

道州制で日本の未来はひらけるか

～経済危機のなかの地域再生・地方自治～

岡田知弘（京都大学）

はじめに

「構造改革」の破綻と矛盾の拡大～人間の生存権、自然との共生が危機的状況に
道州制導入で日本と地域は再生できるのか
地方自治・住民自治をめぐる新たなうねり～「究極の構造改革」への対抗～

はじめに

私は地域経済論を専門分野としているわけですが、一国の中の例えば栃木の経済とか宇都宮の経済とかというものを研究対象としています。地域開発、とりわけ戦後の誘致政策が新産業都市から本格的に行われまして、それで地域が活性化するのかという問題意識で研究をしてきました。

2000年代に入り、市町村合併をすれば地域が活性化するんだということが言われ始めました。「骨太の方針」が2001年に出て、京都でも北部の丹後地域で合併の動きが急速に展開したわけです。直感的にそれはおかしいのではないかと私は思いました。合併で地域が活性化するという論が成り立つ根拠が不明確だったのです。それで調査をしたわけです。私は地域経済論ですが、教育学とか都市計画学、農業経済学、中小企業論などのさまざまな分野の人たちと一緒に共同調査をやりまして、「市町村合併の幻想」という本を自治体研究社から出版しました。かなりの反響がありました。合併というのは、財政の問題であるとかあるいは行政が一緒になるというだけの問題だという理解が当時是一般的でしたが、そうではないんだ、住民の暮らしが変わることであり、自治の仕組みが変わることであって、その全体を見なければならぬのではないかと問題提起をしたわけです。

その関係で、北海道から九州まで3年間で300弱の自治体を回りました。講演であったり、調査であったり、あるいは首長さんとの懇談ということでやってきたわけです。そういう中で、合併が「一段落」してある程度結果が出てきたのが今の段階です。総務大臣自身が「平成の大合併はかなり問題を起こしてしまったから政府としてこれ以上推進する立場をとらない」ということを言わざるを得なくなっているわけです。

けれども、道州制はしっかりと堅持をして導入していこう、しかもその導入スケジュールを前倒ししようという動きが昨年11月からでできました。道州制を導入したら、今の経済危機に対して何らかのコンフル剤になる。ガラガラポンによって今の経済的な不況から脱出できるのではないかと期待感が広がっているのではないかと考えているようです。ここで道州制を導入すれば、日本の経済成長率は12%上がっていくというところでも

ない数がまことしやかに経済調査のレポートとして九州経済連合会（九経連）から出てくるというような雲行きになってきています。九州と関西で一番道州制待望論が渦巻いています。熊本では、九州に州都ができるとして、熊本が州都になったら新幹線の駅もできるし活性化できるんだという期待感がありまして、熊本市が周辺の町村に合併を呼びかけて政令市になるというような動きを強めています。今駅前の区画整理事業をやっているんですけども、どういう会社がここにビルを建てるんですかと聞いたら、なんと一番大きなビルは東京からやってくる「森ビル」だそうです。地元の商店はガラガラなんです。宮崎に行きますと、東国原知事が道州制推進の立場で大型シンポジウムをやっていました。延岡に州都をもってこようじゃないか。そしたら宮崎も元気になるだろうと。そういうわずかな可能性を求めて、市町村に関しては合併を押しつけながら、州都になれるかもしれないからやってみようじゃないということで、それに応えて動きたがる政治家とかあるいは企業人がかなりいるなというのを実感したわけです。

そういう中で、冷静にみた場合、熊本県庁では7500億円のお金を毎年地域経済に投下しています。今回の道州制というのは県をなくすことを前提にしていますので、熊本でいえば7500億円が県内から消えてしまい、さらに1万人を超える県職員が職を失ってしまうということになります。おそらく99%の確率で福岡市に州都がいきます。そこに6兆円弱のお金が集まってくるけれども、福岡市は支店経済の都市でありまして、従業員の約4分の1近くを占める東京系企業の従業員が支店経済をつくっているわけです。大規模公共事業をさばけるのはおそらく巨大ゼネコンしかありません。だとすれば九州規模に広げた場合、阿蘇の近くの山々、離島の島々にこれまでと同じようにお金が行政投資されていくかということ、その保証は全くありません。むしろ少なくなっていく可能性の方が強いのではないかということを考えるわけです。そういうことを知らずに、皆さん道州制待望論を考えて、お互いに「いいね、いいね」と言い合っている雰囲気は九州にはあるわけです。

