

# 特定不況地域対策と地方自治体

——釜石市におけるその展開に触れて——

清水修二

はじめに

- 一 政策体系——立法的・行政的枠組み
- 二 総合的地域政策に関する自治官僚の認識
- 三 不況地域対策の立法過程
- 四 特定不況地域対策をめぐる理論問題
- 五 釜石における特定不況地域対策の展開
- 六 地域経済振興対策

はじめに

自治省は昭和五三（一九七八）年度から向こう三か年間「特定不況地域振興総合対策」を実施し、さらに五六年度から再び三か年の予定で、右の対策を軌道修正した「地域経済振興対策」を実施中である。これらは高度経済成長破綻後の新たな経済局面に対応して自治省が意欲的に取り組んでいる注目すべき地域政策であり、その帰趨は自治体行財政の将来に

——特定不況地域対策と地方自治体——

とって、理論的ならびに実践的にかなり重要な意味をもつであろう。

特定産業の不況・衰退に伴って特定地域が地域ぐるみの経済的地盤沈下に見舞われるという事態は、——産炭地域に見られるように——これまでも存在してきた。しかし今日の事態は、不況そのものが構造的でかつ広範な業種にわたって発現しており、したがって不況地域も全国的に広範囲に分布し、かつまた国・地方を通じた深刻な財政危機の下でそれが生じているという点で、新たな段階を画するものと考えるべきだろう。政府の対策も、したがってこれまでにない様相を見せながら展開されている。本稿は、自治省のこの新しい地域政策の実態を見きわめるための、いわば△総論的試み△である。その際、ここでは主に具体的な事実の確認を旨とした。若干の理論的な問題提起は行いが、それは今後の考察の手がかりの域にとどまるだろう。

私は前稿（「巨大企業『合理化』と地方財政——釜石市財政の分析——」本誌前号）で、企業都市財政分析の方法提起を試みた。そこでの第三要因——△政策動向要因△の検討に、本稿は属することになる。もとより政策動向という場合には広域行政や大規模国家プロジェクトなど様々な側面からの説明が必要である。（とくに釜石市は、湾口防波堤や三陸縦貫鉄道の建設と第三セクターとのかかわりの問題など、重要であると同時に興味ぶかい主題に事欠かない。）しかしここで扱う特定不況地域対策は、自治体の行財政全体を包括する内容をもっており、とくに地方自治を担う主体——自治体当局・職員・住民いずれも——の立場から見て、きわめて重要な問題を示唆していると思われるので、敢えて独立させて論じることにした。

## 一 政策体系——立法的・行政的枠組み

まず、自治省の「対策」が登場してきた経緯を年表風にまとめれば次のようになる。

昭和五二（一九七七）年一月二六日 「特定不況業種離職者臨時措置法」成立

昭和五三（一九七八）年五月一五日 「特定不況産業安定臨時措置法」成立

同年九月一八日 自治省「特定不況地域振興総合対策について」

同年一月一八日 「特定不況地域中小企業対策臨時措置法」「特定不況地域離職者臨時措置法」同時成立

同年一月二〇日 通産省「特定不況地域」三〇地域を政令指定

同年一月二四日 自治省「特定不況地域振興総合対策実施方針」

昭和五四（一九七九）年一月一三日 自治省「特定不況地域」一〇三地域一八一市町村を指定

昭和五六（一九八一）年二月 自治省「地域経済振興対策実施方針」

同年四月一七日 自治省「地域経済振興対策推進地域」第一次選定（四〇都道府県の一五二市町村）

同年十月二日 自治省「地域経済振興対策推進地域」第二次選定（三四道府県の一五五地域、七七市町村を追加）

以下に概略を紹介する。

(1) 特定不況業種離職者臨時措置法（一九八〇年一月一日までの時限立法）

この法律において「特定不況業種」とは、我が国における経済基調の変化、国際経済環境の変化、長期にわたる不況等の経済的事情により、その製品又は役務の供給能力が著しく過剰となっており、かつ、その状態が長期にわたり継続するところが見込まれ、このため、法令に基づく行為又は国の施策に基づき事業規模若しくは事業活動の縮小又は事業の転換若しくは廃止がなされ、これに伴い相当数の離職者が発生し、又は発生するおそれがあると認められる業種<sup>(1)</sup>であるとして規定され、政令により二六業種が指定された。

これは文字どおり離職者 $\parallel$ 失業者の事後対策である。業主が、労働組合等の意見を聴いた上で「離職者の再就職の援助その他当該労働者の雇用の安定に関する計画」を作成し、公共職業安定所長に提出して「特定不況業種事業主」に認定されると、離職者への「特定不況業種離職者求職手帳」の交付、手帳所持者または事業主への給付金（非課税）の支給、四〇才以上の者について雇用保険法の特例措置、などがなされる。また「労働大臣は、国・地方の公共事業実施者に特定不況業種離職者の雇入れの促進について配慮するよう要請する」とされている。

(2) 特定不況産業安定臨時措置法（一九八三年六月三〇日まで）に廃止される）

通産省による「合理化」支援対策である。「特定不況産業」として次の五業種が指定された。①平炉又は電気炉を使用する普通鋼の鋼塊又は鋼材の半製品の製造業 ②アルミニウム製錬業 ③合成繊維製造業 ④船舶製造業 ⑤その他——設備の処理（廃棄・休止）又は譲渡（その後の廃棄を条件とする）を行うことによりその事態を克服することが国民経済の健全な発展を図るため必要であると認められるもの、である。通産大臣は、「事業主の申出があった場合において、その申出をした者の数が当該製造業を営む者のすべての数の大部分を占め、かつ、その申出をした者の事業活動が当該製造業を営む者のすべての事業活動の大部分を占める場合に限り、当該製造業につき指定をするための手続をとる」のであって、つまり明らかに大企業対策なのである。政府は特定不況産業ごとに、①設備の処理方法 ②設備の新増設の制限・禁止 ③事業転換・雇用対策、を盛り込んだ「安定基本計画」を定める。そして事業者の自主的な努力によっては基本計画の実施が見込まれない場合には、通産大臣の指示によって共同行為 $\parallel$ 不況カルテルが推進される。これに対しては公正取引委員会の同意の下に独禁法の適用が除外されるわけである。ほかに「特定不況産業信用基金」の設立が謳われている。なお同法第五六条に次の文言がある——「都道府県知事は、安定基本計画に従って行われる設備の処理その他の措置が当該都道府県における地域経済に著しい悪影響を及ぼし、又は及ぼすおそれがあると認められるときは、主務大臣に対し、

意見を申し出ることができる。」

この法律は要するに、大企業「合理化」のルールづくりをしようというものである。しかし、たとえ「産業」政策でルールに従って秩序整然と「合理化」が進められるとしても、そのこと自体が逆に、「地域」政策面での難題を提起するのである。かくて不況「産業」政策は不況「地域」政策に発展・拡大せねばならない。

(3) 特定不況地域中小企業対策臨時措置法（一九八三年六月三〇日まで）に廃止される）

ここで「特定不況地域」という概念が初めて登場する。そして同法案は「企業城下町法案」と呼ばれたのである。まず「特定不況業種」が政令により指定され、それに属するところの地域経済の「城主」が「特定事業所」と名づけられる。

そのうえで特定不況地域（市町村）たる要件が三つ掲げられた。要約すれば ① 特定事業所において事業の廃止等が相当の規模で行われていること ② 当該区域内の中小企業が、特定事業所の事業活動に相当程度依存しているため、右の事態の発生に際し事業活動に著しい支障をきたしていること ③ 雇用情勢が悪化していること、である。このような要件にかなう地域として特定不況地域三〇市町村が指定された。<sup>(3)</sup>しかし釜石はこの指定から漏れた。鉄鋼がらみで指定を受けたのは室蘭市だけである。<sup>(4)</sup>

