

## 第4章 北九州市の地域開発とソーシャル・キャピタル

### ——地域開発政策から地域公共政策へ——

池田 清

「どの社会状態も、前の時代の社会状態を受けついでのものであって、前の時代の文化や性向や『精神』を継承しているだけでなく、その社会構造や権力分布状態をも継承している。この事実は、それ自体としても非常に興味のあることだ。社会階層の組立ては決して単一の素材でできているものではなく、また一度に鋳上げられたというものでもない。単一の時代精神というようなものは、理論上に造り上げられたもの以外、存在しないのである。ということの意味は第一に、歴史的変遷や状態を説明するには、その中の多くのものがそれ自らの動向と事実上異なった要素の残存によってはじめて解明できる、という事実を考慮しなければならぬということである」(J・A・シュンペーター『帝国主義と社会階級』都留重人訳、岩波書店、1956年、178ページ)

### I. 序章 生活の貧困化と不安

わが国は、世界有数の経済大国であるにもかかわらず、非正規労働など不安定労働者の増大と長時間過密労働、そして社会的階層格差や地域格差が拡大し、全体として生活が貧困化している。貧困化は、次のような生活不安となつてあらわれている。(財)生命保険文化センターがおこなった『平成16年度・生活保障に関する調査』によれば、「現在の暮らし向き」について、「暮らし向きが苦しい」が、1998年の31.1%から2004年には35.9%に増加し、逆に「暮らし向きが楽」は同年の18.7%から13.6%に低下している。2、3年後の「暮らし向き」も、「悪くなる」が同年の32.5%から35.1%に増加している。老後生活に対する不安意識も、「不安感あり」が83.3%、「不安感なし」が12.8%で、「不安感あり」が増加傾向にある。老後生活に対する不安の内容は「公的年金があてにならない」79.2%と最も高く、「日常生活に支障が出る」(46.1%)、「仕事が確保できない」(33.3%)と老後の生活や就労に不安を感じている。また自分の医療費を公的医療保険だけで「まかなえると思う」は30.7%、「まかなえるとは思はない」は63.8%となっている。保険料が「安いと思う」は10.1%、「高いと思う」は78.3%である。このように国民のなかには、公的年金や公的医療に対する信頼感の喪失と就労に対する不安感が顕著になっている。

国民の不安感や信頼の揺らぎの元凶は、90年代以降に顕著になった政府や財界による市場・競争主義が、経済や社会に浸透してきたことにある。国民は、企業のリストラや銀行の中小零細企業に対する貸し渋り、貸し剥がしなどによる倒産、そして失業の増大などから市場システムに対する信頼を喪失しつつある。また脆弱な年金や医療保障制度などから、政治システム(政府)に対する信頼感もなくし、将来に対する明るい展望を抱けなくなっている。そのため消費よりも貯蓄を重視し、不況がより深化する傾向を強めつつある。

政府の「構造改革」の推進者である竹中平蔵は、市場原理主義を次のように述べている。「経済とは『何でもあり』の戦争の世界—それはいま、新しく変わろうとしている。まさに相撲がプロレスになろうとしている』のです。……相撲はルールも細かいものです。ところがプロレスは何でもありの世界です。……殴っても蹴ってもいいし、ときには反則すら認められます。そういう競争になったとき、力士がいきなり勝利を挑んだところで負けるのは当然です。プロレスのルールを覚えて初めて勝利できる。要はそういうことだと思のです」<sup>(1)</sup>。このような公正なルールなき競争社会では、疑心暗鬼が跋扈し、人は人を信頼することが出来ず、経済的、社会的活動を活発に行えなくなる。このことは、耐震偽装事件によってマンション購入が大幅にダウンし、ライブ・ドアの粉飾決算と違法買収疑惑などで、株価が大幅に下落したことをみても明らかである。つまり市場システムや政府に対する不信と、雇用や年金、医療保障、教育費などに対する不安、総じて社会に対する信頼感の欠如が、社会を閉塞させ日本経済を停滞させる大きな要因になっているのだ。その最悪の事態が、経済苦などを要因とした3万数千人に及ぶ自殺者である。パットナムは、「信頼、互酬性の規範、市民参加のネットワークを包括したもの」をソーシャル・キャピタルと規定したが、人々の不安や不信の根源にソーシャル・キャピタルの減退という事態があるのではないか。本稿は、閉塞状況にある日本社会と経済の典型的な地域として北九州市を取り上げ、この地域の経済、政治、社会システムとソーシャル・キャピタルとの関係を歴史的に検証し、今後の都市政策の課題を明らかにしたい。

注

(1) 竹中平蔵・櫻井よしこ『立ち上がれ・日本—力強い国家を創る戦略』PHP 研究所、2001年、121ページ

## II. 社会システムとソーシャル・キャピタル

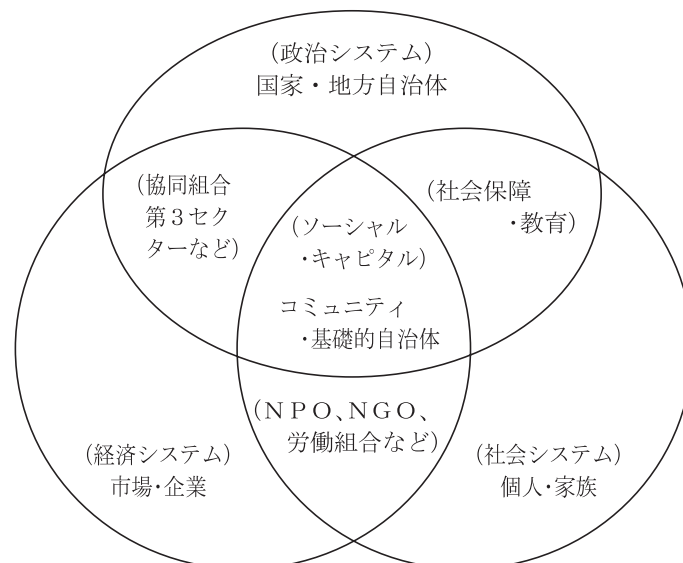
K・E ボールディングによれば、人間社会はすべてのシステムの中で最も複雑なもので、生物システムとのアナロジーで考察するのに細心の注意が必要であるが、遺伝型という概念を社会システムの分析に応用している。生物システムにおける遺伝型というのは、受精卵に含まれる遺伝的コードで、生きた動物の成長や発達を組織する。一方、社会システムにおける遺伝型とは、社会組織および役割構造の発展過程を創造するような力をもつ関係である。社会組織および役割構造には、統合（共同）関係、脅迫（強制）関係、交換関係があるが、これらの発展過程を創造する力は、人間の学習、知識、コミュニケーション、情報のフローなどである<sup>(1)</sup>。

人間は、さまざまな体験と試行錯誤など学習を経験する過程で、当初は統合（共同）関係を主たる社会関係を形成し、その後、支配（強制）関係、さらに交換関係を社会関係に取り込むことで社会を分化、発展させていった。統合（共同）関係は社会システムとして、脅迫（強制）関係は政治システムとして、交換関係が経済システムとして、それぞれの役割を創造しながら社会構造を形成している。これら三つのシステムは、社会を構成する基本的単位であり、互いに関連し相互に作用しあいながらダイナミックな運動を続けている。

図1のように社会システムは、統合（共同）を主たる運営原理とする家族やコミュニティ、教会、学校、新聞、ラジオ、テレビなど「情報圏」に関係する。人間は、家族やコミュニティなどの「情報圏」で育てられることで、人を愛し信頼することや、共同精神、倫理的精神を発達させてきた。政治システムは、支配・強制を行なう組織と最も深い関係を有する。政治システムは、防衛、警察、裁判という強制装置だけでなく、強制徴収した税を物質的基盤として社会の構成員の生活を保障することで社会の秩序を維持する領域で、国家や地方自治体によって担われる。強制・服従関係は、民主主義社会では憲法、選挙、議会などのような政治的機構によって正当化されている。つまり政治システムは、脅迫（強制）関係だけでなく国家による税徴収と国民に対するサービスの提供などの交換関係や、権力の正当性などの統合（共同）関係の要素を有している。経済システムは、主として交換関係、特に商品交換を通して組織され、希少資源の配分や生産、消費、分配をおこなう。株式会社や株式市場、外国為替市場、金融機関などの金融システムや行財政システムのもと、企業、家計、そして最大の経済組織である国家が、市場経済の主体となって運営されている。経済システムの背後には、法的秩序に含まれる支配（強制）関係が存在し、財産に対する正当な保護や契約の履行がなければ、経済システムは複雑なものに発達できない。また経済システムは、統合（共同）関係に大きく依存している。たとえば高度の信頼や誠実がなければ、銀行、クレジット・カードのような複雑な金融制度は発展することはできない<sup>(2)</sup>。

一方、パットナムは、「信頼、互酬性の規範、市民参加のネットワークを包括したもの」をソーシャル・キャピタルと規定した<sup>(3)</sup>。ソーシャル・キャピタルにとって特に重要な概念は、人々の信頼関係である。人々の信頼関係は、成熟した自治と文化、充実した社会保障や教育という基盤の上に形成されソーシャル・キャピタルを豊かにする。なぜなら市場経済の進行とともに、家族やコミュニティの中で培われてきた信頼や共同精神が脆弱化するため、それらに代わって自治体や国が社会保障や教育を充実させないと、人々の信頼関係が崩壊し経済活動も活発に行えず、政治システムも不安定化するからである。とすれば社会システムは、ソーシャル・キャピタルを共通の基盤として、狭義の社会システムと政治システム、経済システムが相互に関係しているものとして把握で

図1 社会システムとソーシャル・キャピタル



きる。「ある国の統合（共同）関係が、家族や小さな私的な集団の範囲を越えて、相互性、誠実、共同精神の観念を発展させ得ずして、その国の経済を発展させることはできない」<sup>(4)</sup>と言われるように、社会システムの中で培われてきた信頼、協力（共同）は、政治システムや経済システムを安定的に発展させる上で不可欠の要素である。たとえば政治システムは、権力の正当性など国民の権力に対する信頼性獲得を不可欠としているし、経済システムは銀行、クレジット・カードのような複雑な金融制度に不可欠の高度の信頼や誠実を必要とする。また地域公共政策によりソーシャル・キャピタルを充実させ、社会の信頼や協力、創造力を高めることが出来れば、経済の発展や社会と民主主義政体の安定を図ることができるであろう。

パットナムによれば、ソーシャル・キャピタルは、市民の自発的な社会参加、公的問題への積極的参加など都市に蓄積された自治的伝統によって形成され、社会制度のパフォーマンスや経済パフォーマンスに影響を与える。いいかえれば、市民は自発的な社会参加や公的問題への積極的参加により人と人との多様なコミュニケーションをもつことで、自分の潜在能力を高める。また社会的信頼関係などソーシャル・キャピタルを充実させることで、さらなる潜在能力を開発し、都市産業や都市生活、文化などを創造していくのである。このことは、ソーシャル・キャピタルという概念が、すぐれて都市の自治と深くかかわっていることを示唆している。

本稿は、近代以降の北九州市の地域開発がこの地域を急成長させたが、同時にソーシャル・キャピタルを減退させたのではないか。そのことが、近年の社会や経済の知識・情報化にともなって必要とされる市民の自発性や創造性、そして都市の自治を脆弱化させてきたのではないか、という問題を検証する。北九州市は、国家の「富国強兵・殖産興業」という目標を実現するために、1901年に官営八幡製鉄所が設立され、戦争と軍需景気によって急速に成長してきた都市である。さらに、戦後は「富国」すなわち経済成長を目的として、1950年の国土総合開発法にもとづき「北九州特定地域総合開発計画」が立てられ、近代的な生産地帯として開発強化されてきた。その後、世界でも例を見ない5市合併（1963年）や、1980年代後半ごろから道路、都市計画、港湾、空港整備など大規模開発と小倉一極集中の都市政策が推進されてきた。にもかかわらず人口減少や高齢化、中小零細企業の倒産、失業、そしてコミュニティの衰退など経済や社会は停滞し閉塞している。その理由は、北九州市の地域開発政策が、産業基盤を優先した物的インフラストラクチャー整備を重視するあまり、社会的信頼関係（ソーシャル・キャピタル）を育む家族やコミュニティ（地域共同体）を衰退させ、ひとり一人の潜在能力の基盤となる社会保障や教育、住民自治を軽視したのではないか。そのことが、成熟社会や知識社会に適応できず地域を衰退させている。それゆえ21世紀の北九州市が重視しなければならないのは、社会的信頼関係を育む社会保障や教育の充実と、ひとり一人の潜在能力を拡大させる地域公共政策であろう。つまり従来型の地域開発政策から自治と「生活の質」を重視する地域公共政策への転換が求められているのである。