この北関東地域というのはまだそのような熱波といいますが、九州で見られるようなものがないような感じは受けるんですけども、これは全く無視できない状況になってきているんだろうと思います。その証拠に、麻生内閣が昨年11月に突然、道州制の導入プログラムを2年前倒しし、今国会に道州制を入れるためのプログラム法案を提案して、これを決めるんだということを行ったんです。この意図はどこにあるのかということです。実は同時に日本経団連が第二次道州制に関わる提言をこの11月半ばに発表しました。麻生氏は自民党の道州制推進本部の意を受けて発言をしたわけですが、内容的にはほぼ同一です。同一であるということは、実は理由があります。なぜ、今の政権を率いている人々、あるいは財界の方々は道州制導入を早めようとしているのかということ、やはり危機に陥っている麻生政権が支持率を急回復するための起死回生の手段としてこの道州制、あるいは地方分権改革という名のもとで、特に国土交通省と農林水産省の出先機関を大幅に再編統合する、改革を俺達はやってるんだということを示すことによって何とか政権を維持したいという賭けにでてきているのではないかということです。

もう一つ、財界側はどうか、そういう形で政治が動いて前のめりになってしまっただけで民主党が対決姿勢を取ってしまったら、道州制導入という財界の前々からの野望が崩れて

しまうんです。おそらく財界はもっとクールに見ているのではないかと私は見えています。第二次提言とかを読んでみますと様々な道州制移行にかかわるルートを示しています。今ある北海道を始めとする道州制特区法、これに伴って自主的な県の合併を進めていくというルート、あるいは関西では、あの橋下大阪府知事、よく記者会見の場面がテレビに映りますが、バックのパネルをご覧になったことがありますか。「大阪府を発展的に解消して関西州へ」というキャッチフレーズにしているわけですが、彼が今言っているのは、関西広域連合という仕組みです。道州制というのは難しいから、空港の一体化利用をしようとしています。関西には三つの空港ができ、関西新空港、伊丹空港、そして神戸新空港、三つとも経営難なんです。これを共同で経営しようじゃないかということです。それから産業クラスターが各県一つ一つバラバラにあるのは不効率だから一本化した方がいい。ある共通の行政内容にかかわって広域連合的なものをまずやってみて、これをだんだん拡大していったら関西州に移行するんだという考え方を提案しています。「これもありえる道だ」というふうに財界の第二次提言には書いてあります。

あるいは政令指定都市の中で、人口規模が大きいビッグスリー、横浜市、名古屋市、大阪市、ここだけは他の州とは違う大都市制度を作るべきだという提言をこの間まとめてきています。大都市州という州を作り、これを他の州政府と同一の権限を持つようにしたいという提言であります。富士山のような山に例えますと、いくつかの道州制に至るルートがあるんです。それをいずれも追求するような提言をしています。そういう意味では、麻生政権で再議決をしてでもプログラム法は作っておく。途中で民主党政権になったとしても、政界が再編されてしまう場合もあり、民主党が政権からずり落ちる場合もあります。そういうことがあったとしても、法律は生きていくなれば、着々と道州制に移行するという事業はできるという狙いを、私は日本経団連の文章を読んでみますと感じとることができるわけです。そういう形で物事が今展開されようとしています。

ただ、最近、小沢民主党代表の公設秘書の逮捕という事件がありました。かなり総選挙をめぐる情勢というのは流動的になってきています。一時、自民党が喜んだんですけども、現職の閣僚が二人西松建設から同じような形でお金をもらっていますので、自分たちに返ってくるような問題でもあるわけです。そういう意味では、どういう展開を今後この事件が引き起こしてくるのかはよく分からないわけでありましてけれども、こういう問題が政局にはあります。

もう少し広い問題としてこの間の問題を把握するならば、経済的な危機、今は恐慌状態とでもいいかと思うんですけども、それがこの間の経済のグローバル化、あるいは構造改革の結果として引き起されてしまいました。昨年9月のリーマンショックの後、とりわけアメリカでサブプライムローンが破たんをして、その信用が支えていた旺盛な市場、消費購買力が急速に収縮してしまいました。日本の自動車やIT家電のメーカーはここに依存しながら2000年代前半から後半にかけて成長を遂げてきたわけですが、これが一度にバブルがはじける形になってしまったわけです。当初は、「派遣切り」というような段階でありましたけれども、今や工場閉鎖が国内外で出てきているところまで問題が深化してきています。その中でもう一度内需をいかに拡大していくのかが注目されてきています。特に国民一人一人の消費購買力が、この間構造改革によってものすごくそぎ落とされてき

