

岐阜県地域開発計画にかんして

柿 本 国 弘

1. 戦後地域開発の問題点

戦後におけるわが国の地域、国土開発は、1950年（昭和25年）の国土総合開発法を嚆矢として、62年（昭和37年）5月の新産業都市建設促進法、同年10月の全国総合開発計画、さらに65年（昭和40年）5月新全国総合開発法などを代表的計画として展開してきた。

もちろんそれ以外にも、経済自立5カ年計画（55年）、国民所得倍增計画（60年）、太平洋ベルト地帯構想（61年）、日本列島改造論（72年）などがそれらとあいまって、戦後における地域、国土開発の骨づけをしてきたことはいうまでもない。戦後のほぼ20年間にわたって、明らかに一時代を画した経済の高度成長に、これらの経済成長諸計画、地域開発諸計画が一つの規定的な動機を与え、また原因となったことは疑いないところである。

こうして昭和30年代、40年代の希有なたぐいの資本の激増的蓄積は、わが国の経済、産業構造や制度を根本的に変化させ、一方で米ソにつぐ巨大重化学工業の一大基地をきずくとともに、他方ではぎゅくに、先進国においてもっとも鋭い内的諸矛盾を累積させることになった。その直接的契機となったのは、73年秋の石油ショックである。以後今日にいたるまでのひき続く長期不況は、従来の重化学工業主導の経済成長路線と国土開発政策を挫折させるとともに、減速経済、低成長路線と称される経済路線の転換を迫ることになった。それにもない、わが国の新全総、列島改造論に代表される地域開発路線も大幅な再検討を余儀なくされ、じっさい石油ショック下でとられた一時的な財政、公共投資抑制は、従来型地域開発に大きな歯止めを

かけることになったのである。

こうしたなかで政府、国土庁は75年以来、第三次全国総合開発計画の策定を余儀なくされ、このほどその概要も示されている。その特徴は、大規模拠点開発や大交通網、通信体系作りを最大目標としていた新全総の基本骨子に一定の手なおしをほどこすとともに、地方定住圏構想をだきあわせようということであろう。しかし、戦後20年間にわたる高度成長促進、重化学工業主導型の地域開発政策のもたらした矛盾の大きさ、深さは、三全総で予定されているような部分的、量的な手なおしで清算できるようなものではないであろう。今後のわが国の経済路線にとってもっとも必要とされていることは、高度成長に奉仕してきたこれまでの地域開発のいくつかの根本的な問題点を、はっきりと改めていくことである。戦後20年間にわたる地域開発政策の根本的総括をぬきにした政策は、さらに同じような誤りをなしくずし的にくり返すことによって、いよいよ将来にとり返しのつかない損失を重ねることにならざるをえまい。

各地方、府県レベルでの地域開発計画においても、国家レベルでの開発政策の教訓は、当然に参考とされふまえられねばならないものである。まして、地方自治体にとって、地域住民と密着した行政の必要がいよいよ強まっているこんにち、1950年代、60年代のように国の開発政策に一樣にかしずき、画一的な所得倍增型、成長至上型の開発政策を追い求める姿は、もはやふっしょくされねばならない時代となっているのである。

岐阜県地域開発計画の検討にさきだち、こうした点から、戦後わが国の地域、国土開発にみられたいくつかの基本的な問題点を、あらかじめまとめおくことが適切であろう。

(1) まず第一に大切なのは、地域開発の理念、目的、事実上のなかりはどうかという問題である。もともと地域開発は、たんに経済開発（とくに工業）にのみ帰着させられるものでなく、広く自然、人間生活、政治、文化などすべての面にわたり地域民主主義の育成を通じて、住民の福祉の増進に役立つことを目的とすべきものである。これはすでに、戦後はじめての地域開発法である50年の国土総合開発法が、アメリカの TVA 開発（テネシー河域開発）をモデルとし、河川総合開発から流域地帯住民の民主主義や文化水準をも向上させるという総合的目的をもつものであったことにも示されていた。しかしこうした開発目的の総合性、すなわち特定産業に偏せず、多目的ダムによって治水、利水をおこない、農、工、水運、生活の電化などをおこなうという TVA 理念をモデルとしたにもかかわらず、じっさいは電力資本の利水のみを最優先することになり、総合的、多目的課題の遂行はおろか、最重点課題であった国土保全すら達成できなかったのである。結果は、大手電力会社の水と地域独占だけをもたらしたことであり、北海道から九州に至るまでの21カ所の指定特別地域はやがて過疎地域と化した。要するに「総合開発」が、もっぱら電力資本と復興過程にあった当時の基幹産業部門の利益を優先する「特定部門開発」とならざるをえなかったということである。

こうした目的の偏重性は、60年の「国民所得倍増計画」、61年「太平洋ベルト地帯構想」など高度成長の支柱となった発展諸計画にみられる成長至上主義、所得至上論によっていよいよ確実なものとなった。この成長と所得至上論の地域版として打ちだされたのが、62年の新産都市建設法と全国総合開発計画であり、それにもとづく「拠点開発」方式だったのである。その意味するところは、重化学工業を経済、産業における「拠点産業」とし、これを既存の工業地帯である太平洋ベルト地帯から地方に分散させることによって過密、過疎状態を解消することおよび重化学工業コンビナートの立地可能な地域（とくに臨海地帯）で地方都市を「開発拠点」

とする、というものである。そのため拠点地として指定された新産都市は、工業整備特別地域（追加をふくめ全国で21カ所）と称されたように、あくまで重化学工業ないし内陸型工業の拠点的開発であってそれ以外のものではなかった。

開発目的の非総合性＝経済主義＝重化学工業至上論は、さらにつぎの65年新全総において、大型プロジェクト構想となっててきめん示される。それによれば、粗鋼4倍、石油精製5倍、石油化学13倍を昭和40～60年間に実現するため、鹿島級コンビナートの2倍規模の巨大コンビナートを数カ所建設することによって、従来以上の超高度成長を実現することを至上課題としていたのである。ひき続く日本列島改造論においても、その基調はまったく同じであった。そこで強調されている大都市と地方の格差あるいは過密、過疎の解消手段とされる大型交通、通信ネットワークづくりも、これら公共投資事業を産業化することにより、げんじつにはけっきょく、超高度成長の手段とならざるをえなかったのである。

もともと高度成長下の地域開発論が、資本、財界の思想である経済成長論、GNP主義、パイ論に立脚した強蓄積論であるかぎり、いくら過密、過疎の解消や農工間のバランスを強調しても、それが画餅に終るのみならず、事態がぎゃくの方向に進むことは不可避だったのである。こうした考えで強行される地域開発はじつは環境破壊と同義語であった。

公害激発型重化学工業に矮小化された地域開発政策こそ、大資本の蓄積手段にほかならなかった戦後地域開発の経済至上主義の本質を端的に示したものであり、これこそが戦後地域開発の実態だったのである。

(2) 第二に、開発の方法にかんする問題である。この点でまず重大なのは、とくに臨海部に集積された重化学コンビナートの公害たれ流しの誘致方法であった。わが国高度成長の秘密の一つは、臨海地域工業立地が欧米諸国に比して圧倒的に多いことである。たとえば基幹産業である製鉄工場の臨海地域設置数は、欧米ではたいてい1～2カ所にすぎないのに比して、わが

国では16カ所にもものぼっている。寡占的競争と開発ブームにのった重化学コンビナート設立は、公害規制とアセスメントのまったくない巨大コンビナートを太平洋ベルト地帯にあいついで誘致することにより、煤煙、悪臭、海水汚染などのはかりしれない公害を排出させることになった。こうした公害たれ流し、自然環境破壊の地域開発方式が、地域住民にとって許しえるものでないことはいまでもない。

