

地域開発と広域都市圏(Ⅰ)

——岡山県南広域都市圏——

竹 下 昌 三

- 1 問題の所在
- 2 広域都市圏構想の背景と問題意識
- 3 広域都市圏の範囲(以上本号)
- 4 広域行政の方法
- 5 広域合併に対する岡山・倉敷両市長の反応
- 6 合併促進運動と阻止運動の展開
- 7 瓦解以後の経過
- 8 新産業都市の指定
- 9 倉敷・玉島・児島3市の合併
- 10 岡山市への周辺市町村の編入
- 11 広域生活圈構想における県南圏域
- 12 岡山県南広域市町村圏振興計画
- 13 むすび

1 問題の所在

岡山県では昭和30年代以降水島を中心とする 県南で工業開発が行われた。その結果人口が増加し、就業構造、産業構造が高度化し、生産が増加し、県民所得も向上し、⁽¹⁾ 税収も増加したが、同時に生活環境面に種々の問題が生じた。

-
- (1) 岡山県の人口は40年から増加に転じ、45年には初めて170万人を突破した。岡山県及び全国の産業別就業者数を35年と45年について比較すると、岡山県では第1次が43.1パーセントから25.6パーセントへ、第2次が25.8パーセントから34.7パーセントへ、第3次が31.1パーセントから39.7パーセントとなった。これに対し全国では第1次が32.6パーセントから19.3パーセントへ、第2次が29.2パーセントから34.0パーセントへ、第3次が38.2パーセントから46.7パーセントとなった岡山県の第1次産業の減少第2次産業の増加は全国平均以上である。岡山県及び全国の産業別純生産の構成比を35年度と48年度について比較すると、岡山県では第1次が19.9パーセントから6.0パーセントへ、第2次が36.5パーセントから44.1パーセントへ、第3次

最近は工業化のメリットを評価することよりも デメリットを指摘し工場誘致による地域開発を非難することの方が盛んである。いかなるプロジェクトもメリットだけをもたらしデメリットを伴わぬものもなく、またその逆の場合もあり得ない。メリットを強調しデメリットに触れぬことも、またデメリットのみを取り上げメリットを評価しないこともともに科学的ではない。水島を中心とする県南部の工業開発においても、その推進に関係した人人の窮極の願望は住民福祉の向上であつた。従つて水島に対する工場誘致が軌道に乗り始めると、工場進出と人口集中により県南部が既存の4大工業地帯のように過密化し生活環境が悪化することを危惧し、岡山市と倉敷市を中心とする県南部を一体的な広域都市として計画的に開発する構想が現われた。この構想は33カ市町村の大合併による岡山県南広域都市建設運動として昭和37年に推進されたが、岡山・倉敷両市長が市議会の合併議決を執行しなかった結果瓦解した。

筆者は数年前から水島臨海工業地帯造成の経緯と経過及びその影響について資料を収集し工業化に関係した人人に対するきき取り調査を続け、調査結果⁽²⁾については若干を発表してきた。水島工業地帯の形成過程について調査を

が43.7パーセントから49.9パーセントとなった。これに対し全国では第1次が14.3パーセントから6.5パーセントへ、第2次が37.5パーセントから37.9パーセントへ、第3次が48.3パーセントから55.6パーセントとなった。岡山県の1次産業の減少、2次産業の増加は全国平均と比較すると著しい。また48年度の産業別純生産額は35年度に比し、岡山県では第1次が2.74倍、第2次が10.99倍、第3次が10.43倍、合計が9.11倍であり、全国は第1次が3.83倍、第2次が8.51倍、第3次が9.68倍、合計が8.42倍であつて、岡山県の第1次以外の伸び率は全国平均以上である。岡山県と全国の47年の製造業出荷額を35年と比較すると全国は5.19倍であるが、岡山県は7.57倍である。岡山県と全国の48年度の1人当り県民個人所得を35年度と比較すると、全国は7.18倍であるが、岡山県は8.4倍であり、全国平均に対する岡山県の格差は35年度は85.5パーセントであつたが47年度から全国平均を突破し48年度は100.4パーセントとなった。東京都を除く全国合計と岡山県の47年度の普通会計歳入決算額を35年度と比較すると全国は6.99倍であるのに対し、岡山県は8.06倍であり、県税収入は全国が7.84倍であるのに対し岡山県は9.3倍である。(以上の数値は経済企画庁編『県民所得統計』同庁編『地域経済要覧』及び岡山県編『岡山県の県民所得統計』等により算出した。)

(2) 「水島工業地帯生成発展過程の研究」(上)・(下)『岡山大学産業経営研究会

進めてゆくうちに、岡山県南広域都市圏建設運動は工業地帯造成に関連する生活基盤整備に重要な意義を持っていたと認識するようになった。昭和37年に推進された岡山県南広域都市圏建設運動は、ほぼ同じ時期に行われた北九州諸都市の合併と異り、まだ都市の形態をなしていない周辺町村を含めて7市20町6村を合併するいわゆる先行合併であった。また33カ市町村議会のすべてが合併議決を行いながら岡山・倉敷両市長が合併議決を執行しなかった結果合併が瓦解した点で非常に珍しい出来事であった。またそれぞれ個性を持った近接するいくつかの市とその周辺町村が一体となって新しい一つの都市を計画的に建設する場合に合併が最善の方法であるか否かという点で、岡山県南広域都市圏建設運動における経験は、現在全国各地で推進されようとしている新しい都市作りのあり方を検討する際に有用な参考材料となるであろう。このような問題意識によって、収集資料と関係者に対するきき取りに基づいて、岡山県南広域都市圏建設運動の発端から瓦解までの経過をたどり、さらにその後に行われた倉敷・児島・玉島3市の合併と岡山市周辺市町の岡山市への編入、広域生活圏構想における県南広域市町村圏を取上げ、地域開発と広域都市圏の問題を分析した。

2 広域都市圏構想の背景と問題意識

岡山県南広域都市圏建設運動の中心的推進者は39年9月21日に急逝した当時の岡山県知事三木行治である。三木がいつ頃から県南部の広域都市圏を構想するようになったかは明かではない。⁽³⁾

