

岡山県南 1 0 0 万都市構想と地方自治

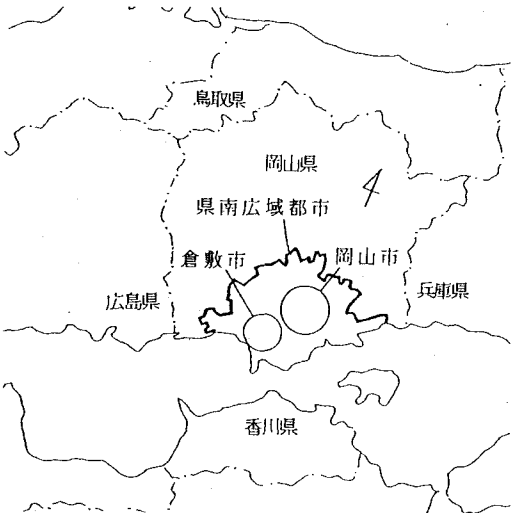
A conflicting aspect among local governments in a wide area developmental planning

柳田 陽彦*,明神 証**

By Haruhiko YANAGIDA, Sho MYOJIN

1. はじめに

昭和30年代岡山県南の瀬戸内沿岸部（図－1）において、岡山市、倉敷市を中心とする33市町村を合併することにより計画広域都市を建設する、いわゆる岡山県南100万都市構想が生まれてきた。しかし、昭和38年に予定されていたこの合併には至らず、結局この構想は実現しなかった。そこで今回は、構想が生まれてからこの結果に至るプロセスの概略とその背景についての若干の考察を述べる。



図－1 岡山県境界図

2. 岡山県南 1 0 0 万都市構想

(1)構想提唱の過程

昭和26年三木行治岡山県知事の就任後“農業県から工業県へ”のスローガンのもと本格的な工業開発が提唱され、昭和34年4月の「岡山県県勢振興

計画書」の発表に至る。この計画は昭和40年度までに、県内生産高も県民所得も昭和30年の2倍以上に引き上げることを基本方針とした岡山県の大改造計画であり、池田内閣の所得倍増政策に2年先立つものであった。

この工業県への変換の核となるのが水島工業地帯の整備である。昭和27年岡山県企業誘致条例、水島臨海工業地帯造成計画案が作成され、翌年水島地区の本格的な開発が始まりをみせる。水島地区への公共投資額表（表－1）が示しているように、県の投資額が年々増加し、水島地区への公共投資総額の50%以上を占めていることから水島地区への力の入れようがうかがえる。この結果、昭和32年の三菱石油誘致に始まり、中国電力火力発電所、日本鉱業、川崎製鉄等の水島進出が次々と決定あるいは内定していった。

表－1 水島地区公共投資額

	28	29	30	31	32	33
国費	17	22	23	24	38	96
県費	61	58	45	78	229	622
倉敷市地	1	2	2	2	4	314
県営公社						
開発公社						
合計	79	82	70	104	271	1,032

(単位 百万円)

34	35	36	37	38	39	合計
242	198	266	907	394	625	2,832
2,172	2,061	3,534	4,110	1,942	1,573	16,485
39	804	1,293	922	468	929	4,780
	1,092	2,240	1,283	421	129	5,165
		203	365	438		1,006
2,453	4,155	7,536	7,587	3,663	3,256	30,288

『水島のあゆみ』より作成

キーワード：地域計画、プロジェクト構想

* 学生員 岡山大学大学院 土木工学専攻

** 正会員 工博 岡山大学教授 土木工学科

(〒700 岡山市津島中3-1-1 Tel.086-251-8161)

水島開発が軌道にのった昭和34年、三木知事は「岡山、倉敷両市を中心とする県南部地域は、水島臨海工業地帯の背後地として将来驚異的な発展をとげるであろう。できあがった大都市が日本の既成都市のような無秩序な過密の弊害に悩まされるものであってはならない。『太陽と緑の空間』の自然の恵みを楽しめる環境の近代的都市を計画的に造らなければならない。』¹⁾として、100万都市建設の構想を打ち出した。そして昭和35年7月、県は岡山県南広域都市計画調査会を設置、同37年2月、岡山県議会において7市20町6村を翌年1月に合併するという正式表明に至った。