つぎに拠点開発方式なり企業の地方分散、再配置による地方誘致方式が、本当に地域に利益を還元したかどうかの問題である。これにかんしてははっきりいえることは、太平洋ベルト地帯の既存の工業地帯にせよ、新産都市構想や拠点開発プロジェクトによって誘致された工業地域（たとえば岡山県水島コンビナート、大分コンビナート）にせよ、コンビナートを誘致した地域は、公害、環境破壊のマイナス面をさしおいたとしても、直接的な利益をさほどには享受していないということである。すなわち高度な分業体制の発展している今日の資本主義体制のもとでは、本社や事務所は東京など大都市部に集中し、それぞれの地域で実現した利益は、なにがしかの地方税と地元従業員に還元される以外はことごとく本社の所在地である東京へ吸収されるというシステムとなっている。管理中枢機能や都市型産業が大会部へ集中する今日の制度のもとでは、各地方への巨大コンビナートなり内陸型産業なりの進出は、いわば東京本社の支店設置にすぎず、その支店は地元の提供するきわめて安価な工業用水や電力、交通施設などをふんだんに利用しながら、見返りとしての税負担はほとんど国税となって政府にすい上げられてしまうのである。たとえば、岡山県水島地区では、市町村は開発投資の30%余を負担しているにもかかわらず、税収面では約90%は国税であり、地元市税はわずか6%にすぎなかった（1960～69年度の10年間分）という。コンビナートの雇用人口吸収能力もほとんどとるに足りないものであって、雇用面で地元労働力の吸収に役立っているとはおそいえない。以上のような自然環境破壊、経費は地元負担、利益は不環元

を特徴とする開発方式で、地元住民の利益にかなう開発を期待することはできないのである。

(3) 第三は、地域開発をだれが遂行するかの開発の主体の問題である。すでに昭和25年の特定地域開発における失敗の原因の一つは、関係地域住民の民主的協力をうることがほとんどなく、けっきょく開発の主体を電力と大手資本の手にゆだねてしまったことである。地域開発における民主主義は、昭和30年代になって拠点開発方式がとられるようになると、もはや完全に姿を消してしまふことになった。たしかに、全総、新産都市構想にせよ新全総にせよ、開発の主体は形式的には地方自治体（府県）ということになっている。ところがげんに、新産都市建設の指定やコンビナート誘致のさいに生じたのは、関係自治体の空前の陳情合戦であり、最終的な決定者となったのは関係大企業と政府官僚、地元の有力者であった。こうした開発の決定ルートでは、地元住民の意向を尊重し、広く住民参加のもとに開発の意義と問題点を明らかにしながら開発を遂行していくという地域開発の本来の意義がまったく失なわれてしまうのは当然であろう。

また新全総や「都市政策大綱」、列島改造論で打ちだされている、いわゆる民間デヴェロッパーと第三セクターの導入による開発方式は、自治体行政にとって重大な問題だといわなければならない。これは下水道、有料道路、産業港湾、工業用水路などの事業を自治体から民間デヴェロッパーや第三セクターへ委譲することによって、開発を効果的に遂行しようというものである。たしかにこうすれば、自治体がやるより短期間に開発がすすむかもしれない。しかし本来、公共事業は産業用基盤であれ生活用基盤であれ、民間部門、市場機構の原理（利潤原理）の及ばないところをうけおっておこなうのがふつうである。そうでないと公共事業は、住民の要求、意向とは関係ない仕方でおこなわれることになる。まして地価暴騰や都市部の過密で、然るべき公権力の民主的介入、計画性がいよいよ必要となっているときに、民間デヴェロッパーの導入方式によって受益者負担的な公共事業

を大規模におこなうことは、ある意味で、自治体行政そのものの破滅をもたらしかねないのである。地方自治体の自主性と財源強化の基盤を固めずして、効率性、採算性の考えのみから地域開発の方途をさぐることはまちがいである。

1964年の三島、沼津、清水の石油コンビナート誘致反対運動以来、太平洋ベルト地帯の各地域や志布志、むつ小川原などで大規模にたたかわされたコンビナート反対運動、さらにまた大都市において革新首長をつぎつぎに生みだした住民運動は、地域開発、都市再開発における住民参加、地域民主主義を住民自身の手で実現しようとする姿であった。公害や過密、過疎問題の激化という高価な代償を払って、けっきょく地域開発の本当の主人公は、資本や一部官僚ではなく、住民自身でなければならないことを、多くの国民が自覚しはじめたのである。そうであればこそ、従来の開発方式を根本的に改めることなく、政府や各府県市当局の開発諸計画が、さいきんにおいて「住民参加システムの確立」「環境アセスメントの義務づけ」を強調し、開発の主体、方式を根本的に改めたかの印象を与えていることを疑問視しないわけにはいかない。

以上戦後の地域開発において、その目的、方法、主体の三つの側面からみた問題点と教訓をまとめた。戦後の政府の手による地域開発政策が、高度成長と重化学工業発展のための戦略的手段とみなされてきた限り、地域開発といえば、臨海性コンビナートの誘致や大型工業基地、大規模な交通、公共投資建設などのイメージに結びつくことは当然であった。以下にとりあげる府県レベルの地域開発においては、上述の諸点がそのままの形で同じように現われているのではないことはいうまでもないが、ていどの差こそあれ、それが地域開発の基本的問題点であることは変りないであろう。

2. 第一次総、第二次総にみる 岐阜県地域開発計画の概要

まずあらかじめ、岐阜県の経済的、地理的特

徴をみておくことつぎのような点が目立つ。第一に、本県は全国平均の中ないし中の上のランクにあるということである。すなわち岐阜県は、人口186万8千人で全国17位(75年10月)、県民分配所得は1兆7925億円で第17位(74年)である。県内純生産は1兆7287億円で同じく17位、工業関係統計では事業所数2万4411で第8位、従業員数27万4千人で第14位、出荷額1兆7594億円で第15位(以上73年)となっている。企業立地動向ではやや古い昭和42年度で、126件、第13位、吸収労働力4345人で第20位であった。農業関係では、農家数12万戸で第17位、耕地面積は7万8千haで27位(以上76年)、農業粗生産額は1209億円で26位(74年)である。(以上、おもに『日本国勢図会』77年版) つぎに日本全県を大都市所在グループ、中都市所在グループ、過疎地域グループに分けるとすると、岐阜県は中都市所在グループ、つまり過密県でもないし過疎県でもないということになる。地方財政状況では、まず歳入総額1464億円で19位、財政力指数(基準財政収入額を当該年度の基準財政需要額で除したもの)0.549で15位(昭和47年度)、つぎに1人当たり地方税額2万0405円、1人当たり地方交付税1万4806円でほぼ全国平均に相当する。(72年度調べ、吉岡健次、和田八東編『現代地方財政論』他より)

また所得をはじめ約30項目の内容を平均してえた地域別生活水準指標では、本県は、全国平均を100とすれば87.8で全国第22位であった。(ただし昭和36年時点。『岐阜県産業開発十年計画』より)

このように岐阜県は、経済水準、生活水準指標で大まかにみれば、全国平均の中もしくは中の上であり、山岳地域の広さに比べれば、農業県というよりやや工業県および山林県に近い水準を示しているといえよう。

第二の特徴点として、つぎのような資源をもった県だということである。①肥沃な濃尾平野の農業資源、②広大な山地の森林資源、③中部山岳地帯から流れる水資源、④神岡鉱山、東濃の陶土、赤坂の鉱山をはじめとする各地の石灰岩などの鉱物資源、⑤中部山岳国立公園