研究報告書』第4集、第5集、43年、44年、『局史』倉敷市交通局、44年、「地域開発と鉄道経営」(Ⅰ)(Ⅱ)、『岡山大学経済学会雑誌』第1巻第2号、第2巻第3号、45年、『水島工業地帯の生成と発展』、風間書房、46年、「産業立地と地域開発」、『岡山大学経済学会雑誌』第5巻第1号、48年、「後進地域における工業開発—水島の場合について—」、日本経済政策学会編『日本経済政策学会年報』XXⅢ所収、50年。

- (3) 34年8月から35年10月まで三木知事の秘書係長をしていた細川恭夫は「三木知事さんは岡山は商業、政治経済の中心で、倉敷は文化の町で、水島は工業の中心になるが、これらの都市をそれぞればらばらに発展させるのではなく、一体として計画的にやると立派な都市になる。合併すると県のよい所をとられて県は弱くなるが、水島

岡山県では28年7月に知事を会長とする「岡山県経済構造調査委員会」を設置し、中央の専門家を多数委嘱して、略々戦前の状態まで立直った県の現状を客観的総合的に再確認するための基礎調査を実施し、29年11月に『岡山県経済構造調査報告書』を刊行した。この調査を中心に県経済及び県民生活の現況と問題点を摘出し、これらの問題点を解決しながら県勢を伸長させるための方策を総合的に計画すべく、30年4月に知事を会長とする「岡山県県勢振興計画委員会」を設置して中央並びに地元の学識経験者、国の出先機関の長及び県の各部課長等を委員として審議を重ね、33年4月に『岡山県県勢振興計画書』を作成した。この振興計画は、昭和40年度までに産業構造の転換高度化と生産性の向上により県内生産及び県民所得水準を倍増して全国水準⁽⁴⁾以上に高めることを県勢振興の基本方針としていた。(同書13ページ)

県民所得水準を引き上げて昭和40年において国民所得水準以上にすることを県勢振興計画の第1の目標とし、そのためには臨海工業地帯を中心として立地条件を整備し、新企業の誘致を行い、工鉱業生産力の拡充、産業水準の高度化を図ることが必要であると強調し、具体的には水島・玉島地区、岡南(岡山市南部)・西大寺地区を県下の2大工業基地とし、水島・玉島地区は大型臨海工業地帯をまた岡南・西大寺地区は中型工業地帯を目標として重点的に交通施設・用地・用水等産業関連施設を早急に整備し、産業高度化の中核地域としての基盤を造成し、水島・玉島地区においては、石油化学を中心とする化学工業、鉄鋼業、原子力産業をはじめとする企業を誘致し、岡南・西大寺地区においては機械工業・合成繊維工業・木材化学・食料品等2次加工及び地場産業との結合を考慮した企業の誘致を図る構想であった。

当時水島では三菱石油と日本鉱業の誘致が実現していた。(前者の誘致は33

をよくして行くためにもその方がよいというような話を合併運動以前によくしていた」と筆者に語った。

- (4) この岡山県の県勢振興計画に示された所得倍増構想は、34年2月末に池田通産大臣が広島県で述べた「月給2倍論」、ついで5月13日に岸総理が福島市で展開した「所得倍増論」に先行するものであった。

年2月14日、後者は34年9月30日)川崎製鉄との誘致協定調印は36年6月7日であるが、同社に対する働きかけは34年頃から行われていた。三菱化成(誘致協定調印は38年1月14日)は34年から35年にかけて水島立地に要する農林省干拓地の転用について同干拓地の取得を希望していた日本鉱業と岡山県を仲介者として話し合いを続けていた。

水島では34年から35年にかけて石油精製・石油化学・鉄鋼コンビナートの輪郭がはぐでき上りかけていた。水島は純農業地帯であった旧連島町と旧福田村及び呼松漁港を含む高梁川川尻一帯の地域である。戦時中にこの地域の海面を埋立て三菱重工の航空機製作所が建設された。戦後に操業していた主要な企業は、三菱重工の航空機製作所が転換した水島自動車製作所であって水島は工業的には未開発な半農半漁の後進地域であった。⁽⁵⁾

水島に三菱石油、日本鉱業が立地し川崎製鉄及び三菱化成さらに旭化成に対する誘致運動が進展すると、水島における工場建設と操業によって関連企業が立地し、人口が集中しそれに応じて第3次産業が立地し、その結果さらに人口が集中し都市化すると県当局は予想し期待した。

当時国では34年11月26日に経済審議会に「国民所得倍増を目標とする長期経済計画いかに」を諮問し、審議会は35年11月1日に内閣総理大臣に「国民所得倍増計画に関する経済審議会の答申」を提出した。これによって、政府は35年12月27日に「国民所得倍増計画」を閣議決定した。経済審議会の答申に添付された産業立地小委員会報告は、産業立地の在り方について、「①太平洋岸ベルト地域が所得倍増計画に伴う工業立地の中核を形成する。②太平洋岸ベルト地域のうち東京、大阪、北九州の工業密集地帯はすでに限界に達していると見られるので、この地帯への工場集中は原則として禁止又は制限する。名古屋地帯もこれに準ずる。③ベルト地域の中間地点に中規模の新工業地帯を立地せしめる。鉄鋼業、石油精製、石油化学工業、自動車工業およ

(5) 戦時中における水島への三菱重工の立地、戦後における同社用地の変遷、並びに主要企業の立地の経緯については拙著『水島工業地帯の生成と発展』風間書房に詳述した。

び火力発電等は 原料入手と消費立地の必要上太平洋岸ベルト地域が有利である、しかも生産単位の巨大化、企業のコンビナート化につれて、新しい比較的大きな工業地帯を形成する必要がある⁽⁶⁾」と述べていた。また閣議決定した「国民所得倍增計画の構想」には計画実施上とくに留意すべき諸点とその対策の方向の中で「後進性の強い地域の開発促進ならびに所得格差是正のため、速やかに国土総合開発計画を策定し、その資源の開発につとめる⁽⁷⁾」としていた。全国総合開発計画草案⁽⁸⁾は36年7月に公表された。この計画は拠点開発方式をとった⁽⁹⁾。