そこで本稿は、北九州市の戦前から現在までの地域開発とソーシャル・キャピタルの検証を行う。北九州市の地域開発は3つに時期に区分される。第1期は、八幡製鉄所が操業した1901年から戦争と軍需経済によって急成長した戦前の時期である。第2期は、1950年の国土総合開発法にもとづき指定された北九州総合開発計画と、その後の5市合併（1963年）から谷伍平市長による

市政の時期である。第3期は、1980年代後半からの大規模開発と小倉一極集中の都市政策を展開した、末吉興一市長による「ルネッサンス計画」の時期である。以下、順に検証する。

注

- (1) K・E ボールディング『科学としての経済学』清水幾太郎訳、日本経済新聞社、1971年、16-25ページ
- (2) K・E ボールディング『科学としての経済学』清水幾太郎訳、日本経済新聞社、1971年、19-28ページ
- (3) D. バットナム『哲学する民主主義—伝統と改革の市民的構造—』河田潤一訳、NTT出版、2001年
- (4) K・E ボールディング『科学としての経済学』清水幾太郎訳、日本経済新聞社、1971年、19-28ページ

### Ⅲ. 戦前の北九州市の地域開発

北九州市は、日清、日露戦争、第一次世界大戦を経る中で、日本の大陸侵略とともに急速に発展してきた都市である。まず門司市が大陸貿易の国際港として明治32年に、小倉市が軍隊と兵器廠によって明治33年に誕生する。さらに八幡市が八幡製鉄所によって大正6年に、その関連企業の発展によって戸畑市が大正13年に、筑豊炭田の積み出し港として若松市が大正13年に市制を布いている。北九州5市の人口は、表1のように明治22年（1889年）から昭和10年（1935年）に至

表1 北九州地域の人口推移（人）

年次 \ 地域	戸畑	八幡	門司	小倉	若松
明治22年	1,875	1,229	3,060	15,072	2,764
27	2,043	1,286	10,078	14,004	4,550
37	4,409	11,712	38,485	34,083	19,848
大正3年	10,372	46,236	74,520	37,702	36,915
昭和10年	69,464	208,624	121,989	112,495	73,884

（資料）「北九州史 産業経済Ⅰ」平成3年版より作成

表2 北九州市の産業別戸数の推移

年次	現住戸数	農業		鉱業		工業	
		計	比率	計	比率	計	比率
明治26年	23,430	11,786	50.3%			1,899	8.1%
37	43,285	13,230	30.6%			2,638	6.1%
大正3年	77,955	12,323	15.8%			11,550	14.8%
昭和10年	148,346	13,096	8.8%	9,512	6.4%	53,750	36.2%

年次	現住戸数	商業		漁業	雑業	
		計	比率	計	計	比率
明治26年	23,430	4,287	18.3%	1,290	4,168	17.8%
37	43,285	9,767	22.6%	1,591	16,059	37.1%
大正3年	77,955	19,715	25.3%	2,083	32,284	41.4%
昭和10年	148,346	43,340	29.2%	4,153	24,495	16.5%

（資料）「北九州市史 産業経済Ⅰ」平成3年版より作成

る46年間で、門司が3,060人から121,989人に、小倉は15,072人から112,989人、戸畑は1,875人から69,464人、八幡は1,229人から208,624人、若松は2,764人から73,884人と、合計24,000人から586,456人へと約24倍に増加している。また工業化も全国に比べ急速である。表2のように、明治26年には農業と非農業の戸数はほぼ同じであったが、日清戦争後の明治37年には農家が30%にまで減少する。この時期の全国農家が2/3を占めていたことをみれば、いかにこの地域が工業化、商業化が進んでいたかが推察できる<sup>(1)</sup>。

もともと北九州5市（門司、小倉、戸畑、八幡、若松）は、玄界灘、周防灘に面し漁業や農業が盛んな地域であった。また豊前（門司、小倉）と筑前（戸畑、八幡、若松）は、異なる方言で話していたように、それぞれ固有の文化を有していた。しかし、明治政府は、「富国強兵・殖産興業」によって欧米に伍する近代国家建設を急務とし、特に日清戦争を契機に兵器素材、労働手段素材である鉄の生産の確保の必要に迫られ、その基盤となる製鉄所建設は必須の課題となっていた。近代的な製鉄所が、北九州の八幡村に建設されたのは、大陸とのアクセスが容易であり、背後地に筑豊炭田と石灰石などの資源を有し、港湾など海陸要所に位置しているという好立地な条件に適合していたからにはほかならない。北九州市の工業化、都市化は、八幡製鉄所操業以降、急速に進んでいく。

八幡村の土地買収は、およそ次のような経過であった。政府が、明治29年の予算案で八幡村を敷地とする製鉄所創立費6百万円の見積もりを立て、当時、約200戸、1,200人の農民が暮らす八幡村に土地買収の工作がすすめられる。特に地元の岡田郡長、芳賀八幡村長、そして政治家らが、地域繁栄のために製鉄所が必要との話を農民に持ち込むが、当初、農民は土地売却に反対していた。それは次のような言葉にも表れている。「われわれは祖先伝来の農家だ。それで結構なんだ。いやそれが何よりも良いのだ。この土地が、もしも工業地となり、ヨソモノがたくさん入りこめば、金銭の融通がはげしくなろう。そうなったら祖先から貰うた財産はみんな消えてなくなる。あの土地が相場の半分で取上げられ、それで貰うカネなどは子供を怠けさすだけのことだ。耕すに土地なく、住むに家なき、非常な悲境に陥ることはきまっている」<sup>(2)</sup>。ここに表明されているのは、国家による地域開発が、農村的共同体における人と人との信頼関係を切り裂き、ソーシャル・キャピタルを駆逐していくことに対する危惧である。つまり農民は、先祖伝来の土地が市場化されれば、農民の心も失われることを直感的に見抜いていたのである。だが官僚や政治家の巧みな懐柔と画策によって「政府は、約30万坪もの広大な土地を時価の半額で半ば強制的に買収することに成功する。さらに2万坪もの土地を農民から無代供出させている。当時の八幡村の耕地面積の約30%余りに達する広大な土地であった。収容土地代金は、1坪当り農地は50銭、畑27銭、原野13銭、宅地60銭であった」<sup>(3)</sup>。

大製鉄所建設が始まると、周辺から農村出身の建設労働者が「千人小屋」に収容され、最盛期には2～3千人にも達した。さらに昭和11年の職工および家族の合計は9万5千人に達し、そのときの八幡市の人口の45%を超える。その他にも約1万1千人の職夫がいたので八幡市の人口の大半を製鉄所関連で占めたのであった<sup>(4)</sup>。以上のことから明らかなように、北九州工業地帯の形成は、労働市場を創出し農村人口を吸収し、やがて都市における新たな農産物市場の拡大を誘い出

すことによって、農業生産と農業構造の改革の契機になるというよりも、むしろ農業の存立基盤である農地そのものが激しい速度と規模で収奪され、労働力基盤も崩壊させ農業衰退の契機になった<sup>(5)</sup>。その後、八幡製鉄所は民間製鉄5社と合併し、1934年に日本製鉄株式会社法によって日本製鉄株式会社が設立され、同企業に官営製鉄所の土地資産が引き継がれることになる。現在の新日本製鉄KK（旧八幡製鉄所）の社有地1,684haは、市全域に占める面積は3.5%に及んでいる。さらに同社有地は、同社が集中的に立地する旧八幡市（八幡東区）の面積3,636haの46%を、旧戸畑市（戸畑区）の面積1,616haを合計した5,302haの32%も占める。さらに新日本製鉄の社有地1,684haは、旧八幡市（八幡東区）と旧戸畑市（戸畑区）における固定資産税の課税対象となる土地（公用地、公衆道路、学校用地など固定資産税の課税対象にならない土地を除く）の面積2,932haの57%と広大な地域に及んでいる。

また地域から聳立した官営製鉄所は、北九州地域経済を奇形的に発展させたことは、次の記述からも推察できる。「官営製鉄所の設置に始まる八幡製鉄所の歴史は、日本鉄鋼業の基礎を築いた点では極めて大きな意義を持つものであったが、地元北九州の地域経済との関連から見ると、必ずしも肯定的な側面ばかりでない」。なぜなら「官営製鉄所が《淋しい農漁村》に設置されたことは、製鉄関連産業の発展条件を厳しくすることで、北九州工業地帯のその後の発展を特異な形に導いた。……生産工程に必要とされる資材は、コークスにせよ耐火煉瓦にせよ基本的に自給を原則としたので、製鉄事業に起因する需要を基盤とする関連産業の発展は著しく制限された。開設早々の外注コークスの品質不良の例に見られるように、地元の経済的・技術的水準が近代的大製鉄所を支えるに十分なものでなかった以上やむを得ぬことではあったが、製鉄所が呼び水となって地元の産業の裾野が広がる方向とは逆に、地域経済との有機的結合の薄いままに製鉄所自体が拡大する傾向をたどった。北九州工業地帯が、金属工業に大きく傾斜して、金属を加工する機械工業の発達が相対的に遅れた原因も一つはこういうところにあった」<sup>(6)</sup>。つまり北九州工業地域は、軍事上の要請による国家資本が、鉄と石炭の結合した素材生産部門に特化した産業に大規模に投入され、関連する諸企業も従属的な性格のものが多く、軽工業の発展のうえに自生的に金属機械工業を展開していなかったため、一般的生産の「低位性」は覆うべくもなかったのである。さらに資本が中央の巨大資本であったため、北九州市は単なる現場に過ぎず、鉄と石炭と消費手段との不均衡、鉄鋼業と機械工業との不均衡のもとでの素材供給基地という性格を持たざるを得なかった<sup>(7)</sup>。

以上を概括すれば、当時、北九州5市（門司、小倉、戸畑、八幡、若松）が、周辺的存在であったにもかかわらず急激な成長をなしえたのは、原材料又は素材の供給地として国内における「植民地」として開発が行われたからに他ならない。そして国家資本と軍の要請によってつくられた八幡製鉄所は、それ以後の北九州地域の都市と産業の性格を決定づける。つまり戦前における北九州市は、住民が自分たちの生活を豊かにするために都市をつくったというよりも、国家による大陸侵略と植民地支配のための軍事都市として、八幡製鉄所、三菱化成、小倉陸軍工廠などの重化学工業都市として、アジアとの貿易都市としてつくられたのであった。

## 注

- (1) 北九州市『北九州市史・産業経済Ⅰ』1991年、8-9 ページ
- (2) 一柳正樹『官宮八幡製鉄所物語・上巻』1958年
- (3) 一柳正樹『官宮八幡製鉄所物語・上巻』1958年
- (4) 北九州市『北九州市史・近代現代、産業経済Ⅱ』1992年、308 ページ
- (5) 北九州市『北九州市史・近代現代、産業経済Ⅱ』1992年、815 ページ
- (6) 北九州市『北九州市史・近代現代、産業経済Ⅱ』1992年、308-309 ページ
- (7) 北九州市『北九州市史・近代現代、産業経済Ⅱ』1992年、811-813 ページ

## IV. 5市合併の背景と目的

### 1. 北九州総合開発計画と5市合併

戦後の北九州特定地域開発計画（1951年指定）と5市合併（1963年）は、密接な関係をもって進められてきた。北九州特定地域開発計画は、戦時期における北九州諸都市が軍需産業の基地として、国防上と生産増強の見地から企てられた国土計画に源流をもっている。一方、5市合併は、戦時期の北九州諸都市の合併政策にその源流を有している。北九州の5市合併は、明治、大正時代から県や5市のなかで話題になっていたが、政府が本格的に取り組み始めたのは昭和11年ごろからである。県議会は、「5市が交通の要衝を占め、産業経済上、軍事上極めて重要な地位を占め、この工業地域の飛躍的發展を図るには、洞海湾の大修築、工業用水の統制、交通の改善などが必要で、そのためには各都市の対立の弊を除去し、合併によって一体となった強力なる団体が求められる」との「5市合併に関する意見書」を議決している。政府も、軍需産業の基地として、国防上と生産増強の見地から北九州諸都市の合併問題を真剣に考慮するに至り、特に内務省は北九州都市について特別市政問題を積極的に考えていた。だがこの構想は、戦争状態の悪化によって一旦消滅するが、戦後の国土総合開発法の施行にともない、特定地域に指定された北九州の総合開発計画に生かされてくる。