特定不況地域となった市町村の長は、各中小企業者について「認定」を行い、「認定中小企業者」は各種の特別措置を受ける——中小企業近代化資金等助成法による貸付金の償還期間の延長、中小企業信用保険法による特定不況地域関係保証の特例、認定中小企業者についての課税の特例——。また特定不況地域内での設備の新増設等には租税特別措置法の適用が定められ、さらに下請取引の広域的斡旋ならびにそのための国の助成が謳われている。

ところで同法第一条は次のように言う。「関係地方公共団体は、国の施策と相まって、中小企業の経営の安定その他の特定不況地域における経済の安定をはかるための施策を総合的に実施するよう努めなければならない」と。後に述べる

ように、自治省はこの間、「特定不況地域における経済の安定をはかるための」「総合的」施策の立法化に尽力して来たのである。しかし立法化は成らなかつた。そしてわずかに同法に右の文言が盛りられるにとどまつたのである。

(4) 特定不況地域離職者臨時措置法（廃止については右に同じ）

右の中小企業対策立法の姉妹法である。この法律における「特定不況地域」は、前掲法に定める特定不況地域およびその近隣の地域のうちから、雇用情勢を勘案して労働大臣が選定する。「特定不況地域離職者」は、国及び雇用促進事業団による職業訓練・職業紹介に係る特別措置、雇用保険の給付延長、雇用安定事業等の特例に浴することができる。

なお「公共事業への就労促進」を図るとして同法第一条に次の項目がある。「労働大臣は、特定不況地域において計画実施される公共事業について、その事業種別に従い、職種別又は地域別に、当該事業に使用される労働者の数とその他の特定不況地域離職者の数との比率（「吸収率」）を定めることができる。吸収率の定められている公共事業を計画実施する国等又は地方公共団体等は、公共職業安定所の紹介により、常に吸収率に該当する数の特定不況地域離職者を雇い入れていなければならない。」

(5) 特定不況地域振興総合対策実施方針

独自の立場からの不況地域立法を断念した自治省が、将来における立法化の含みを残しながら、とりあえず行政措置として打出した恰好にこれはなっている。「不況に陥っている地域の経済振興対策は、「前掲の不況三法のような」個別の対策とあわせて、地域における総合的な行政主体である地方公共団体を中心となつて、地域の実態に即し、総合的かつ計画的に推進される必要がある」というのが、「方針」策定の趣旨である。ここでの「特定不況地域」は一挙に拡大し、一<sup>(5)</sup>

○三地域（一八一市町村に及んだ。そのうち鉄鋼がらみのものが一四市四町ある。すなわち室蘭市、小樽市、釜石市、高岡市、泉州（岸和田市・泉大津市・貝塚市・和泉市・泉南市・熊取町・田尻町・阪南町・泉佐野市・忠岡町）、姫路市、直

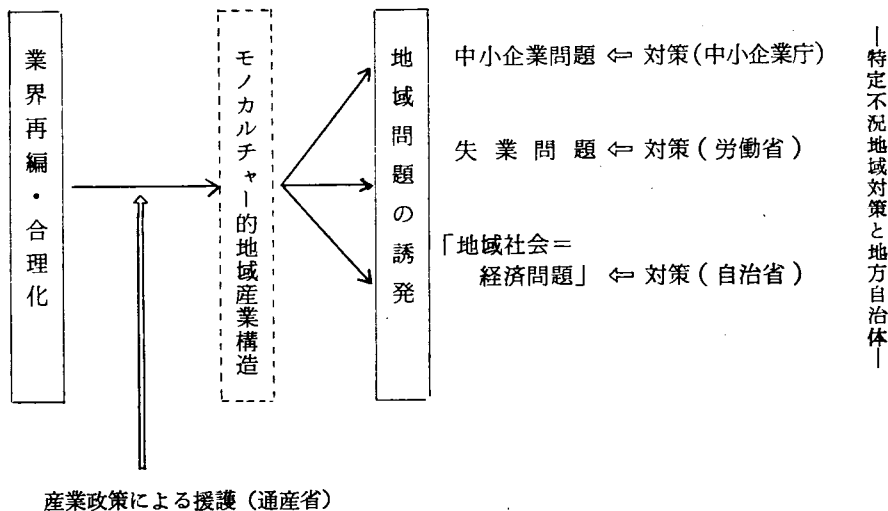
方市、豊前市、宇土市がそれだ。

地域選定は、自治省と協議のうえ、また該当市町村長の意見を聴いた上で、都道府県知事が行うものとされている。さらに知事は管内の各特定不況地域につき、市町村との協議に基づいて「特定不況地域振興総合対策要綱」<sup>(6)</sup>を策定し、市町村がこれを実施するという仕組みである。自治省はこれに対し行財政上の措置を講じて側面援助をする。すなわち①公共事業及び大規模な改修事業を含む単独事業について地方債の弾力的運用を図るとともに、②中小企業の経営安定対策、雇用安定対策、地域経済の構造改善対策等に係る財政需要について「地方交付税における」適切な措置をとるというのである。

この「方針」の趣旨については次節でさらに詳しく見る。

さて、以上の諸立法および行政措置をここで小括してみよう。いわゆる構造不況の進行のもとで急激な業界の再編・合理化がすすめられている。産業政策によって通産省がこれを援護するわけであるが、他方で不況と合理化は、とりわけハモノカルチャー的地域産業構造を有する地域―企業城下町―に深刻な地域問題を惹起している。そこで多様な地域問題に対処すべく、中小企業庁と労働省がそれぞれ中小企業対策と雇用対策に乗り出し、最後に自治省が「地域社会」経済問題への総合的対応を掲げて登場する。かくて第1図に示すような分業関係が政府部内に成立しているようである。しかしながら、これは決して整合的な分業関係ではない。そのことは業種指定および地域指定の差異に端的にあらわれているとおりである。そこにあるのは多分に「矛盾をはらんだ」分業関係なのであり、それは資本主義の下での産業政策と地域政策との間に「がんらい存在する矛盾の、いわば官庁セクシヨナリズムへの反映にほかならない」。

第1図 政策体系の模式図



「地域経済振興」という一種の経済政策が地方自治体の重要な課題となった背景について、自治省幹部は次のように述べる。高度成長の終息とともに地域経済問題に質的な転換が訪れた。すなわち①地域間所得格差問題は必ずしも最重要課題でなくなった ②国民がより質の高い選択を指向するようになった ③基礎資材型重化学工業の地位が低下し加工組立型製造業部門や第三次産業が拾頭・躍進している ④大型産業立地の全国的展開の可能性が縮小した ⑤大都市圏への人口の流入が鎮静し地方圏への回帰・定住化がすすんでいる。かくて「地域経済問題の焦点が一昔前の工業導入による地域経済の量的拡大から、民間経済の活力低下の状況の中で、雇用・生産構造の高度化・多様化を確保するという地域経済の質的向上へと変化しつつある。」そこで「地域内経済循環を高める、方向での誘導・助成政策を強化し、各地域が主体的・能動的に域内・域外の市場に働きかけてゆくことが可能な自立性ある経済基盤の確立に努め

## 二 総合的地域政策に関する自治官僚の認識



る」というのが地域経済振興の一般的方向性である(傍点筆者)。一方現実には、「大企業(鉄鋼・アルミ等)の環境変化への適応の比較的円滑な進展」が、却って地域問題を激化させるという事態が広範に生じている。こうした事態に対応する者は「地域における唯一の総合的な施策主体である地方公共団体」を措いて他に存在しない。とくに市町村の場合、「街づくり、地域づくりの観点から総合的な地域整備の一環として産業基盤形成を行いうるといふ点、および事業規模に限度はあるものの地域の特殊性を最大限に活用した独創的な単独施策を行いうる点」が国や都道府県と異なる特色である。