並びに白山国立公園、飛騨木曾川国立公園などをはじめとする各地の観光資源（高橋俊示『新しい岐阜県地理』より）。このように、中部山岳地帯の豊かな水資源や観光資源を有していることが特徴である。

第三に、本県は臨海部にある伊勢湾周辺の商工業地帯の内陸部に位置しているという「海なし県」の特徴をもち、これがよくも悪くも重要な意義をもっている。なお本県が東西、さらに北陸部と太平洋沿岸を結ぶ交通上の要路をなしていることはいうまでもない。

さて岐阜県の地域開発計画では、1961年（昭和36年）の『岐阜県産業開発十年計画』、1966年（昭和41年3月）『岐阜県総合開発計画』（第一次総）および72年（昭和47年9月）『岐阜県第二次総合開発計画』（第二次総）その改訂版である75年（昭和50年2月）の『岐阜県第二次総合開発計画第二期実施計画』などがその代表的なものである。ほかに各種統計情報や『産業展望』（1970年）、『地域工業開発計画』（1967年）などがあるが、地域開発計画の全容はほほうえの計画書で知ることができる。そのうち、昭和36年、41年のものと47年、50年のものは、ほぼ一対をなしているとともに、両者は明らかに経済、社会状況の変化を反映しており、基調においてもかなりの変化がみられるので、これまでの県計画は、一応この二つ（第一次総と第二次総）によって代表されているといつてよい。なお政府、国土庁の三全総に該当する岐阜県としての第三次総が近く出される予定とのことである。そこでまず、昭和36年、41年計画（第一次総）からその概要を示すことにしよう。その内容は広汎多岐にわたっているが、とくに重要なのは基本目標（理念）、産業（農、工ほか）、福祉政策、公共投資などであるから、第一次総、第二次総の順でこれらの点を大ざっぱに概略することにした。なお本節では、県計画そのものからはやはずれるが、大垣市広域生活圏論をそのつきにとりあげることにしたい。

〔I〕 第一次総計画

第一次総計画とは、1966年（昭和41年3月）に

策定された昭和41～50年までの10カ年計画のことであるが、岐阜県はそのまへの昭和36年に、『岐阜県産業開発十年計画』を作成しており、広くはこの二つを合せて第一次総といつてもよからう。

（A） そこでまず昭和36年の『岐阜県産業開発十年計画』によって、産業開発政策からみていくことにしよう。産業の根幹である農工業についてみると、昭和36年時点でまず農業においては、農家戸数14万戸、78万人が農業人口で総世帯数の41.4%、県人口の47%が農業人口となる。うち79%が兼業農家であった。1戸当り耕地面積は0.6haで明確な零細農業である。したがって、農業の構造改善によって零細性を解消し、協業化、集団化、機械化の推進によって近代的な農業経営を作りだすことが一般的な課題となる。

つぎに工業では、繊維工業を中心とした軽工業（繊維、陶器、木製工業、紙、金属製品の五大産業）が出荷額の80%近くをしめており、これらが県下工業の中心である。また表1のように、企業数のうち中小企業の割合は99.9%で、ほとんどすべてが従業員300人以下の中小企業である。こうした状況から、本県が「海なし県」であることを考えれば、重化学工業のうちでも機械工業を中心とした高度加工工業を活性化することが一般的な課題となる。

以上のような状況から、開発計画はつぎのよりのべている。「岐阜県産業開発十年計画は、かかる見地から総合性と計画性を中心として、東海、北陸にわたる中部経済圏の中心的位置にある本県の地域的特性に立脚して、自然、社会、経済、文化等の総合的見地から県産業経済活動の基盤を総合的に整備強化し、農業及び中小企業の近代化を促進しつつ県下各地域及び工業の重化学工業化を中心とした各産業相互の調和ある発展をはかり、これによって雇用の可及的増大及び県民所得の増加による生活水準の向上をはかり……。」

このうえで、具体的につぎのような三目標を設定している。

① 経済成長に対応しつつ本県人口の社会的

減少を合理化し、産業間の労働力移動を促進し、完全失業者及び不完全就業者の解消をはかる。

② 県民所得の飛躍的増大をはかるとともに、低賃銀、低所得者層の解消をはかり社会保障を拡大強化する。

③ 農業と中小企業の近代化を押し進めるとともに、中部経済圏の発展に対応して、本県工業構造の高度化をはかる。

昭和36年計画は、以上のように計画の「総合性」を強調してはいるが、その基本的考えとなっているのは、うへの三目標にみるように「人口」「雇用」「県民所得」の拡大を最大目標とした、いわゆる経済成長論である。それは、政府が同年に出した「国民所得倍増計画」の考えにそのままとついたものである。すなわち岐阜県の地域開発計画は、政府の国民所得倍増計画を「画期的な経済政策」「……この計画の効果は、人口雇用及び所得に集約される」と評価することから、一口でいえば、高度経済成長の政策的支柱となった「国民所得倍増計画」の岐阜県版として、まず策定されたわけである。

しかし、所得倍増計画以来のわが国の高度成長は、臨海性コンビナートを中心とした重化学工業主導の経済成長路線であった。このことは、岐阜県のような海なし県のはあいには、ぎゃくに臨海性コンビナート型の大型プロジェクトは誘致されないことを意味する。したがって、臨海地帯とは異なった経済成長政策とならざるをえない。では、そうした制約をもっている本県のようなばあい、具体的にどのような「所得倍増型」地域開発政策となるであろうか、もう少ししくわしくみよう。

(1) 産業別就業人口——第一次産業は昭和33年の28万7千人(全就業人口中の37.5%)から目

表1 規模別事業所数、従業者数、出荷額(昭和43年)統計課調

従業者数	事業所数		従業者数		出荷額	
	数	構成比	数	構成比	額	構成比
3人以下	9,543	46.6%	20,181人	8.1%	1,567,594万円	2.1%
4~9	7,042	34.4	41,618	16.6	6,239,509	8.5
10~19	2,166	10.1	29,814	11.9	6,906,350	9.4
20~29	546	2.7	13,430	5.4	3,959,134	5.4
30~49	509	2.5	19,414	7.8	6,133,045	8.3
50~99	401	2.0	27,381	10.9	8,810,321	12.0
100~199	182	0.9	24,375	9.7	8,454,701	11.5
200~299	37	0.2	9,124	3.6	3,487,398	4.7
300~499	47	0.2	18,395	7.3	7,589,002	10.3
500~999	30	0.2	20,963	8.4	8,913,583	12.0
1000以上	16	0.1	25,709	10.3	11,606,611	15.8
計	20,469	100.0	250,404	100.0	73,667,248	100.0

高橋俊示『新しい岐阜県地理』p. 69より

標年次の45年には20万7千人(23.7%)へ減少、ぎゃくに第二次産業は29.1%から36.9%へ上昇。所得では、第一次産業20.6%(全生産所得割合)から12.1%へ減、第二次産業は30.5%から40.5%へ増の計画とする。なお県民の生活水準の最大の目安とされる県民1人当りの分配所得、個人所得、個人可処分所得は昭和33年に比して45年にはいずれも約2.5倍となる計画である。

(2) 農業——畜産の伸長を中心として、農業生産額を昭和33年の1.68倍とする。農業人口は約28%減り、目標年次には19万4千人となる。米、麦中心の耕種農業から肉、牛乳、乳製品、卵などの畜産物および果物の飛躍的増大をはかる。農業生産所得は、昭和33年の約1.7倍の348億円の見込み。なお昭和41年計画(第一次総)では、農業生産額の構成の面で、昭和38年の農産65.3%、畜産29.5%、養蚕5.2%から、目標年次の昭和50年にはそれぞれ55.7%、38.9%、5.4%に変るとしている。