1950年に国土総合開発法が施行され、北九州の政財界リーダーの強力な働きかけによって1951年に北九州が特定地域に指定される。地域指定においては、「杉本勝次福岡県知事が『総合開発には行政機構を一本化した方がずっとやりよい』（「新九州」1951年8月8日）と述べたことから明らかのように、戦後の北九州総合開発計画と5市合併は密接な関係を有していた<sup>(1)</sup>。北九州総合開発計画は、1963年を最終完了年度とする10ヶ年計画で、総事業費1千57億円余りに及ぶものであった。それは、北九州工業地帯全体を対象としており、その産業基盤の補強のために必要な広範な事業を内容としていた。道路、港湾、鉄道、用水、その他都市計画事業などに及ぶ大規模計画で、北九州全域にわたる広域事業であった。地元は、この特定の地域開発指定を受けるため、一体となって運動をし、これらの事業の推進・進捗にともない必然的に北九州の一体感がつよめられ5市合併への下地をつくっていく<sup>(2)</sup>。地域指定は、国が重点的にその地域の開発に国力を注ぐ意思を表明したものであるが、国の総合開発計画で指定されている特定地域は、未開発の辺境的地域



でエネルギー資源の開発のため、水力発電に重点をおく地域が大部分であった。それに対し指定された北九州地域は、特定地域中、唯一の都市地域であった<sup>(3)</sup>。

5市合併で注目すべきは八幡製鉄所の動向である。「官営八幡製鉄所は、町制施行以後一貫して社員を八幡町議会に議員として送り出し行政に影響を与えてきた。市会議長（大正6年市政施行）は、もとより戦後の1947年に市長に当選している。特に1959年に八幡市長となった大坪純（元製鉄所社宅掛長）は、五市合併推進に大きな役割を果たす」<sup>(4)</sup>。1955年2月に開催された五市の市長会において大坪八幡市長の提案により合併問題が論議され、五市の市長間の原則的同意が得られた。これにともない鶴崎知事の合併推進の抱負の意見も発表される。6月に五市の市長、議長、商工会議所会頭によって『北九州総合開発振興促進協議会』が発足し、合併問題は総合開発の促進と表裏して推進される。「北九州総合開発促進協議会を設置し、合併への動きの実質的な中心となったのは、地元におけるトップリーダー（5市の市長、議長、商工会議所会頭）がつくっていた連合組織《八日会》であった。この《八日会》の結成は、北九州地域経済の活性化を図るべく、商工会議所からの働きかけで実現したものであり、その背後に地元産業界の意向があった。八幡製鉄所など大企業の影響下にある地元産業界—商工会議所の系列と、地元自治体の執行部と議会のトップリーダーとの結合が、北九州総合開発促進協議会を結成し合併運動の基盤となったのである<sup>(5)</sup>。ただし「合併への動きは百万市民の全体のなかでは一部にすぎず、その多くは経済界リーダーや企業内グループ、ならびに婦人会や青年団、地域住民組織などの伝統的地縁集団であって、自立的集団によるものは極めて少なかった」<sup>(6)</sup>ことも5市合併の特徴として注目すべきである。

つまり八幡製鉄所は、地元産業界や市議会や自治体執行部、そして伝統的地縁集団などに絶大な影響力をもち、地域全体が企業城下町的な様相を呈する。八幡製鉄所がいかに地域で大きな存在であったかは、次の記述からもうかがわれる。1950～60年代の北九州では「男なら八幡製鉄に入れ（製鉄所は高熱と重筋肉労働の職場として知られ、それだけ頑丈な体格が要求される）……事務員の試験を受け、それに落ちたら作業員の試験を受けるか、他の企業を狙うか……進学組は九州大学に入学するのが最高の名誉で、就職組は八幡製鉄の事務員になるのが最高の名誉」<sup>(7)</sup>であった。

八幡製鉄所は、広大な敷地を有する社宅を地域に張り巡らし、社宅と事業所を中心に「ムラ」を形成した。企業コミュニティーにおいては「責任の体系」にもとづき、企業官僚制が現場の末端まで貫徹される。そこでは「職業生活の目標が昇進におかれ」ており、競争的昇進制度が労務統括機構の中心となっていて、「昇進コミュニティー」とも呼ばれる<sup>(8)</sup>。会社での地位によって社宅もランク付けされている。さらに「1960年代以降、新鋭製鉄所の建設を基軸とする設備の近代化・大型化に伴って」製鉄所における外注・下請化が進められ昇進コミュニティの階層化がすすむ。「下請化率は鉄鋼大手5社の新鋭製鉄所では57.1%となり、下請企業の労働条件は本工と比べて歴然とした格差があり、3K職場で低賃金による長時間労働のもとにおかれている。基準内賃金が本工に比べて6～7割と低いため時間外労働によって補填し、月間50～60時間も長く働いても、なお絶対額では本工の8～9割にとどまっている<sup>(9)</sup>。

勤続20年の38歳の電気整備工は嘆いている。「職場でハラを割って話すことのできる相手が居ないということほど、不幸なことはありませんよ。……自分としては、作業長に睨まれて業績給の

評価点数を下げられたり、危険な作業にまわされたりするのもつらいけれども、告げ口されたことが情けなかった。便所のウジ虫みたいに、自分だけが這い上がろうと思って、他人を踏台にひしめきあうのがいまの職場です。昔なら、どうせ職工は出世に縁がないと思って、むしろ弱い者同士が助け合いかばいあったんですがね。……このごろでは努力次第で係長クラスにまでたどりつける道がひらかれています。これはやっぱり、いいことなんでしょうね。……だけどそのために人間関係がズタズタに裂かれて……ハラを割って話せなくなったことはたしかです。それに、自分が出世コースに乗るためには、ただ作業長の気に入られるだけではなく、労働運動めいたことは決してしません、右派の幹部を信頼します、左がかったやつとはつきあいません、というふうに忠誠をちかわなければならぬんです」<sup>(10)</sup>。以上のように八幡製鉄所は、1960年代前後から職場の競争と差別による分断支配と、5市合併による地域の分断支配という2つの戦略によって利益を拡大しようとしたのである。後者の地域分断支配は、インナーシティ問題など地域格差となって現れるが、これはVIで検証したい。

## 2. 5市合併の背景

5市合併の背景には、北九州工業地帯全体の斜陽化がある。戦前の北九州工業地帯は、主に戦争と軍需景気によって中国やアジアとの貿易を活発に行い、それに支えられて製鉄産業が発展した。しかし戦後は、日本経済が大陸貿易よりも対米貿易に依存し、原燃料を石炭から石油に依存するようになったこと、とくに北九州工業地帯は用地、用水が不足し、耐久消費財など消費地立地に適さないなどの諸要因がかさなったため、1960年代以降の技術革新投資を北九州でうけいれることはできず太平洋ベルト地帯に投資が集中した。たとえば鉄鋼などの産業も、戦後は消費地立地政策や技術革新投資を重視し、八幡製鉄所の鉄鋼合理化計画では、第一次合理化（1951年から1955年）が、1950年の朝鮮戦争における特需によって、荒廃した老朽設備の更新・近代化が図られ、第二次合理化（1956年から1965年）では、国際競争力強化のために新鋭の一貫製鉄所建設を含む鉄鋼一貫設備の強化に乗り出し1956年の堺製鉄所の火入れ、1959年に戸畑製造所高炉の火入れが行わ

表3 北九州市の工業の従業者と出荷額推移

単位・億円、人

	1960	1965	1970	1980	1990	1998
市内従業者	120953	129605	127520	95150	83238	69003
八幡製鉄従業者	37326	37705	27624	17202	10472	8010 (1997年度)
出荷額	4135	5390	9884	25544	24023	20607
日雇求職者	144939	17908	12284	5979	1935	1124
有効求人倍率		0.21	0.53	0.33	0.74	(2000年度) 0.61
失業率		3.7	3.1	5.0	5.4	(2000年度) 5.3
生活保護率	27.18	60.12	44.70	46.26	21.90	13.23

(資料) 北九州市「北九州市統計年鑑」「工業統計調査」、「国勢調査」失業率は「国政調査」、有効求人倍率＝有効求人／有効求職「日雇」とは、日々の仕事に日々紹介されるもの及び1か月未満の雇用期間を定め紹介される仕事をいう。

れた。第三次合理化（1966年から1980年）は、1968年に千葉の君津へ、1970年に富士製鉄所と合併、1972年に大分へというように、各地の地域開発計画に対応しながら設備や技術の革新と製鉄コンビナートの形成、消費地立地などを急速に推進していった。他の企業、たとえば三菱化成が四日市に、住友金属小倉が和歌山へ、東洋陶器、黒崎窯業、安川電気なども同様であった。

その結果、北九州工業地帯は、新産業の展開をみないだけではなく、旧来の北九州工業地域の石炭産業の不振、製鉄産業の投資停滞とその関連産業の不振となってあらわれている。このために表3のように、65年の有効求人倍率は0.21で、失業率3.7%、生活保護率も60.12%ミリで全国水準と比較しても異常に高くなっている。市内の工業従業者も、60年の120,953人から98年の69,003人へと大幅に減少している。中でも八幡製鉄所従業者は、同年の37,326人から8,010人へと落ち込んでいる。

### 3. 5市合併と新市建設計画・行財政改革

5市合併のねらいは、「北九州市建設計画書」（昭和38年）の根幹事業のなかにあらわれている。根幹事業の総事業費は、1963年度から10年間で2,042億円、そのうちの62%が産業基盤の整備（臨海工業用地19%、ダム工業用水10%、港湾整備19%、道路12%など）であるのに対し、生活環境の改善が38%（宅地造成と住宅建設8%、上下水道13%、衛生清掃・福祉施設の整備1%、公園2%など）に過ぎなかった。63年度からの5年間は、総事業費808億円でそのうちの65%が臨海工業用地や港湾整備、ダム工業用水などの産業基盤で、生活環境の改善は34%であった<sup>(11)</sup>。つまり公共投資を産業基盤（港湾、臨海工業用地、道路）に集中させ（先行投資）→民間重化学工業資本の体質改善と誘致を図り→関連工業（大都市型耐久消費財生産工業等）を導入し→都市化を進行させ→商業資本の導入→近郊農村の農業改善→財政収入の増大→生活基盤への投資（住民福祉の向上）というシナリオであった。5市合併は、合併による行財政力の集中と産業基盤の再編成を目的としていた。大都市としての政治・行財政力による大型公共投資によって、八幡製鉄所をはじめとする北九州の大企業の「合理化」投資を援助し、それに依存する地方資本の救済を図ろうとしたのである。公共投資の財源は、政令指定都市移行に伴う償却資産税の確保と、国庫支出金や地方債への依存、そして市職員の人件費や市民の生活保護費、失対事業費の削減などによってまかなわれた。このことを合併前後期の北九州市の財政を分析することで明らかにしよう。

合併前の旧5市は、福岡県20市91町村のなかで苅田町と並び地方交付税の不交付団体で健全な財政状態であった。表4のように、1961年度の市税は歳入全体の48.5%を占め、地方債や国庫支出金など依存財源は21%に過ぎなかった。だが合併後の1965年度は、政令指定都市移行に伴う大規模償却資産税の収入により固定資産税は34億円（61年度）から64億円（65年度）に倍増しているが、鉄鋼、石炭の二大産業の不振によって法人市民税が11.3億円（61年度）から11.7億円（65年度）と停滞し、市税は43%に割合を低下させている。国庫支出金、地方債も32%と比重を増している。一方、歳出では、人件費の構成割合は29.3%から29.8%に微増し、扶助費も16億円（11.1%）から65億円（22.4%）に、失対事業費も16億円（5.3%）にまで高まっている。扶助費の急増は、政令指定都市への移行にともない、県から福祉関係の事務や権限の委譲にともなう経費