当時の全国的な流れとしては、既成大都市の過大化による都市問題の発生と農村部との地域格差の発生が問題とされるようになり、また同時に経済の効率性の向上も図る必要があった。これらの課題を解消するため、全国総合開発計画、新産業都市建設促進法等の拠点都市建設を目的とした政策が国から発表された。一方、昭和28年の町村合併促進法とその関連法案により全国的に町村合併の機運が高まっている時期でもあった。

岡山県においては、県の正式発表に先立つこと5年、昭和32年6月1日から6月28日まで地元の山陽新聞が「大岡山市の設計図」と題して連載をしている。この紙上で、「6市20町村を大同団結して大岡山市を造り、将来は人口百万人の都市とし、水島、岡南両地域を中心とした臨海工業地帯、児島、岡山を中心とした観光地帯の誕生により、独立の経済圏を造ることが、大岡山市を発展させる近道であるという世論が起きている。」として、岡山市を中心とした独自の広域都市の設計図を描いている。

(2)構想の内容

昭和37年6月「岡山県南広域都市基本計画（試案）」の発表により、100万都市の具体的内容が示される。広域都市の該当地域は岡山市、倉敷市など7市とその周辺の26町村（図-2）で、総人口869,114人、総面積1,485.79㎢、県の総人口、総面積のそれぞれ53.6%, 21.0%を占めるという広大な地域であった。

この計画の内容から、県がこの構想を打ち出した背景には次のようなことがあることがわかる。

①水島地区の急激な発展と市域の拡大に対応する

広域拠点都市の建設

②新産業都市建設促進法の指定要件にある用水・用地の確保、同法にある区域の合併による規模の適正化

①については、先ほど示した知事の言葉を具体化したものであり、工業を中心として教育、文化、厚生等都市生活に必要な諸施設を整備し、地域住民の福祉の向上を実現すべき総合的な都市機能をもった計画としている。②について、新産業都市建設促進法第23条に「新産業都市の一体的な建設を促進するため、新産業都市の区域の一部をその区域とする市町村は、市町村合併によりその規模の適正化並びにその組織及び運営の合理化に資するように配慮しなければならない。」とある。このことから、他地区に先駆け指定を受けるために指定区域を単一の行政組織にするため合併を目指したといえる。

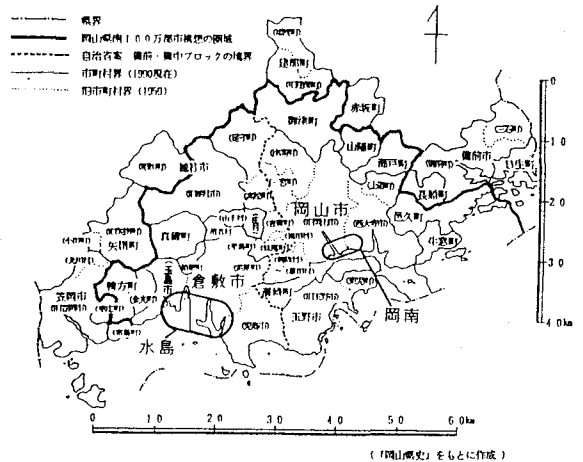


図-2 100万都市圏の境界図

3. 100万都市を構成する自治体

このようにこの構想は岡山県の主導により進められ、昭和37年12月17日の岡山市での合併議決を皮切りに、同月26日の児島市までの10日間に33すべての市町村で合併議決が可決される。そしてそのまま翌年1月の合併に向けて進むはずであったが、岡山、倉敷、児島の3市長が議決を執行しないという態度にて事態は混乱を極めた。なぜそのような態度をとったのであろうか、その背景と共に考察してみる。

(1) 岡山市

当時の寺田熊雄市長は、昭和35年3月22日の市議会において「倉敷、西大寺、玉野玉島は、岡山を中心に、当然統合されるべき運命にあるようにおもうのであります。……おそらく人口は、100万に近いものに、将来発展していくんじゃないか、かように考えております。」²⁾と発言しており、当初は合併に積極的であった。しかし、昭和37年3月の市議会で一転合併構想に反対の態度を示すようになった。その反対理由を昭和37年8月から9月にかけて市政だよりに「私はこう思う」として4回にわたり掲載している。その内容を要約すると次の3点になる。