(3) 林業——県面積の82%は森林面積で全国第5位の広さをもつ。目標年次の林業生産は108億円で昭和33年の1.8倍となる。具体的には、林道の拡充による未開発林の開発利用、生産性の低い天然林の林種転換、粗放な林業経営から育成林業への転換などによる。

(4) 鉱業——鉱区数では全国第7位、鉱区面

積では11位。飛騨地方を中心とした山岳部の亜鉛、マンガン、モリブデン、東濃地方の耐火粘土、西濃山麓の石灰石、恵那地方の花崗岩など。昭和33年の2.5倍の158億円の生産を見込む。

(5) 工業——先述のように、本県は軽工業中心なので今後機械工業を中心とした高度加工工業化を目標とする。しかし本県では西南部を除いてまとまった土地を得ることが困難なので、どうしても中規模単位の工場が主力とならざるをえない。目標年の工業生産は、7098億円で昭和33年の4.7倍、工業従業者は目標年25万1千人で昭和33年の1.8倍の予定である。

(6) 商業——県下の1商店当り販売額は、昭和31年時点で37万円、全国平均の約90万円より大変小さい。目標年の年間売上額は6805億円で昭和33年の4.4倍とする。

(7) 公共事業（産業基盤整備）——本県では木曾、長良、揖斐の三大河川が太平洋に注いでおり、昭和32年以来4年連続の水害のさい、揖斐、長良が決壊した。また道路面では、本県が伊勢湾臨海工業地帯の内陸地帯として、工業の内陸部への適度の分散をはかるべく道路整備をする必要がある。以上のようなことから、本県の産業基盤整備は、治水、治山、利水の総合的

見地から水利用の高度化と道路整備を重点とする。輸送量は昭和33年に比し旅客2.8倍、貨物3倍増とする。

(B) つぎに昭和41年(1966年)3月に策定された昭和41～50年までの10カ年計画（第一次総）は、先述のように36年計画と基調は変わらないが、高度成長の矛盾が全国的に目だちはじめたところであり、これがあるていど考慮されていることがわかる。「明るく豊かな住みよい郷土の建設」を目標とした同計画では、基本目標に「福祉」が強調されており、以下のように目標が設定されている。

(1) 明るい社会、明るい県民生活の実現

1. 社会福祉の充実
2. 保険衛生施設の充実
3. 教育、文化の振興

(2) 豊かなくらし、豊かな郷土の実現

1. 農林業の近代化
2. 企業誘致と産業構造の近代化
3. 観光資源の開発

(3) 住みよい郷土の実現

1. 道路、鉄道網の整備
2. 都市計画、住宅等の整備
3. 生活環境の整備
4. 公害、事故の防止と治安の維持

5. 県土保全

しかしさきと同じように第一次総計画の根本理念が、いわゆるパイ論にもとづく福祉達成論であることは、つぎの姿勢から明らかである。「県民所得計画は人口、雇用とともに総合基本計画として全部門計画の基礎であり、各部門計画の計画効果は、直接、間接に県民所得に集約される。県民の生活水準の向上には、まず第一に県の経済が大きくなる

表2 主要経済指標

区 分	単位	基準年次 (昭和36～38年平均)	目標年次 (昭和50年)	指 数
総人口	千 人	1,663	1,984	119.3
就業者数	"	844.1	1,037.1	122.9
第一次産業	"	232.4	134.7	58.0
第二次産業	"	319.3	480.6	150.5
第三次産業	"	292.4	421.8	144.3
県内生産所得	百万円	262,659	756,700	288.1
第一次産業	"	38,095	46,620	122.4
第二次産業	"	98,674	349,290	354.0
第三次産業	"	125,890	360,790	286.6
県民分配所得	"	274,033	784,080	286.1
県民1人当り分配所得	千 円	165	395	239.4
農業生産額	百万円	45,194	63,184	139.8
林業生産額	"	17,474	22,021	126.0
工業生産額	"	317,825	1,300,000	409.0
商品販売額	"	362,441	1,326,525	366.0

(注) 昭和38年価格による。

『岐阜県総合開発計画』(第一次総) p. 9より

なければならない。県経済が大きくなることによって、県民一人一人に分配される額も増大し、したがって県民の生活水準も向上するし、この大きくなった経済力を基にして、生活環境を豊かにする公共投資を増すこともでき、その他一般の行政水準を向上させることができる。」

こうした見地から第一次総は、県下の主要経済指標を表2のようにまとめている。これによれば人口は、166万人から198万人へ、生産所得は2627億円から7567億円(2.9倍)へ、1人当たり所得は16万5千円から39万5千円(2.4倍)となり、またこのために産業構造が、工業を中心とする「経済構造の高度化」が生じる結果、第二次、第三次産業の比重が相対的に高まるとされていることはいうまでもない。その他各産業分野の基本的位置づけも、36年計画とあまり変わらないとみてよい。以上昭和36年、41年策定の二つの十年計画に示されていることが、第一次の中心内容である。

〔Ⅰ〕 第二次総計画

第二次総合開発計画(昭和47年9月策定)は、昭和47年(基準年次は43年)から60年までの14年計画であり、「人間尊重の立場に立ち、豊かな郷土と環境を創造する」ことが目標である。

そこでこの概要を、50年2月策定の同第二次総第二期計画案をも合せてみておきたい。

そのさい、(1) 第一次総策定当時との時代背景のちがい、(2) 第一次総計画の実績の評価、(3) 第一次総との相異性、などの諸点がどのようにみられているかをとりあげることが適切であろう。そこでこの順でみていきたい。

(1) 第一次総策定時との時代背景のちがい

この点はきわめて明らかである。すなわち国内的には、高度経済成長の内的矛盾である公害、インフレ、過密、過疎問題などがだれの目にも明らかのように激化し、たんに経済問題としてだけでなく、政治上においても最大問題となったこと、昭和46年夏のニクソンショックに示されたドル、国際通貨体制危機と円切り上げ攻撃にみまわれたことがそれである。それは70年代の長期不況、構造的危機の前兆をなすもの

であった。こうした状況の変化を反映して二次総は、「……その後生じた国際経済情勢の変化、高度経済成長への反省、環境保全の重視および人間生活優先の見地から、その見直しが行なわれようとする動きがある」「今後、労働力の面においても、先進技術の導入の面においても、これまでの高度成長を可能ならしめてきた要因が次第に減少し、あるいは消滅していくばかりか、経済規模の巨大化に伴う国際的まきつも増大し、これまでのような高い経済成長率を持続することは困難となろう」と強調している。

そこから二次総は、「県勢発展の基本的課題」として、① 豊かな生活環境の創出、② 人間能力の拡大、③ 産業の創造的発展、④ 発展基盤の整備拡充、の四課題を設定し、さらにそのもとに多くの具体的課題を設けている。たとえば、①の「豊かな生活環境の創出」の課題では、都市の環境整備、広域生活圏の形成、農山村の環境整備、住宅と居住環境の整備、自然環境の保全、保険医療・社会福祉の充実、公害防止などによる県民生活の安全、などである。二次総に示されたこのような「所得倍増型開発」から「環境重視型開発」への転換は、3年後の昭和50年2月に策定された同第二期計画で、より進んだ姿で提示されている。すなわち、「新しい福祉社会を目指す生活関連行政の充実」を目指す同第二期計画は、① 個と全体の調和の確保、② 生活関連施設の整備、③ 社会的公正の確保、④ 生産、産業構造の転換、⑤ 後世のための良好な遺産の確保、⑥ 人間教育の振興、などの諸課題に示されるように「環境整備」をはじめ、「個人の重視」や「社会的公正の確保」「産業構造の転換」などを強調することによって、いわば「高度成長、所得至上型計画」から「低成長、環境、個人尊重型計画」への転換を打ちだそうとしているのである。