ました。例えばトヨタが国際競争するために安い労働力を活用するという一方で、派遣とか外国人労働者を入れてきたわけです。国民の若い世代、自動車を買いたい世代で年収200万円以下の人が多いわけです。自動車を買えないわけです。そういう矛盾に立ち至ってしまったという形で日本のこれまでの経済経営のあり方そのものが問い直されてきているということにもなります。

もう一つは、その前にもう忘れがちになっていきますけれども食糧危機、エネルギー危機というものがありません。いわゆる穀物価格の高騰、あるいはガソリン価格の高騰ということが生じたわけですが、これも実はグローバルに動き出す投資ファンドが狭い市場に投機目的で入り込んで釣り上げて落としていくということを繰り返した結果なわけです。特に日本では大きな被害が出ているわけです。それはなによりも先進国中最底の穀物自給率、あるいは石油・石炭自給率0%という構造なんです。今一時沈静化していますが、いつでも食糧危機、あるいはエネルギー危機がまた再現するとは限らないような不安定な状況の中に置かれているわけです。したがって経済危機から脱するためにどうするかというときに、オバマ大統領がグリーンニューディールという言い方をしたように、この食料・農業あるいは山林資源を有効に活用しながらローカルレベルでも地産地消、食料やエネルギーの自給率を高めていくような戦略的な投資を今やっておかなければ、日本が今後子ども世代や孫の世代に持続的に存在しえないような状況になってしまうのではないかと危惧します。そういう大変重要な時点に私たちは立っているのです。

その時に、「究極の構造改革」ということで、これまでと同じような構造改革をさらに進めていく総仕上げとしての道州制という政策体系に入っていくのか、そうではなくてこれまでの問題をしっかりと把握した上でそうではないもっと住民の暮らしや命、生活を大事にして、どの地域であれ幸せに生きていけるような日本を作っていくのかという重大な歴史的岐点にたってきているのではないかと思うわけです。