通産省は工業地帯開発促進法案要綱案を36年3月に発表し、関東、中京、

(6) 経済企画庁編、『国民所得倍增計画』，大蔵省印刷局，36年2月，89ページ。

(7) 経済企画庁編，前掲書，6ページ。

(8) 国土総合開発法の定める手続にもとづいて全国総合開発計画がはじめて公にされたのが全国総合開発計画草案である。この計画草案の原案は36年7月15日に開かれた国土総合開発審議会で答申され同年7月18日の閣議了解をえて、全国総合開発計画草案として公表された。その後関係方面との調整を行い、答申の際述べられた一部の委員の意見も参酌した結果、国土総合開発審議会の答申した計画案に「まえがき」の部分を加えた計画案によって37年10月5日に「全国総合開発計画」が正式に閣議決定された。(国土計画協会編、『日本の国土総合開発計画』，東洋経済新報社，38年，55～56ページ)

(9) 全国総合開発計画の第1章総説第4節地域開発の基本構想の中には次のように記してある、「(前略)この計画は以上の観点から計画の目標を効果的に達成する方策として拠点開発方式をとった。拠点開発方式とは、東京、大阪、名古屋およびそれらの周辺部を含む地域以外の地域をそれぞれの特性に応じて区分し、これら既成の大集積と関連させながらそれぞれの地域において果たす役割に応じたいくつかの大規模な開発拠点を設定し、これらの開発拠点との接続関係および周辺の農林漁業との相互関係を考慮して工業等の生産機能、流通、文化、教育、観光等の機能に特化するか或はこれらの機能を併有する中規模、小規模開発拠点を配置し、すぐれた交通通信施設によって、これらをじゅうず状に有機的に連結させ、相互に影響させると同時に、周辺の農林漁業にも好影響を及ぼしながら連鎖反応的に発展させる開発方式である」(国土計画協会編，前掲書，630～631ページ，)

(10) 通商産業省が発表した工業地帯開発促進法案要綱案の概要は「北海道、東北、北陸、中国、四国、九州などにおける工業開発のおくれている地域にそれぞれ既成4大工業地帯に準ずる大規模な重化学工業地帯を重点的に育成し、この地帯を各地域の工業開発のための一大中核地帯とすることと、工業開発のおくれている地域のなかで立地条件の優れた地域に機械工業その他の適地産業の集積すべき工業地帯を積

近畿を除く後進地帯に大規模コンビナートによる地方開発中核地帯と機械工業その他の適地産業を育成するに適した地方開発地帯と、既成4大工業地帯の周辺に衛星開発地帯という3種類の工業開発地帯を指定し、国は種々の援助を行う構想を示した。自治省は地方開発基幹都市建設促進法案要綱案⁽¹¹⁾を36年6月に発表し、大都市への過度集中と地域間格差の是正をはかるため用地、用水、道路、鉄道、港湾の整備の容易な地方を地方開発基幹都市として指定し国は種々の援助を与え、指定地域内の市町村の合併について特例⁽¹²⁾を設けるという構想を示した。建設省計画局は広域都市建設法案要綱案を発表し、重要

極的に育成することと、既成4大工業地帯における工場の過度集中の排除に資するため、既成4大工業地帯の周辺に衛星工業地帯を造成し、工場の分散をはかるために、地方開発中核地帯と、地方開発地帯と、衛星開発地帯という3種類の工業開発地帯を指定し、国は工業開発計画に基づく事業の経費については国の負担率または補助率に関し特例を設け、国は事業を実施する地方公共団体に対し資金の融通、あっ旋その他必要な措置をとり、地方開発中核地帯についてはコンビナート型重化学工業の企業に対し日本開発銀行等による低利資金の融資を行い、法人税、登録税、事業税、不動産取得税、固定資産税等の減免を行い、国有財産の貸付、売払について特例を設け、農地転用その他土地取得について特例を設け、地方開発地帯については、機械工業その他の適地産業の企業に対し、地方開発中核地帯に準ずる優遇措置を与え、衛星開発地帯については企業に対し農地転用その他土地取得について優遇措置を与えるものとする」というものであった。(この要綱案の全文は大阪府地方課内地方自治研究会編、「地域開発論」『自治論集』第16巻に収録されている。)

- (11) 自治省が発表した地方開発基幹都市建設促進法案要綱案の概要は、「大都市への人口及び産業の過度の集中を防止し、地域間の経済文化の格差の是正をはかり、均衡のとれた国土の全体的発展に資するため、地方開発の基幹となるべき都市の建設を促進することを目的として、用地、用水、道路、鉄道、港湾等の整備が容易な地域を、地方開発基幹都市として指定し、国は公共事業費、財政及び金融上の措置並びに地方債の許可について必要な配慮をなし、農地転用について特別な配慮をなし、国有財産の譲渡等に関して特例を設け、日本国有鉄道に協力させ、指定区域内で工場又は事業場を新增設する者に資料を提供し、工場又は事業場の新增設に要する経費にあてるため、日本開発銀行を通じ長期かつ低利の資金を融通し、登録税、不動産取得税を軽減し、特別償却を認め、中小企業者、農林漁業者等には中小企業金融公庫農林漁業金融公庫等を通じ資金融通に特別の配慮をなし、指定地域内の市町村の合併については市町村議員の任期及び定数等について特例を設けるものとする」というものであった。(この要綱案の全文は前掲の「地域開発論」『自治論集』第16巻に収録されている。)
- (12) 建設省計画局が発表した広域都市建設法案要綱案の概要は「全国又は地方の政治、経済、文化等に関し重要な機能を有する重要都市地域の総合的な整備を促進することによりその健全な発展を図り、国土の均衡する発達と国民経済の発展に寄与

都市区域を広域都市建設地域として指定し、地域内に宅地開発区域或は工業等制限区域を指定し、国の援助と規制を行う構想を示した。通産・自治・建設の3省間には若干のニュアンスの違いはあるが、大体同じようなねらいで、地域開発の中核となる都市を建設する構想であった。自治・通産・建設3省の構想発表にさらに運輸省、経済企画庁もそれぞれ構想をかかげて加わり、主導権を争うようになったため、政府・自民党は自民党内に地方工業特別委員会を設け前記5省庁に大蔵省を加えた各省庁間の意見調整に乗り出し⁽¹³⁾社会党の修正意見も取り入れ37年5月に新産業都市建設促進法が成立した。