二次総が、第3章第2節の「県民生活」の評価にさいして、「生活環境水準指標」をはじめ設定しているのも、そうした計画転換の端的な表われとみることができよう。すでに問題は、所得格差というより消費水準、行政、医療、保険、教育、文化、災害防除などシビル・

表3 計画実績

(単位：%)

区 分	実 績								計 画
	年度	43	44	45	46	47	48	49	
基本指標	昭43	44	45	46	47	48	49	平均	43~55平均
人口伸び率	0.58	0.93	1.15	1.08	1.12	1.33	1.21	1.19 (昭45~49)	1.3
経済成長率	17.3	13.1	9.2	7.7	11.7	6.3	—	9.83	9.6
工業出荷額伸び率	16.7	19.9	15.0	10.8	13.7	13.4	—	14.54	12.4
商品販売額伸び率	23.3	—	24.1	—	21.3	—	—	10.86	11.9
農業生産額伸び率	9.5	△5.7	△5.8	△5.2	△4.7	0.2	—	△3.24	4.7

『第二次総第二期計画』p. 1より

ミニマムの公共サービスの享受が重要であることがだれの目にも明らかになってきたからである。

(2) 第一次総の実績評価にかんして

まず経済成長（生産額、所得）において二次総は、一次総の予測を上回る実績があったことを指摘している。とくに工業については、「従来からの地場資源を原料とする繊維、窯業、林業、家具および和紙を中心として発展してきたが、昭和30年後半以降、交通施設等産業基盤施設の整備に伴って、新しく電気機械関連工業をはじめ新規立地企業の進出もあって、昭和35~43年には年平均15.6%と全国水準を上回るめざましいテンポで上昇してきた。」とのべている。また昭和43~48年については、二次総第二期計画は「農業を除いて計画と実績がほぼ一致している」と表3によって、その一致を指摘している。

予測が外れたのはただ農林業生産額だけであった。すなわち「本県の農業生産額は、昭和43年度までは年々増加したが、昭和44年度以降、昭和47年度までは下向している。林業についてもほぼ同様の傾向を示している。」そしてこのかんとくに顕著なのは、農業労働力の流出と婦女子化、高齢化であった。

「本県の農業は、近年における県経済の年率9%を超える成長に伴う就業機会の増大によって、農業労働力の流出は年率5%を超え、農業就業者の女性化率58%、高齢層比率30%という労働の質的な劣弱化をまねき、第二種兼業農家の著るしい増大をもたらした。そのなかで農業

生産は、土地基盤の整備、機械、施設の導入などによる農業労働の省力効果に支えられ、地域的な作目の再編成を伴う成長作目の規模拡大によって、産地形成を通じ着実な増加をつづけてきた。」ただしここでいわれている農業生産の「着実な増加」は、昭和43年までのことで、それ以後は反対であること上述のとおりである。そして二次総はつぎのように予測している。

「このように農業の態様は、他産業の発展度合に強く影響され、農業労働力は依然として年率5%を超える減少をつづけ、農村地域への工業導入など工業の地方分散に伴う通勤兼業就業はさらに増大し、やがては大部分の農民は土地持ちサラリーマン化の道をたどることになる。」

つぎに公共投資の流れの大まかなうちわけは表4のようである。さらに47年以降の公共投資計画と実績については表5のようである。そこで公共投資については、「今後の経済成長の鈍化は、当然に財源の制約となって現われてくるものと予想される。従ってこの計画では、高い行政投資を予定することは妥当ではなく……」なり、「この行政投資計画額は、年平均8.6%（実質値）増の投資となる額であって、昭和43~48年度の6カ年の普通建設事業の年平均伸び率17.6%（実質値）より、かなり低いものとなっている」とのべている。

表5でみるように、最近3カ年(昭和47~49年)の公共投資実績では、環境創出費(進ちょく率70.7%)や人的能力の拡大(78.0%)の進ちょく率が高く、産業の創造的発展(63.8%)、発展基盤

の整備拡充(58.2%)の
ように、県下できわめ
て大きな比重をしめて
いる道路など産業基盤
投資分野がやや低下し
たことを示している。

(3) 一次総との相異
性

両計画を比べて目に
つくのは両者のちがい
である。もちろん二次
総といえども、一次総
の至上目的であった
「県経済の成長」「所得
増大」の必要性を軽視
しているわけではな
かるうし、福祉や環境
保全の重要性が二次総
になって急に強調され
るようになったわけ
でもない。地方自治体と
しての基本的な行政項
目そのものが根本的に
変わってしまうことはあ

りえないことだからである。しかし目につくのは、そうした形式的、項目的な共通性ではなく両者のちがいである。そのちがいは、二次総に示されている「環境整備」であり、同第二期計画で示されている「社会的公正の確保」「生活、産業構造の転換」「地域格差の是正」などである。そのうち「地域格差の是正」の項目のところで、過疎問題にかんし、「本県の過疎町村は18に達している。これら過疎地域の人口は、昭和35年から昭和40年までの5年間に12.1%、昭和40年から45年までの5年間に12.6%と年平均2.5%減少している。県平均では0.7%の増加を示しており、地域格差の是正を図る上からこのまま推移することを放置することはできない。……県下53市町村に及ぶ山村振興法適用対象の山村についても、同じ傾向を見ることができると強調していることが注目される。なお参考までに、昭和43年4月、「中部圏基本整

表4 公共投資額の推移

(単位：百万円)

区 分	昭和35年度		40年度		44年度		指 数 40年=100 44年度
	投資額	%	投資額	%	投資額	%	
総 額	19,177	100	36,516	100	65,088	100	178
産業基盤投資	6,178	32.2	18,373	50.3	29,685	45.6	162
うち道路投資	3,911	20.4	14,149	38.7	20,135	30.9	142
農林水産投資	2,143	11.2	4,022	11.0	9,228	14.2	229
生活基盤投資	602	3.1	1,793	4.9	4,358	6.7	243
国土保全投資	3,120	16.3	4,533	12.4	8,524	13.1	188
文教施設投資	1,688	8.9	3,600	9.9	7,600	11.7	211
災害復旧投資	5,105	26.6	2,397	6.6	3,854	5.9	161
そ の 他	2,484	13.0	5,820	15.9	11,067	17.0	190

『第二次総計画』p. 76, 77より (ただし一部省略)

表5 投資実績表

(単位：百万円)

項 目	基本計画 (47~55) A	第一期実施計画 (47~50) B	同左実績 (47~49) C	進ちょく率(%)			
				B/A	C/A	C/B	
総 額	2,663,482	922,225	597,776	34.6	22.4	64.8	
計 画 事 業	豊かな生活 環境の創出	605,128	208,727	147,538	34.5	24.4	70.7
	県民能力の 拡大	124,370	53,935	42,049	43.4	33.8	78.0
	産業の創造 的 発 展	371,147	168,301	107,329	45.3	28.9	63.8
	発展基盤の 整備拡充	1,422,614	423,037	246,222	29.7	17.3	58.2
計画融資	109,687	46,622	39,889	42.5	36.4	85.6	

『第二次総第二期計画』p. 5より (ただし一部省略)

備開発計画」が策定され、県は、岐阜都市開発区域と高山都市開発区域を含む県下13の市全部と34町村の地域が中部圏開発整備の対象地区とされたが、残り53町村はその対象からはずされ、過疎地域となっている。

