別に強められて現われざるをえない。それにくわえて、80年代以降、国の臨調路線と新しい国策の地方浸透、市の財政危機等を反映した都市整備の進捗の停滞が、新しい都市問題の発生とも相まって、事態を一層深刻化しているのである。

一方、長崎市の都市化と都市問題の特質は、都市住民の生活困難だけではなく、特有の財政需要の増大とコスト・アップの要因となる。

第1は、都心部の超過密とその急速なスプロールの拡散から生じる新しい財政需要の増大である。それを最も端的に表わしているのは、学校施設の状

況であろう。表15は、地区ごとに市立小学校の学校数、児童数、学級数をとり1970→85年の変化をみたものである。この間、児童総数は3,388人、8.0%減少した。しかし周辺部では7,718人、88.2%も増大し、そのため6校を新設した。一方、中心部と外辺部では児童数が大幅に減少し、学級数も減っている。だが、学校数は減少せず、学級数の減少も児童数の減少ほどではない。こうして、地域的不平等が拡大すると、一方で施設の不足が生じながら、他方で施設の過剰、遊休化によるムダが増大し、人件費や維持管理費がふえる。これは、学校だけではなく、保育所、幼稚園、児童公園等についてもあてはまろう。

第2は、たんに水平方向だけではなく垂直方向へのスプロール化に起因する特異な財政需要とコスト上昇要因である。例えばゴミ収集の場合、斜面で

表15 市立小学校の学校数・児童数・学級数の推移

年 区分 地区	1970			1985			差 引					
	A学校数	B児童数	C学級数	D学校数	E児童数	F学級数	D-A		E-B		F-C	
							学校数	伸率	児童数	伸率	学級数	伸率
	校	人	学級	校	人	学級	校	%	人	%	学級	%
中心部	26	29,805	734	26	20,148	518	0	0	△9,657	△32.4	△216	△29.4
周辺部	14	8,750	237	20	16,468	427	6	42.9	7,718	88.2	190	80.2
外辺部	8	3,772	104	8	2,323	82	0	0	△1,449	△38.4	△22	△21.2
合計	48	42,327	1,075	54	38,939	1,027	6	12.5	△3,388	△8.0	△48	△4.5

(注) (1) 各年5月1日現在。

(2) 学級数は、普通学級数。伸率は、1970年に対する85年の増減率(%)。

(3) 「中心部」とは、国勢調査の本庁管区にほぼ該当する、磨屋、新興善、勝山、伊良林、上長崎、西坂、小島、佐古、仁田、北大浦、南大浦、浪平、戸町、立神、飽ノ浦、朝日、稲佐、城山、西城山、西町、西北、西浦上、高尾、山里、坂本、銭座の各校区。「周辺部」とは、戸石、古賀、矢上、日見、愛宕、小ヶ倉、土井首、深堀、福田、滑石、大園、川平、三原、北陽のほか、女の都(1976年度新設)、横尾、小江原(以上77年度)、虹が丘、西山台、南陽(以上、79年度)の6新設校区。「外辺部」とは、日吉、茂木、南、小榊、式見、手熊、三重、畝刈の各校区。ただし、三重、畝刈の2校区については、73年3月に旧三重村の合併によって長崎市に編入されたので、73年の数値をもって70年に読みかえた調整値。

(資料) 長崎市教育委員会『教育要覧』、各年度版。

は収集車両の進入が大きく制約される。そのため、斜面高部の狭小道路や階段道路から車両交通の可能な道路まで、ソリによるゴミの引き出しが必要となる。平面都市では想像もできないようなゴミの引き出し作業員が斜面都市には存在する。それだけではない。狭い道路や交通混雑が収集作業の効率を著しく悪くさせる。しかも長崎市は、広域に展開した最大の斜面都市であり、かつ交通問題も深刻であるから、財政への影響は軽視できない。処理人口1万人当りのゴミ収集職員数を類似団体と比較すると、長崎市7.50人（84年度末）、類似団体5.64人となり、長崎市の方が1.86人多い⁽¹⁵⁾。作業組織や形態の違いもあり単純な比較はできないが、少なくとも収集職員の2～3割がそうした特別の財政需要の発生と係っているとみてよいであろう。垂直的スプロール化によるこうした特有の財政需要とコスト・アップは、ゴミ処理だけに限らず、し尿処理、消防、上下水道、道路、防災など実に広範な行政領域に及ぶ。そこにこの問題の深刻性がある。

第3は、都市計画、都市整備の遅れと不備が、特に土地問題の特質と結びついて独自の困難性を生みだしていることである。前掲表13でみたように、都市施設の多くは整備が遅れ、今後早急な整備が必要とされている。しかし、中心部はすでに建物に埋めつくされてほとんど余地がない上に、先述のように地価が高い。しかも、近年、都心部への地方中枢管理機能の集積が急速に進み、上下水道、廃棄物処理などの都市機能が業務機能に吸収されつつある。昼間流入人口がふえ、昼夜間人口比率は1975→80年の間に3.0→3.8%となった。こうして都市化に伴う社会的費用の財政への転嫁が広範に増加してきている。

この項の最後に、都市化、都市問題の特質とも係わる民生福祉行政の現状について一言しておきたい。表16は、長崎市の目的別歳出の類似都市との比較である。I欄は決算の名目額であるが、最も特徴的なのは民生費の際立った高さであろう。一見したところ、長崎市の民生福祉水準は突出している。これは本当の姿であろうか。問題は、その中身である。表17を見てほしい。この表からも明らかなように、民生費の増大と比重の大ききの最大の要因は、原爆被爆者対策費が70年代以降、ようやくふえてきたことにある。