するために、重要都市地域でその健全な発達を図るため緊急に整備する必要があるものを広域都市建設地域として指定し、さらに必要があるときは広域都市建設地域内の区域で住宅及び工場等の用に供するため大規模に宅地の造成を行うことが適当なものを宅地開発区域として指定し、広域都市建設地域内の既成市街地への産業及び人口の過度の集中を防止するため、大規模な工場その他人口の増大をもたらし原因となる施設の新設又は増設を制限する必要があるときは既成市街地内の必要な区域を工業等制限区域として指定し、指定があった広域都市建設区域内では重要施設計画の策定または実施に重大な影響を及ぼす事業を実施しようとする者にはその旨を建設大臣に届出させ、重要施設事業の実施に要する経費について、国は現行の国の負担割合又は補助割合より高率の負担を行い、国は普通財産について、重要施設事業を実施する者に対して、優先的に貸付、交換、売払い及び譲渡を行い、必要な資金の融通及びあっせんに努めるものとする」というものであった。（この要綱案の全文は前掲の「地域開発論」『自治論集』第16巻に収録されている）

- (13) 自民党は36年9月要綱をとりまとめ、第39臨時国会に提出すべく閣議にはかった。各省庁間では経済企画庁を窓口として建設、自治、通産、運輸4省の共同所管ということで妥協が成立していたが、この閣議であらたに他の関係閣僚から一せいに横槍が入った。特に河野一郎農林大臣の異論が強かった、農地転用、用水の競合、食品や肥料工場の監督権といった点で関係があるから農林省も加えろというにあったが、内容は法案の性格が工業都市建設法案の餽を呈し、通産省の主導権が強くなるおそれがあったので、ライバルの佐藤栄作通産大臣に対して反発せざるを得なかったと見られていた。労働、厚生、郵政の各大臣もその関連性を強調しついに閣議決定に至らなかった。第40国会への提案においても、各省間の対立でなりゆきが危ぶまれたが、岡山、大分、富山等の有力候補地からのお百度参りと、修正や種々の付帯決議がついて、どうにか妥協に達した。社会党からの修正で新産業都市建設の目的に雇用の安定を加え、農林大臣のほか労働大臣も要請大臣に含めることになった。付帯決議には、国が財政措置を講ずること、建設機構を一本化すること、開発関係法案を一本化すること、地方財政を確保すること、市町村合併を強要せずに連合方式を活用すること、区域指定を重点的計画的に実施すること、用地や漁業権の補償を十分におこなうことがいられ37年5月ようやく可決成立をみた。（佐藤竺著、『日本の地域開発』、未来社、40年、178～184ページ、佐藤竺稿、「新産業都市の

読売新聞は35年2月10日の紙上で百万都市建設を提唱した。⁽¹⁴⁾ 同紙が堤唱した百万都市は都心から市街地が外周へ広がった大都市ではなく、複数の中心市街地とその間に緑地帯を持つ人口百万近くの大都市を、複数の市と周辺町村を合併して建設し人口圧力により東京、大阪、名古屋等の大都市に対抗しようというもので、同社の正力社主の出身地である富山・高岡地区を前提としたものであった、またこれより先32年6月に、地元の山陽新聞は「大岡山市の設計図」⁽¹⁵⁾を連載した。山陽新聞の大岡山市建設構想は岡山、西大寺、倉

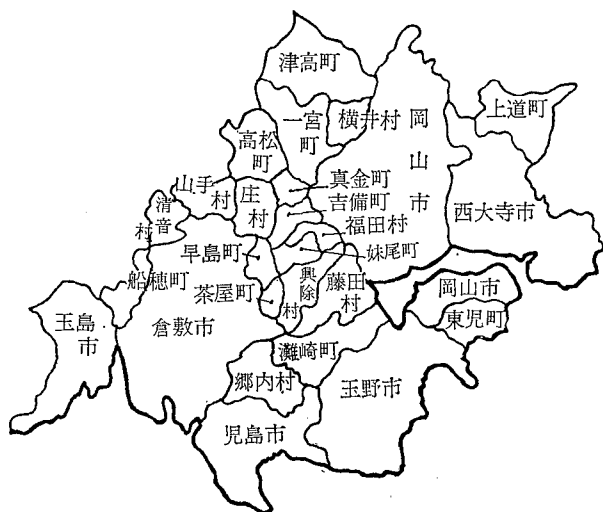
建設」、和田・今枝・佐藤・沖田共編、『現代地方自治論』、評論社、41年、所収、156～159ページ）

- (14) 読売新聞が35年2月10日の紙上で提唱した百万都市建設構想の要旨は、戦前は2,30万の中都市でも地方の中心としての力があつたが、戦後は東京、大阪、名古屋等の大都市の発展におされて中都市の力は薄れている。適正規模といわれる30～50万都市は都市施設を完備するには能率がいいが、適正規模の都市をいくつまいっても、東京、大阪、名古屋の力に押しきられる。中都市がいくつか合併し百万程度の人口圧力を持ってこそはじめて大都市に対抗できる都市となる。いままでの都市は都心から外周へと年輪的に市街地がのびてきた。しかしここで提唱する新都市は2つ3つの市の合併によるもので市街地の外は農村部であり、その農村部をさらに進むとまた市街地となる。つまり都市の目にあたる中心市街地が2つ、3つでき、その間に緑地帯をもった都市となる。この緑地帯こそ既成の大都市にはみられない特徴であると述べ、さらに第2の問題として百万都市建設の条件は①行政区域にこだわらず、両市が実質的に一つの経済圏、生活圏内にあること。②全国的にみて地方開発の拠点となることのできるところに位置し、両市が同一平野内にありその都心間の距離が20キロ以内であること。③両市の現在人口を合わせるとほぼ30万はあること。④両市間の交通が発達しているか将来高速鉄道を敷ける可能性のあること。⑤広大なヒンターランドのあること。⑥農村部を無理に吸収しなくとも工業を起こすことにより比較的容易に都市化できること。⑦工場誘致のための用地、用水、電力、労働力等が容易に取得できるか、見込のあること。⑧大型船を横づけできる港があるか、建設できる可能性のあること以上の8つであるとし、候補地として、札幌・小樽、仙台・塩釜、静岡・清水、富山・高岡、堺・岸和田、和歌山・海南、姫路・加古川・高砂、岡山・倉敷、広島・呉の各都市を列挙した上で各候補地の利点と難点を述べ結局富山・高岡地区を有力候補地とした。富山・高岡地区については正力松太郎が35年初頭に読売新聞紙上で「日本海岸一の百万都市建設」を提唱した35年2月10日付の紙上でも「富山・高岡をむすんで富山県に理想都市を建設しよう」と提唱した。
- (15) 32年6月1日から32年6月28日まで山陽新聞に連載された「大岡山市の設計図」の要旨は、岡山市は政治文化の中心地、玉野市は重工業地帯、児島市は玉野市の一部を含めて観光地帯、倉敷市是水島の重工業地帯と旧倉敷市の文化・住宅街を含めて文化工業地帯、玉島と西大寺の一部は軽工業地帯、それ以外の市部は商業地帯、