このちがいは明らかに、戦後20年間にわたる高度成長下での経済矛盾の激化と、国際環境の変化が余儀なくした経済路線の変更にもなつて、地方自治体の行政内容と姿勢そのものが、大きく問いなおされていることの表われである。二次総は、そうした従来型経済路線の転換を県レベル、県下地域開発論としてどのように受けとめ、具体化していくのかの模索の表われである。それは一言でいえば、従来型経済路線では日の当らぬ分野であった中小企業や農林業、福祉行政をあらためて重視せざるをえなくなりながらも、他方において減速経済下で、福祉や環境整備、過疎対策などのいっそうの強

化，すなわちそのための財源確保が果して可能かどうかという不安と苦悩の表現であろう。そして政府と同じように岐阜県もまた、「低成長」下の地域開発行政論を決定しかねているといつてよからう。

〔Ⅲ〕 大垣広域市町村圏計画

広域生活圏の形成については，二次総では「広域生活圏は，それぞれ広域生活圏ごとに圏域全体の計画課題を明確にし，この課題達成のための方策を明らかにした開発整備計画を策定し，住民全体の協力と理解のもとに整備を進めるものとする。この開発整備計画には，地域の一体化を図るための交通通信網の整備，地域の産業を振興するための産業開発プロジェクトおよび住民の生活水準を向上させるために整備する施設等について定めるものとする。なお，し尿処理，消防，福祉等の施設の建設，管理ならびに道路，河川等相互に調整が必要な事務および情報処理に必要な事務等は，広域的な行政処理機構を市町村が協同して設置し処理する。」とのべられている。

二次総による県下の広域生活圏は右の表6のように五地域である。

ここでとりあげる「大垣広域市町村圏計画」とは，さきの県計画にもとづき，昭和47年3月に，大垣地域広域市町村圏協議会によって策定されたところの，大垣市を中心とした広域圏計画のことである。同計画は大垣市を中心に，海津町，平田町，南濃町，養老町，上石津町，垂井町，関ヶ原町，神戸町，輪之内町，安八町，墨俣町の1市11町（昭和45年時点で，人口27万4162人，555.03km²の面積）を対象とするものであり，「住みよい，豊かな，活力ある生活圏」の創造を目標とする。昭和52年2月には，それまでの実績の評価も含めた改訂がなされている。大垣広域市町村圏計画は，いわば県地域開発計画の大垣およびその周辺版であり，まず圏域の地理，産業，人口，公共施設，所得などの側面から特質が示されており，結論的につぎのような展望がなされている。「伊勢湾地域における西濃地区の機能分担の努力目標としては，次の複

表6 県下広域生活圏地域区分

広域生活圏		関係郡市名
地 方 広 域	生 活 圏 市 町 村 圏	
岐 阜	岐 阜	岐阜市，羽島市，各務原市，羽島郡，本巣郡，山県郡
	中 濃	関市，美濃市，武儀郡
	郡 上	郡上郡
大 垣	大 垣	大垣市，海津郡，養老郡，不破郡，安八郡
	揖 斐	揖斐郡
可 茂・ 益 田	可 茂	美濃加茂市，加茂郡，可児郡
	益 田	益田郡
東 濃	東 濃 西 部	多治見市，瑞浪市，土岐市，土岐郡
	中津川 恵 那	中津川市，恵那市，恵那郡
飛 騨	飛 騨	高山市，大野郡，吉城郡

【第二次総計画】p. 13より

合的機能集積がのぞまれ，伊勢湾海港地帯と直結した都市型工業地域，流通施設地域，住宅供給地域，交通情報拠点地域，自然レクリエーション地域として，県内においても重要な結節的地位を一層高めてゆくであろう。」

うえにいわれている「複合的機能集積」の備わった都市圏とは，健康的な生活環境に囲まれた住みよい福祉都市，人間性豊かな教育文化都市，自然と生活の調和した環境都市，伊勢湾地域における機能的な連合都市のことだという。

さいごに，「住みよい豊かな活力ある生活圏」を目標とした広域圏施策の具体的内容とされているものは，① 基盤整備，② 生活環境施設の整備，③ 社会福祉および教育文化施設の拡充，④ 産業振興，⑤ 観光レクリエーション施設の整備，⑥ 行財政の合理化，である。

3. 県開発計画と大垣広域生活圏論の問題点

以上に紹介した岐阜県地域開発計画の問題点，特徴点を，第1節で概略した戦後わが国の地域開発における三つのポイント，(1) 開発目的，理念，基本姿勢，(2) その方法，(3) 開発主体，の問題点に照らして指摘しておきたい。もとより第1節でのべたことは，おもに政府レベ

ルでの開発政策の問題点、教訓であるから、府県レベルにおいては、それと同一視できないことは当然である。しかしこの三点は、およそ地域開発を考えるばあいの基本線であり、きわめて一般的なものであるから、これの評価をぬきにして地域開発の意義は語りえないのである。なお前節でとりあげた大垣市町村広域生活圏論についてはさいごにふれることにしたい。

(1) まず県開発計画の理念、基本姿勢についてであるが、岐阜県地域開発計画の基本的特徴を一言で評すると、政府の全国地域開発政策の岐阜県版である、というのがもっとも適切であろう。本県の開発目的、理念の点でもっとも目立つのは、さきに紹介したように、昭和36、41年の第一次総が、国の所得倍増計画を基本とした国民所得の増大=県民福祉の実現という倍増計画、パイ論経済学の素朴な地方版であったのが、昭和47年の二次総になるとGNP増大、経済成長論は後方にしりぞき、環境や福祉問題を前面に出していることである。こうした変化が生じたのは、政府段階での経済、地域開発論の変化が、いわばなしくず的に県の計画にも反映したからであろう。もちろん計画の理念や意義が変わるなら変わったで悪いことはない。しかしそれは、地方自治体の本務として、あくまで県下住民の福祉を守り発展させるための「地域づくり」という見地を基本にしているということが前提なのであって、それをぬきにして政府の動向に左右されるようでは、県の行政姿勢そのものを根本的に問題視せざるをえなくなる。この点から、政府計画で積極的なものは受け入れればよいが、そうでないものにたいしてはきびしく批判し、県の開発理念とはなりえないことを明言する必要がある。

全国的あるいは府県レベルでの開発理念の変化がそれなりにみられるようになったのは、GNPと経済成長論の先導役を担った重化学工業、コンビナート型の大企業蓄積と都市集積型成長方式が、地域問題としての過密、過疎問題や公害、環境破壊、インフレ(地価暴騰)を激烈にひきおこしたからであった。GNPの拡大が、県民の福祉拡大に直ちに結びつくものでないこ

とが明らかになったからである。県の開発理念を策定するばあいは、すくなくとも二次総時点では、公害、環境破壊と過密、過疎問題を誘導した政府の開発計画を批判し、住民に訴えることによってそうしたやり方を抑止する姿勢を示すことが必要だったのである。ところが岐阜県計画には、こうした政府計画批判はなく、したがってごく一般的な国際環境の変化や矛盾の拡大が、あたかも自然発生的なものであるかのようにはしか扱えられていない。地理的には、太平洋ベルト地帯の重要な交通要路をなしているとはいえ、本県が臨海地帯をもたない海なし県であることは、今にして考えれば幸いだったというべきだろう。三大都市圏のような急激な都市化や人口増はなかったが、それゆえぎゃくに大都市圏や臨海地帯に固有の大規模な公害や過密問題が生じなかったからである。