表16 歳出の類似団体との比較（目的別）

（単位：円，％）

区 分		住民一人当り（1980～83年度、平均）				比 較	
		長 崎 市		類 似 団 体		C (=A-B)	C B (%)
		A. 決算額(円)	構成比(%)	B. 決算額(円)	構成比(%)		
I	総務費	19,087	8.4	22,309	12.0	△ 3,222	△ 7.7
	民生費	74,366	32.6	38,747	20.8	35,619	84.7
	衛生費	25,645	11.2	18,226	9.8	7,419	17.6
	労働費	1,472	0.6	2,024	1.1	△ 552	△ 1.3
	農林水産業費	7,794	3.4	4,107	2.2	3,687	8.8
	商工費	5,286	2.3	4,791	2.6	495	1.2
	土木費	31,902	14.0	37,195	20.0	△ 5,293	△ 12.6
	消防費	6,877	3.0	5,806	3.1	1,071	2.5
	教育費	25,829	11.3	35,233	18.9	△ 9,404	△ 22.4
	災害復旧費 公債費	13,301 14,635	5.8 6.4	1,632 13,890	0.9 7.5	11,669 745	27.7 1.8
合 計 (その他共)	228,254	100.0	186,182	100.0	42,072	100.0	
II (実質)	総務費	18,446	10.5	22,309	12.0	△ 3,863	△ 17.3
	民生費	33,512	19.1	38,747	20.8	△ 5,235	△ 13.5
	衛生費	25,645	14.6	18,226	9.8	7,419	40.7
	労働費	1,472	0.8	2,024	1.1	△ 552	△ 27.3
	農林水産業費	7,794	4.5	4,107	2.2	3,687	89.8
	商工費	5,286	3.0	4,791	2.6	495	10.3
	土木費	31,902	18.2	37,195	20.0	△ 5,293	△ 14.2
	消防費	6,877	3.9	5,806	3.1	1,071	18.4
	教育費	25,829	14.8	35,233	18.9	△ 9,404	△ 26.7
	災害復旧費 公債費	1,632 14,635	0.9 8.4	1,632 13,890	0.9 7.5	0 745	- 5.4
合 計 (その他共)	175,090	100.0	186,182	100.0	△ 11,092	△ 6.0	

（注）「長崎市(実質)」とは、原爆被爆者対策に係わる民生費(住民1人当り40,854円)、総務費(同641円)を除外し、かつ、災害復旧事業費を類似団体並みと仮定した調整値。

（資料）「決算状況」, 各年度。

長崎市原爆被爆対策部「原爆被爆者対策事業概要」, 各年版。

自治省「類似団体別市町村財政指数表」, 各年版。

表17 民生費の内訳の推移(一般会計)

区分	年度		75		78	
	1970					
社会福祉費	433	13.5	1,742	13.9	3,390	14.2
老人福祉費	119	3.7	974	7.8	1,787	7.5
児童福祉費	364	11.4	2,468	19.7	3,321	13.9
生活保護費	1,867	58.3	3,872	30.9	5,862	24.6
災害救助費	2	0.1	1	0.0	1	0.0
原爆被爆者対策費	417	13.0	3,488	27.8	9,479	39.8
合計 (A)	3,202	100.0	12,546	100.0	23,841	100.0
(参考) 一般会計歳出合計(B)	14,823		39,395		72,248	
A/B(%)	21.6		31.8		33.0	

(注) 老人福祉費は、社会福祉費(項)の中の、老人福祉費(目)と老人ホーム費(目)の(資料)【長崎市歳入歳出決算事項別明細書】、各年度。

国は、抜本的な被爆者援護法の制定にかえ、1968年、原爆被爆者特別措置法を施行したが、市の被爆者対策費の増加の主因は、それによる特別手当等の増額にある。この経費は当然国の100%負担(補償)で行われるべき性質のものであるが、現実には市の一般財源からの持ちだしも年々ふえ、85年度予算では5.3億円が持ちだされている。⁽¹⁶⁾問題は、被爆者対策費を除いた本来の民生費の内容である。表16のⅡ欄は、被爆者対策費と、82年の豪雨災害に係わる災害復旧事業費を斟酌して類似都市との実質比較を試みたものである。ここでは、明らかに様相は一変する。民生費は他都市と比べて多いのではなく、逆に少ない。その内容も、近年、老人福祉、児童福祉、生活保護費の低下が目立つ(表17)。民生費のほか、労働費、教育費、土木費の比重も低い。高齢者など社会的弱者の増大、失業・半失業者の存在、都市化と都市問題の独自の困難性のもとで、住民生活からみて最も増加を期待されている経費が、相対的に劣りかつ低下している。ここには、国による国民生活再編策と結びついた今日の地方財政危機の本質が、あざやかに現われでているといえよう。

(単位:百万円, %)

80		81		82		83	
4,605	14.1	4,990	14.0	5,523	14.2	5,823	15.1
2,188	6.7	2,495	7.0	2,535	6.5	2,199	5.7
3,808	11.7	3,823	10.8	3,954	10.1	4,030	10.4
6,111	18.8	6,186	17.4	6,649	17.0	6,851	17.7
1	0.0	4	0.0	1,166	3.0	1	0.0
15,867	48.7	18,058	50.8	19,187	49.2	19,743	51.1
32,579	100.0	35,556	100.0	39,015	100.0	38,647	100.0
93,308		98,426		109,437		118,531	
34.9		36.1		35.7		32.6	