以上のような諸前提を置いたうえで、「特定不況地域振興総合対策」がどのような意図と手法を打ち出しているかを見よう。<sup>(8)</sup>「対策」は不況地域二法(前掲(3)と(4))への批判から出発する。——「地域対策という見地からすれば、これらの対策には、例えば施策の総合性・計画性などについてなお望むべき点もあり、また、法律に基づく対策として対象地域が限定されており、同じような悩みをもつ多くの地方公共団体の要望に応え得ない面もあった。何分とも不況地域二法は緊急の立法であり、総合的・計画的対策を広範に展開するために必要なシステムを構成する、時間的余裕もなかったのである。……以上のようなことから、自治省は、法律に基づく対策とあわせて、より弾力的な対策を推進するため、いわゆる要綱による施策の推進に踏み切ったのであった。」「従来、経済政策は主として国の責任に属し、地方公共団体は国政の一翼をになって、業種対策や雇用対策を行ってきた。しかし、経済問題が住民の生活の安定をおびやかす地域問題となつた今日、地方公共団体は、市町村も含めて、これをひとつのチャレンジとし、新しい地方行政の分野を開かなければならなくなつたわけである。」(傍点筆者)——自治省としては恰好の活躍舞台を得たといふべく、すこぶる鼻息が荒い。

さてこのような課題を帯びた「対策」の基本的性格はどのようなものか。それは①地域の総体を対象とする対策であること(したがって広範な行政分野に亘る) ②国主体から地方公共団体主体への移行(自治省は単に地方団体を財政的に

支持し、技術的に支援するにとどまる) ③地域の経済対策すなわち総合的な施策として推進される必要があること(施策の総合化を実現するシステムの構成) ④計画に基づいて推進されるべきこと(計画過程における調整・プログラム化)である。この場合に重要な役割を担うのが「特定不況地域振興総合対策要綱」だ。自治省の「対策」は「一方で当面の危機を克服するための緊急の対策を講じつつ、さらに進んで経済構造の改新を含む総合的な地域づくりへと発展してゆこうという意図をもっている」ものであり、したがって「要綱」もそれにふさわしい内容を持ってはならない。将来的には「要綱」をさらに整備し、「ひとつの計画システムとして定着させる」|| 「計画手法の開発」という、重要な課題が提起される。そして全体として「経済問題の実体を解明し、政策に指針を与え、方法論を確立すること」|| 「地域経済対策の新しい行政戦略の形成」が展望されているのである。

自治省のこうした認識の評価については後の節で述べるが、一点だけここで指摘しておきたい。自治体行政の総合的・計画的な推進|| 計画行政の手法については、既に「基本構想」の策定という形で各市町村において軌道が敷かれているべき事柄である。にもかかわらずここで改めて、「要綱」を計画システムとして定着させるといった「計画手法の開発」が提起される所以は、いったい何であるのか。従来の「基本構想」型計画手法に代わる、新たな計画手法としてそれは提起されているのか、それとも地域経済政策という新しい行政分野の登場に対応した部分計画手法としてそれは意識されているのか、必ずしも明らかでない。が、少くとも「新しい計画手法」開発の契機としてそれが捉えられている以上は、従来の行政計画のはらんでいる基本的欠陥をそれがどのように矯正しようとしているのか、また矯正し得ているのか、問われねばならない。この点を、釜石市を素材にして考察するのが本稿の趣旨なのであるが、その前に国会における論議のなかから不況地域対策をめぐる諸論点を抽出し、問題の所在を明らかにしておく必要がある。

### 三 不況地域対策の立法過程——両院商工委員会会議録から

「特定不況地域中小企業対策臨時措置法」が国会の場におけるどのような議論を経て成立したかを見ることにより、一連の地域立法および行政措置をめぐる諸問題を浮彫りにするのが本節の趣旨である。（引用中の傍点はすべて筆者。発言は順不同で構成してある。）

#### (1) 企業合理化との関連について

河本敏夫（通商産業大臣）「前国会で成立をいたしました構造不況に対する法律〔特定不況産業安定臨時措置法〕でございますが、これは設備を廃棄する場合にはおのずから手続きが決まっております。安定基本計画というものをつくりまして、それに従ってやることになっております。したがって、一定のルールに従って進められるということでございます。」

工藤晃議員「いまの円高・長期不況の実態を見ますと、これを本当に打開するには、それこそ日本の高度成長期を通じてつくり上げられた経済構造そのものに触れるような抜本的な対策がなければ効果が上がらない……こういう方向の政策へ転換させるということとあわせて、こういう地域的な政策もとられなければならない……。」  
「第一に、大企業が人を減らしているというのは、何か特定不況業種の大企業が、ほとんど人減らしをやっているわけではない。それから第二に、中小企業〔の雇用〕の方がむしろふえているとき、最も急速にいまだに売り上げを伸ばしている部門も含めて総体的・絶対的に人減らしを進めている。」  
「しかもその規模たるや、一年間に〔従業員〕千人以上〔の大企業〕で一四万人という、五三年度予算公共事業で直接の雇用効果として昨年に比べて一七万人雇用をふやすのだというのが公共事業推進本部の発表した数字であります。国が膨大な予算をつぎ込んで計画的に一七万人ふやす施策をとっているかたわら、大企業の方は一四万人もほとんど減らししているということが対置されている。ここらあたりの問題を取り上げなければ幾ら不況対策をやっても、あるいは地域的にいろいろな対策をとっても、結局はよくなっていかないのではないか

。」「仮に海外の人員を国内の人員で割った数を海外雇用係数という呼び方で呼ぶならば、六六社〔東証一部上場企業から資料的  
制約内で抽出〕のうち五五社までが海外雇用係数をふやしておりますし、この係数が二〇%以上の会社というのは一一社から二五社  
へというふうにふえているわけであります。このように、大企業の人減らしというのは、まさに世界の「大企業・多国籍企業」になつて  
いこうという経営戦略の轉換に伴つてやつている。」

大永勇作（通産省基礎産業局長） 「新日鉄は年初来、社内で合理化の検討をやっておりますが、現段階ではまだ結論は出てないとい  
うふうに聞いております。それで、私企業でございまして、鉄鋼業も今後のことを考えますと、やはり社内における合理化をある程  
度進めていくということは避けられないかと思いますが、その際、地域経済とかあるいは雇用に与える影響につきましては、これは  
慎重に配慮をすべきものでございまして、その点について従来から会社社にそのように申しているわけでございますが、今後とも地域  
経済あるいは労働面に与える影響について、慎重な配慮をしながら合理化を進めるよう申してまいる所存でございます。」

(2) 地域指定について

左近友三郎（中小企業庁長官） 「合理化が目前に予定されている釜石は指定されないのかと問われて」「……したがいまして、将来そ  
ういうことが行われるということが予測される事態につきましては、われわれとしても十分にこの事態を監視するといえますが、注  
視するといえますか、よく見ながら、いまのわりあい広い概念であります事業の廃止が起こったときに機を失せずやっていく、もち  
ろんそのときの雇用の状態を勘案しなければいけませんけれども、そういうことでございますので、われわれといたしましては、事  
前の準備はいたしておきますけれども、実際の指定はやはり事業の廃止等というものが、ある程度実現化したときに指定をいたしたい  
というふうに考えておるわけでございます。釜石の場合がどういうことに当たるか、実は私の方ももう少し調査してみたいといけ  
ないと思いますが、現在でも、鉄鋼業全体としては高炉の休止とか何かやっております。したがいまして、現在の時点で釜石に設備  
の操業の休止というような事態があれば、少なくともその要件はあるということになるわけでございます。ただし、そのほかの要件  
が一致するかは、また検討しなければなりません。」 「相当程度の依存というものは、大体その地域の工業出荷額ないし地域の雇用者