もっとも岐阜県のばあい、高度成長時代の拠点開発地域や大型プロジェクトの誘致対象地域とならなかったために、基本的には政府計画からも、あるいは県みずからの計画においてすら、じっさいは開発行政から放置され、自然放任の状態であったといつてよい側面がある。海なし県であり、ほとんどが山間部の中進県で大型プロジェクトのなかった本県では、いわば戦後特有の高度成長促進の開発政策以前の状態におかれているといえないこともなからう。県下の経済成長率や県民所得全体が、一次総の予想を上回って増大したのは、県の開発政策の効果というより、全国的な高度成長と岐阜県の地域性が自然的にもたらした結果だといえないこともない。政府の重化学工業や大型プロジェクト開発にいたずらに追いつくのではなく、県の地理的、歴史的特性をふまえ、内陸型工業や農林業、地場産業、中小企業などの適切な育成をはかりつつ、同じ大型開発でも十分に社会的損失を防止する制度を作りだすこと、そのために時には、政府の方針との対立をも辞さぬこと、こうした基本姿勢、理念を打ちだすことなしに、地方自治体の開発政策は住民本位のものとはなりえないのである。

住民本位の地域開発政策は、したがってなに

よりも自治体の行政姿勢にかかわる問題であり、計画策定や遂行の理念、姿勢がどこに向いているかによって、その真価が問われることになる。岐阜県の開発計画には、この基本点で一貫性のなさ、あいまいさ、政府、資本べったりの追ずいの姿勢が根本にあるというべきである。ただそれが、他の大都市圏や工業地帯のような激烈な問題と矛盾にみまわれなかったのは、もっぱら自然的地域的特性のせいにはすぎなかったのである。

(2) つぎに開発の方法についてみると、岐阜県計画にもっとも特徴的なことは、県情勢の見通しの正確さに比して、開発計画の抽象性、総花的つまり具体性のなさということであろう。たしかにわが国の自治体行政は、国の機関委任事務で基本的に制約されていること、また一般に、都市問題の解決にせよ過疎問題の解決にせよ膨大な資金を必要とするのであり、国家財政に大きく制約された今日の地方財政力で開発計画を十分に遂行することは不可能なことである。したがって地域開発計画は、どうしても経済動向なり行政目標にたいする県当局の目安にすぎず、目標をたんに羅列するにすぎなくなりやすい。もともと自由競争の体制下では、国家の経済政策すら本質的にはそうしたものであるから、府県レベルでの計画はなおさらそうなりやすいであろう。岐阜県の開発政策も、根本的には県の経済動向や行政投資の見通しであり、期待をのべたものにすぎないという印象をぬぐえない。さきにのべた県当局の行政姿勢や県の地理的特徴が、いっそうこの計画を抽象的なものとしているといつてよい。

たとえば一次総、二次総の開発計画の中心におかれている内陸型機械工業開発のため、どのような誘導措置をこうじるのか、その効果や問題点はどのようなものであったか、計画でもうたっている工業団地の可能性、実現性はどうか、を具体的に総括し展望している部分がない。計画でも一貫して強調している中小企業、地場産業の分野についても、中小企業の「近代化」「合理化」が具体的にどのように実現されたのか、業者の要求にどのようにきめ細

かな対策をこうじてきたのか、などの肝心の問題点が示されていない。同様に農業分野についても、協業化、集団化、機械化によって零細性を打破するとしながら、どのような具体策をこうじたか不明であるし、また二次総では、第一次産業としての農業の重要性をきわめて強調しながら、他方で昭和44年以降農業生産高が低下しているという矛盾した事実を是としているのかそうでないのか不明である。農政にみられるのは、政府の農業構造改善事業をただ受け入れているにすぎず、農林業県に適切な対策を、限られた財源の枠内であれ、どのように努力してきたかということが具体的に述べられていない。公共投資その他にしても、一般的な計画、目標が列挙されているばかりで、開発政策とは、項目の総花的列挙のことかとすら思えるぐらいである。

なお本県では、拠点開発地域に指定されたり、大型工業基地の立地がおこなわれたわけではないので、他府県でしばしばみられる大型企業開発問題が独自の問題となっていない。しかし企業立地でなく、治水、治山の公共事業では、たとえば徳山ダムの建設問題、長良川河口せき問題、大垣市の公害問題などは、全県下の重大問題である。こうした県下地域開発上の一大重点問題については、独自に項目を設け、問題の所在と事実を住民のまえに明らかにする必要があろう。また本県を考えるばあいには、名古屋圏の一翼としての位置づけがどうしてもさけられない。とくに工業立地については、「愛知県は、件数、敷地面積、建設面積、雇用予定従業者の全ての指標で全国一である。……愛知県一県の工場立地は、近畿地方全地域の工場立地とはほぼ等しく、今後の大工業地域を形成するであろうことを示している」（『工業立地問題と地域開発計画』昭和44年）といわれるように、名古屋圏の本県にたいする直接、間接の影響はきわめて大きい。したがって人口、商工業、交通など名古屋圏と本県とのかかわりについては具体的に実情を十分分析することが望まれる。

(3) 開発主体の問題にかんしては、先述のよ

うに、岐阜県は交通網では東西、南北の要路を形成しつつも、海なし県であること、圧倒的に山岳地域の多い地形であることから、臨海府県のような重化学工業、大型プロジェクト開発はみられなかった。こうした意味でいうなら、幸か不幸か本県は、高度成長＝環境破壊促進の地域開発政策の波をもろに受けることはすくなかったといえる。いわば地域開発以前の問題をまだ多くかかえた段階といえよう。こういうわけで、他府県にみられたような拠点開発方式すなわち大企業、地元有力者、中央役人が一体化した開発政策の遂行は比較的すくなかったといえる。しかしそれは、大規模開発にかんしてのことである。ここでどうしても一言ふれておかねばならないのは、先般、全国に知れわたった県知事の大汚職事件である。県知事を頂点とする岐阜県当局と公共土木業者のゆ着による大規模悪質な県政汚職の発生は、保守王国の土木行政、地域行政の実態をまざまざと住民に見せつけたものであった。本県では県の行政、とくに高度成長下でその中核をなした土木行政はまったく住民の目のとどかぬところで、県当局とボスの建設業者の食いものになっていたといわなければならない。こうした住民不在の体質をそのままにしておくなら、仮に巨大な資金と長期間を要する開発事業を今後すすめるようなことがあれば、どのような不正腐敗事が起るかばかりしれない。

土木行政にせよ農林業、地場産業の育成にせよ、住みよい地域作りを最終的に決定するのはその地域の住民である。開発計画案でもっとも欠けていることの一つは、こうした住民の同意、参加をいかに得るか、だれの手によって地域開発を推進していくかの具体策がほとんどみられないことである。県計画では、あたかも県当局の行政として、たんに当局者が施策するものというような印象を受けるばかりである。とくにこの点では、すでに60年代から全国各地で住民運動が噴出したことを教訓とすべきである。こんご公害問題に限らず、開発行政を住民の参加、結集を実現することなしにすすめていくことはまちがいである。これに関連して、二

次総第二期計画では、「個と全体の調和の確保」の実現のために、「広報、公聴活動の強化、委員会、審議会、協議会、懇談会、対談、集会等を通じて、より一層行政に対する住民参加を確保するとともに、利害調整のための手法と科学の確立を目指すなど、慎重な検討を重ねて、今後の県行政の推進を図るものとする」とうたわれているが、これがたんにことばのうえで終るのではなく、またあらゆる開発行政にとっての基本的方法となることが望まれる。開発の主体をあくまで自治体と住民の連携におくこと、これこそが地域開発を本当に住民のものにするための方途であることを強調しておきたい。