合計。

(2) 企業都市と財政危機

今日、長崎市の財政は重大な困難に直面している。財政指標でみると、財源の余裕と財政力の強さを表わす財政力指数は、1977～83年度の間、0.67～0.70で推移し、類似都市の0.78～0.83と比べて0.1ポイントほど低く、市の経済力を反映する税収力の相対的弱さを示唆している⁽¹⁷⁾。また、財政構造の弾力性の指標とされる経常収支比率は81.2～83.6%(類似団体・75.0～79.2%)、84年度には85.1%に高まり、財政硬直化の傾向にある。このため財政のやりくりに腐心し、80年度以降、実質収支比率は、赤字には転落しないものの、0.04～1.4%と収支ギリギリの財政運営を余儀なくされている。そのもとで地方債への依存度が年々増大し、この結果、公債費比率が1977→84年度の間6.8→16.2%へと急増した。84年度決算では、地方債収入90.1億円にたいし公債費91.4億円と、わずかではあるが市の借金より返済の方が大きいという逆転化の事態さえ生じている。

確かに、長崎市の財政は実質収支の赤字という意味での財政危機の状態に

はない。しかし、地方財政が、一定の地域の自然環境や資源を保全し、住民の生活と生産を保障すべき地方自治体の行政活動を支える物質的手段の体系であるとすれば、前項のようなさまざまな都市問題と住民生活の困難を解決できない財政機能の弱体化や、税収の低迷と公債の急増が経常的財政運営の障害となっているような今日の事態は、文字どおり財政危機といってよいであろう。

長崎市の財政危機の要因のうち歳出面には、明らかに企業都市としての都市化や都市問題の特質が反映していたが、歳入面には、2つの要因がある。1つは国と地方との財政関係の問題であり、もう1つは市独自の、とくに市税の減収問題である。第1の問題については、国庫支出金、地方交付税、地方債などについて立ちいった検討が必要となる。しかしここではそのゆとりがないので問題のポイントだけを指摘しておきたい。表18は、長崎市の歳入を類似都市と比較したものである。一見すると、住民一人当りの歳入額は長崎市23.0万円で、類似都市19.2万円より約4万円、2割も多い、しかし、原爆被爆者対策と災害復旧事業という2つの特殊要因に伴う国庫支出金等の財源分を調整した実質(Ⅱ欄)で比較すると、逆に長崎市の歳入額は1.4万円、7.2%も少ない。財源の内容をみれば、その意味するところは自ずと明らかとなろう。

まず、特徴的なのは、地方税の比重が他都市と比べて格段に低いことである。これが、市の主要産業の不振を契機としていることは容易に予想できよう。問題は、地方税が落ちこんだ場合に一般財源を補填して財政調整機能を果たすはずの地方交付税の動向である。たしかに、地方交付税額は他都市と比べて大きい。だが、表19のように、それは地方税の落込みを極めて不十分にしかカバーしていない。この結果、一般財源は他都市と比べて10%以上低く、市財政の財源不足と財政硬直化の要因となっている。ここには、現行交付税制度の問題点と機能の劣化が端的に示されているといえよう。しかも、一般的に難点があるというだけではない。長崎のように特有の都市問題(例えば垂直的スプロール化)をかかえた都市の財政需要が交付税計算に算入

表18 歳入の類似団体との比較

(単位:円, %)

区分	住民一人当り(1980~83年度, 平均)						比較		
	長崎市(Ⅰ)		長崎市(Ⅱ, 実質)		類似団体		D (=B-C)	寄与率	D/C
	A決算額	構成比	B決算額	構成比	C決算額	構成比			
	円	%	円	%	円	%	円	%	%
地方税	68,063	29.6	66,855	37.5	86,488	45.0	△19,633	△141.7	△ 22.7
地方交付税	23,042	10.0	23,042	12.9	13,381	7.0	9,661	69.7	72.2
(一般財源)	93,109	40.5	91,901	51.6	102,674	53.5	△10,773	△ 77.7	△ 10.5
使用料・手数料	3,789	1.6	3,789	2.1	4,456	2.3	△ 667	△ 4.8	△ 15.0
国庫支出金	75,375	32.8	31,449	17.6	35,465	18.5	△ 4,016	△ 29.0	△ 11.3
県支出金	11,185	4.9	6,129	3.4	6,418	3.3	△ 289	△ 2.1	△ 4.5
地方債	19,577	8.5	18,194	10.2	19,418	10.1	△ 1,224	△ 8.8	△ 6.3
諸収入	17,702	7.7	17,685	9.9	10,568	5.5	7,117	51.4	67.3
その他	9,339	4.1	9,072	5.1	13,075	6.8	△ 4,003	△ 28.9	△ 30.6
合計	230,076	100.0	178,218	100.0	192,074	100.0	△13,856	△100.0	△ 7.2

(注) 長崎市(Ⅰ)は決算額をそのまま計上。長崎市(Ⅱ)は、(Ⅰ)から、原爆被爆者対策費の財源のうち、国庫支出金分(住民一人当り39,790円)と一般財源分(同1,208円)を、また災害復旧事業費の財源のうち、国庫支出金、県支出金、地方債、諸収入、寄付金等の特定財源分(同12,253円)と類似団体のそれ(同1,393円)との差額(同10,860円)を控除した調整値。

(資料) 「決算状況」(長崎市), 各年度。

「長崎市歳入歳出決算附属書類」, 各年度。

長崎市原爆被爆対策部「原爆被爆者対策事業概要」, 各年版。

自治省「類似団体別市町村財政指数表」, 各年版。

されていない。その結果、制度的に二重の困難に直面しているのである。

国庫支出金にも同様の問題点がある。国庫支出金は機関委任事務と結びついて国の地方コントロールの手段となりまた超過負担を生む等の一般の問題⁽¹⁸⁾に加えて、国の画一的、拘束的な運用が、長崎市のように特徴的な都市化と都市問題をかかえる自治体の実情を反映しにくく、これらが相乗して、その計画的、効率的な使用を困難にしている。また、1970年代後半の大量の地方債の増発は、公共施設の建設需要の創出による地域経済の不況対策としての