敷，玉島，児島，玉野の6市がそれぞれ周辺の20町村を合併した上で合併して大岡山市として独立の経済圏を作り 中四国の拠点都市に飛躍しようというものであった。山陽新聞はさらに35年5月30日に百万都市建設を提唱し，その後キャンペーンを連続して展開した。

29年の岡山県経済構造調査並びに33年の岡山県県勢振興計画によって，産業構造の転換高度化が県勢振興の基本方針とされ，その実現のために水島・玉島地区及び岡南（岡山市南部）・西大寺地区等の県南部での臨海工業地帯造成が最重点施策とされ，また同時期に，中央官庁も，地方に開発の中核となるような都市を建設する構想を打ち出し，中央及び地元のマスコミも地方中

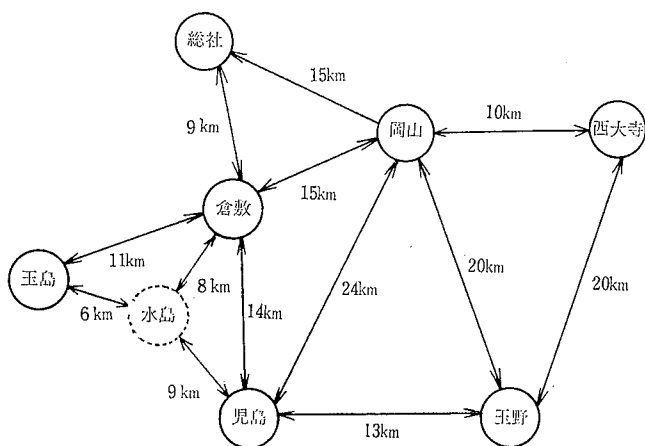
第1図 山陽新聞提唱の大岡山市



その内側は或は外回りの農村は農業地帯であるが，第1図に示すように津高、横井，一宮，興除，藤田，灘崎，郷内，東児，清音，山手，庄，吉備，福田，妹尾，早島，茶屋，船穂，高松，真金，上道の20カ町村を，岡山，西大寺，倉敷，玉野，児島，玉島の6市に合併して，岡山市を中心とした衛星都市群をつくり，その上で，6市を合併して，大岡山市として独立の経済圏をつくれれば，近い将来中四国の拠点都市に飛躍できる」というものであった。

核都市の建設をキャンペーンするという動きの中で水島への工場誘致が軌道に乗ってくると、臨海工業地帯の背後地の計画的整備の必要が痛感されるようになってきて、三木は岡山・倉敷を中心とする県南部の広域都市圏を構想するようになったものと思われる。三木が県の土木部都市計画課長の黒瀬太一に県南広域都市圏の研究調査を命じたのは34年12月であった。三木の指示を受けた都市計画課は35年2月に県南広域都市計画についての「第1次資料」を、35年7月には「県南広域都市計画に関する資料(マスタープラン草稿)」をとりまとめた。上記の資料に述べられた広域都市計画を必要とする理由を要約すると「岡山県においては県勢の振興県民生活向上を目途に従来の農業県から工業県へと質的な転換をはかり、水島を中心とする臨海工業地帯の建設を進めているが、重化学工業を中心とする産業の発展によって県南部の工業化に伴う都市化が進展するものと考えられる。この場合中核都市、工業地帯とその背後地帯の一体的、総合的な整備が、産業発展、生活向上の基盤として必要である。また地方の都市は地方経済圏の中核体であるがこれを既存の大都市経済圏に匹敵する広域経済圏の中核都市として発展させるためには工業、商業以外にも消費、文教、行政、観光等の諸機能を総合的に有することが必要である。ところで、中国・四国地方においては地勢上大都市圏を形成するのに適した土地が乏しいが、岡山県南部には東は邑久町から西は玉島市に至る約45キロメートルに及ぶ平坦地があり、そこには東から吉井川、旭川、高梁川の3大河川が北から南へ瀬戸内海へ流れこんでいる。その上岡山市と倉敷市の中間地点を中心とする半径20キロメートルの範囲内に岡山、倉敷、総社、玉島、児島、玉野、西大寺の7市が集中している(7市相互間の距離を示すと第2図のとおりである。)これらの7市は中央に広大な農地をはさんでほぼ環状に近接して位置し、それぞれ独自の個性を有する都市として発展してきた。水島を中心とする臨海部には大企業がコンビナートを形成して立地し、経済成長の波に乗って発展の段階に入っているので、適切な計画が策定されるならば地方ブロックの中心都市として広域都市圏の形成が

第2図 7市間の直線距離



可能であり また必要である」というものであった。

水島工業地帯においては 当時石油・化学・鉄鋼コンビナートが形成されつつあったが、一方岡山市南部の臨海部には戦前から倉敷レイヨンが立地しており、33年10月に大建ウオールボードが、34年10月に横浜精糖が立地した。また西大寺市の臨海部では 日本エクスランが立地し33年4月に操業を開始した。この結果水島のみならず岡山市・西大寺市の臨海部にも基盤整備が進められれば大企業が立地するものと県は期待した。35年2月作成の「第1次資料」によると県は水島・玉島地区及び岡山・西大寺地区の臨海部において水深マイナス5メートル線までが経済的工事可能海面と判断し、海面埋立及び既成陸地の整備による工業用地造成面積を岡山・西大寺地区（一部玉野市地先を含む）については3,259,900坪、水島・玉島地区については10,634,000坪、合計13,893,900坪と計画し敷地面積から従業員数を逆算した。大工場については従業員1人当りの敷地を100坪とし小工場は40坪と仮定し、大工場と中小工場との比率を85対15と想定し、工業用地内の道路、水路、公園、緑地等の公共用地を20パーセントとして、13,893,900坪に基づく従業員数を約12万人と算