の中に占めるそういう特定事業所の出荷額とか、あるいは従業員比率が三分の一以上であればこの対象にしようということで行政的には処置をいたしております。」

(3) 企業誘致について

伊勢谷三樹郎（通産省立地公書局長）「やはり基本的には、落ち込んでいった中核企業にかかわるべき企業をそこへ持っていくということが何よりもその地域の向上に役立つわけでございます。」このことにつきましましては、工配法におきまして誘導地域への企業の導入というところで経験がございますので、このような措置で万全を期すことができるというふうにご考えておるわけでございます。」

後藤茂議員「つまりその対策としては、お聞きしておりますと、工業再配置促進費の補助金の使用だとか、あるいは工業開発指導員の派遣だとか、あるいは開銀だとか北東公庫等の地域開発融資の活用とかいうことを進めながらだと思っておりますが、そうでしょうか。」政府答弁——「そのとおりでございます。」

原田稔（通産省大臣官房審議官）「今回のこの不況地域の対象地域がこの誘導地域に合致する場合には補助金が出る、こういうことになるわけでございます。御指摘の一六地域のうちの程度が誘導地域に該当するかという点につきましては、約半分の八地域が誘導地域に該当しているのではないかと思われまます。」「不況地域だからといって直ちに誘導地域にやるといふことになりまますと、やはり工業再配置の思想自身に混乱を生ずることになりかねないわけでございます。その意味で補助金は出ないわけでございますが、ただし、私どもといたしましては、その地域の実情に応じましてこの企業誘致につきましてはいろいろな手段を通じて全力を挙げてまいりたい。」

工藤晃議員「工場新增設の促進ということで、どうやら通産省の方は工業再配置促進補助金の活用などを考えておられるようだけれども、実際のこの工場誘致促進ということに関しては、これまで五〇年代、六〇年代、七〇年代にかけていろいろ多くの問題があったわけでありまます。新産都市などはぜひぶんだ大きな問題があったわけでありまます。したがって、誘致するという場合、やはりその地域の雇用をふやすとか、労働条件の悪化をもたらさないとか、あるいは公害産業なら御免だということが住民として意思表示できる

ようなものでなければならぬ。つまり無条件にとにかくそこへ行く企業は国が助成するということだと、また五〇年代、六〇年代、七〇年代のこれまでの期間の誤ちを犯すことになるのではないか。……せめて市町村が申し出たものに限りといったような限定を設けて、それに国がいろいろ助成を行うという内容にすべきではないか。」

(4) 金融措置について

左近友三郎「この法案の4条の資金確保規定によります具体的内容は、政府系中小企業金融三機関による特定不況地域中小企業対策緊急融資制度（九月四日から実施中）でございます。」認定によって受けます優遇措置のうちで金融関係のものにつきましては、それぞれの金融関係で、たとえば中小企業金融公庫なり何なりは本来その貸し付けなら貸し付けの事業範囲が決まっております。したがって、貸し付けの事業範囲から外れるものは実はこの恩恵は受けられないということでございます。ただ中小企業金融公庫、国民金融公庫等の内容を見ますと、大体の業種は入る。しかし、たとえば風俗営業というようなものについては対象になっていないとございます。」

西中清議員「たとえば金利の安い融資をする、そういう措置をとったとしても、仕事がなければ先行きどうしようもないし、借りたお金の使いようもない。一言にしていえばこれが実際の現実の姿ではないか。」

(5) 下請対策について

安武洋子議員「本法で中小企業の対策が行われるというふうなことで、大企業はより安心して下請の切り捨てなどやつてよいというものではないことはこれはもちろんなんですけれども……。」「大変不安におのいております下請中小企業あるいは関係自治体に対して、合理化計画を事前に協議するよう御指導なさる必要があるのではなからうか。」「全国的に見てみますと、下請取引あつせんのうち成立件数といえますのは五一年度では二六％です。それから五二年度では二六・九％です。……このように大変成立が少のうございます。これは成立がこういうふうにとても少ないというのは、総合的な中小企業指導ができないような人員不足、これが大きな

原因でございます…。」

左近友三郎「現在の下請企業振興協会の人員につきましては、全国で指導員が一八九名、指導補助員が八五名、計二七四名でやっておりますが、御指摘のとおり、だんだんあっせんを広範にやるということになりますと、なかなかこの人員では足りないということでございます…。」

(6) 公共事業の活用について

永田良雄（建設大臣官房会計課長）「中小企業の受注機会の確保につきましては、私も建設省といたしましては、年度当初から次官通達を出しまして、発注標準を遵守することとか、あるいは分割発注することとか、あるいは共同諸負制度、いわゆるジョイント・ベンチャーを利用して、できるだけ中小企業が受注する機会を多くするような努力をいたしております。それから、不況地域につきましては、先ほど御答弁申し上げましたように、不況対策になるように公共事業について優先的に特別に配分するということで、公共団体と相談してやっております。」

工藤昇議員「たとえば広島県の因島大橋の例でも、すでに一〇〇億円超える契約が行われておる段階で、地元の広島業者に行つた部分は一〇％にも満たないという状況である。」

金子憲五（自治大臣官房企画室長）「地元において離職者の吸収に役立つ単独事業、これは一般に申し上げまして、公共事業（補助事業）よりも労働力の使用率が高いあるいは地元において資材の調達率が高いというようなことで、直接あるいは間接に雇用面への影響を及ぼす効果を持つておるかというふうに思います…。」

(7) 財政措置について

長田武士議員「自民党と新自由クラブの協議でまとまった五三年度補正予算についての合意事項の中に…次の項目があるわけであります。すなわちその一つは、『特定不況地域の指定については、二八地域をめどとする。』二つ目は『特定不況地域に対する公共

事業の傾斜配分について、その規模を三五〇億円程度とし、関連地方公共団体の裏負担については、特別交付税等で措置する。」

金子憲五「可能な限り地方公共団体が単独事業あるいは維持修繕事業を進めるよう慫慂いたしますと同時に、必要な地方債措置を講じてまいりたいというふうに考えております。なお、不況対策・景気対策を含めまして、単独事業といたしましては、今回の総合経済対策の中で二七〇〇億円ほどの地方債計画の改定を行っております。」

原田稔「御指摘がありました固定資産税ですとか、あるいは不動産取得税の問題ですとか、そういう点につきましては、たとえば低開発地域促進法ですとか、あるいは過疎地域についての立法ですとか、あるいは新産都市ですとか、そういう地域につきましてはそういう措置が講ぜられておりますが、今度のこのたとえば一六地域に限って見ますと、そういう地域は大体ほかの地域立法の対象になっていないものがございますから、一六地域のうち私のいまの計算では一三地域ぐらはそういう地方税の特別措置の対象になっているというのが実態でございます。」

(8)自治省の対応・対策について

金子憲五「自治省といたしましては、不況地域対策として地方公共団体による総合的な計画を立てる、これにつきまして国が各種の援助措置を講ずるということと内容を内容とした法案につきまして準備作業をしておたわけですが、この内容につきまして、各省庁間におきまして調整が十分と切り切れなかったということもございまして、時間の都合もあり、今国会に提出を見送るに至ったということがあります。」

「私どもで今回不況対策として立法作業をしております中身は、法律事項は税にかかわります交付税措置でございます。して、その他は現行制度の中でも可能なものであったわけですが、ただ、立法措置を必要だと考えました理由は、地方公共団体が総合的な対策を講ずるにつきましては、やはり総合的計画を実施する必要がある、なおそれにつきまして関係省庁の協力が必要である、このように考えたわけです。」

(9)今後の方向について



矢野俊比古（通産省産業政策局長）「私どもの方の通商産業省という立場におきますと、いわば通商あるいは産業というものの範囲がございまして、そういう点から取つかかりというものを求めて、その発展が地域経済全体あるいは地域社会というものを早く言えば安定あるいは振興していくというような方向に結びつけざるを得ないと思うのです。その間におきまして、先ほどご指摘のありました自治省との関係、あるいは関係各省、労働問題等も入りますれば当然労働省も入ってまいります。そういうふうなものとの調整というものが十分に尽くされ、政府部内で十分な論議が尽くされた上で、そういう方向づけも固めなければならぬ。少なくともその素地だけの勉強は、実はこれから一九八〇年代の長期ビジョンを進めていこうという作業に入っておりますので、その作業の中で生かしていきたいと思います。」