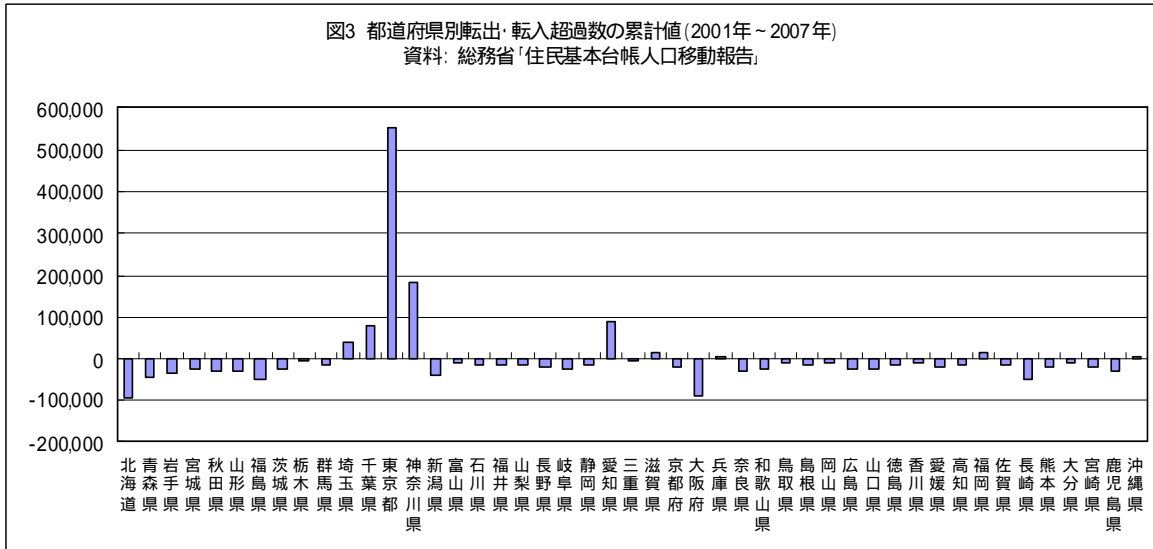
「構造改革」の破綻と矛盾の拡大～人間の生存権、自然との共生が危機的状況に

そこで、「構造改革」なるものが一体どういうものを生み出したのかということ、図表を使って見てみたいと思います。

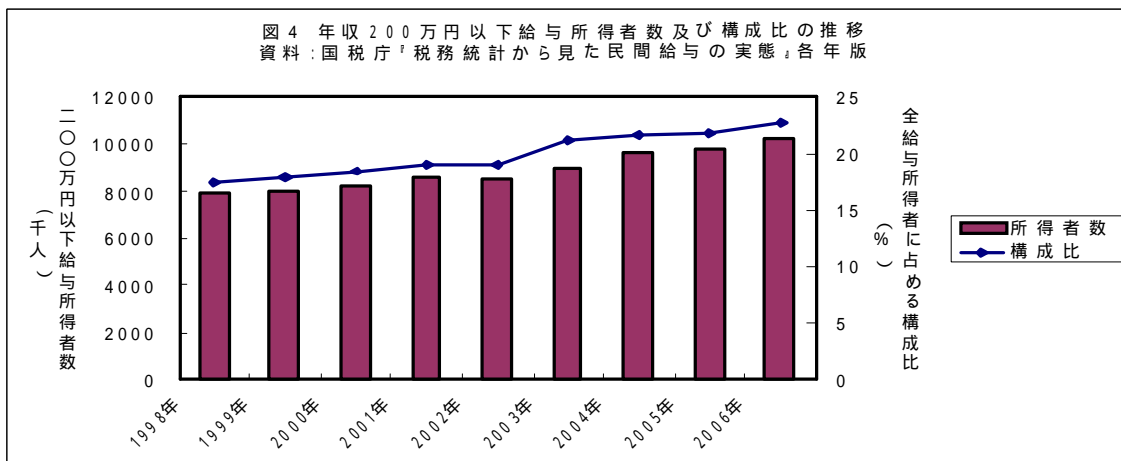
1) 小泉「構造改革」のスローガン「改革なくして成長なし」(2001 骨太)の破綻