意味を強くもたされていた⁽¹⁹⁾。しかし、地方債の増発は、高利の私募債の急増と元利償還の負担を重くして財政硬直化の重大な一因となった。主力産業の不況対策の費用が自治体財政の負担に転嫁されたのである。その結果、諸収入の増加にみられるように（表19）、病院、公社（土地開発、学校建設、衛生等）などへの短期の貸付—返済の繰りかえしといった自転車操業的な財政運営をも生じている。

第2は、市税の減収問題である。表20は、70年代以降の市税の推移であるが、歳入に占める市税の割合は、高度成長Ⅰ期の36.5%から、80年代Ⅲ期には29.8%と3割を下まわっている。Ⅱ期以降、比重を増しているのは、個人市民税、都市計画税、逆に比重を低下させているのは、法人市民税、固定資産税、たばこ消費税、電気ガス税である。これを主要4税について示したのが図3であるが、70年代半ば以降の税目ごとの不均衡は明らかであろう。

市税のウェイト低下と伸びの不均衡の主因は、言うまでもなく主力産業の

表19 歳入状況の推移（長崎市）

（単位：百万円，％）

区分	年度	決算額（百万円）			構成比（％）		
		I 1970～74	II 1975～79	III 1980～84	I 1970～74	II 1975～79	III 1980～84
地方税		8,617	19,411	31,412	36.5	33.1	29.8
地方交付税 （一般財源）		3,503	6,846	10,055	14.8	11.7	9.5
		12,339	26,902	42,355	52.3	45.8	40.2
使用料・手数料		478	983	1,813	2.0	1.7	1.7
国庫支出金		5,190	17,110	33,795	22.0	29.2	32.1
県支出金		647	1,705	4,740	2.7	2.9	4.5
地方債		2,007	6,411	8,780	8.5	10.9	8.3
諸収入		1,069	2,760	9,498	4.5	4.7	9.0
その他		1,882	2,821	4,369	8.0	4.8	4.1
合計		23,612	58,692	105,350	100.0	100.0	100.0

（注）(1) 一般財源＝地方税＋地方交付税＋地方譲与税＋娯楽施設交付金＋自動車取得交付金。

(2) 決算額は、各年度の合計額の単純平均。

（資料）「決算状況」，各年度。

不振と「合理化」,これに伴う単線型地域経済の破綻にある。もつとも、個別企業ごとの税務資料の収集は極度に困難なうえに、法人課税の資本金別、業種別の内訳も公表されていない。そのため厳密な推計は不可能である。しかし、若干のデータからも大よそは推察されえよう。主力企業である三菱重工長崎造船所の支払税額が市税総額に占める割合は、1974年で12.3%とされている⁽²⁰⁾。支払税額の内訳は不明であるが、74年度の市税総額130.8億円で逆算すると、三菱の支払税額は約16億円と推計される。その後、造船不況下で

表20 市税状況の推移(長崎市)⁽¹⁾

(単位:百万円,%)

区分	年度	決算額(百万円)			構成比(%)			年平均伸率(%)		
		I 1970 ~74	II 1975 ~79	III 1980 ~84	I 1970 ~74	II 1975 ~79	III 1980 ~84	I 1970 ~74	II 1975 ~79	III 1980 ~84
市民税		3,949	9,628	15,795	45.8	49.6	50.3	29.3	12.3	8.6
うち個人		2,587	6,918	11,678	30.0	35.6	37.2	27.9	17.3	8.1
法人		1,362	2,710	4,117	15.8	14.0	13.1	32.8	4.5	10.2
固定資産税		2,904	6,070	9,219	33.7	31.3	29.3	19.4	12.3	8.1
軽自動車税		89	121	172	1.0	0.6	0.5	8.1	7.3	10.8
たばこ消費税		714	1,215	1,765	8.3	6.3	5.6	1.0	12.0	6.5
電気税	}	431	574	1,119	}	3.0	3.6	}	9.9	13.5
ガス税			47	58		0.2	0.2		8.9	△28.2
木材引取税		1	1	以下	0.0	0.0	0.0	46.1	18.9	156.7
特別土地保有税		37	180	130	0.4	0.9	0.4	— ⁽³⁾	△5.3	△7.3
都市計画税		493	1,162	2,209	5.7	6.0	7.0	29.7	19.7	7.6
事業所税		—	412	945	—	2.1	3.0	—	— ⁽³⁾	10.0
合計		8,617	19,411	31,412	100.0	100.0	100.0	22.9	12.9	8.4
[参考]歳入 ⁽²⁾		23,612	58,692	105,350	(36.5)	(33.1)	(29.8)	21.1	17.3	9.2