①合併は、市民の発意によって市が自主的に行うべきであるが、今回の場合は、県の提唱と強力な働きかけによって推進されており、地方自治の立前からいって好ましくない

②33市町村の財政格差の大きさと懸案の新市収入の不確実さによる行財政的問題

③新産業都市は、合併しなくても指定を受けることができる

②の行財政問題について岡山市企画調査室が調査研究した報告書からみてゆく。

表-2 昭和36年度決算行政費一人平均額

(単位:円)

	岡山市	市 部	町 村	全 体
消 防	326	281	180	254
土 木	2,728	1,593	798	1,383
教 育	1,925	1,882	1,882	1,822
社会労働	2,767	2,203	—	1,698
保健衛生	289	290	163	256
産業経済	873	163	256	853

『市政だより』より作成

・行政水準では、表-2が示すようにいずれも岡山市より低く、人口一人当たりの普通建設事業費を岡山市(5,829円)と市町村最低(404円)とで比較すると14.4倍の格差がある。

・職員給与では、各市町村の平均給を岡山市や倉敷市に統一すると年間約5億円の支出増となる。

・税収入においては、玉野市のみが標準税率を採用しており、標準超過税収入の一般財源に占める割合は33市町村合計で昭和36年度11.5%と高い比率であり、一般財源の投資的経費の約50%はこれによって賄われていることから、合併により標準税率を採用するとなると一般財源は圧迫される。

・市民税を最も水準が低い玉野市に統一すれば約6億円の減収になる。

以上のような点から岡山市の行政水準の低下は明らかである。このような点からこの構想に反対した。

次に、市議会での市長の発言に注目すると、自ら「大岡山市」という言葉を使って、岡山市を中心とした広域都市が形成されることを望んでいた。昭和34年の市長就任後初の市議会では、岡南は水島と比較して若干劣ると発言しているが、昭和35年2月には「……化学工業は私が実は好まない……できれば鉄鋼……」³⁾と言っており岡南地区にも重工業を誘致しようと考えていた。これに対し、県が発表した「岡山県南広域都市基本計画(試案)」では、岡南地区は機械、化学工業を中心とした消費立地的工業地帯、水島地区は石油、鉄鋼を中心とした重化学工業地帯と位置づけている。表-1が示すように県は水島への投資に力を入れていたのである。

当時、池田内閣の所得倍增計画のもと地域開発が活発であったことは先に触れた。しかし高度経済成長政策は、一方で物価上昇、公害、交通戦争等を引き起こしつつあり、この岡山県の構想に対しても、真に住民の利益、地方自治の充実につながるかどうか懸念を抱く考え方もあった。昭和37年5月、岡山市において、社会党、共産党、県総評、自治労による百万都市対策連絡会議が結成されたことは、この懸念の表れといってよい。そしてその後、県総評、自治労を中心として、合併反対の機運が高まっていた。ちなみに、岡山市長は社会党から立候補していた。

(2) 倉敷市

高橋勇雄市長も、昭和36年5月には「倉敷は岡山百万都市の目になるところで、水島発展に伴う人口増、……市独自の力には限界がある。広域都市行政の必要性を誰よりも痛感している。」⁴⁾と広域都市建設の必要性を述べていた。しかし昭和37年9

月の市議会臨時議会では1月合併反対を正式に表明した。反対理由として岡山市長とはほぼ類似の、合併は住民の意思の盛り上がりをもって行う、行財政上の問題、新産業都市法と合併は別問題の3点をあげた。次に財政問題をみてゆく。

倉敷市の水島地区への本格的な公共投資はほぼ昭和33年から始まった(表-1)。昭和36年には、背後地の整備を図る目的で倉敷市都市開発期成会を設立し、国費並みの公共投資を行った。こうして、水島地区からの税収は急激に伸びる(表-3)。