#### 四 特定不況地域対策をめぐる理論問題

以上の数節により、政府の不況地域対策の体系・性格およびその中の自治省の「対策」の位置については、概ね明らかになった。釜石地域でのその具体的展開を跡づける前に、若干の理論問題としてそれらを整理しておきたい。

第一に、特定不況地域政策の由来についてである。今回の特定不況地域立法は、一九三四年イギリスにおいて制定された Special Areas Act（特別地帯法と邦訳される）を想起させるものである。イギリスでは一九三〇年代世界恐慌による旧基幹産業（石炭・繊維・造船・鉄鋼など）の没落が、早くも産業都市の地盤沈下をひき起こし、局地的に著しい失業の発生をもたらしたのに対応して、産業救済政策と並んで初めて全国的な産業立地政策を内容とする地域政策理論の発展を見た。<sup>(10)</sup>ところが日本の場合、地域間所得格差の是正策と銘打って展開された産業立地政策がまず先行し、それがΛ城下町V的地域産業構造を各地に作り出し構造不況に伴う地域問題発生の因をなす、という逆の順序をとる傾きがある（もっとも釜石のような戦前からの古い企業都市や漁業等の地場産業都市はそうではないが）。イギリスの場合は特定不況地域問題発生のおかげΛ先進国型Vであり、我が国の場合はそのΛ後進国型Vを示すものと特徴づけることが可能なので

はあるまいか。

イギリスにおいて不況地域政策が地方自治体の再編成——広域行政・リージョンナリズム——の問題と結びついていた事は、今日の我が国においても同様の方法が指向されている点に鑑みてきわめて示唆的である。<sup>(1)</sup>

第二に、産業政策と地域政策との関連をどうとらえるかという問題である。特定不況立法において存在するのは、単に産業政策Ⅱ業種指定対策、地域政策Ⅱ地域指定対策という区別以上のものではない。そして地域政策は、産業政策——企業「合理化」の円滑な推進——が地域に及ぼす打撃の緩衝装置の役目を担わされているにすぎない。いわば「合理化」に伴う社会的費用の負担を公費で肩替りするものである。したがって、国会の論議の中でも指摘されているとおり、雇用対策や中小企業対策が企業「合理化」を側面から援助・促進することになり、かくて地域政策は産業政策に全く従属してしまうのである。もともと資本主義経済体制下では、地域政策は産業政策に従属する動かし難い傾向をもっている。というよりむしろ、従来のいわゆる地域政策とは、産業政策の立地政策、側面をそのように呼称したものにすぎなかったと言った方が正確であろう。したがって地域開発は結局産業開発でしかなかった。

しかしながら、今日自治省が八観念的にV志向している地域振興総合対策は、右のものとは明らかに性格を異にする。それは、いわば地方自治体が主体となった八地域産業政策Vの追求である。が、地域政策と産業政策とを、言葉の上で融合させてみたからといって、そこにただちに実体が生まれるわけではもちろんない。殊に釜石市のようないわゆる企業城下町では、そのようなものが実体をもち得る基盤はきわめて乏しい。——とは言え、自治省の打ち出した地域政策の理念と方法は、それとして見ればきわめて妥当な面を多くもっている。

第三に問題になるのは、一連の地域対策の中の鉄鋼業の位置である。釜石はなぜ通産省による特定不況地域指定から外されたか。にもかかわらず、自治省はなぜ釜石を特定不況地域に指定したか。——地域指定をめぐる前掲の政府委員の

答弁のなかで、釜石について「そのほかの要件が一致するかは、また検討しなければなりません」と言われているのは、失業の発生状況のことである。釜石では、製鉄所において大規模な人員削減が行われているにもかかわらず、それが事業所間配転を主たる方法としてなされているために、直接的には失業を発生させない仕組みになっている。その代わり人口が減る。巨大鉄鋼独占体である新日鉄は、失業問題を顕在化させずに地域人口を数千人も減らすという、驚くべき実力を持ち主である。後でも触れるが、新日鉄は、下請企業群への「合理化」の波及に対しても、一定の措置を講じているようである。それだけに、他の地場産業都市などくらべ、鉄鋼産業都市の地域問題は地殻変動のように不気味に進展し、地域政策も困難の度を加える。

第四に、地域政策の総合性とは何かという問題である。地域政策の総合性は「住民自治に基づく総合性」 $\vee$ としてしか達成されない。「地域における唯一の総合的な施策主体である地方公共団体」云々と自治省官僚は言うが、地方自治体はそれ自体として生まれながらに総合的な施策主体であるわけではない。地域において無条件に総合的な存在としては唯一住民生活あるのみである。地方自治体が官僚機構特有のセクショナリズムを克服して、この住民生活の総合性と直接結びついたときに、初めてそれは「総合的な施策主体」となり得るのである。したがって官僚的中央集権を維持もしくは却って強化することを通じて地域政策の総合性を実現しようと考えるとすれば、それは手段を誤るものと言うべきだろう。ただ、住民自治的総合性を実現するための——権限の乏しい点はしばらく措くとしても——その力量が、地方自治体および住民の側に形成されていないことも事実である。

ともあれ、少くとも産業都市に関する限り、地域政策の総合性はいまだ政府の側においても、住民の側においても、構想されるに至っていない問題である。

第五に、財政措置の性格について見よう。自治省の「対策」は、立法措置でなく行政措置であるがゆえに、財政統制手

段の弾力的運用が可能になるという性格をもっている。「対策」は、自治体主導の施策の運用を旨とすることを謳っているが、一方で財源措置については「この措置は総合対策要綱に定める事業内容を精査し、特別の財政需要があることを確認したうえで実行されるものであり、特定不況地域として選定されても、何ら見るべき対策を講じない地方公共団体に対しては、財政上の措置もなされない」と、釘を刺すことを忘れない<sup>(12)</sup>。特別交付税の配分基準は個別自治体には知り得ないものである。しかも地方団体全体にとつての財源絶対額は全く変わらない。広範な自治体（一八一市町村）を指定して、僅かながらの固有財源を上から一方的に配分するというやり方は、競争組織化の絶妙な手法であると言えるだろう。また、

不況対策として起債の許可枠を広げ、その償還財源として交付税を措置する方法をとると、一般財源である交付税が事実上特定財源化する結果になる。——もつとも、措置される側の自治体は必ずしもそのように意識しているわけではない。むしろ自己の判断で不況対策として位置づけた単独事業に起債・交付税措置が講ぜられるという<sup>(13)</sup>ことで、自由財源の拡大という意味に事態は受けとられていくようである。特定不況地域に対する三年間の財政措置の規模を示せば第1表のとおりである<sup>(14)</sup>。

## 五 釜石における特定不況地域対策の展開

### (1) 自治体の対応体制

第1表 特定不況地域に対する特別財政措置  
(単位億円)

		道府県分	市町村分	合計
53年度	地方債 追加交付 需要分 税	17	44	61
		80	74	154
54年度	地方債 特別交付 税	144	394	538
		69	67	136
55年度	地方債 特別交付 税	140	374	514
		59	48	107
累計	地方債 特別交付 税	301	812	1,113
		208	189	397