(注) (1) 決算額は各期の年平均値。ただし、年平均伸率は、各年度の対前年伸率の単純平均値。

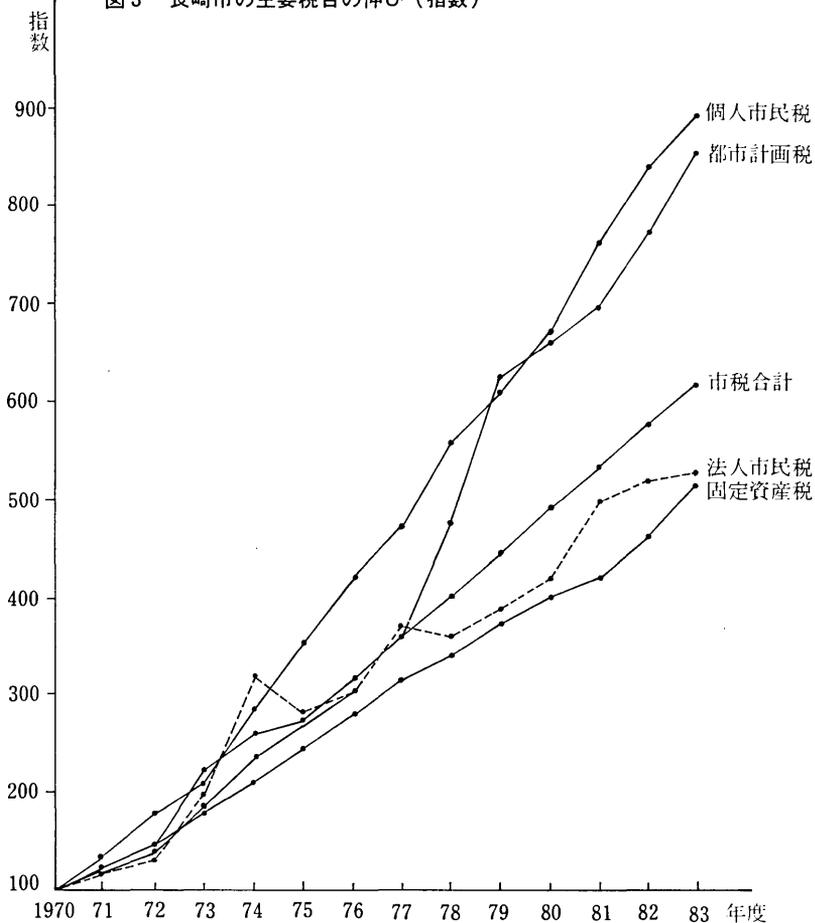
(2) 参考欄の構成比(%)は、歳入額に占める市税の割合。

(3) 1973年度には特別土地保有税が新設された。また、1975年度創設の事業所税(人口50万人以上)が、76年10月から適用されている。これらは、決算額、構成比については算入したが、年平均伸率については、それぞれⅠ期、Ⅱ期には計上していない。

(資料) 「決算状況」,各年度。

この割合は急速に低下し、78年には8.4%（約18.4億円）となった。以後も、税額はほぼ同程度と推察されるので、84年度では、市税総額357億円のほぼ5%程度となろう。また、企業城下町における税収のひとつの特徴として固定資産税の比重の大きさを指摘できる。この比重は、長崎市の場合、表20の

図3 長崎市の主要税目の伸び（指数）



(注) 1970年度を100とした指数。

(資料) 「決算状況」, 各年度。

如く、かなり大きく低下している。固定資産税の中では、特に機械設備等に
係わる償却資産税の比重低下が著しく、1974→83年度間に、19.8→12.6%と、
固定資産税の落込みを主導してきた。⁽²¹⁾償却資産税に占める造船所の割合は不明であるが、
市内で突出した償却資産保有者である造船所と同関連企業で、
償却資産の減価を償うに足る設備投資がなされなかったことが、固定資産税
の比重落込みの最大の要因であることは否めないであろう。三菱以外に、中
堅の林兼造船（ピーク時従業員約2,500人、含下請企業）が、特定不況産業
安定臨時措置法による運輸省の安定基本計画に基づき、80年3月に事実上長
崎から撤退したことがそれに拍車をかけた。

問題の深刻さは親企業の不況だけではなく、むしろ「合理化」による地域
経済へのマイナスの波及効果である。親企業からの発注の減少は特に造船部
門依存度の高い下請企業を中心に深刻な不況においこみ、三菱関連下請では、
1974→79年の5年間に生産高が48.8%と半分以下に落ちこんでしまった。⁽²²⁾
こうした動向は造船関連の金属・機械業種に偏した市の卸売業にインパクトを
与え、九州各県庁所在都市のなかで長崎市の卸売機能を最低レベルへと追い
こんだ。企業の社用消費も落ちこんだ。その結果、主力産業の不況と「合理
化」が既存の単線型地域経済と結びついて、法人市民税、償却資産税、電気
ガス税等の比重低下の原因となったのである。なお、都市計画税の伸びは相
対的に高いが、これは、1978、79両年の税率引上げによるものである。

「合理化」は下請企業を対象としただけでなく、自社の労働者数の削減
や労働強化による時間外の短縮を伴ったことは言うまでもない。造船所関連
だけでも、1974→80年の間に、従業者数は、親企業16,401→10,499人、下請
企業11,242→5,596人へと、合計約1.2万人も減少した。これは、1980年度に
おける個人市民税の給与所得納税義務者数12.8万人（納税義務者総数14.8万
人の86.7%）の1割弱にも相当する。しかも、構造不況と減量経営的「合理
化」の地域経済への浸透は、失業・半失業者をふやし、賃金水準を低迷させ、
小売業、サービス業へと波及していく。にもかかわらず、先述のように個人
市民税の伸びが相対的に高かったのは、他の税の伸びの著しい鈍化と、住民
税減税の不十分さに起因する。表20でも、個人市民税の伸びの低下は著しい。

以上の点を類似都市と比較してみよう（表21）。長崎市の担税力の弱さは一目瞭然である。長崎の地形的特殊性を反映した軽自動車税を除けば、全ての税目で類似都市に劣っている。格差は、法人市民税、固定資産税、電気税など法人関係税で大きいのが、個人市民税でも約2割も低い。企業都市における主力産業の構造不況と「合理化」のツケが、社会的費用として、地域経済の地盤沈下とともに都市の財政力の弱体化を生みだしているのである。