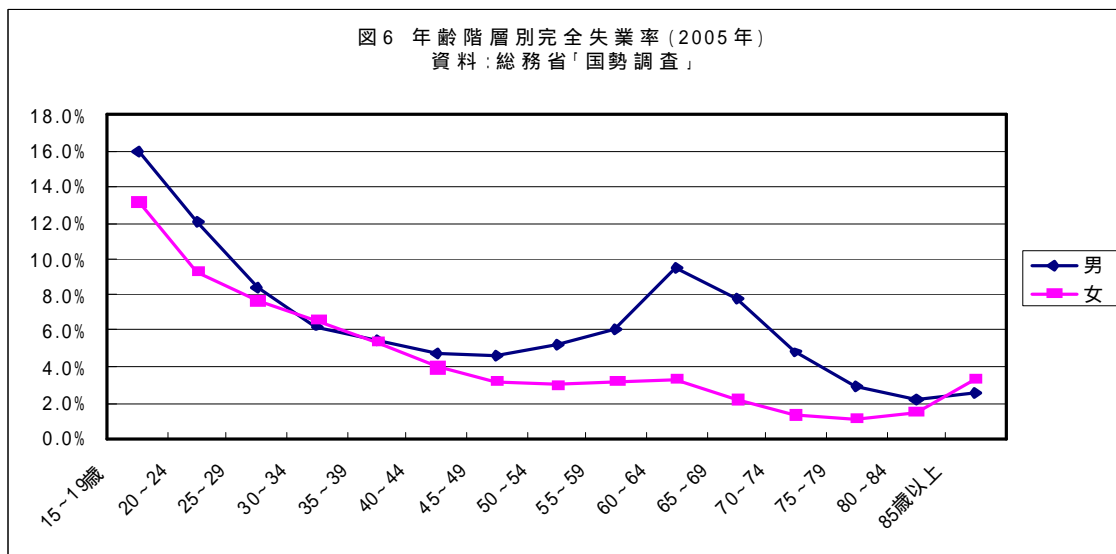
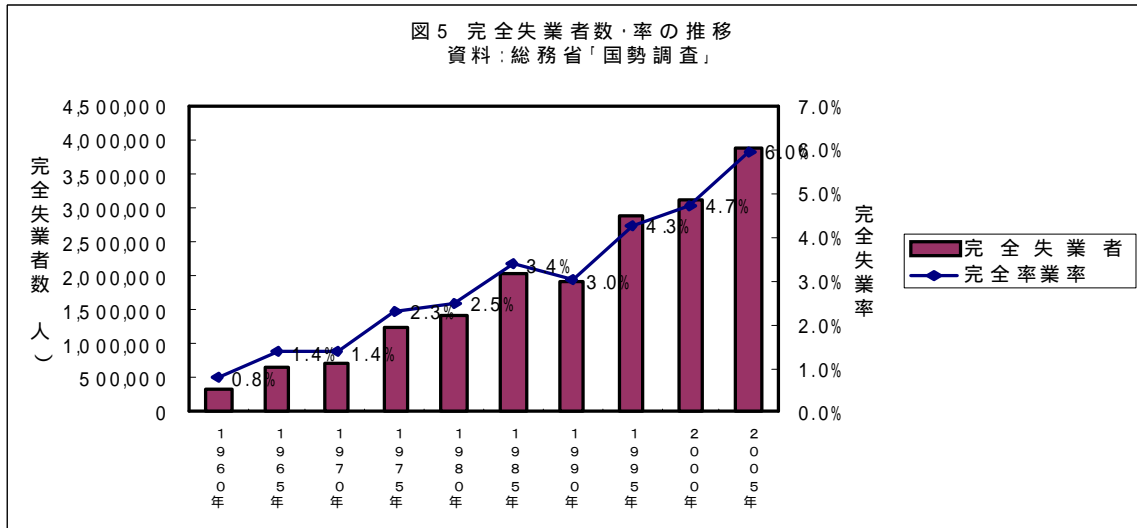
小泉首相が最初の2001年の骨太の方針で言ったことは「改革なくして成長なし」ということでした。実際はどうだったのか、それを示すために図1を作ってみました。まず右の端の全県計を見てください。2000年から2005年度までの県内総生産と県民所得の動きです。実はどちらもマイナスです。「改革したけれども成長なし」というのが厳然たる事実なんです。しかも見てもらえば分かりますが、総生産と所得が増えているところは東京都と愛知県が際立っています。栃木は県内総生産は増えたけれども県民所得はマイナスになっています。問題は、所得がどう動いたのかです。図2を見てください。県民所得というのは三つの要素からなっています。一つが財産所得、これは投資に伴う所得です。そして雇用者報酬、これは給与所得が中心になっています。そして企業所得、ここには民間の企業所得も入りますし、個人経営所得も入りますし、農家所得も入っています。多くは民間の法人企業所得が占めるわけです。グラフを作ってみて大変困ったのは、財産所得

のために住友、三和グループが本社機能を大阪から東京に移しました。関連のメーカー関係の本社機能もかなり減りました。働く場がぐっと減ってしまったわけです。こういうことで東京一極集中が加速化したという時代でもあったわけです。



さらにもう一つ、ワーキングプアの問題であります。これを示したのが図4です。棒グラフが年収200万円以下の給与所得者数の動きであります。増えておりまして、現在4人に一人くらいが200万円以下の年収のワーキングプアになってきているということですが、仕事がない完全失業者数も図5のように右肩上がりに90年のバブルの絶頂期から上がってきていまして、2005年の国勢調査でも6%というような水準までできております。現時点ではこれがさらに高まってきていると思いますが、年齢別分布を示したのが次の図6です。10代後半から20代前半の若いところで10%を超える完全失業状況に2005年時点でなっています。この完全失業率というのは、調査をしている1週間のあいだに一度もアルバイトなどの現金収入機会に入らずそしてかつ求職活動をしているというのが条件です。長期にわたって仕事をしたいけれども、求職活動もできないのでフリーターでやっていますという人は入りません。実質的に失業状態にあるのはこの2倍と考えていいと思います。仕事があっても派遣という不安定就業になってしまっているわけです。