出所：『地方財務』331号（1981.12）

第2図 釜石市の「合理化」対策態勢

— 特定不況地域対策と地方自治体 —

	名 称	構成メンバー	課 題
企画開発室 企画開発課	釜石鉱業所並びに釜石製鉄所問題対策本部 昭和53. 8. 19	( 本部長市長, 議会・会議所・労組代表等及び市部課長等31名 )	釜鉄閉山・釜鉄合理化問題の対応と今後の対策等
	釜鉄・釜鉄合理化問題関係市町村対策協議会 昭和53. 9. 5	( 市および周辺6市町村の長・議長および商工会長 21名 )	同 上
	釜石市振興対策協議会 昭和54. 2. 10	( 商工農林水産分野および学識経験者等 30名 )	釜鉄・釜鉄の一連の合理化の影響を最少限にとどめるための対応策としての釜石市の総合的振興策の協議
議会事務局	釜石鉱業所閉山・釜石製鉄所合理化問題対策特別委員会 昭和53. 9. 7	( 市議会議員 11名 )	釜鉄・釜鉄合理化問題対策事情聴取, 国への陳情等
商工観光課	釜鉄離職者対策室 昭和54. 3. 1	( 室長 助役 部長 等 9名 )	求人確保対策 雇用奨励制度 職業訓練 など

不況地域二法によって政令指定を受けた三  
 ○地域の自治体は、「特定不況地域対策連絡協議会」を結成し、事務局を長崎市に置いた。これに対し自治省の特定不況地域振興総合対策による特定不況地域に指定された市町村は、それとは別個に「地域経済対策自治体協議会」(会長は高岡市長堀健治)という圧力団体を構成した。両者はもちろん重複しているわけだが、統合は成らず、中央官庁の系列化が貫徹した恰好になっている。

岩手県は昭和五三(一九七八)年一月、「釜石地域振興総合対策本部」(本部長 知事、副本部長 副知事、部員 出納長および部長)を設置した。その所掌事務は、①新日本製鉄釜石製鉄所及び日鉄釜業釜石製鉄所の合理化計画に関すること ②中小企業対策及び雇用安定対策に関すること ③地域振興対策の総合的推進に関すること——に関し、調

査及び連絡調整を行うこととされている。翌五四年五月に後述の「大綱」を策定することになる。

さて、釜石市の態勢は第2図のとおりである。これらが住民運動とのかかわりでどのように機能したかの検討は他の論稿に譲りたい。

## (2) 釜石地域振興策の大綱（岩手県）

自治省の「対策」における「総合対策要綱」の釜石版がこれである。「合理化による影響を最小限にとどめるための対応策を進めるとともに、産業基盤の整備と産業の振興を中心として、中長期的展望の下に、釜石市及び周辺地域の振興を図るための対策を総合的に推進する」ことを基本方針として掲げるこの「大綱」は、「経済の見通し」と題して次のように述べている。「釜石市の純生産は、今後においても、ほぼ順調な推移を示すものと予測される。産業別の純生産については、第一次産業は水産業を中心として増加が見込まれ、また第三次産業は過去の推移と同様に、今後においても着実な増加基調が維持されるものと予測し、第二次産業については新規企業の導入などによって、順調な増加を示すものと予測した」と。どういう性格の「予測」をしているのかさっぱり判然としないが、驚くべく楽観的な見通しであり、へ起死回生Vの振興策を練り上げようとする気迫に著しく欠ける。

「釜石地域振興のため講ずべき施策」として掲げられているものは以下のとおりである。

一、当面する中小企業対策及び雇用安定対策

二、産業基盤の整備

北上・花巻周辺における工業開発などの進展に対応して、港湾の再開発と道路網の整備を有機的かつ体系的に推進する。

三、産業の振興

- ①工場適地の確保（工業用地の造成、遊休土地の有効利用） ②工業の開発（地場産業の生産性向上、新企業の導入） ③地下資源の開発（石灰開発、石山開発） ④石油類の流通・備蓄基地（大平石油類流通基地の建設） ⑤水産業の振興（流通加工施設の整備） ⑥農林業の振興（北上山系広域農業開発事業の促進、拡大造林等）
- 四、生活環境の整備

これらの施策の中身として具体的な事業名および事業費が「部門別計画」に列挙されている。少し煩しいが、参考のため第2表に掲げる（事業形態は三つに分類されている。すなわち計画事業Ⅱ既に実施中のもの及び実施することが既に決定している事業、調査事業Ⅱ今後事業費等について検討すべき事業、要望事業Ⅱ国・公社公団等に対する要望的事業である。表に掲げたのは調査事業と要望事業だけである<sup>(15)</sup>）。ほとんど全行政領域にわたり、従来から存在した県の事業計画・事業構想のうち釜石およびその周辺市町村分を抽出し、羅列したものとしか受けとれない。ここでの「総合性」は、文字どおり施策の「総棚卸し」<sup>(16)</sup>でしかなく、「要綱」をさらに整備しひとつの計画システムとして定着させるという自治省の思惑とは、天地の隔たりがある。政府は、「現在〔昭和五四年初め〕までのところ、各道府県、市町村ともかなり限られた時間の中で総合対策要綱をまとめあげたので、対策の内容は従来実施してきた諸施策を中心としたものとなっている。今後は、さらに地域の実情に即した新しい創意工夫がされる<sup>(17)</sup>ことが期待される」と述べているが、これを果たして時間の余裕がなかったことに帰せられるかどうかは疑問である。

### (3)釜石市の不況地域対策

「不況対策事業のうち、地域経済の振興、地域の経済構造改善を図るため、特に重点をおいて行う事業」（傍点筆者）の中から三つ以内の例を選定して記載せよ、という自治省の指示に対し、釜石市は以下の三事業を以て答えた。

第2表 釜石地域振興策「部門計画」抄  
調査事業

事業名	事業主体	期間	事業費 (千円)	備考	
国道整備	国	54~65	43,300,000	計画及び調査 鉱山の操業停止 に備え	
釜石地域離職者対策	県	57~58	11,410		
高等学校柔剣道場整備	〃	55	39,000		
県道整備	〃	54~60	4,400,000	調査及び計画	
自然公園施設整備	〃	56~58	50,200		
県立学校校舎整備	〃	56~60	456,104		
高等学校産業教育施設整備	〃	〃	79,500		
県立学校体育館整備	〃	〃	69,500		
高等学校柔剣道整備	〃	〃	39,000		
県立学校プール整備	〃	〃	137,685		
県道整備	〃	54~65	38,080,000		
さけ・ます通路整備	〃	55	20,000		
県営かんがい排水	〃	56~60	675,000		遠野市
農林漁業用揮発油税財源身替農道整備	〃	55~57	412,000	住田町・遠野市	
沿岸漁場整備開発	〃	55~60	5,580,000	住田町	
骨材資源調査	〃	55~57	5,000		
石灰石開発	〃	〃	15,000		
珪石開発	〃	〃	10,000		大槌町中心
市町村道整備	市町村	55~65	11,021,800	大槌町・山田町	
公共下水道	〃	61~65	2,350,000		
団体営農道整備	〃	55	13,000		
〃	〃	56~60	229,000		
農村地域定住促進対策	市町村 ほか	〃	600,000		
市町村有高齢者等肉牛飼育	市町村	54~57	94,005		
公設地方卸売市場施設整備	〃	55~56	550,000		釜石地区にある 三青果卸売市場 を統合する
新沿岸漁業構造改善	市町村 団体	55~58	300,000		
並型魚礁設置	市町村	55~60	90,000		
特別養護老人ホーム整備	団体	55	262,604		大槌町漁港整備 計画による埋立 地に集団化する 全県分
肉用牛経営規模拡大促進	〃	54~55	86,100		
さけ・ます増殖施設特別整備	〃	55	120,000		
高生産養蚕団地育成	〃	56~60	26,420		
飼料作物作付推進家畜導入	〃	54~58	104,650		
農地保有合理化促進	公社	56~60	150,000		
水産物産地流通加工センター形成補足整備	団体	56~57	208,000		
構造改善等高度化(造船業)	〃	55~58	2,700,000		
中小企業構造改善(機械加工)	〃	55~59	500,000		