表21 市税の類似団体との比較（長崎市）

（単位：円，％）

区 分	住民一人当たり（1980～83年度、平均）				比 較		
	長 崎 市		類 似 団 体		C (=A-B)	寄与率(%)	C/B (%)
	A 決算額(円)	構成比(%)	B 決算額(円)	構成比(%)			
市 民 税	34,288	50.4	43,371	49.7	△ 9,083	△47.2	△20.9
う ち 個 人	25,525	37.5	31,663	36.3	△ 6,138	△31.9	△19.4
法 人	8,763	12.9	11,708	13.4	△ 2,945	△15.3	△25.2
固 定 資 産 税	19,821	29.1	26,992	30.9	△ 7,171	△37.3	△26.6
軽自動車税	357	0.5	324	0.4	33	0.2	10.2
たばこ消費税	3,855	5.7	3,876	4.4	△ 21	△ 0.1	△ 0.5
電 気 税	2,434	3.6	3,325	3.8	△ 891	△ 4.6	△26.8
ガ ス 税	130	0.2	136	0.2	△ 6	△ 0.0	△ 4.4
特別土地保有税	335	0.5	585	0.7	△ 250	△ 1.3	△42.7
都 市 計 画 税	4,763	7.0	5,776	6.6	△ 1,013	△ 5.3	△17.5
事 業 所 税	2,081	3.1	2,817	3.2	△ 736	△ 3.8	△26.1
そ の 他	1	0.0	88	0.1	△ 87	△ 0.5	△98.9
合 計	68,063	100.0	87,289	100.0	△ 19,226	△100.0	△22.0

（資料）「決算状況」，各年度。

自治省『類似団体別市町村財政指数表』，各年版。

〔注〕

- (1) 宮本憲一「現代の都市と農村」日本放送出版協会，1982年，72ページ。
- (2) 村田明久他「都市細街路の課題」『環境論叢』4号，1980年1月，鮫島和夫「長崎市の住宅事情」『環境論叢』5号，1980年3月，参照。
- (3) 例えば，長崎市「長崎市総合計画」，1970年5月，1～2ページ。
- (4) 長崎県環境部『環境白書（1983年版）』，第3章，参照。

- (5) 宮入興一「長崎豪雨禍 その政治経済学」『エコノミスト』, 1982年11月2日, 28~29ページ。
- (6) 丹羽漢吉「長崎市水道九十年のあゆみ」長崎市水道局, 1982年3月, 58~67ページ。
- (7) 長崎市都市計画課「都市計画概要(1980年度)」, 18ページ。
- (8) 長崎市統計課「統計月報」, 1985年7月, 3-1~3-3ページ。
- (9) 戦後の企業城下町について, 四日市市型と八幡市型の2類型が指摘されることがある(宮本憲一「北九州市のおいたちと市民のくらし」(自治労北九州市職員労働組合『北九州市民白書』, 1970年, 70~71ページ), 遠藤宏一「地域開発の財政学」大月書店, 1985年, 169~170ページ)。四日市型は, 既存産業の集積都市に, 地域開発によって外部から異質の独占体が進出する場合で, そこでは自治体行財政が独占体に奉仕する一方, 進出した独占体は地域の立地条件を利用するのみの植民地型開発となり, 住民との間にはドライな対立関係がある。これに対して, 八幡型は, 都市が独占体と共に, むしろその中から生じたともいえる企業都市で, 独占体と住民との関係は, 城主と領民のような運命共同体的性格が強く, ウェットな義理人情的支配が行われている。そこでは, 土地や産業基盤は初めから独占体に専有されているので, 四日市型のように独占体がこの面で市行財政に依存する度合は小さく, むしろ従業員の住宅, 教育などの生活条件の面で行財政に依存し, また市財政が独占体に依存する傾向が強い, とされる。

この類型化にしたがえば, 長崎市と三菱長崎造船所との関係は, 八幡市型の典型例の1つといってよい。しかし, 遠藤氏も指摘されるように, 企業都市のこうした性格は, 今日では固定的ではなく, 各独占体の蓄積過程や地域問題の態様によって, 複合したり, 一方の性格が強く現われたりする。三菱長崎造船所の場合, 第1次外港計画による香焼町への巨大造船所の進出局面では, 明らかに四日市型の植民地型開発の面が極めて強く現われた。それは, 香焼町と造船所との関係についてはとくに鮮明であり, その過程で, 独占体と革新自治体の民主的規制・管理との間に, 一定の緊張関係を生み出すことにもなったのである(この点については, 前掲拙稿「企業城下町」における……, 参照)。また, 三菱各社の長崎からの分散的流出や外延的拡大, 「減量経営」による人員削減・「合理化」の場合にも明らかなように, 創業の地・長崎と三菱との関係も, 今日では, かつてのようにそれほどウェットなものではなく, 基本的には, 東京本社の中核管理による蓄積動向によって左右されるに至っている。その一方, 豊田市や門真市など他の企業城下町と同様, 同盟系第2組合によって校区ごとに地域組織を確立・浸透させ, 地域社会での自治会, 社会教育, スポーツ・文化活動などとおした市民との融策という, ウェットな形での地域支配の再編もみられる。