定し、工場従業員の約70パーセントの人口が第3次産業就業者として増加するものと予測し、平均家族数を2・5人と想定して、水島・玉島・児島地区において約50万人、岡山・西大寺地区において約20万人の人口が増加するものと予測した。

昭和35年の国勢調査による人口は、岡山市 260,773人、倉敷市 125,097人、に過ぎず、岡山、倉敷、玉野、児島、玉島、西大寺、総社7市合計の人口が659,669人であったから、県南部の臨海部が工業化されて、人口が70万人も増加するならばそれを受け入れる都市を建設することは容易ではない。しかし70万人の人口増加は、上述のように県南部の臨海部において水深マイナス5メートルまでの適地及び内陸部の適地が工場用地として造成され、造成された工場用地にはすべて工場が立地するものと想定した予測であるから、用地造成の可能性、工場誘致の可能性を考えれば70万人は過大な予測であるといえよう、35年7月作成のマスタープラン草稿では人口増加の予想は58万人となっている。予測の人口増加が70万人であろうと58万人であろうと、県南部の工業化によってほゞ7市人口に匹敵する人口増加が必然的であることは人口増加の予測の根拠が上述のように造成適地から出発した工業化による都市化にあったから妥当ではない。

つまり人口増加による危機意識によって33カ市町村を一体とする都市計画を立案するに至ったのではなく、水島における工場誘致の進展状況からみて58万人或は70万人という規模ではなくてもかなりの人口増加が予想されるから、何ら計画的都市建設を行わず流入する人口を受け入れれば既成の工業地帯と同様な混乱した都市が出現すると判断し、行政上の何らかの適切な施策によって、理想的な新しい広域都市圏を建設しようと意図したものである。

広域都市化の対象となった33カ市町村の人口を35年と45年の国勢調査によって比較すると第1表のとおりであって市部の人口は659,669人から820,722人へ増加しているが、町村部は236,471人から231,531人へ減少している。33カ市町村全体では896,140人から1,052,253人へ、156,113人増加しており当時県が予測した70万人の増加には遠く及ばないが、県全体では、1,670,454

第1表

33カ市町村人口及び面積

市町村名	昭和35年10月1日		昭和45年10月1日	
	面積 (km ²)	人口 (人)	面積 (km ²)	人口 (人)
岡山市	153.43	260,773	249.36	376,106
倉敷市	124.05	125,097	272.50	339,799
玉野市	(1) 87.50	(3) 65,451	87.95	68,446
児島市	76.51	75,256	42年2月1日倉敷市と合併	
玉島市	56.32	51,928	42年2月1日倉敷市と合併	
西大寺市	90.08	45,984	44年2月18日岡山市に編入	
総社市	128.17	35,181	128.17	37,371
市計	716.06	659,669	737.98	820,722
御津町	119.29	13,229	114.00	11,342
一宮町	28.51	8,629	28.51	11,620
津高町	49.68	8,369	49.59	8,471
瀬戸町	43.02	11,445	43.02	10,884
山陽町	34.94	8,616	34.96	8,066
牛久保町	24.65	11,529	27.54	9,640
邑久町	67.23	20,150	71.94	17,470
上道町	27.01	6,934	27.01	6,759
灘崎町	(2) 30.74	(4) 8,980	30.52	8,993
東児島町	14.84	5,482	14.84	5,032
興除村	17.18	7,650	17.18	7,397
藤田村	21.95	5,448	21.95	5,839
吉備村	10.81	8,236	10.81	10,957
茶屋島町	5.24	7,789	5.27	7,840
早島町	7.90	8,375	7.90	8,352
妹尾町	6.40	9,756	6.41	9,880
庄田村	13.77	6,494	13.87	7,035
福田村	5.87	3,425	5.87	4,054
清音村	9.51	2,913	9.51	3,034
山手村	10.26	2,621	10.26	2,367
船穂町	10.74	6,924	10.74	7,148
金光町	20.67	11,566	20.67	11,361
鴨方町	36.38	16,190	36.38	14,968
高松町	24.13	11,491	24.13	11,518
足守町	69.34	10,789	69.34	8,941
真備町	42.61	13,414	42.62	12,563
町村計	752.67	236,471	754.84	231,531
合計	1,468.73	896,140	1,492.82	1,052,253
県計	7,059.93	1,670,454	7,077.91	1,707,026
合計/県計	20.80%	53.65%	21.09%	61.64%

注 (1)(2) 一部境界未定のため総理府統計局推定による。

(3)(4) 児島湾干拓第7区の人口の一部を含む。

出所 『昭和35年国勢調査報告第4巻都道府県編その33岡山県』及び『昭和45年国勢調査解説シリーズNo.2都道府県の人口その33岡山県の人口』

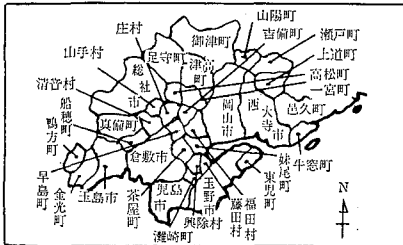
人から 1,707,026人へ僅かに36,572人増加したに 過ぎないから 県南広域都市圏の増加は相対的には大きなものであった。

3 広域圏の範囲

岡山市と倉敷市を結ぶ直線の中心点から 半径20キロメートルの範囲内に岡山県南部の主要都市岡山，倉敷，玉島，児島，玉野，総社，西大寺の7市が環状に位置していることが，これら7市と周辺町村を一体とした広域都市圏の形成を構想させたのであるが，これら7市による環状都市の内部を広域都市圏と考えるか 或は7市の外側の周辺町村を含めた範囲で広域都市圏を考えるかが問題となる。

前述の35年2月作成の「第1次資料」は広域都市圏の範囲を、工業化可能面積と工業化による増加人口を配分するための面積としてとらえ、岡山、西大寺、倉敷、玉島、児島の5市とその隣接町村としており、隣接町村の内容については何らふれていない。ところが35年7月作成の「マスタープラン草稿