―特定不況地域対策と地方自治体―



要望事業

事業名	事業主体	期間	事業費 (千円)	備考
野外趣味活動施設整備	国	56~60	150,000	
投資促進補助	県	55~64		全県
県営かんがい排水	県	56~60	432,000	遠野市
排水対策特別	県	56	64,000	三陸町
県営ほ場整備	県	56~60	2,070,000	遠野市
縁農住区開発関連土地基盤整備	県	56	3,445,000	〃
県営一般農道整備	県	56	520,000	
農林漁業用揮発油税財源身替農道整備	県	56	585,000	遠野市
海岸保全施設整備	県	56	665,000	
県営老朽ため池等整備	県	56	200,000	遠野市
県営農地開発	県	56	1,198,000	
開拓地整備	県	56	690,500	
県営ほ場整備	県	61~65	3,264,000	遠野市
農林漁業用揮発油税財源身替農道整備	県	60~65	419,000	〃
県営農地開発	県	60~65	1,500,000	
開拓地整備	県	60~65	36,000	宮守村
団体営草地開発整備	市町村 団体	54~55	30,600	遠野市・山田町
土地改良総合整備	市町村	56~60	170,000	山田町
団体営農道整備	市町村	56	1,774,350	
農村地域農業構造改善	ほか	56	580,000	宮守村
山村地域農林漁業特別対策	市町村	56	456,060	大槌町・宮守村
団体営草地開発整備	団体	56	409,000	
内水面総合振興対策	市町村	55~59	150,000	遠野地区
団体営農道整備	ほか	60~65	1,494,700	遠野・住田・宮守・山田
団体営かんがい排水	団体	56~60	460,220	住田・大槌・宮守
小規模緊急排水対策特別	県	56	56,600	宮守村
団体営ほ場整備	県	56	710,535	
団体営老朽ため池等整備	県	56	5,000	遠野市
団体営農地開発	県	56	238,500	宮守村・山田町
農用地開発利用促進	県	56	363,000	山田町
小規模土地改良	県	56	191,000	住田・大槌・山田
団体営ほ場整備	団体 ほか	61~65	675,850	遠野・宮守・住田
土地改良総合整備	県	60~61	15,000	山田町
団体営老朽ため池等整備	団体	60~65	30,000	宮守村
小規模土地改良	県	56	43,000	住田・大槌・山田

―特定不況地域対策と地方自治体―

第3表 釜石市の「地域振興策」

事業名	予算額 (千円)	事業内容
釜石市中小企業融資 (市小口融資制度)	33,000	関係金融機関に預託し、五倍額を市内の中小企業者に貸付し、経営の安定を図る。 運転資金 200万円以内 設備資金 300 〃 開業資金 150 〃 特別運転資金 300 〃 } 利率 7.0~7.4%
釜石市中小企業 緊急特別資金融資	1,000	同上 運転資金 50万円以内 利率 7.25%
釜石市中小企業 組織化促進融資	8,000	同上 運転資金 1,000万円以内
釜鉦離職者 雇用開発給付金	6,240	釜鉦離職者を雇い入れた市内事業主に対し、賃金の一部を助成
能力開発訓練事業	1,550	釜石総合高等訓練校の備品等購入補助 釜石職業訓練協会補助
岩手県勤労者信用 基金制度助成事業	2,500	零細企業に働く労働者の生活・教育・住宅融資の途をひらく信用保証制度への助成
出稼対策事業	300	出稼ぎ者を対象に相談、健康診断、現地訪問など援助を行う。
雇用対策事業	102	離職者相談活動、雇用開発など雇用対策の全般的事業を行う
中小企業 労務改善事業		中小企業の労務改善講習会、福祉活動、調査等の事業に対する補助制度

①道路測量調査事業

市道延長三五四kmの道路測量調査(五か年三億円)。閉山した日鉄鉦業釜石鉦業所より出向した測量等の技術職員で構成している関連会社に発注し、労働力の流出を喰い止め、人口の減少をきたさないようにする。

②小・中学校改修事業

六校を改修し、雇用機会の増大をはかる。一億円。

③離職者雇用開発給付金

離職者を採用した会社に給付金を交付する。一〇四五万円。

また、高岡市からのアンケート(一九七九年五月一四日付)にこたえて、釜石市は不況地域振興対策として第3表

第4表 釜石市の特定不況地域振興総合対策中間実績

(千円)

分 類	54年度(予定)	54年度(実績)	55年度(予定)
I 企業の経営安定対策	50,624	50,526	51,068
融資関係	48,324	47,863	48,344
販路開拓	0	0	0
指導・研究・調査	2,300	2,663	2,724
II 雇用の安定対策	11,452	10,050	8,560
雇用促進及び職業訓練	11,452	10,050	8,560
III 生活環境の整備	4,985,973	7,638,042	8,120,945
公共事業(補助事業)	3,599,468	4,304,880	4,323,246
単独事業(関連分)	1,184,805	2,758,228	3,524,759
単独事業(特注分)	201,700	574,934	272,940
IV 地域経済の構造改善対策	24,500	508,729	322,386
地場産業対策	0	496,701	314,858
鉱業出資金	0	0	0
企業誘致	20,000	10,000	5,500
その他	4,500	2,028	2,028
V 連絡, 調整事務等	2,000	3,496	4,828
総 計	5,074,549	8,210,843	8,507,787

のような諸事業を列挙した。

見られるとおり、いずれの事業も中小企業対策および雇用対策にとどまっておらず、自治省が回答に期待するような「地域経済振興」施策に位置づけ得るものは、皆無といつてよい。

最後にもうひとつ資料を示そう。第4表は釜石市の「特定不況地域振興総合対策事業」の中間実績を示したものである。この表で一見して奇異に思われるのは昭和五四年度の事業予定額と実績額との極端なくい違いである。このように著しい差はなぜ生じているか。事業の項目を検討してみると、それは実は事業数の大幅な差に由来していることがわかる。すなわち公共事業(補助事業)では二〇事業(予定)↓六四事業(実績)、単独事業においては一九事業(予定)↓七一事業(実績)と、要するに特定不況対策事業としてくぐる事業の範囲を中途で大幅に変更に拡張したのである。その理由は明らかでない。

いが、いずれにせよ、地域振興対策とは何かということについての明確な認識が市当局の側にも打ち樹てられていなかったこと、さよりに特定不況地域振興総合対策なる概念は融通無碍の——要するに無概念的なものであることを、これらの数字は示していると言えるのではあるまいか。

釜石市では、特定不況地域対策関係の業務は当初、企画課の所管であったが、その後徐々に財政課に実質的な仕事が行って行った。このこともまた、右の事態を象徴的に示す一例である。さらにまた、製鉄所関連企業に対しては製鉄所自身も、配転あるいは構内改造工事に吸収するなどしてある程度手を打っており、「市の事業の出る幕がない」「資金を融通されてもそれを使うべき適当な事業がみつからない」といった、市当局者の悲喜劇的な述懐も聞かれるのである。

## 六 地域経済振興対策

自治省は昭和五六（一九八一）年二月、「地域経済振興対策実施方針」を策定し、先の特定不況地域振興総合対策の総括の上に新たな地域政策を展開しつつある。「特定不況対策は、あくまでも構造不況及び円高の直撃を受けた特定不況地域において、企業の当面の経営安定と雇用の確保を図るために緊急に実施すべき事業を中心としたものであって、地域経済のすう勢的な停滞をもたらしたその構造的要因を排除し、中長期的な観点から地域経済の構造改善を図り、安定的かつ多様性のある地域経済基盤を確立することは、なお今後の課題として残されている<sup>(18)</sup>」として新対策が打ち出されているわけであるが、旧対策と異なるその最大の特徴は、補助対象事業を大枠で特定している点である。すなわち「産業構造の特殊性に起因する地域経済の停滞化傾向がみられる地域、特定の産業業種への依存度が著しく大きい地域であって、当該地域の振興上地域経済構造改善に資する特別の単独事業（以下「特定事業」という）等を計画的に実施しており、又は実施する必要があると認める地域」（傍点筆者）を「地域経済振興対策推進地域」として選定するものとして<sup>(19)</sup>いる。