表 4 北九州市の歳入（単位・百万円・％）

	1961年	構成比	1965年	構成比	1970年	構成比	1980年	構成比
市 税	7,669	50.3	12,287	43.3	21,105	29.5	94,457	28.4
個人市民税	1,177	7.7	2,490	8.8	4,206	5.9	24,148	7.3
法人市民税	1,136	7.5	1,168	4.1	2,988	4.2	15,257	4.6
固定資産税	3,428	22.5	6,437	22.7	9,505	13.3	35,371	10.6
地方交付税	4	0.0	1,898	6.7	10,985	15.4	43,838	13.2
国庫支出金	2,365	15.5	7,687	27.1	16,017	22.4	79,409	23.9
地 方 債	833	5.5	1,447	5.1	5,298	7.4	39,218	11.8
そ の 他	4,361	28.6	5,053	17.8	18,017	25.2	75,475	22.7
合 計	15,232	100.0	28,372	100.0	71,422	100.0	332,397	100.0

	1990年	構成比	2000年	構成比	2003年	構成比
市 税	144,276	33.5	159,642	26.2	150,246	28.0
個人市民税	38,396	8.9	37,180	6.1	34,466	6.4
法人市民税	21,530	5.0	12,954	2.1	11,111	2.1
固定資産税	58,770	13.7	79,287	13.0	76,190	14.2
地方交付税	84,906	19.7	92,818	15.2	77,027	14.4
国庫支出金	60,193	14.0	84,658	13.9	78,986	14.7
地 方 債	24,413	5.7	114,105	18.7	73,061	13.6
そ の 他	116,319	27.0	158,270	26.0	156,394	29.2
合 計	430,107	100.0	609,493	100.0	535,714	100.0

（資料）1961年度は自治省「北九州市行財政 調査報告書」  
 1965, 1970, 1980年度は福岡県地方課「市町村決算の概要」  
 1990, 2000, 2003年度は福岡県地方課「市町村財政の概要」より作成

の増大によっている。一方、普通建設事業費は37億円（25.7％）から51億円（17.7％）にまで比重を下げている。歳出増と歳入停滞のため、一般会計実質収支は1963年度、64年度が12億円の赤字、65年度8億円の赤字、66年度5億円の赤字を出し、さらに病院や交通など公営企業会計の赤字も増大した。

以上のように市の財政構造が変化したのは、5市合併が、世界でも例を見ない5市の対等合併によって誕生した経緯から、急激な行政変化を緩和するため、5区（旧5市）が異なった行政水準を維持したままで、合併後の5年間は各区の自主財源を旧市時代と同様に各区で使うという「タッチゾーン」という措置がとられ、財政運営に大きな制約を課せられたことがある。さらに旧市の行政機構が区の行政に組織されたことで、本庁と区の二重行政、各区機構の不均衡等が存続した。しかし根本的な要因は、政府が、合併に伴って生じる膨大な財政需要に応じた地方交付税の補填などの十分な財政措置を講じなかったことにある。職員数も従来のものでかつ188人も大量の市議員をかかえ、幹部人事も旧市ごとに固定され市長権限が制約されていた。それゆえ行政組織、事務量に見合う適正な配置人員の定数管理、職員配置が求められた。

当時の市長・吉田法晴は、合併後の増大する行政需要を満たすため国の援助が必要と財政局長を自治省から招いている。自治省は、北九州市の財政が、「大阪市、名古屋市、京都市、横浜市、神戸市と比較して、人件費、生活保護など扶助費や失対事業費等の構成比率が大きく、それに対して普通建設事業費が低率である」と指摘し、「人件費・扶助費の削減・抑制と普通建設事業費の財源

捻出が必要」との『北九州市行財政調査報告書』（1965年）を打ち出す。そしてこれ以後の北九州市の行財政運営は、基本的にはこの「報告書」の趣旨に従って運営され、吉田法晴市政下の「北九州市長期総合計画」（1965年）、谷伍平市政のもとでの「北九州市基本構想」（1974年）、末吉市政下の「ルネッサンス構想」（1988年）に引き継がれていく。

以上、北九州市特定地域総合開発計画とその後の5市合併は、八幡製鉄所をはじめとする地元産業界の要請にこたえた地域開発政策であった。またその後、北九州市という地方自治体が、中央省庁から多数の天下り人事（2002年度は、助役以下11人に達している）を行っていることにみられるように、国家官僚制の枠組に取り込まれ、自らも地方自治、とくに住民自治と乖離し地域から聳立した大都市官僚制を形成していくのである。

北九州の工業は、農村から分離した加工業ないし都市需要にこたえる消費財工業を軸として自生的に展開したものではない。当初から大型の重化学工業として多分に軍事的な国家の政治・経済的必要にもとづいて生産配置され、地域市場の発展とは無関係に立地し成長した。基幹大企業はその関連・補助部門さえ地元で育成することなく、他の先進工業地域に依存するか、自社企業内でこれをまかなった。そのため基幹大企業は終始、原素材提供基地的性格をかええず、中小の加工・消費財工業も育たなかった<sup>(12)</sup>。筑豊の石炭産業と八幡製鉄所、三菱化学など一部大企業に依存した経済構造は、ひとたび石炭産業の衰退と鉄鋼、化学産業などの撤退がはじまれば、地域経済の疲弊による高い失業率と生活保護率、住宅や消費財の貧困をもたらし、それに関連する産業や文化が未成熟のために次なる発展性が展望できなくなる。このような構造から脱却するには、住民の生活基盤と地域産業の確立のために、住宅や消費財産業の発展、下請け中小企業の自立や加工組み立て型産業による地域内経済循環、そして福祉や教育、医療など「生活の質」を重視した政策を展開することが課題であった。にもかかわらず5市合併以後も、外需依存の大企業（八幡製鉄所、三菱化学、三菱セメント、小野田セメント、旭硝子、黒崎窯業、九州電力発電所）の成長のための地域開発政策（道路、港湾、用地、用水など都市構造の改革）が引き続き行われたため、現在のような地域経済と市民の暮らしの閉塞状況が続いているのである。次に国鉄官僚出身の谷市政の「中期計画」と建設省官僚出身の末吉市政の「ルネッサンス計画」を検証しよう。

#### 注

- (1) 徳本正彦『北九州市成立過程の研究——合併論・合併運動を中心として——』九州大学出版会、1991年、289ページ
- (2) 北九州市『北九州市史・北九州5市合併以後』1983年、44ページ
- (3) 八幡市役所『八幡市史統編』1959年、314ページ
- (4) 新日本製鉄株式会社八幡製鉄所『八幡製鉄所80年史、部門史、下巻』1980年、608ページ
- (5) 徳本正彦『北九州市成立過程の研究——合併論・合併運動を中心として——』九州大学出版会、1991年、599ページ
- (6) 徳本正彦『北九州市成立過程の研究——合併論・合併運動を中心として——』九州大学出版会、1991年、615ページ
- (7) 佐木隆三『鉄鋼帝国の神話』三一書房、1969年、30ページ。周辺の貧しい地域から多くの人々が、八

幡製鉄所など大企業のある北九州をめざしたという。「わたしたち一家は農村での生活でどうしてもないドタン場に追いつめられ、まさに夜逃げ同様に身のまわりのものだけ持って汽車に乗り、八幡駅のホームに降りた。八幡に行けば製鉄所がある。製鉄所があるからなにか仕事がある、と信じた。……筑豊の炭鉱夫たちの記録をみると、やはり農村での生活がなり立たなくなった一家が、三井鉱業所の大煙突を見上げてホッとしたりする場面が随所に出てくる」（佐木隆三『鉄鋼帝国の神話』三一書房、1969年、23ページ）。

- (8) 鉄鋼労連・労働調査協議会編「鉄鋼産業の労使関係と労働組合」日本労働協会、1980年、154-159ページ、178-179ページ
- (9) 石田和夫編『現代日本の鉄鋼企業労働』ミネルヴァ書房、1981年、91-92ページ、232-234ページ
- (10) 佐木隆三『鉄鋼帝国の神話』三一書房、1969年、17ページ）本工と下請工との差別は次の記述からも推察できる。「下請工員の労働環境の劣悪さは、八幡製鉄が汚くて危険な職場を下請化する方針できたのだから、およそ想像がつこう。社外工は本工労働者の言うことにさからってはいけなく、とつねに教育される。クレーンの玉掛け作業のとき、……クレーンは本工が動かしているわけだから、乱暴な運転をされると『下請工を人間扱していないんじゃないか』と、情けなくなる。だからといって抗議しようものなら、イヤがらせをされて、余計不安が増すことになる」（佐木隆三『鉄鋼帝国の神話』三一書房、1969年、166-173ページ）。「鉄鋼大手の下請企業は、ほとんどその全作業が構内作業であって、製鉄所の作業体系のなかに完全に組み込まれている。製鉄所は『下請企業群を統制管理し』ここでは『競争にかかわって統制が支配している』（鉄鋼労連・労働調査協議会編『鉄鋼産業の労使関係と労働組合』日本労働協会、1980年、175-178ページ）。
- (11) 北九州市『北九州5市合併の記録』1963年
- (12) 北九州市『北九州市長期総合計画』1973年、28ページ

## V. 谷市政の「中期計画」と末吉市政の「ルネッサンス計画」

谷市政の「中期計画」は、第1期（71-75年）、第2期（75-79年）、第3期（80-84年）の3期から構成されるが、その目標は百万都市にふさわしい社会資本や公共施設の整備と、人件費、扶助費の大幅削減であった。たとえば第1期は、表5のように市、国、公団など合わせて5,980億円にも達する公共投資で、上下水道、工業水道、港湾整備、響灘、新門司の埋め立て、道路整備、モノレール、そして中央図書館、博物館、美術館、総合体育館などである。一方、職員の人件費指標であるラスパイレックス指数は、表6のように1965年の133.5から1985年には102.8まで下がり、職員数も1967年の12,971人から1985年の12,121人へ850人も削減する「合理化」を強行している（表7）<sup>(1)</sup>。扶助費も1965年の歳出合計に占める割合22.4%から1990年には14.5%にまで低下している。反対に普通建設事業費の割合は、1965年の17.7%から70年の31.7%、80年の28.7%にまで増加している（表8）。

だが、市の人口減少と製造業を中核とする経済の停滞は打破できず、1987年に建設省出身の末吉市長の誕生を迎える。末吉市長は、89年第1次、94年第2次、99年第3次のルネッサンス計画を打ち出し、1989年から2001年までの普通建設事業費は1兆9,179億円にまで達する公共事業を推進する。末吉市長の都市再生政策は、第1に北九州市の競争力を強化するために、空港、港湾、

表5 「中期計画」の公共投資の推定（単位：億円）

	合計 (1971年～1975年)	備 考
普通会計	2,100	
準公営企業会計	590	下水道、区画整理、中央卸売市場、と畜場
企業会計	330	上水、工水、病院
港湾整備及び 臨海用地造成事業	700	港湾整備、響灘、新門司埋立
小 計	3,720	
国県直轄事業	480	道路、空港、航路、林道、住宅、高校等
公 団	390	道路、住宅、鉱害、公害
3 公 社	900	国鉄（新幹線を含む）、電電公社
市 公 社 等	490	開発公社、住宅供給公社、響灘開発、高速道路、高速鉄道
小 計	2,260	
合 計	5,980	

（資料）北九州市「北九州市中期計画」より作成

表6 ラスパイレス指数の推移

	昭和38年	昭和40年	昭和45年	昭和50年	昭和55年	昭和60年	平成2年	平成7年
ラスパイレス指数	138.5	133.5	116.5	109.5	105.2	102.8	104.0	104.9

（資料）北九州市「北九州市の行政改革10年の取り組み」1996年

表7 第一次行革・第二次行革の成果

	昭和42年4月1日	昭和47年4月1日	昭和60年4月1日	増減(S42→S60)
職員定数(人)	13,008	12,067	12,500	▲508
職員数(人)	12,971	11,773	12,121	▲850
ラスパイレス指数	127.3	112.5	102.8	▲24.5

（資料）北九州市「北九州市の行政改革10年の取り組み」1996年

表8 北九州市の歳出（単位：百万円・%）

	1961年	構成比	1965年	構成比	1970年	構成比	1980年	構成比
人件費	4,210	29.3	8,650	29.8	14,644	21.4	52,242	16.1
扶助費	1,598	11.1	6,490	22.4	12,143	17.8	64,475	19.9
公債費	550	3.8	874	3.0	2,423	3.5	27,363	8.4
小 計	6,358	44.3	16,014	55.2	29,210	42.8	144,080	44.4
普通建設事業費	3,680	25.6	5,133	17.7	21,662	31.7	93,281	28.7
失業対策事業費	892	6.2	1,555	5.4	2,872	4.2	4,200	1.3
そ の 他	3,418	23.8	6,303	21.7	14,557	21.3	83,102	25.6
合 計	14,348	100	29,005	100	68,301	100	324,663	100