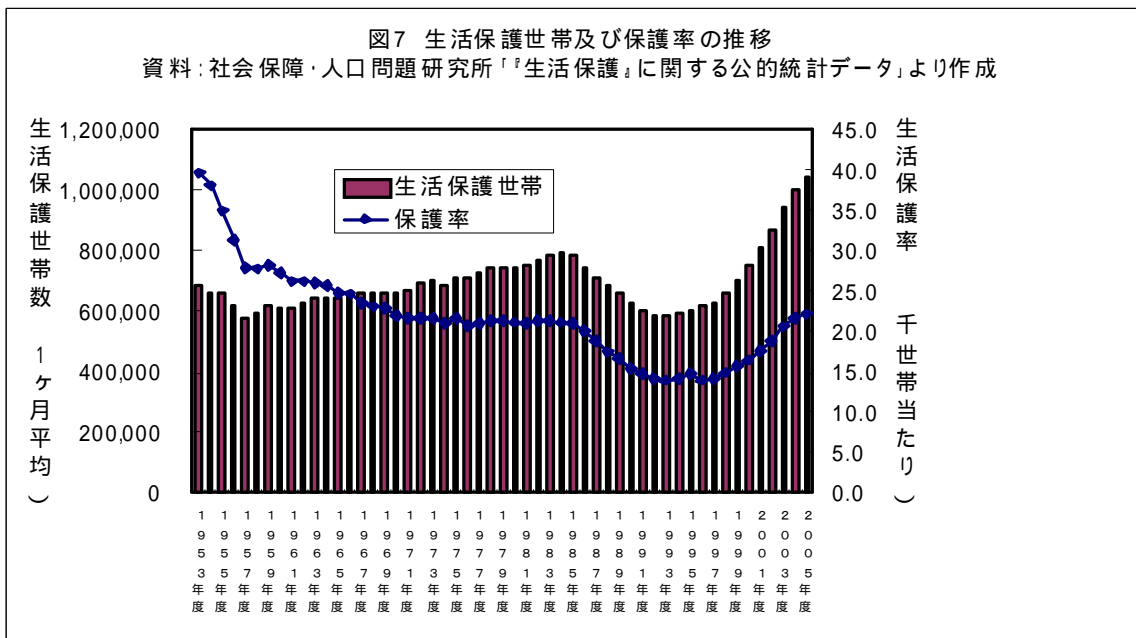


少子高齢化ということがよく言われていますけれども、この高齢化と少子化というのは全く別の問題ではないかと考えています。高齢化というのは医療とか福祉の関係で動く数字ありますけれども、少子化というのは社会問題ではないか、若い人たちが所得を得る生活ができるそして結婚して子ども産める所得になっていない、かつ保育料がかなり高くなってきている、その中で二人以上子どもを持てる若い世代が本当に少なくなっているわけです。こういうところにこそメスを入れるべきなんです、実は「少子高齢化」という一つの単語を作ることによって、これは日本経団連が言い出しているんですが、労働力人口が将来的に足りないから外国からたくさんの労働力を規制を緩和して輸入しようじゃないか、その時の政策要望の根拠であるわけです。だから少子高齢化という言葉は私はあまり使いたくないんです。使うときは「少子化」だけ括弧をつけることにしています。

ともかくそういう状況がこの間の労働力の規制緩和、特に派遣労働の規制緩和が進むことによって起こってしまったわけです。そして貧困となっています。図7、これが生活保護世帯数と率の変化であります。制度が始まってからずっと減ってきてバブルの絶頂期が

一つの底ですけれども、そこからぐんぐん上がっています。その数が160万世帯まで行ってしまっているという状況になっているわけです。

結果的に、構造改革というのは一体何だったのかということですが、アメリカに住んでいる経済学者のデビッド・ハーヴェイが「新自由主義改革」という本を出しています。この本の中に出てくる言葉で「新自由主義化の主たる実績は、富と収入を生んだことではなく、再分配したことであった」と述べています。つまり富めるものは減税とかそういうものでより富む、ところが貧しい者はさらに税負担とかさまざまな社会保障負担とかがかかってしまい、かつ給料が減らされ、そこから取り分が減って富めるところに移動しただけであるということです。それは日本でも同じように進行したのではないかと、これこそが構造改革の経済的な中味だったわけです。