表-3 水島地区の税収推移

		(単位 百万円)									
岡 山 県	歳入総額 ①	19,251	21,358	23,874	25,457	41,905	47,467	53,388	58,374	68,996	
		3,780	4,985	5,705	6,380	7,705	8,955	11,249	15,254	19,106	
倉 敷 市	水島地区税収①	143	245	297	266	388	542	884	1,661	2,196	
		②/①×100 %	18.6	20.5	19.1	17.9	18.4	18.9	21.1	26.1	27.7
倉 敷 市	市 税 ②	567	761	1,034	1,241	1,429	1,811	3,386	4,282	5,773	
		③/②×100 %	3.8	4.9	5.2	4.2	5.0	6.1	7.9	10.9	11.5
倉 敷 市	歳入総額 ①	1,059	1,268	1,665	1,876	2,442	3,018	6,799	8,053	10,693	
		567	761	1,034	1,241	1,429	1,811	3,386	4,282	5,773	
倉 敷 市	水島地区税収①	159	228	444	594	714	986	1,378	2,020	2,796	
		②/①×100 %	33.5	60.0	62.1	66.2	58.5	60.0	49.8	53.0	54.0
倉 敷 市	市 税 ②	567	761	1,034	1,241	1,429	1,811	3,386	4,282	5,773	
		③/②×100 %	28.0	30.0	42.9	47.9	50.0	54.4	40.7	47.2	48.4
岡 山 県	全 県 ①	10,256	11,559	17,627	22,463	27,692	32,226	42,235	52,685	61,902	
		546	4,453	10,348	12,048	13,565	18,078	22,063	36,112	35,787	
岡 山 県	水島地区税収②	546	4,453	10,348	12,048	13,565	18,078	22,063	36,112	35,787	
		③/①×100 %	5.3	31.0	58.7	53.6	49.0	56.1	52.2	68.5	57.9

「水島のあゆみ」をもとに作成

倉敷市の市税に対する割合は、昭和35年には28%であったものが同39年には50%を超えた。この後の水島地区からの市税のさらなる伸びに対する市当局の期待は大きかったものと思われる。一方、100万都市を「一つのサイフで建設計画を進めよう」⁵⁾と考えていた知事は、水島からの税収を倉敷市に独占されず、その税収で県南広域都市を一体的に整備しようとしたのである。

(3) 児島市

中塚元太郎市長は、市議会において「……東西60キロ、南北40キロといったような、こうした世界でもまれに見る日本一の広さの都市を作るということは産業圏の開発ということにおきまして、ヒンターランドの必要性はあると考えるのでございますが……」⁶⁾と述べ、またそれ以前の議会でも次のように述べた。「児島市は観光のみでは市民の福祉を増進させることはむずかしい……水島地区等の重工業に関連のある工場に立地に適したものの誘致を特に市民は考えておると推察しておる……」⁷⁾。このようにして結局、先の2市とはほぼ類似の理由で合併

に反対し議決を執行しなかった。

記述がやや重複するが、「岡山県南広域都市基本計画(試案)」において児島地区は、大観光地帯として規模の大きい国際級の観光基地を造成すると位置づけられているのに対し、児島市は「水島臨海工業地帯の一翼になう」とPRしている⁸⁾。両者のこの対立が先の市長の発言と合併反対につながったのである。

(4) その他

その他周辺の市町村はほぼ例外なく合併に賛成しているが、このことは3市長とは反対の考え、つまり新市に含まれることにより他の大きな都市との格差を無くし、水島を中心とする発展を共にするということを期待している表れといえる。

4. むすび

これまでみてきたように、岡山、倉敷、児島市長等の反対により100万都市構想は実現しなかった。その理由は、次の点において県とそれぞれの市との考えが対立したからである。

①岡山市

・合併後の行政水準と財政計画

・岡南地区の開発計画

②倉敷市

・水島地区からの税収利用

③児島市

・児島地区の土地利用計画

【参考文献】

- 1) 山陽新聞社編：政治と人と 下 戦後編 p105, 1979
- 2) 岡山市議会事務局：昭和35年3月定例岡山市議会会議録 第3号 p84
- 3) 岡山市議会事務局：昭和37年2月10日臨時岡山市議会会議録 p29
- 4) 山陽新聞 1961.5.3
- 5) 山陽新聞 1962.8.24
- 6) 児島市議会事務局：第10回児島市議会(第4回定例会)会議録 昭和37年12月13日
- 7) 児島市議会事務局：第5回児島市議会(第2回定例会)会議録 昭和37年7月19日
- 8) 児島市役所総務課：1962 児島 1962.9.1
- 9) 岡山県：水島のあゆみ p330, 331, 359, 1971
- 10) 倉敷市議会事務局：昭和37年8月倉敷市議会臨時議会会議録 pp54-57
- 11) 岡山市：岡山市政だより, 1962.12.5
- 12) 岡山県：岡山県南広域都市建設基本計画(試案), 1962.6