	1990年	構成比	2000年	構成比	2003年	構成比
人件費	78,824	18.6	87,019	14.6	82,623	15.7
扶助費	61,449	14.5	67,353	11.3	75,189	14.3
公債費	41,551	9.8	52,363	8.8	60,661	11.5
小 計	181,824	43.0	206,735	34.6	218,473	41.4
普通建設事業費	98,471	23.3	205,205	34.4	117,682	22.3
失業対策事業費		0.0	15,261	2.6	0	0.0
そ の 他	142,923	33.8	169,999	28.5	191,276	36.3
合 計	423,218	100	597,200	100	527,431	100

（資料）1961年度は自治省「北九州市行財政 調査報告書」  
 1965,1970,1980年度は福岡県地方課「市町村決算の概要」  
 1990,2000,2003年度は福岡県地方課「市町村財政の概要」より作成

高速鉄道などを整備する地域開発政策、第2に小倉都心・黒崎副都心の都市政策を推進すること、第3に北九州市の産業構造と都市構造を転換させるべく、大企業に蓄積された高度技術に基づいて産業を振興することであった。以下では、これらの政策の問題を検証する。

まず地域開発政策として、空港と港湾、高速道路などを整備することで北九州市の競争力を強化することである。福岡空港に対抗するため周防灘沖の海上にハブ空港を建設し、釜山に対抗して響灘に15m水深のバースを二つ整備しハブポートの地位を確立し、都市高速道路、九州縦貫自動車道、東九州自動車道によって都市間の開発競争に優位に立つ戦略であった。都市政策としては、都市の顔である都心と副都心をつくり、大型小売店などを集中させ都市の魅力をつくることであった。産業政策としては、新日本製鉄所の高度技術などに基づいて、①環境産業（リサイクル技術に応用）②観光産業（スペースワールドなど）③情報産業（メディアパーク）、④高付加価値の新幹線のレールなどハイテク産業などを展開することである。この政策の根底には、「大企業に担われた技術をもとに産業を振興すれば、地域経済の成長が達成され、住民の生活が豊かになる」というトリクルダウン効果への信棒がある。果たしてルネッサンス計画が思い描くように北九州市という都市は再生したのであろうか。地域開発政策では、4大プロジェクト（響灘ハブポート、九州西高速道路、空港、学園研究都市）のうち、1千億円の巨費を投じた響灘ハブポートは、過大な需要予測のためほとんど船が入らない状態である。響灘ハブポートは、北九州市、福岡県、新日本製鉄KKなどの共同出資によって運営されている資本金13億6千万円（公共51.1%、民間48.8%）の第3セクターで、コンテナターミナル15m岸壁（2バース）と10メートル岸壁（2バース）である<sup>(2)</sup>。また空港は、海上を埋め立てるという環境破壊を行ない、便数の確保などで採算が見込めるかどうか不安要素を持っている。また学園研究都市は、貴重な里山を破壊してできたものである。

「ルネッサンス計画」における都市政策は、都心の小倉や副都心の黒崎を再開発し、大型小売店を配置し再開発ビルを第3セクターによって運営する方式を採用している。都心副都心地域への市の公共投資総額は3,624億円で、1989年から2001年までの市の普通建設事業費1兆9,179億円の2割弱に達する<sup>(3)</sup>。まず大型小売店から検証しよう。1991年時点で北九州市における小売店の売り場面積に占める大型小売店の比率は、43.31%で福岡市の40.45%、京都市の27.6%など他の大都市に比べ多いことが特徴である（1991年）。さらに市が1993年に都心計画で小倉「そごう」など大型小売店を誘致したため、地元の小売店の売り上げは伸び悩んだ。そのうえ誘致した時期がバブル崩壊後の不況期であったため倒産し、その後は空きビル化、現在は「伊勢丹」が入居しているが今後の動向に不安要素をもっている。

さらに第3セクター方式の再開発ビルの運営はどうか。小倉都心計画のメインプロジェクトである再開発ビル・AIM（アジア太平洋インポートマート）は、北九州市が輸入促進のためのFAZ（Foreign Access Zoneの略）法に基づいて設立した株式会社北九州輸入促進センターを経営主体とする第3セクターである（1998年開業）。AIMは総事業費約180億円で建設され資本金は66億円で、そのうち北九州市が18億6千万円（28%）、福岡市14%、西部ガス6%、西日本銀行5%の出資割合で構成される。AIMの経営主体である北九州輸入促進センター（KIPRO）は、約



23 億円の累積赤字をかかえ、これまでに約 47 億円もの公的資金が投ぜられた<sup>(4)</sup>。このビルの店舗には、市外の大家家具が参入したため地元の家具商は打撃を受け倒産に追い込まれる店も出ている。さらにビルテナントも、過大需要予測をもとに計画されたためにビル店舗が埋まっていない。

一方、黒崎副都心計画のリーディングプロジェクトである大型複合商業施設「コムシティ」は、総事業費 329 億円（公費 220 億円）で、資本金 6 億円の黒崎ターミナルビル株式会社（市が 20% の出資）が経営する第 3 セクターである。2001 年にオープンしたが、売上不振のためわずか 1 年半で破産している。地銀幹部は「黒崎地区で売り上げを伸ばし続けるなど、時代錯誤とさえ思った。融資しても回収できずに不良債権になるのは目に見えていた」（読売新聞、2003 年 7 月 17 日付け）と語っているように、市による過大需要見込みが破綻の原因で、市の出資金 1 億 2 千万円の回収不可能、市が黒崎ターミナルビル株式会社に融資した約 35 億円は不良債権となり回収も出来ないでいる。

産業政策（観光産業）のスペースワールドは、新日本製鉄八幡製鉄所の旧構内に約 300 億円（追加投資約 230 億円）をかけて建設されたもので、新日鉄グループが約 51% 出資、北九州市 5% 出資の第 3 セクターである。1990 年にオープンしたが、2005 年には経営不振に陥り札幌市のリゾート運営会社に営業権を譲渡していることから推察できるように、観光産業としては失敗している。以上のように、市の「ルネッサンス計画」の特徴は、第 3 セクターを媒介とする大型公共事業の推進であった。第 3 セクターという運営のために、情報が十分に公開されず、市議会のチェックも機能せず、経営破綻を市民の税金で賄うが、市は責任をとらないという問題をもたらしたのである。

また「ルネッサンス計画」の特徴は、表 8 のように普通建設事業費が 1990 年の 98,471 百万円（歳出合計の 23.3%）から 2000 年の 205,205 百万円（34.4%）に増加していることに端的に現れている。反対に、扶助費は同年の 14.5% から 11.3% に、人件費も 18.6% から 14.6% に減少している。また歳入では、表 4 のように市税が 33.5% から 26.2% に、特に法人市民税が 5% から 2.1% に減少し、地方債が 5.7% から 18.7% にまで増加している。人口減少も歯止めがかからず、高齢化も全国水準を上回る勢いで進んでいる。以上から、公共事業を重視した「ルネッサンス計画」は、都市再生に成功したとは言えないであろう<sup>(5)</sup>。

つぎに「ルネッサンス計画」で唯一「成功」例とされる北九州市の環境対策について検証しよう。北九州市のホームページによると、北九州市の環境問題は、日本の経済成長に伴うさまざまな環境汚染を、市民が立ち上がり、そして企業や大学や行政が協力して克服することができ、その結果、国連などから三度にわたって表彰され、さらに、2002 年の国連『持続可能な開発に関する世界首脳会議』では、先進的な環境改善を進める手本として公式文書で紹介された、と評価されている。市末吉興一市長によれば、北九州市の環境問題は、製鉄所の功罪が表裏一体で、「製鉄所は公害を多量に排出し、その克服が環境技術の蓄積につながった」という。環境対策の成功は、「製鉄の産業技術や人材抜きには語れない。北九州にとって製鉄所はよきパートナーである」と評価している。元新日本製鉄八幡製鉄所長・水野勲も「製鉄所は地域に非常に配慮を払った。一方で、住民は製鉄所へ尊敬の念を持っており、これが上手く作用したと思う」と製鉄所の役割を強調してい

る<sup>(6)</sup>。これでは、北九州市の環境問題の克服は、企業や行政が主体となって率先して行ったように受け取られるが、果たしてそうなのか検証しよう。

北九州市は、1900年の初めに官営八幡製鉄所が建設され、その後、これに関連した化学、窯業、セメント、電力などの産業が立地し、1930年代ごろから工場群から多量の煙が排出され、未処理の工場廃水がたれながしされていた。特に1950年代中頃から「七色の煙」にたとえられた大気汚染、「死の海」となった洞海湾の汚濁にみられるように全国有数の公害都市であった。この間の事情を宮本憲一は次のように述べている。1955年に「九州大学が八幡市を中心に公害の観測をはじめようとした時、一夜にして何者かの手によって観測器は全部破壊された。当時、県の技師が製鉄所の最高責任者の一人に公害対策を申し入れたところ、八幡市に住んでいて製鉄所に文句をいう者は市から出て行ってもらう。公害でこまるというなら、補償金を出して文句をいう人の土地を買ってしまうと幹部は答える。市民の運動が弱い。公害防止条例制定以後8年間に公害審査請求が24件出ているが、八幡製鉄所に関係したものは1件もない。八幡の市民は『煙で食べさせてもらっている』という意識が先に立って、市民権の行使を行わなかったのである<sup>(7)</sup>。当時、製鉄所は市民に害を与えている公害を解決する意思がなかったのである。だが市民や労働組合は、あまりにひどい公害を前にして全国的な公害反対運動や世論を背景に立ち上がる。

北九州市職員労働組合によれば、「国会調査団が八幡の城山小学校を調査して日本一の公害校と折紙をつけたが、国や市は早急に対策をとらず放置したままであった。若松高校新聞部の区内高校生2,858人を対象としたアンケートによれば、『今の市の公害対策をよいと思うか』に92%がノーと回答している。北九州地区労働組合評議会の公害委員会は、再三にわたって公害規制を市に要求<sup>(8)</sup>と、市の公害対策に対する怠慢を批判している。「北九州地区労働組合評議会は、市内の主な公害発生源をもつ企業に公害アンケートをおこない、その回答を公開したりして公害対策をただしたりとりくみ<sup>(9)</sup>」を繰り返している。ばい煙や亜硫酸濃度の高かった戸畑区の婦人会も、「汚染の実態調査や共同研究に取り組み、1967年には大気汚染源と考えられる83の会社工場に要望書や質問状を発し、68年には市議会議員全員に質問状を発するなど市民運動を展開するとともに、ばい煙排出の甚だしい工場には、規制についての交渉を実施している<sup>(10)</sup>。「政府は、急速に盛り上がった世論の前で、『死の海』と化した洞海湾を水質『規制地域』に指定するよう動きだしたが、谷市長が考えていたのは、洞海湾全域のC指定、つまり現状どおり洞海湾を殺してしまうという案であった<sup>(11)</sup>。だが「北九州市職員労働組合などで構成する北九州港湾建設安全対策連絡会議の洞海湾調査後、谷市長は政府調査団に対し洞海湾と響灘を規制区域に指定するよう要請<sup>(12)</sup>」している。つまり市民と北九州市職員労働組合、世論などの取り組みによって、はじめて北九州市は、各企業との間で「公害防止協定」（1971年）を締結するに至ったのである。その意味で、北九州市の公害克服の基礎を築いたのは、企業や行政でもなく市民と労働組合などの取り組みと世論であったといえよう。「北九州市職労は、1970年代の八幡西区黒崎の城山地区や門司白木崎の粉塵公害、公害警報の相次ぐ戸畑区や八幡の大気汚染、洞海湾の水質汚濁などに対して積極的な取り組みを行い、市民の公害被害に目をつむり大企業の責任を隠蔽し続ける谷伍平北九州市長をして『エントツ市長になります』といわざるを得ないところまで追い詰めた<sup>(13)</sup>」という。そのような背景のもとで

谷伍平は、スモッグ警報発令など県知事権限を市長に委譲する制度改正に尽力し、公害対策に取り組む行政組織を再構築し、市民や企業、大学などと協力して全市的な取り組みをおこなった。だが、この間の経緯をみれば、市民や労働組合の取り組みや、そして世論の風がなければ、このような環境対策は取れなかったであろう。