- (10) 宮入, 前掲論文(注5), 30ページ。
- (11) ここでの推計は, 総務庁統計局『住宅統計調査報告, 3巻42, 長崎県』, 1983年, による。なお, 住民基本台帳に基づく推計では, 1983年1月1日現在の全市世帯数は153,349世帯で, 同年住宅統計調査による住宅戸数136,440戸を上まわっている。
- (12) 長崎市都市計画課『長崎の都市計画(資料編)』, 1985年10月, 30~43ページ。
 なお, 生活環境要求改善の緊急度アンケート調査によれば, 緊急改善要求32項目全体を100%とした最緊急改善要求のシェアのうち, 「子供の遊び場・公園」が9%台で断然多い。8%台はなく, 7%台に「交通安全」, 「野犬・野猫対策」, 「火災からの安全」が, さらに5~6%台で「乗物」, 「買物・通学道路」がつづき, これで4割を超える。都市問題の地域特性に照応して, 無論地区ごとに特徴があるが, 長崎市平均でも, 市の都市問題の特質を反映する住環境, 交通, 防災などの項目が上位を占めている(長崎市企画課『長崎市民意識調査』, 1983年1月, 7~10ページ)。
- (13) 長崎市教育委員会『教育要覧(資料編)』1985年度版, 2~10ページ。
- (14) 長崎市企画調整課『長崎市総合計画策定資料』, 1985年3月, 94~96ページ。
- (15) 長崎市清掃部『清掃事業概要』1985年度版, 13~14ページ, 自治省『公共施設状況調査』1985年版。
- (16) 長崎市原煤被爆対策部『原煤被爆者対策事業概要』1985年版, 136~137ページ。
- (17) 「長崎市決算状況」各年度, 自治省『類似団体別市町村財政指数表』, 各年度版。
- (18) 宮入興一「国庫支出金」(岩元和秋編『現代日本地方財政論』有斐閣, 1982年), 参照。
- (19) 長崎県『長崎市・香焼町特定地域振興診断報告書』, 1980年3月, 143~146, 225~242ページ。
- (20) 長崎県『特定地域振興ビジョン——長崎市・香焼町——』, 1981年3月, 78ページ。
- (21) 長崎市納税課『市税概要』, 各年度版。
- (22) 長崎県, 前掲書(注20), 82~84ページ。

IV むすびにかえて

長崎市はまことに魅力的な, 内懐の深い町である。それは, 都市の歴史的, 自然的条件のユニーク性に規定されるところが大きい。この特異性は, 都市経済とその発展にも大きな影響を及ぼしてきた。しかし同時に, 長崎市は日本資本主義に特徴的な求心的垂直的地域構造のなかで, 造船業を中軸とする地方企業都市としての位置づけを与えられ, その意味では, むしろ日本の典

型的な地方都市としての普遍性をもって発展してきた。

原爆被災、長崎大水害、特異な都市構造の歪みと都市問題の深刻性・複合性、今日の地域経済の地盤沈下と財政危機——これら長崎市の過去と現在の出来事は、一見、なんの脈絡もないように見えるかもしれない。しかし、それらを直接間接に貫いていたのは、戦前から、時々の方策と大企業の地域独占に自らの命運を基本的にまかせ、これに追随して成長至上主義の都市政策をおし進めてきた地方都市が、企業発展のいわば“影”として被った社会的災禍であり、外部化された社会的費用に他ならないということであった。それらの出来事は、長崎に特殊な形態をとって現象してはいるが、底流には、普遍的な社会経済的要因が流れていたのである。

今日、他の地方都市と同様、長崎市の地域経済はかつてなく重大な転機に直面している。主力企業である三菱重工業長崎造船所は、新たな産業構造の再編にのりだしてきた⁽¹⁾。1974年に同所生産高の68%を占めた造船部門の比重は83年には32%に低下し、逆に機械部門が32%から68%に拡大してウエイトは完全に逆転してしまった。これは、ハイテク化、国際化、情報化など日本経済の戦略的再編方向と軌を一にする。東京本社の中枢管理の下に推進されるこの企業内産業構造再編とハイテク化は、同時に、減量経営、労働力再配置、下請再編等の「合理化」再編策を伴わざるをえない。戦後の混乱期を除き1万人を割ったことのない従業員数は、いまや、8,500人体制を達成し、急激な円高の下でこの方向はさらに強められようとしている。下請企業の再編と「合理化」も一段と強化された⁽²⁾。主力企業の新たな再編と「合理化」の波は、再び地元社会的費用として転嫁され、地域経済の不振と地方財政危機をつのらせている。その一方、三菱重工は、合理化効果に市況の好調も加わって、85年3月期決算では11年ぶりに史上最高の利益をあげるまでに企業体質を強化した⁽³⁾。裏返していえば、そのような社会的費用の負担をまぬかれてきたことが、三菱の資本蓄積と高収益の要因ともなっているのである。

地域経済の困難が深まるもつで、国の第4次全国総合開発計画（四全総）に対応する新たな開発政策が長崎でも動きだした。その典型例は、“アーバン・ルネッサンス”と称する都市再開発である。これは、首都改造計画に代

表される大都市改造戦略のローカル版といってよい。四全総の基本的狙いは、東京を頂点とする求心的垂直的地域構造の現状を追認し、それを、国際化、高度情報化、技術革新など、新たな条件変化の下で一層高度効率的合理的に体系化することにある。地方中心都市はこのヒエラルキー構造のなかで、ローカルな中枢管理機能、業務機能を期待されている。今日の地方都市再開戦略は、まさにそのための受皿づくりに主眼があるといってよい。長崎の都市再開は、特異な都市構造の歪みの是正、深刻な都市問題の解決、都市経済の再生等の見地から、総合的計画的に位置づけられる必要があろう。しかし、現実に進められつつあるものは、業務機能集積と建設需要効果に主要な力点がある。それは、都心部への業務機能集積によって都市問題をさらに深刻化し、また「民間活力」の名の下に中央大資本の進出によって都市経済の空洞化をまねく危険性が高いといわなければならない。