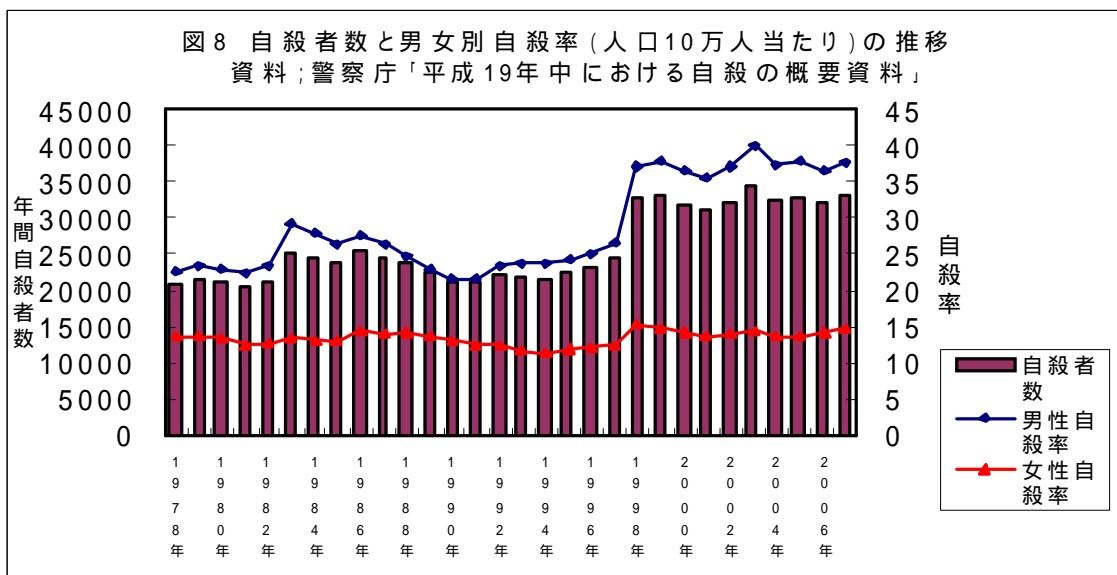
2) 地域社会の不安定化 ～グローバル化が生み出す現代の貧困～

経済的な不安定化というのは社会的な動揺を生み出してきました。これはもう一つ大きな問題であります。刑事法犯罪認知件数は、1980年代の半ばでは120万件くらいでしたが、これが2000年代に入ると200万件を突破してきます。しかもその犯罪内容がひどいものになってきています。親子間の殺人事件がしょっちゅう起きています。あるいはこの間一番衝撃的だったのは、秋葉原の無差別殺人事件です。自動車工場の日雇い派遣の若者で、いつ首を切られるかわからないという不安心理の中に置かれていて、秋葉原に行って無差別殺人を犯したわけです。明日が見えないという不安定な状況のなかで、そういう殺人がいつ起こってもおかしくない状況が今都市でも農村でも広がってきています。

もう一つ衝撃的なのは、図8であります。日本は自殺者数が10年連続で3万人を超えています。おそらく11年連続になるといわれていますけれども、この棒グラフが自殺者数の総計です。98年からぐっと上がってくるんです。男女別に分析をしますと、男性が上の方の折れ線グラフです。女性の方はそれほど変わっていません。男性のみがぐっと上がっているんです。なぜか、警察庁の資料を見ていきますと理由がわかります。男性で、

中高年で、経済的理由が最大の理由なんです。97年に住専が破たんして不良債権処理が始まってきます。そういう問題もありますし生命保険で何とか借金を返したいという、大変悲惨な事件が相次いで起こっているわけです。私はこれは政策的な犯罪ではないかと思っています。先進国中人口あたりの自殺率は日本は最高です。本当に命が軽んじられてきている国になってしまったわけです。

その上、昨年からの後期高齢者医療制度の実施、これも小泉政権のもとで財界が提案をしたものです。そして高齢者の税負担が上がっていく、さらに市町村合併とか



農協合併によって ATM がかなり減ってきて、年金が下ろせない、農協の支所がなくなってしまうとか郵便局がなくなってしまうとかというところがあります。京都でも市内から車で2時間ほど行った美山というところがあるのですけれども、そこで聞きましたら年金を下ろすために半日かかってしまう、村の中に ATM がなくなってしまい町場まで行って下ろしてこないとかかと、公共交通機関も不便でありますので、人々が暮らすのに大変厳しくなってきたわけです。