現在の北九州市の環境対策は、「エコタウン計画」に見られるようにリサイクルを中心としたもので、製鉄所で蓄積された産業技術を応用したものである。ペットボトルや家電製品、自動車などの廃品をリサイクルして新たな製品をつくり市場に出すシステムで、環境を市場ベースにのせる産業化を目的としている。そのため大量の廃棄物が必要となり、本来の環境政策の目的である廃棄物そのものをできるだけ少なくすることと矛盾する問題をかかえている。さらに市民によるゴミの分別や収集など市民参加が進んでいない。つまり 1960-70 年代にかけての公害克服の決め手は、世論や市民、労働組合の運動と参加にあった。それゆえ環境政策の推進にとって市民参画が最も重視されなければならないが、技術主義と産業主義に偏った市の環境対策では活かされず、環境問題の元凶である大量生産・消費・廃棄システムそのものを解決できないのである。ここに北九州市の環境対策の限界があると言えよう。

#### 注

- (1) 北九州市『北九州市の行政改革 10 年の取り組み』1996 年
- (2) 響灘ハブポート計画は、麻生太郎総務大臣によると「若松（の埋立地）をどうにかしてもらわないかという、末吉市長と（新日鉄所長）との酒席でのホラから始まった」という（『小倉タイムス』2005 年 9 月 1 日付け）。
- (3) 北九州市企画政策室企画政策課『北九州市ルネッサンス構想評価研究会・北九州市ルネッサンス構想評価研究報告書』2003 年、216 ページ
- (4) 朝日新聞、2003 年 11 月 29 日付け
- (5) 鉄鋼は公共事業と密接な関係をもっている。重量物である鉄鋼製品は、輸送コストの面や納期その他の需要家サービスの面からも、道路・港湾など公共事業をおこなう地域に近いことが要請される（新日本製鉄株式会社八幡製鉄所『八幡製鉄所 80 年史』319 ページ）。新日鉄など「鉄鋼メーカーは、輸出を除いた内需でみると 56%、窯業・土石は 76%も建設投資に依存している。たとえば高架橋の高速道路や橋、新幹線など大規模な公共事業をおこなうと多量の鉄を使う。また建築工事をする、鉄、金属、そして非鉄金属などを使う」（中山徹『地域経済は再生できるか』63-64 ページ）。つまり「ルネッサンス計画」の公共事業重視の政策は、新日本製鉄株式会社などの利益と深く関係していたのではないか。
- (6) 朝日新聞、2001 年 2 月 5 日付け
- (7) 宮本憲一「北九州市のおいたちと市民の暮らし」北九州市職員労働組合『北九州市民白書』1970 年
- (8) 北九州市職員労働組合『北九の仲間』1971 年 1 月 7 日付け「市民版・北九州市の公害」
- (9) 北九州市職員労働組合『北九の仲間』1970 年 7 月 7 日付け
- (10) 北九州市『北九州市史・五市合併以後』1983 年、879-883 ページ
- (11) 北九州市職員労働組合『北九の仲間』1970 年 7 月 7 日付け
- (12) 北九州市職員労働組合『北九の仲間』1970 年 7 月 17 日付け
- (13) 政時輝紀『我が半生に悔いはなし——住民主人公・住民自治の旗かげ』2,003 年

## VI. 北九州市の都市問題とソーシャル・キャピタル

北九州市は、1963年に世界でも例を見ない5市合併を行い、初代市長吉田法晴が「北九州市長期総合計画」（1965年）を策定し、2代目市長谷伍平も「北九州市基本構想」（1974年）を打ち上げ、3代目市長末吉興一が「北九州市ルネッサンス構想」（1988年）にもとづき、「緑とウォーターフロントを生かした快適居住都市」「健康で生きがいを感じる福祉・文化都市」「あすの産業をはぐくむ国際技術情報都市」「海にひろがるにぎわいの交流都市」「未来をひらくアジアの学術・研究都市」の5つの都市像を掲げた。だが果たして生きがいを感じ住みよいまちがつくられたのであろうか。

本稿で検証してきたように戦前・戦後の北九州市に貫徹しているのは「開発主義」であった。「開発主義」とは、私有財産制と市場経済（すなわち資本主義）を基本枠組とするが、産業化の達成（すなわち一人当たり生産の持続的成長）と工業化を通じた経済成長による国力の強化を目標とし、それに役立つかぎり市場に対して長期的視点から政府が介入することも容認するような経済システムである。開発主義は、明らかに国家を単位として設定される政治経済システムである。その場合、議会制民主主義に対して何らかの制約が加えられていることが多い<sup>(1)</sup>。また「開発主義」は、村上泰亮の分析した産業政策だけでなく、ダム、工業用水、工業用地、道路、港湾、鉄道などを整備する地域開発政策を不可欠としている。つまり「開発主義」は、ひとり一人の「生活の質」の向上や「より良く生きる」という「福祉」の充実よりも、物質的な富、すなわち商品中心の経済発展にあった。

だがA.センは、開発の基本的目標は人間の潜在能力の拡大にあると主張する<sup>(2)</sup>。A.センの潜在能力は、キース・グリフィンの説明によれば「人々の能力を高めて、長寿を全うすること、健康を楽しむこと、世界の知識と情報のストックにアクセスすること、彼らのコミュニティにおける文化的生活に参加すること、食料・衣服・住宅を手に入れるのに十分な所得があること、彼らの人生

表 10 全国と 10 大都市の平均寿命

	1970年		1980年		1990年		2000年	
	男	女	男	女	男	女	男	女
全 国	69.84	75.23	73.57	79.00	76.04	82.07	77.71	84.62
東 京 都 区 部	71.23	75.98	74.31	79.39	76.07	81.94	77.64	84.23
札 幌 市	70.77	76.01	73.89	78.85	76.27	82.57	78.55	85.61
横 浜 市	70.81	76.05	74.31	79.52	76.62	82.19	78.46	84.83
川 崎 市	71.11	76.16	74.41	79.59	76.38	82.07	77.62	84.46
名 古 屋 市	71.02	75.47	73.78	78.59	75.78	81.32	77.67	84.06
京 都 市	71.20	75.57	74.22	79.19	76.23	81.95	78.08	84.73
大 阪 市	69.49	74.79	72.00	77.70	73.97	80.60	75.74	83.38
神 戸 市	70.42	75.70	72.83	78.71	75.20	81.52	77.48	84.26
北 九 州 市	69.24	75.08	72.70	78.84	74.73	81.91	77.00	84.21
福 岡 市	70.48	76.18	73.54	79.43	75.81	82.63	77.72	84.79

(資料) 厚生労働省大臣官房統計情報部より作成

表 11 平成 12 年 北九州市の健康・安全（人・件）

健康・安全 (人口 10 万人当たり)	北九州市	北九州市以外の 政令指定都市の平均
生活習慣病による死亡者数	523.9	402.5
悪性新生物による死亡者数	280.9	213.3
交通事故発生件数	981	759.7
交通事故死傷者数	1251.9	938.5

(資料) 大都市統計協議会「大都市比較統計年表」各年版より作成

とコミュニティに直接影響をあたえる決定に参加することなどである」<sup>(3)</sup>。つまり開発や発展政策の目標は、国内生産または物的生産の拡大ではなく潜在能力の拡大にある。このような思想、かけがえのない人生を充実させたいという思いや、生活の質への欲求を高めている現在、多くの人々に受け入れられるものであろう。それでは、A.センの潜在能力の拡大という視点から、北九州市の住民の生命と暮らしを検証してみよう。

第 1 に、住民の生命と健康の問題である

日本全国で平均寿命（2000 年）の上位 5 位までの地域をみると、1 位長野県（男性）、沖縄県（女性）、2 位福井県（男女）、3 位奈良県（男性）、長野県（女性）、4 位熊本県（男女）、5 位神奈川県（男性）、島根県（女性）である。『Healthy People』1979 年によれば、健康に影響を与える要因と寄与割合は、1 不健康な生活習慣ないし行動様式が 50%、2. 環境要因（自然環境・社会環境）が 20%、3. 人間遺伝学的要因が 20%、4. 現在の保健医療の不適切さ 10%、となっている<sup>(4)</sup>。

上位 5 位までの地域に共通するのは、「きれいな水と新鮮な空気、心安らぐ緑、留守でも鍵をかけなくても生活できる、安心した社会的ネットワーク、つまり暮らしそのものの豊かさ」と、他地域に比べ失業などの不安や長時間過密労働などの社会的ストレスが比較的少ないことがあげられる。特に長野県は、「疾病予防など地域医療が精力的におこなわれ、食生活改善の推進、高齢者の就業率全国 1 位、活発な公民館活動、そして経済発展による生活の質の向上があいまって、高齢者の医療費も国民健康保険医療費も全国で最も少ない」<sup>(5)</sup>という。

表 10 は、10 大都市の平均寿命の比較である。北九州市は男女とも平均寿命が短くワースト 3 に入る。平均寿命 1 歳の差は、5～10 年の生活文化水準の差があると言われるが、北九州市は 10 年

表 12 北九州市の区別人口推移と高齢化率

年	市全体	各 区 の 人 口						
	人 口	門司区	小倉北区	小倉南区	若松区	八幡東区	八幡西区	戸畑区
1979年	1,068,415	143,100	219,699	179,160	88,456	111,771	244,392	81,839
2002年	1,006,458	113,028	185,695	214,600	88,827	78,491	260,716	64,801
増 減	-61,957	-30,072	-34,004	35,440	371	-33,280	16,324	-17,036
2000年 高齢化率(%)	19.2	23.8	19	15.9	20.3	25	17.7	20.2

(資料) 「北九州市統計年鑑」各年版より作成

表 13 北九州市行政区別商業（小売業、卸売業）の推移 単位（百万円、㎡）

年	1988年					
	商店数	割合	年間販売額	割合	売場面積	割合
北九州市	19,876	100.0%	3,002,352	100.0%	950,226	100.0%
門司区	2,288	11.5%	218,421	7.3%	86,994	9.2%
小倉北区	6,172	31.1%	1,634,757	54.4%	281,805	29.7%
小倉南区	2,094	10.5%	238,743	8.0%	133,178	14.0%
若松区	1,547	7.8%	126,557	4.2%	66,056	7.0%
八幡東区	2,103	10.6%	177,197	5.9%	66,937	7.0%
八幡西区	4,080	20.5%	456,535	15.2%	259,326	27.3%
戸畑区	1,592	8.0%	150,142	5.0%	55,930	5.9%

年	2002年								
	商店数	割合	1988年からの増減率	年間販売額	割合	1988年からの増減率	売場面積	割合	1988年からの増減率
北九州市	15,407	100.0%	-24%	3,092,196	100.0%	3%	1,232,274	100.0%	30%
門司区	1,720	11.2%	-25%	208,948	6.8%	-4%	99,157	8.0%	14%
小倉北区	4,519	29.3%	-27%	1,494,753	48.3%	-9%	354,276	28.7%	26%
小倉南区	2,098	13.6%	0%	423,378	13.7%	77%	206,421	16.8%	55%
若松区	1,169	7.6%	-24%	168,674	5.5%	33%	83,331	6.8%	26%
八幡東区	1,389	9.0%	-34%	128,836	4.2%	-2%	59,720	4.8%	11%
八幡西区	3,350	21.7%	-18%	500,041	16.2%	10%	347,885	28.2%	34%
戸畑区	1,162	7.5%	-27%	167,566	5.4%	12%	81,484	6.6%	46%

（出所）北九州市統計年鑑、東京市政調査会『都市の再生 北九州市を事例として』  
2000年の105ページの表を参考にして作成

ほど遅れているといわざるをえない。また北九州市は、生活習慣病による死亡者数（2000年度の人口10万人当たり）が、北九州市を除く政令指定都市の平均402.5人に対して最高の523.9人である。悪性新生物による死亡者数（人口10万人当たり）も、北九州市を除く政令指定都市の平均213.3人に対し最高の280.9人である（表11）。北九州市は、平均寿命が短く、生活習慣病や悪性新生物患者が多いのは、『Healthy People』が分析しているように、不健康な生活習慣ないし行動様式や、自然や社会環境の劣悪さにある。十分な教育や保健衛生、そして就業機会と所得が保障されず、大気や水質などの環境問題、さらに社会的ストレスなど複合的な要因によってもたらされたのであろう。