(4) さいごに、大垣広域生活圏論にかんして一言しておきたい。さきにとりあげた大垣市町村圏計画のたぐいの広域生活圏計画が、従来からも議論されていた広域行政論たとえば、一級河川の管理改修とか琵琶湖総合開発のごときものとは、性格を異にしていることはいうまでもない。またいわゆる行政「合理化」の目的のもとに強力に遂行された市町村合併やその終局的目標である道州制論のような、単位自治体(市町村)の強権的否定にゆきつくような、資本の論理にのった広域行政——道州制論——と同一に論じるような問題でないことも確かである。しかし住民や地方自治の側からみて、そうした可能性がまったくないとはいえないだろう。

広域生活圏を考えるばあいも、もっとも重要な問題は、行財政の合理化の名のもとに、地域住民の生活上の不便宜を招いたり、自治体の自主性がそこなわれることがあってはならない、ということである。この点で広域生活圏論は、一般的には、新全総の強調する大型交通通信ネットワーク作りの一環としてうち出されていることを指摘しておく必要がある。「広域生活圏内の各地区と地方中核都市とを結ぶ交通体系を整備することが、広域生活圏を形成するためのもっとも中心的な課題」だとする新全総の考え方では、広域生活圏計画は、過度のモータリゼーションをあおり、それまで身近な範囲で足りていた日常生活に代って、いちいち中心の市街まで車で出かけねば用を足すことができなく

なるという事態が生じかねない。遠い将来、本当に市町村の住宅、交通環境が整備されすべて車で用を足すといった生活様式が理想となることはありえぬことではないが、わが国の現状では、まだまだ必要最低限の充足度を各単位町村が備えているということ、こういう意味での広域生活圈ならぬ狭域生活圈がむしろ必要になっているというのが実情である。高度成長下でスプロール的にできあがった大都市周辺部の衛星都市や、過疎にみまわれている農山村地域の生活の不便さをみれば、このことがよくわかるであろう。

この基本線をふまえておきさえすれば、県計画の地域版として大垣市町村圏が、生活や経済活動にかんする独自の情報、統計を備えこれを地域発展のために役立てることはきわめて当然必要のことである。こうした意味で、大垣市町村圏計画は、大垣市を中心とし周辺各町を一つにした便宜的な単位といえるであろうし、また自治体行政における協力関係ということになる。そして、各町の自主性を尊重しつつ相互の関係、協力を深めムダを省き、こうしたよい意味での住民生活や仕事上の合理化をはかるなら、広域生活圈計画の有用性も住民のなかで正しく認識されるようになるだろう。広域生活圈構想が本当に有効なものになるには、それによって、どのように各自自治体の行財政が、住民生活の便宜さを高めるうえで役立ったかということが、具体的な実績を通じて住民に明らかになっていくことが必要である。この点で52年2月の改訂版をみて、具体的な実績が評価されていないのは残念なことである。そこで52年案を参考として、広域生活圈論にかんしての問題点、希望点を若干のべておきたい。52年改訂版では、第五章「広域行政の実績と評価」の項目が設けられているが、これは昭和46年から50年までの大垣地域広域市町村圏の各種振興整備計画が、どのていどまで達成され、もしくは未達成の課題を残しているかを総括した部分である。

振興計画の項目は、道路事業、生活環境整備公共事業（し尿、ゴミ、上下水道、消防、保健衛生など）、福祉行政（老人施設など）、文教、体育関

係となっている。このように振興計画の内容は、地域住民の生活に密着した地方自治体の一般的な必要ミニマムの行政内容である。実績の評価として報告案は、全体的には生活関連公共事業、文教、体育関係は高い達成率（80%以上）を実現した反面、福祉分野、道路事業が低い（20～40%）としている。以下各分野ごとに具体的な成果の状況と今後達成すべき若干の課題がのべられている。達成率の低い部門の評価としては、道路事業では「ほとんどが点的な事業であり、効率が悪いので事業を重点に推進し、効率の高い道路網の整備を必要とし、福祉施設、医療施設の福祉行政分野では、その重要性がさげられながらも、財政事情や目前に解決をせまられているゴミ・し尿・消防施設などにさきをこされて計画どおり進展していない」とのべている。ぎゃくに、相対的に達成率の高い分野も全体として、増大する行政需要に比べればなお多くの課題をそれぞれ残していることはいうまでもない。以上が実績評価にかんしてのべられていることだが、いくつかの問題点をあげると、

① 基本的な問題点として、本章では、振興計画を実行するにさいして、広域行政としての長所、短所がどのように生じているかという視点を基本にした評価になっていないように思われる。本報告の主旨からして、広域行政として有効に実施できた点、ぎゃくに各自自治体独自あるいは一部事務組合方式でも、とくに問題なく実施できる点、この両面をもっと全面にうちだして総括する必要がある。

たとえば、大幅な予算を投下しているわりに達成率のよくなかった道路事業の非効率性は広域行政や県の立場として改善できなかったのかどうかを、広域行政の優位性の立場からもっと明らかにすべきではなからうか。

② 長期不況下で地方財政の悪化がいちじるしいおりから、今後は財政の効率的運用、財源の確保をもっと明確にしておかないと、過去4カ年間と同様あるいはそれ以下の計画達成効果しか期待できない状況になることが予想される。この4カ年間、達成率の高かった部門も、

広域行政の優位性、指導性によるというより、目前に解決をせまられている分野にすぎなかったからだと思われる。したがって従来どおり、あるいはそれ以上の成果を期待しようとするれば、広域行政のための独自財源の探索やまたたとえば、道路投資の非効率的部分を徹底削減もしくは比重そのものを削減し、その部分を不況の打撃の大きい福祉部門や零細事業分野の援助にまわすといった経費の組みかえがきわめて必要になっていくのではなからうか。さらには、県からの財政補助などをふくむ財源確保の項目を独自に設けてもよかったのではないかと思う。

③ 県計画のさいにものべたことだが、とくに重点的な問題となったこと、なりうることについては、その問題を独自に設定して問題点を取り出したり、計画を作ることが必要と思う。たとえば水防体制の強化は、消防行政のなかにふくまれているが、昨秋の大被害も考えあわせるとき、独自に項目を設けて具体的対策を強くうらだすのが適当ではなかっただろうか。また大垣市では、煤煙、悪臭などの公害がかなりひどく県下でもっとも重視せねばならない公害地域となっている。これについてこれまでどのよ

うなとりくみをしたのか、今後どうするつもりであるのか具体的にとりあげることが必要である。地場産業などの工業、産業開発計画についても、できるだけ詳しく具体的にとりあげてほしい。

(本稿の執筆時は77年7～8月)

参考文献

- 『岐阜県産業開発十年計画』岐阜県発行、昭和36年
- 『岐阜県総合開発計画』同、昭和41年3月
- 『岐阜県第二次総合開発計画』同、昭和47年9月
- 『岐阜県第二次総合開発計画第二期実施計画』同、昭和50年2月
- 『大垣地域広域市町村圏計画』大垣地域広域市町村圏協議会、昭和47年3月
- 『広域市町村圏振興整備構想研究報告書(案)』同、昭和52年2月
- 高橋俊示『新しい岐阜県地理』大衆書房、昭和45年
- 『新全国総合開発計画』経済企画庁、昭和44年5月
- 『工業立地問題と地域開発計画』産業立地研究委員会、昭和44年3月
- 宮本憲一『地域開発はこれでよいか』岩波新書、1973年
- 村田喜代治、清水嘉治編『新しい地域開発を求めて』産業能率短期大学出版部、昭和49年
- 『戦後における京都府政の歩み』京都府政研究会、汐文社、1973年
- 吉岡健次、和田八東編『現代地方財政論』有斐閣、昭和50年
- 辻清明『日本の地方自治』岩波新書、1976年