では、長崎市の都市経済や財政の歴史と現状から、都市の再生にむけて、われわれは一体いかなる教訓を学びとるべきであろうか。最後に、論点だけを指摘して結びにかえたい。

第1に、支配的な大企業の資本蓄積とその時々 of 国の政策に無批判に追随し、その従属変数として行われる都市づくりは、たとえある時期は繁栄しているようにみえても、実は都市の命運を外在的要因にゆだねてしまい、その結果、社会的な災禍やコストを負担せざるをえない。その意味で、長崎の独自の産業や歴史、文化に根ざし、それを基礎として地元複雑な産業連関の輪を拡大していく、自律的な内発的発展の途こそ、今後追求されるべき第1の課題であろう。⁽⁴⁾ 企業城下町としての重大な転機にある今日、⁽⁵⁾ この点の確認は重要である。

第2に、社会的費用として蓄積された都市構造の歪みや都市問題を解決し、内発的発展を進めようとするれば、財政自主権を含む地方自治の発展と制度改革が必要である。「地域独占利潤」や「社会的費用の利潤化」として企業内にとりこまれた利益は、原因者によって十分に負担されてはこなかった。原因者負担は、抜本的には税制改革が必要となるが、現行税制でも部分的には可能である。それには、自治体の課税自主権を行使して、1つは、たとえば

「企業都市特別整備税」といった法定外普通税の創出と、もう1つは、不均一超過課税を行うことである。前者の場合は自治大臣の許可が必要となるが、後者の場合、超過課税については自治省への届け出だけでよい。伸びの鈍化の著しい固定資産税については、現行1.4%の標準税率を2.1%に引き上げることも可能である。そうすれば、83年度では償却資産税だけでも約6億円の増収となる。

こうした財政自主権を十分に発揮させていくためには、住民参加の制度化を含めた地方自治の発展が必要となる。同時に、地方自治の発展のためには、それを支える制度的枠組みの改革が不可欠となる。とくに、自治体への財源委譲（税制、交付税制度改革）、行財政自主権の確立（機関委任事務の廃止、補助金制度改革）、権限保証（例えば環境資源利用規制権等）などが必要である。現在、行革審や「地方行革」においてなされている「改革」は、連年の補助率カットや開発規制の緩和など、むしろ自治権確立のための改革とは逆行している。その意味で、都市問題の解決や都市の内発的発展のための改革が対峙されなければならない。

第3に、地方自治をになうべき主体形成の問題である。長崎は江戸期から町人自治の伝統をもっていた。もともとその自治は、江戸幕藩体制下で上から与えられた大きな制約内での町の旦那衆の自治であった。しかしその自治の伝統は、明治以降の資本主義の発展と企業城下町の特質のなかで形骸化されてきた。だが、今日もともと求められているのは、都市再生の究極の担い手である住民が、しっかりと地方自治の担い手となることである。それは、かつての旦那衆の自治ではなく、一人ひとりが個人としても確立した住民の自治、町衆の自治である。地方自治のルネッサンスこそが、いま長崎の再生の鍵をにぎっているのである。⁽⁶⁾

〔注〕

(1) 「“城主”変身（三菱重工業長崎造船所）」『日本経済新聞』、1984年8月7日。

(2) 「三菱重工の“復活”をよそに、きょうも雨『企業城下町』・長崎」『日本経済新聞』、1985年6月17日。

- (3) 「三菱重 収益回復急ピッチ」『日本経済新聞』, 1985年5月25日。
- (4) いわゆる「内発的発展」については、宮本憲一「現代の都市と農村」日本放送出版協会, 1982年, 終章, 参照。
- (5) 三菱重工工業全国14の事業所のなかで、長崎造船所は、これまで最古かつ最大の事業所としての伝統を誇ってきた。しかし、造船の構造不況が続くなか、長崎造船所は、一方でボイラー、タービンなどの原動機を中心とする陸上機械に事業内容の比重を移しつつも、本社の中に占めるウエイトを低下させてきている。今後の予測によれば、三菱重工の造船部門の比重はさらに低下し、それに代って、航空・宇宙部門の比重が増加するとされている（「シミュレーション 21世紀企業、三菱重工 航空・宇宙を第三の柱に」『日本経済新聞』, 1985年8月4日）。企業内最大の造船拠点でありながら航空・宇宙部門を欠く長崎造船所の位置は、将来、さらに低下する可能性が高い。ハイテク化を伴う「合理化」とも相まって、今後、造船所の地域経済に占めるウエイトは雇用効果も含めてさらに低下する懸念が強まってきた。また、総合安保戦略による防衛費の突出的伸長を背景として、わが国最大の軍需企業でもある三菱重工の最大事業拠点として、長崎造船所においても、特に1980年以降、艦艇、魚雷など防衛機器部門のウエイトが急速に増加しつつある（長崎商工会議所『長崎経済概観』1984年版, 15ページ）。これまでの長崎の歴史的教訓に照らして、注目されるべき動向といえよう。
- (6) 本稿では、長崎市の都市経済や都市問題の特徴にかなりの紙幅をさいたため、最近の民間委託や地方行革の動向、一般会計と特別会計、公営企業会計との関係など、自治体行財政のより立ちいった分析にまでは及ばなかった。これらの点については、拙稿「長崎市の地域経済の動向と行財政」（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, 近刊）を参照されたい。また、長崎市、香焼町を含む「企業城下圏」としての地域企業社会の総合的解明や、全国の企業都市・企業城下町との比較研究、内発的発展と大企業の民主的規制との相関等の問題は今後の課題として残されている。他日を期したい。

追記 本稿は、拙稿「長崎市の都市経済と自治体行財政」（長崎大学商科短期大学部 地域問題教育改善プロジェクト委員会編『長崎県の産業と金融・財政』1986年3月）をもとに、これに補筆、修正を加えてまとめなおしたものである。