第2に、住民生活の安全の問題である。

表11のように北九州市の交通事故発生件数（2000年度の人口10万人当たり）は、政令指定都市の中で福岡市の1,209.6件に次ぐ981件と多い。北九州市を除く政令指定都市の平均は759.7件である。また交通事故死傷者数（人口10万人当たり）も、政令指定都市の中で福岡市の1,414.3件に次ぐ1,251.9件と多い。北九州市を除く政令指定都市の平均が938.5件である。

第3に、人口の減少と高齢化、コミュニティの衰退の問題がある。

人口の増減は、その地域の経済的扶養能力をあらわす指標であり、人口減少地域はそれだけ地域経済力が減退していることを示している。他の政令指定都市が人口増加傾向にある中で、表12のように北九州市の人口は、ピーク時の1,068,415人から2002年までに61,957人も減少している。

表 14 北九州市の収入階層別世帯割合の推移

	1988年	1993年	1998年	2003年
200万円未満 (300万円未満)	27% (46%)	23% (38%)	22% (38%)	26% (44%)
200～500万円	48%	41%	43%	46%
500～1000万円	22%	29%	28%	24%
1000万円以上	3%	7%	7%	5%

(資料) 総務省統計局「住宅基本調査」「住宅・土地基本調査」各年版より作成  
小数点以下を四捨五入

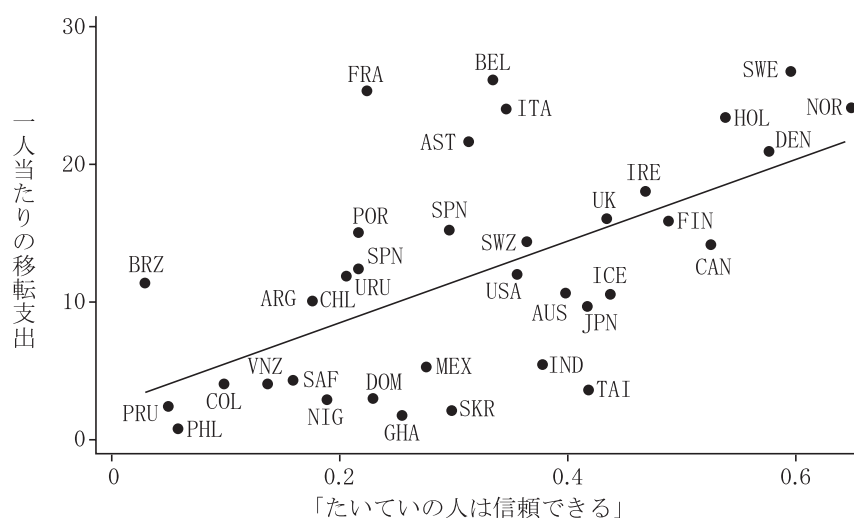
特に門司区、小倉北区、八幡東区、戸畑区など旧市街地がこの間に 114,392 人も減少し、それに対し小倉南区、八幡西区など郊外地域は 51,764 人増加している。高齢化率（2000 年度）も門司区 23.8%、八幡東区 25%と、全市平均 19.2%（全国 17.3%）を大きく上回っている。

都市地域のコミュニティの核である商店数の推移をみると、表 13 のように 2002 は 1988 年に比して全市平均で 24%も減少している。特に八幡東区マイナス 34%、戸畑区、小倉北区がマイナス 27%と大きく減少している。この間、売り場面積が全市で 30%も増加しているにもかかわらず。これは、「ルネッサンス計画」の都心計画と郊外拡張型政策によって、大型小売店やコンビニが小倉北区（55%増加）や戸畑区（46%増加）、八幡西区（34%増加）に立地したことによっている。年間販売額は全市で 3%と微増である。なかでも小倉南区は 77%も増加しているが、小倉北区、門司区、八幡東区は減少すらしている。

第 4 に、貧困者層の増大の問題である。

北九州市の 1 人当たり市民所得は、2,557 千円（2002 年度）で政令指定都市の中で最低である。北九州市を除く政令指定都市平均は 3,125 千円であるから、その 82%に過ぎない<sup>(6)</sup>。さらに近年、貧困層が増大している。ここで貧困層とは、生活保護レベルの収入しか確保できない階層のことを

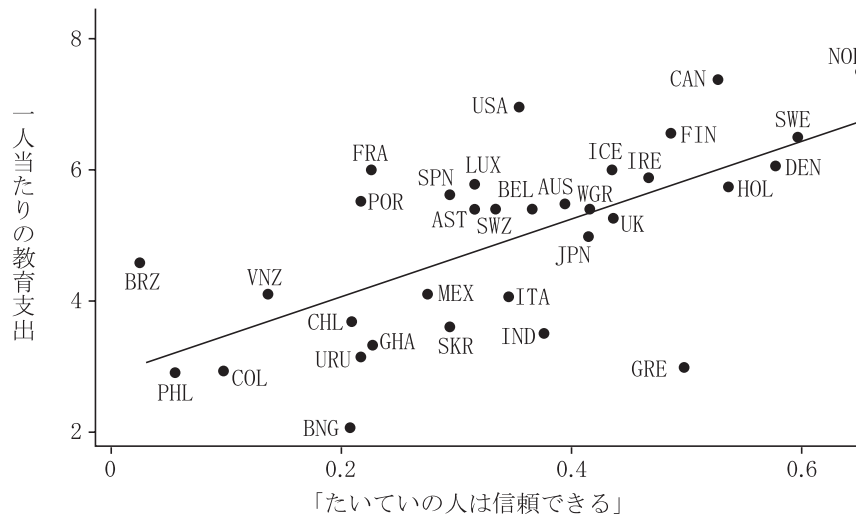
表 15 富裕層から貧困層への移転支出と他人に対する信頼（旧および現共産主義国を除く）



(注) 世界価値観調査および国際社会調査プログラム.  $r^2 = 0.357$ .

(出所) Rafael LaPorta, Harvard University

表16 教育支出と他人に対する信頼（旧および現共産主義国を除く）



(注) 世界価値観調査および国際社会調査プログラム.  $\gamma^2 = 0.419$ .

(出所) Rafael LaPorta, Harvard University

表17

参考表 国名略称の対訳

略称	国名	略称	国名	略称	国名
ARG	アルゼンチン	FIN	フィンランド	PRU	ペルー
AST	オーストラリア	FRA	フランス	ROM	ルーマニア
AUS	オーストリア	GEO	グルジア	RUS	ロシア
AZR	アゼルバイジャン	GHA	ガーナ	SAF	南アフリカ
BEL	ベルギー	GRE	ギリシャ	SKR	韓国
BLR	ベラルーシ	HOL	オランダ	SLO	スロベニア
BNG	バングラディッシュ	ICE	アイスランド	SLV	スロバキア
BRZ	ブラジル	IND	インド	SPN	スペイン
BUL	ブルガリア	IRE	アイルランド	SWE	スウェーデン
CAN	カナダ	ISR	イスラエル	SWZ	スイス
CHL	チリ	ITA	イタリア	TAI	タイ
CHN	中国	JPN	日本	TUR	トルコ
COL	コロンビア	LUX	ルクセンブルク	UK	イギリス
CRO	クロアチア	MEX	メキシコ	UKR	ウクライナ
CYP	キプロス	NIG	ナイジェリア	URU	ウルグアイ
CZK	チェコ	NIR	北アイルランド	USA	アメリカ
DEN	デンマーク	NOR	ノルウェー	VNZ	ベネズエラ
DOM	ドミニカ共和国	NZ	ニュージーランド	WGR	旧西ドイツ
EGR	旧東ドイツ	PHR	フィリピン		
EST	エストニア	POR	ポルトガル		

(出所) 表15・16・17 M・アスレイナー「知識社会における信頼」西出優子訳、宮川公男・大守隆編『ソーシャル・キャピタル』東京経済新報社、2004年

いう。生活保護の受給世帯は、所得税や地方税、介護保険料を除く社会保険料などが免除されているが、生活保護を受給しない低所得者層はこれらの費用は免除されていない。それゆえ低所得者層は、保護基準の40%増の収入が必要とされている。夫婦と子ども一人からなる勤労者世帯の生活保護基準を年間250万円と見積もると、その1.4倍は350万円となる<sup>(7)</sup>。北九州市の場合、表14のように、年間収入300万円未満の世帯は、1988年で全体の46%であった。93年、98年と減少するが、2003年には再び44%と上昇している。200~500万円世帯も同様の傾向を示し貧困化が進んでいる。



以上のように北九州市は、住民の潜在能力で多くの問題を有しているが、この潜在能力はコミュニティやソーシャル・キャピタルと密接な関係がある。デイヴィッド・スロスビーによれば、人間の潜在能力の拡張と発展の手段は、分離して存在しているのではなく、様々な方法で相互に作用している。この相互作用が起こる枠組みは、日常生活を形づくる共有された信念、価値、言語、伝統など、彼らの文化によって提供される。さらに人間発達、コミュニティの中でのあるいはコミュニティ間での文化的多様性を有する地方レベルでおきる<sup>(8)</sup>。つまりコミュニティや文化的多様性のなかに人間発達の原動力があるということになろう。そしてコミュニティや地域の文化的多様性は、地域を構成する人々の信頼関係を不可欠としている。この信頼関係は、ソーシャル・キャピタルにとって特に重要な概念である

M・アスレイナーによれば、信頼から、社会の中での協力が生まれ、よりよい政府、より寛容な心、より高い経済成長率が生み出されるという。なぜなら道徳的信頼の度合いが高い人は、人は善良で、世間は慈悲深く、バックグラウンドや信条が異なっても、自分と同じ道徳的コミュニティの一員であると考えてるので、人々の協力が円滑に行われ、経済的、社会的、文化的交流が活発に行われ、コミュニティや社会が向上するからである。信頼が欠如している人は、知らない人とつきあうのは大きなリスクだと考えるが、信頼度の高い人は、それを自らの視野を広げる絶好の機会と考えるのである<sup>(9)</sup>。そして信頼を形成する最も重要な集団的経験は、社会における経済面での平等度にある。平等は、信頼の度合いを2つの方法で促進するのである。第1に、所得を平等に分配することにより、低所得者も社会の恩恵にあずかれると楽観できることであり、楽観主義は信頼の基礎となる。第2に、所得の平等な分配によって、社会における異質な集団間に強力な絆を創出しやすくすることである。所得の差が大きい場合には、最富裕層も最貧困層も、お互いを自己と同じ「道徳的コミュニティ」の一部だとは考えないのである<sup>(10)</sup>。

表15は、各国別の富裕層から貧困層への移転支出と他人に対する信頼の相関関係を、表16は教育支出と他人に対する信頼の相関関係を表した図であるが、信頼度の高さと、1人当たりの教育支出や富裕層から貧困層への移転支出の高さは、ほどほどに強い相関関係にある。つまり人々の信頼関係は、充実した社会保障や教育という基盤の上に形成され、ソーシャル・キャピタルを豊かにし信頼が良い政府や経済的パフォーマンスをもたらすのである<sup>(11)</sup>。また他人に対する信頼関係の高い国ほど、地方自治が充実し、それを支える住民自治が進んでいることも注目すべきである。