第3図 県南広域都市圏

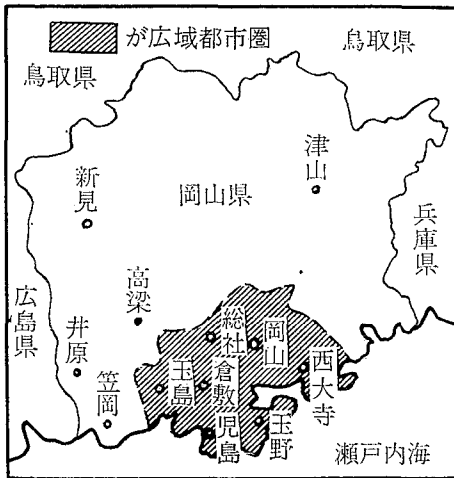


」には第3図に示す7市20町6村の⁽¹⁶⁾うち牛窓町を除く市町村を広域計画圏と定めている。この範囲は7市の商圈及び通勤圏によって決定したことになっている。33カ市町村の県における位置を示すと第4図のとおりであって、やゝ北と東西に広がり過

ざているように見える。「マスタープラン草稿」は「この広域圏は臨海工業地帯を中心に考えれば、北部を包含しすぎているようにも見えるが、岡山・倉敷の勢力圏には北部が相当含まれているので一応一つの広域圏に含まれるべきと考えられる」と述べている。

(16) 真金町が高松町に合併される以前であったから牛窓町を除いても 7 市 20 町 6 村であった。

第4図 広域都市圏の位置



「第1次資料」，「マスタープラン草稿」もともに主眼を県南部の工業化に伴う工業用地と住宅用地の造成，工業用水と上水の確保，交通網の整備等の広域的都市計画においており，関係市町村を合併して，広域都市を建設する考え方は示していない。7市の周辺町村は，県南部の工業化と都市化により，人口が増加し或は住民意識が都市化することによって行政需要が増加

するにかゝらず財政力が伴わぬことをおそれ 県が広域都市建設計画の素案を作成している段階で，県南広域都市圏への編入を強く県に陳情したことが広域圏の範囲を広げることになった点も見逃せないが 百万都市のキャッチフレーズにこだわり，人口をなるべく百万に近づけようとしたとも考えられる。

県が35年8月に「県南広域都市計画に関する資料」を作成した時の「広域

- (17) 34年末に三木から指示をうけ，35年2月に「第1次資料」を35年7月に「マスタープラン草稿」を作成した当時の都市計画課長黒瀬太一は「広域都市圏の範囲をどのようにしてきめたのか」との筆者の 間に対して「内務省の都市計画の先輩で戦後早稲田の教授をしていた石川栄耀博士に昭和20年代の終りに岡山に来て貰って県南部の都市計画について意見を出して貰ったことがある。その時から県南の7市は連合して一つの都市圏を形成できると考えるようになった。水島開発の進展に伴って知事から背後地整備として県南の都市計画を立案せよと命ぜられた時は，知事は合併を前提にして計画せよとはいわれなかったが，知事や総務部企画調査課が合併が望ましいと考えていることは知っていた。しかし地方課は合併には異論があるようであつたし，私の担当は都市計画であつたから合併は前提にしないで岡山市と倉敷市を中心にする買物の範囲や通勤・通学の範囲で一応広域圏を設定した。御津町は岡山市からかなり北に離れており間に山もあるが調べてみると買物や通勤・通学で岡山市と密接につながっているので含めることにした。私達が素案作りの作業を進めていることは自然と関係市町村に伝わり周辺町村から含めてほしいという陳情が県の上層部に行われ，私が知事その他の上層部に説明する段階で金光町や鴨方町，邑久町等も含めることになった」と語った。

都市計画地域の市町村」は 前述の「マスタープラン草稿の範囲にさらに牛窓町が加えられ、7市20町6村となった。真金町が35年に高松町に合併されたので、牛窓町を加えても7市20町6村であった。

7市20町6村の面積は 県全体の 約20パーセントに当り、 またはゞ 大阪府(1,850 平方キロメートル) 及び香川県(1,866 平方キロメートル) の面積に近かったから、後に合併阻止派の有力な反対理由の一つとなった。

7市20町6村について広域都市化をはかるに当って、これらの市町村を合併して単一の行政区域とするか 或は独立の市町村のまゝで協議会方式又は一部事務組合方式による協力によって、或は連合都市方式によって広域行政を進めるかは大きな問題である。

県の都市計画課が前述のマスタープラン草稿を35年7月に作成した後、県は学識経験者を委員として「岡山県南広域都市計画調査会」⁽¹⁸⁾を設け、第1回会合を35年8月31日に行った。県の都市計画課で作成した「第1次資料」、
「マスタープラン草稿」、35年8月及び9月に作成した2つの「県南広域都市計画に関する資料」のいずれにおいても、広域都市計画の基本構想としては「各都市市街地は連担した形を取ることなく 独自の個性を保持して独立した形態をとりながら相互の調整をはかり、バランスのとれた効率的発展を進めるものとする」と述べるに止り、関係市町村の合併については何ら触れていない。県は都市計画課でとりまとめたこれらの資料に基づいて、本格的調

- (18) 委員は次の各氏であった。北村徳太郎(元東大教授)、松井達夫(早大教授)、高山英華(東大教授)、鈴木雅次(日大教授)、磯村英一(都立大教授)、有沢広己(法大総長)、木内信蔵(東大教授)、稲葉秀三(国民経済研究協会理事長)池田迪弘(経済企画庁特別地域開発課長)、志村清一(建設省計画局参事官)、柳井孟士(通産省企業局工業立地課長)、長野士郎(自治大臣官房総務課長)

上記委員のうち稲葉秀三は国民所得倍增計画を審議した経済審議会の政府公共部門部会の委員及び総合政策部会専門委員であり、有沢広己は計量部会委員であり、鈴木雅次は政府公共部門部会専門委員であり、松井達夫は産業立地・産業基盤造成部会専門委員であり、磯村英一は産業立地・産業基盤造成部会専門委員及び住宅・生活環境施設整備部会専門委員であり、高山英華は住宅・生活環境施設整備部会専門委員であった。(経済企画庁編、『国民所得倍增計画』、大蔵省印刷局、36年、243～244ページ)

査と立案を35年10月に建設省建築研究所第1研究部（都市計画部門）に委託した。建設省建築研究所の報告書は37年1月に日本都市計画学会と連名で『岡山県南広域都市計画基礎調査研究報告書岡山県南広域都市計画の基本構想』と題して県へ提出された。建設省建築研究所の調査研究報告書においても合併については何も述べられていない。