旧対策による「総合対策要綱」が、自治省の意図に反して概ね総花的で取りとめのないものに終わってしまった点を総括した上での、方法の転換であるとして見てよいであろう。地域経済振興の戦略的な核になる施策の設定が必要であるという観点が打ち出されるのは、当然予想されることであつた。にわかに「総合性」を追求することには厳然たる限界があつたのである。

選定された諸地域の「特定事業」は、研修センター、工業団地、共同作業場、資料館、街づくりプロジェクト、情報センター、商業地区整備、流通センター、観光プロジェクト、ローカルエネルギー関連施設等々、多彩である。だが問題は、これらの事業がいかにして地域経済振興の戦略的核になり得るかということではなければならない。その点の位置づけは都道府県及び関連市町村の策定する「地域経済振興方針」に委ねられているわけであり、手法としては旧対策と基本的に変わりがない。もしこの「方針」およびそれに基づく「推進計画」が従前の「要綱」と同様に施策の総棚卸しに終始するのであれば、新対策も地方自治体にとっては入さしあつたの財政難しきの便法に墮する恐れがある。むしろ対策の名称から「総合」が落ちた分だけ事態は後退するかもしれないのである。

今回の対策における指定地域は「構造改善等推進地域」と「一般振興地域」に分けられ、前者は旧対策の特定不況地域——全部ではない——であり、後者は新たに加えられた地域を含む。旧対策での指定市町村一八一のうち、両者のいずれかに該当するとされたものが九七ある。第一次・第二次選定分を併せて、構造改善等推進地域は八三市町村、一般振興地域は一四六市町村、合計二二九市町村に及び、もはや八特定地域とは呼び難いまでに対策の対象領域は拡大している。したがって一般的な地域経済振興政策としてこうした施策はある程度定着していくであろうと思われるが、他面で企業城下町地域が特別に優遇される要素は次第に稀薄になっていくことも予想される。

構造改善等推進地域に指定された釜石市は、特定事業として「鉄鋼産業会館」建設構想を推進することを決定した。事

業規模は数億円とも十数億円ともいわれ、昭和五七年秋にも着工、五八年度中に完成の予定であるとされた。ところが五六年一二月定例市議会では、鉄鋼産業会館の建設は財源面で実現がきわめて困難であることが市当局により明らかにされた。<sup>(20)</sup>「行政だけでできる事業でない。釜石製鉄所をはじめ鉄鋼関係の協力がなければ、実現は難しい」と浜川市長は答弁している。特定事業の計画が動揺すると、釜石市の地域指定そのものが問われることにもなりかねない。

地方債の累積からくる財政の硬直化により、地域経済振興における釜石市の選択の幅は狭まりつつある。自治省の「対策」もへ打出の小槌ではないのである。さしあたっては、鉄鋼産業会館の建設に対し製鉄所の資金的協力をどれだけ引き出せるかが、自治省の一連の対策の中での釜石市の将来的位置を大きく左右することになるだろう。

- (1) 政令指定業種は以下のとおり。1 冷凍水産物製造業 2 魚体前処理加工業 3 魚かす・魚粉製造業 4 紡績業 5 ねん糸製造業 6 織物業 7 メリヤス製造業 8 染色整理業 9 刺しゅうレース製造業 10 外衣製造業 11 中衣・下着製造業 12 合板製造業 13 段ボール原紙製造業 14 化学繊維製造業 15 耐火レンガ製造業 16 平炉による製鋼及びび延業 17 電気炉による製鋼及びび延業 18 熱間延業 19 伸鉄業 20 アルミニウム第一次製錬・精製業 21 アルミニウム・同合金延業 22 船舶製造・修理業 23 マッチ製造業 24 近海海運業 25 内航海運業 26 はしけ運送業。
- (2) 同法施行令による特定不況業種は以下の六つである。1 合板製造業 2 北洋漁業及び北洋漁業により採捕される水産動物を主たる原料とする水産加工業 3 普通鋼の鋼塊・鋼材の半製品又は鋼材の製造業（製鋼を行うものに限る） 4 アルミニウム製造業 5 合成繊維製造業 6 総トン数五〇〇トン以上の船舶の製造をすることができず造船台又はドックを使用する船舶製造業。

- (3) 以下の市町村である。根室市、稚内市、函館市、釧路市、室蘭市、網走市、後志支庁古平郡古平町、八戸市、大館市、吉城郡神岡町、南牟婁郡紀和町、舞鶴市、相生市、玉野市、呉市、三原市、尾道市、因島市、豊田郡瀬戸田町、御調郡向島町、下関市、今治市、新居浜市、高知市、大牟田市、伊万里市、西彼杵郡香焼町、佐世保市、西彼杵郡大島町、玉名郡長州町、佐伯市、

延岡市。

(4) ただし室蘭は造船業をもちかえており、釜石とは条件の異なることに注意せねばならない。なお、特定不況地域の周辺市町村は「関連市町村」として同法および次に述べる離職者法の一定の適用を受けるものとされている。

(5) 指定要件は次のとおりである。A、特定不況地域中小企業対策臨時措置法によつて特定不況地域として指定された地域 B、①特定不況業種（おおむね不況三法に換る）依存地域 ②北洋漁業水産基地 ③非鉄金属鉱山地域 ④その他地域（窯業・洋食器業など輸出産業が想定されている）。

(6) 「要綱」には次のような内容が盛り込まれる。1 地域経済振興のための基本方針 2 不況産業である企業及びその関連企業の経営安定に関すること 3 雇用安定対策 4 公共事業の活用に関すること 5 不況産業である企業の業種転換の促進その他地域経済の構造改善のために必要な施策 6 地域経済振興総合対策の推進体制に関すること。

(7) 澤井安勇「地域経済の振興と地方公共団体の役割」『地方財務』一九八〇年一月二月号。

(8) 木村仁「特定不況地域振興総合対策について」『地方財政』一九七九年三月号。

(9) 衆議院商工委員会会議録（昭和五三年一〇月一八日）、参議院商工委員会会議録（同一〇月二〇日）。

(10) 拙稿「イギリスにおける地域政策と地方財政——パロウ報告の財政的意義の解明——」『経済論叢』（京都大学）第一二五卷六号（一九八〇年）参照。

(11) 自治省「特定不況地域振興総合対策」に関しても次のように述べられている。「市町村の場合には必ずしも単独市町村だけで完遂する必要はなく、新広域市町村間計画において工場誘致を複数の市町村で共同推進している事例等が見られるように、数市町村による広域行政による経済振興の方法を採用した方がより効率的なケースもあることは留意すべきであろう。」澤井安勇

（前掲）。

(12) 木村仁、前掲論文。

(13) 座談会「今後の地域経済の振興を考える」『地方財務』一九八一年七月号参照。

— 特定不況地域対策と地方自治体 —

―特定不況地域対策と地方自治体―

二〇二

(14) 吉田穰「地域経済振興対策について『地方財務』一九八一年二月号。

(15) なお、計画事業の中に次のようなや特記すべきものがある。(事業費は昭和五四年度分―単位千円。)

不況地域中小企業特別資金貸付 三〇〇、〇〇〇

釜石地域中小企業特別対策 二、七六一

釜石地域離職者等就職対策 二、五〇三

釜石地域労使安定対策 三〇〇

釜鉄・釜鉱の直接受注企業実態調査(事業費不詳)

(16) 西尾勝「行政と計画―その問題状況の素描―」日本行政学会編『行政計画の理論と実際』(勤草書房一九七二年)所収参照。

(17) 木村仁、前掲論文。

(18) 吉田穰、前掲論文。

(19) 澤井安勇「地域経済振興対策の概要(上)」『地方財務』一九八一年五月号。

(20) 「岩手東海新聞」昭和五六年一月一日付。

(一九八二・一・二五)