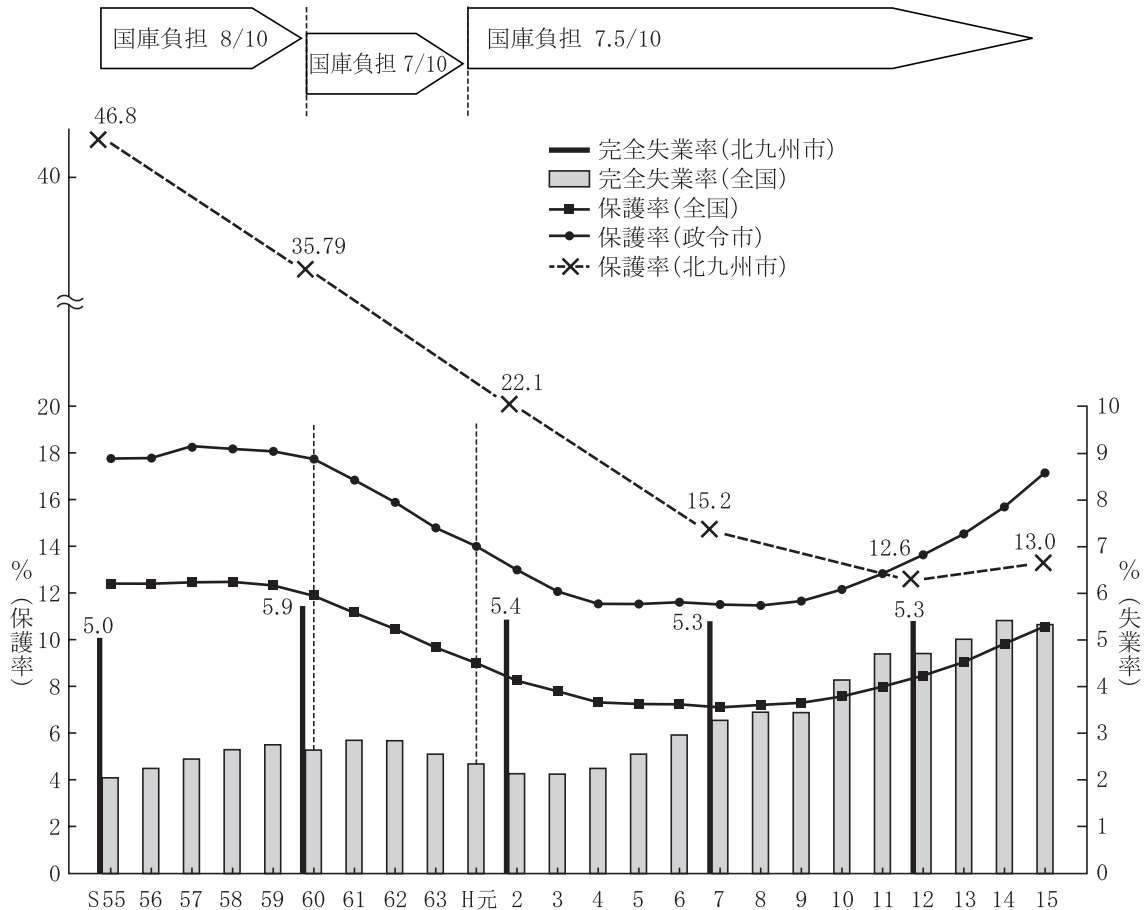
以上の議論を参考にしつつ、北九州市の教育や社会保障の問題を検証しよう。北九州市は、信頼や道徳感情を培ううえで重要な役割を果たす教育に対して、政令指定都市の中で最低の額しか支出していない。子どもを育てるには多額の教育費が必要であるにもかかわらず。北九州市の幼稚園・小学校・中学校・高等学校など園児・児童・生徒1人当りの学校教育費（2000年度）は、政令指定都市の中で最低の308.4千円で、北九州市を除く政令指定都市平均428.3千円の72%に過ぎない（表18）。ちなみに小学校は293千円で政令指定都市平均364.6千円の80%、中学校は275.8千円で政令指定都市平均331.8千円の83%、高等学校は1,324.8千円で政令指定都市平均1,446.2千円の92%である。この傾向は、少なくとも1991年度から変わっていない<sup>(12)</sup>。また大学等進学率（高等学校新規卒業生）は42.2%で、政令指定都市のなかで最低、政令指定都市平均50.8%よりもかな

表 18 幼児・児童・生徒 1 人当たり学校教育費（千円）

	北九州市	北九州市以外の 政令指定都市の平均
1991年	241	373.2
2000年	308.4	428.3

（資料）指定都市教育委員会「指定都市教育統計資料の比較」各年版により作成

表 19 生活保護率と失業率の推移



（出典）全国市長会作成資料

（資料）河内山哲朗「生活保護国庫負担率問題」東京市政調査会「都市問題」2005年10月号に北九州市の完全失業率、保護率を追加

り低い水準にある。最高の京都市は 60.3%である<sup>(13)</sup>。

さらに社会保障の中核の位置にある生活保護の問題がある。というのは、生活保護、失業保険、母子家庭手当のような伝統的な社会政策は、ソーシャル・キャピタルに重要な影響を及ぼすからである<sup>(14)</sup>。今の社会では、倒産やリストラ、さらに病気、離婚、交通事故などのリスクが多く、それに対処するために憲法 25 条の生存権にもとづく生活保護制度が設けられている。だが北九州市では、健康で文化的な最低限の生活権が十分に保障されているとはいえない現実がある。一般に生活保護率は、『生活保護に関する国と地方の関係者協議会の報告』によれば「失業率や高齢化、離婚率などの経済・雇用情勢、社会的要因との因果関係は高い」という<sup>(15)</sup>。確かに表 19 のよう

に、全国的には1990年代後半以降は、失業率の上昇とともに生活保護率は増加している。ただし1980年代が、失業率が停滞ないし微増傾向にもかかわらず保護率が減少しているのは、1981年に第二臨調答申で「日本型福祉社会論」が打ち出され、厚生省から生活保護123号通知が出されるなど、生活保護の抑制政策が影響している。

問題は、北九州市の生活保護率が、80年代以降、特に90年代に至っても減少傾向にあることだ。これは明らかに全国的傾向と逆行している。北九州市の市民所得は、政令指定都市の中でも最低レベルであり、高齢化率も全国の17.3%に対し19.2%と高く、失業率も政令指定都市の中では高いクラスに属している。にもかかわらず生活保護率は低下傾向にあるのだ。保護率低下を生活保護の捕捉率からみると、確かに北九州市の生活保護の補足率（＝生活保護世帯数／貧困者世帯数）は低下している。たとえば1983年の補足率は21%（生活保護世帯数21,603÷200万円未満世帯数100,590）であったが、2003年には10%（生活保護世帯数10,291÷200万円未満世帯数102,600）にまで低下している。「補足率を低めているのは、保護の要件・保護の補足性に関して厚生労働省が定めている運用指針の問題や、生活保護に対するイメージの問題もあるが、実際には自治体の福祉事務所の対応に左右される面が大きい」<sup>(16)</sup>のだ。北九州市のある福祉事務所では「『誰が何人自立させた』という回覧板が回る。被保護者を減らすことが成績になっている」「福祉とはこうあるべきだと考えて仕事をするのではなく、いかに減らすかという意識で仕事をしている」という。福岡県のケースワーカーによると「(政令指定)市には、保護にかかる費用の25%の財政負担があるため、保護率を減少させた担当課長が市長から『市の財政再建に貢献した』と表彰され栄転した」<sup>(17)</sup>と話している。つまり福祉行政の第1線では、人間よりも財政再建が重視されているのではと疑われるような事態が進行しているのである。今求められているのは、生活保護を抑制するのではなく、必要な人々に憲法25条にもとづく生存権を保障する措置をとるとともに、生活保護に頼らないで生活できる就労の機会などを保障する地域をつくることである。それは、多くの就労の機会を提供している地場の中小零細企業や自営業、地域の福祉や医療、教育、文化などを担っている分野を重視することである。

#### 注

- (1) 村上泰亮『反古典の政治経済学（下）——21世紀への序説』中央公論社、1992年、5-6ページ、末廣昭「発展途上国の開発主義」東京大学社会科学研究所『20世紀システム4・開発主義』1998年、18ページ
- (2) A.セン「経済開発には成長よりも大事なものがある」『エコノミスト』1999年3月23日号
- (3) デイヴィッド・スロスビー『文化経済学入門』中谷武雄・後藤和子監訳、日本経済新聞社、2002年
- (4) 星旦二「ヘルスプロモーションと市民の健康づくり」自治研中央推進委員会事務局『月刊自治研』2005年10月、The Surgeon General Report on health Promotion and Disease Prevention, Healthy People 1979. USA
- (5) 星旦二「ヘルスプロモーションと市民の健康づくり」自治研中央推進委員会事務局『月刊自治研』2005年10月
- (6) 大都市統計協議会『大都市比較統計年表』2002年版

- (7) 唐鎌直義「〈構造改革〉下の国民生活と社会保障」社会保障総合研究センター『「福死国家」に立ち向かう 社会保障再生の道を問う』新日本出版社、2005年
- (8) デイヴィッド・スロスビー『文化経済学入門』中谷武雄・後藤和子監訳、日本経済新聞社、2002年
- (9) M・アスレイナー「知識社会における信頼」西出優子訳、宮川公男・大守隆編『ソーシャル・キャピタル』2004年、125ページ
- (10) M・アスレイナー「知識社会における信頼」西出優子訳、宮川公男・大守隆編『ソーシャル・キャピタル』東洋経済新報社、2004年、127-129ページ
- (11) M・アスレイナー「知識社会における信頼」西出優子訳、宮川公男・大守隆編『ソーシャル・キャピタル』東洋経済新報社、2004年、139ページ
- (12) 指定都市教育委員会事務局調査統計課『指定都市教育統計資料の比較』各年版
- (13) 2000年度、大都市統計協議会『大都市比較統計年表』各年版
- (14) 大守隆「ソーシャル・キャピタルの経済的影響」宮川公男・大守隆編『ソーシャル・キャピタル』東洋経済新報社、2004年、119ページ
- (15) 朝日新聞、2005年10月24日付け
- (16) 布川日佐史「自治体間格差と自立のための生活保護改革」東京市政調査会『都市問題』2005年10月号、厚生労働省大臣官房統計情報部『社会福祉行政業務報告』によれば、2003年度の生活保護受給939,733世帯のうち、高齢者世帯が46.4%、母子世帯8.7%、傷病者・障害者世帯が35.8%を占める。
- (17) 朝日新聞、2003年2月19日付け

## VII. 地域開発政策から地域公共政策へ

戦前・戦後の北九州市は、「開発主義」のもと国力の強化を目標として重化学工業化と物的生産の拡大を急速に推進してきた。それは、ひとり一人の「生活の質」の向上や「より良く生きる」という「福祉」の充実よりを図る教育や社会保障、医療よりも、道路、港湾、ダム、工業用水、空港などの産業基盤のインフラを重視した地域開発であった。だがこの過程は、コミュニティの担い手であった農村共同体を解体させ、市場、商店街など自営業者の衰退や、製造業の労働者の減少をもたらした。また地域の基幹の大企業は、大気汚染や水質汚濁など大量の公害を出して地域住民に多大な犠牲を強いた。さらに1980年代中頃からの第3セクターを活用した大規模開発は、住民や市議会の意思やコントロールが及ばず、市外の大企業を誘致するなど地元自営業や中小零細企業の経営を弱体化させている。これらのことが、企業と住民、行政と住民との信頼、互酬、協力関係を弱体化させ、さらに行政の公害対策の怠慢も住民の行政に対する不信を強めることになった。そして企業内での労働者間の競争を煽る労務管理は、労働者同士ひいては住民同士の協力関係を弱体化させてきた。

M・アスレイナーによれば、「社会が階層的であった時代には、自分の運命を自分で決められず、自分のコントロールの及ばない力に人生が支配されていた。自分の運命が外部に支配されていると信じている人は、他人を信頼しにくい」<sup>(1)</sup>という。北九州市という都市は、そこに暮らす人々が社会的な信頼関係と自治能力を育みながら都市をつくったというよりも、戦前の軍事国家や戦後の企業国家のために地域の諸資源を動員することで形成されてきた、という特徴を有している。つま

り住民が自分たちの運命を決めるべく地域を運営したのではなく、自分たちのあずかり知らないところで住民と地域の運命が決められてきた歴史を持っている。そのために、この地域は、社会的信頼関係を発達させることが出来ず、知識や情報、文化が地域発展の要となっている現代に適応できない弱点を持っているのだ。現代の知識社会は、信頼が大変重要になっている。なぜなら経済、政治、社会システムは、高度で複雑になればなるほど社会的な信頼関係をより必要とするからである。でないと多額のコストがかかり公正で効率的な社会システムを構築できない。

これからの北九州市に求められるのは、短期的な視点に立った地域開発政策ではなく、福祉や教育の充実による市民ひとり一人の潜在能力の開発と、大資本や権力から自立し地域に根ざしたNPOやNGOなどの活動をサポートする行財政システムを構築することである。そのために市民参加と情報公開、区自治の確立とコミュニティや文化的多様性の重視、そして中小零細企業や自営業を重視した地域公共政策を展開することであろう。そのことが、地味であるが着実に地域が発展するための基礎となる社会的信頼関係を構築することにつながるのである。

#### 注

- (1) M・アスレイナー「知識社会における信頼」西出優子訳、宮川公男・大守隆編『ソーシャル・キャピタル』東洋経済新報社、2004年、128ページ