ところが三木は建設省建築研究所に委託している基本計画の構想を説明し、地元の意何を盛り込むための懇談会という形で、建築研究所の答申が出る以前の36年5月2日に関係7市長を招き、33カ市町村の合併が望ましい旨を述べた。⁽¹⁹⁾ 知事と7市長との懇談会が行われた4日後の36年5月6日に関

- (19) 「知事の話聞いた時反対しなかったのか」との筆者の質問に対し当時岡山市長であった、寺田熊男は次のように答えた。「知事が切角いっていることに初めから反対するものかどうかと思ったし、それにすぐ合併するというのではなかったので反対しなかった」

36年5月2日の知事と7市長との懇談会について地元の山陽新聞は36年5月3日の紙面で7市長の談話を次のように報じている。寺田岡山市長「広域行政の必要性は理屈抜きで現実の問題になっている。汚物処理、工業用水等現在の狭い市町村の枠の中では、財政的に解決できなくなっているの、早急に取り組まなければならない。市民の意志を十分反映できるような体制で構想を進めたい」。高橋倉敷市長「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、工業用水、道路、住宅等を考え合えると、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。いつもいうことだが、計画を押しつけたり、強引に通すことは好ましくない、市民にPRし、理解の上に立って、実現に踏み出したい」。渡辺玉野市助役「玉野市は以前から広域都市の考え方には賛成してきたが、県の構想は方向としても結構だと思う。玉野市としてはこんど百万都市の中で役割を具体的に検討することになるが、県の計画ではレクリエーション地帯になっている。勿論玉野市はそういった面で発展する条件を備えているが、ただそれだけでなく、既成産業に結びついた関連産業の発展、宇野港と岡山地帯との結び付きなどの面も考えていきたい」。中塚児島市長「県から始めて構想をきいたが、結構なことと思う、必要性はわかっていても具体的にどうなるのかというとはっきりしないことも多い。こうした懇談会を開くと、県の考え方もよくわかるので意見の疎通をはかるためにも、機会をとらえてPRすることが必要だ」。滝沢玉島市長「倉敷に隣接する玉島市としては、県が構想を打ち出した当初から大いに関心を持っていた。自治体の意向もさることながら県からリーダーシップを発揮してほしい」。伍賀西大寺市長「岡山を中心とした百万都市の建設には賛成だ。いまだちに合併の線を持ち出すことは問題があると思う。関係市のみならず町村関係者、住民代表などできるだけ広範囲から選ばれた人たちによる協議会を結成、無理をしないように推進するのがよいと思う。」林総社市長「地域発展のため百万都市構想には全面的に賛成である」。

係市町村長との懇談会が行われ、その席で三木は、2年後の統一地方選挙を一応の目途として33カ市町村が合併することが望ましいと述べた。⁽²⁰⁾

県の都市計画課は前述のように33カ市町村を合併する考え方はとつていなかったが、県庁各部課の調整とあわせて水島開発をも担当していた総務部企画調査課では水島開発の進展に伴って背後地整備について研究していた。背後地整備は市町村の行政区域を超えて実施されねばならぬことと、水島開発によって増加する税収は倉敷市のみならず関連する市町村にも均霑させるべきだとの考え方から関連市町村の合併も検討されていた。⁽²¹⁾ 水島開発の進展に伴って県南部が工業化し都市化することを予想し期待して新しい都市作りを構想し、いかに理想的な青写真を描いても、民間の自由取引によって計画地域内の用地が売買され虫喰い状態になると青写真は絵に描いた餅になる。工業用地造成のみならず住宅用地の取得をも目的として県は35年3月に開発公社⁽²²⁾を設立したが、資金面から広範囲にわたる用地の先行取得は困難であっ

(20) 37年4月28日に7市26町村長による岡山県南広域都市建設協議会が発足したが、その席で三木は次のように発言している「昨年の5月町村の会場だったと思うのですが県がそのような意向を持っているからには、県としての合併の目標を示せとおっしゃいましたが、そういうことは皆様方が相談して皆様方できめることだと申し上げたのですがたてとおっしゃいますのでわたくしどもとしては来年の統一選挙の前ということを申し上げた次第です」(第1回岡山県南広域都市建設協議会議事録)

(21) 33年5月から35年7月まで岡山県総務部企画調査課長であった石田九郎は「広域都市計画を具体化するには行政区域が壁になる、総合的行政を行うには行政区域を越えねばならぬ、行きつく所は合併を考えざるを得ないではないかと思うようになった」と筆者に語った。

(22) 財団法人岡山県開発公社は28年に設立された岡山県住宅公社を発展的に改組して35年3月に再発足したものである。県南部の工業化の進展に伴い、背後地における総合都市計画、住宅計画、交通整備計画等解決を要する問題が多く生じた。従来このような開発事業は公共事業として国・県・市町村によって計画実施されてきたが発展のテンポに合わせて開発事業を進めることが困難である。このため新たに公益的実施機関を設立して県と一体となり、公益性を保持しつつ、民間資金の積極的な導入活用により開発事業を効率的に進めるため設立したものである。住宅公社からの継承分295万円に新たに県が3億円出損し3億295万円の基本財産で発足した。(岡山県編、『岡山県政史昭和戦後編』、44年、448～449ページ)

当時岡山県総務部企画調査課長で開発公社設定の事務を担当した石田九郎は公社

た。また各市町村とも企業誘致に熱心であったが、県南広域都市圏内に計画的に工場立地を行なわせるには県と市町村との協議では不充分であった。青写真に従って工業用地、住宅用地、道路用地等を確保しておくには、関係市町村が合併して同一自治体である方がスプロール化の規制が容易であると考えられていた。

設立の経緯について、「三木知事から、県が地域開発をやるには、県の行政だけではやれぬ、もっと積極的にやれる何か方法はないか研究せよと特命を受けた。いろいろ調べてみると民法による法人を作ればよいことがわかったが、民間資金を導入する点で壁に突き当たる。200万円や300万円の基本財産では民間が何億という金は貸してくれない。そのことを知事に話すと知事は『金のことは心配するな、何かよい制度を考えておけ』といわれた。結局住宅公社を改組することになったが、蓋をあけてみたら知事が3億円の予算をつけていた。それは水島の土地を倉敷レイヨンに売った代金だった。」と筆者は語った。