この間財政健全化法という法律ができて、連結決算で企業会計とか第三セクターなんかでも評価されることになりました。そしてイエローカード、レッドカードといわれる実質公債費比率などの基準値を超えないようにということをやっているのが、公立病院の切り離し、民営化あるいは廃止です。銚子とか大阪の松原では突然市がそれを発表する。あるいは第三セクターを廃止するということを表明する。水道事業とかもそうです。これらは全部人々が暮らすために絶対必要なライフラインです。本来地方自治体は営利に関係なく供給すべき存在なんですけれども、それを次から次へと剥がしていく過程が今始まってきているわけです。

その結果として、「限界集落」が広がった。65歳以上の人口が過半を占めるところを「限界集落」というふうに農村社会学の大野明先生が概念として提起されました。大野先生は高知の山々を歩いてそういう考え方に辿り着いたわけですが、高知の山というのはとても急峻なんです。集落といっても急峻な斜面に家が点在しているところなんです。高齢化で最大

の問題は何かというと、棺おけの担ぎ手がいなくなって村からお葬式が出せない、そういうところがずっと広がっていったのが80年代後半から90年代だったわけです。これが今日本中に広がってきて、消滅の危機が指摘されてきているという状況になっています。

この間、自治労連と自治体問題研究所が共同調査を行いました。北秋田市と唐津市、守口市、東大阪市、農山村で合併したところと中小企業地域です。そこでアンケートを共通した形でやっただけです。いちばん困っていることは何ですかと聞きましたら、家計の問題がもちろん出てくるんですけども、家計以外の暮らしていくための条件で困っているのは何ですかと聞いたところ、どの地域でも共通してトップ項目として上がってきたのが、特に都市部で隣近所付き合いが薄まってきているということでした。半分近くの人がそこに不安を感じているわけです。とりわけ防災と防犯なんです。一人暮らしの高齢者が増えていく中で、一人で生きていくことへの不安です。助け合いがなくなり、人々を個々ばらばらにする「自立自助」という考え方でこの間の構造改革が進められてきました。こういう中で大変な生活不安が広がってきているということが改めて分かったわけです。これに加えて「限界集落」が増えれば、そこには水源池が多いわけで、水源が荒れていくということは、国土の保全なり私たち都市住民の生活の不安定化を招いているということにも実は繋がっております。これも同時に進行しているわけです。

もう一つ究極的な問題として、「生活保護行政が住民を殺す」という事態が出てきました。かなり刺激的な言葉ですけども、水際作戦ということで生活保護申請を受け付けないという行政が北九州市で行われて、この間3人の方が亡くなっています。北九州市は、元々山炭地域を控えて生活保護世帯率が高かったんです。厚生労働省から直接課長が出向して目標管理型の行政をやってきました。そのために申請を受け付けないという形でやってきたわけです。結果として、人の命を奪ってしまうということが3件も起きてしまいました。本来、地方自治体というのは、蜷川虎三元京都府知事が何度も繰り返し言いましたように「住民の生活の砦」であり、暮らしと基本的人権を守るべき存在です。これが全く逆、命まで奪ってしまう存在に変わろうとしている。これがこの間の行財政改革の一つの帰結ではなかったと思います。

「究極の構造改革」としての「道州制」はこういう矛盾をさらに拡大深化させるのではないかというふうに危惧するわけです。

道州制導入で日本と地域は再生できるのか

1) 道州制導入・地方制度改革をめぐる議論の構図

道州制導入を自民党政権の中で最初に公言したのは安倍元首相です。憲法改定と教育基本法改定と道州制導入、この三点セットを公然と掲げたわけです。そして教育基本法を改定し、国民投票法を成立させ2010年から改定手続きに入ることができる状況になってきます。最後に道州制導入のために三つの委員会を作りました。第29次地方制度調査会、地方分権改革推進委員会、道州制ビジョン懇談会です。この三つは、後の福田、麻生首相も引き継いだわけです。役割分担としては、道州制ビジョン懇談会は道州制そのもののビジョンを固めて行くことを専門的に審議する場です。そして道州制に移行する際にはあらかじめ国の出先機関の再整理と県から市町村への権限分配を強めていく、県の行政を空洞化

させていく必要があります。これを検討するのが地方分権改革推進委員会です。そして基礎自治体がまだまだ多すぎる、これを最終的には300にするというのが日本経団連の第1次提言で出てきた数字であります。小沢一郎氏が「日本改造計画」の中で15年前にいった数字も300です。ただ、それはかなり難しいだろうからということで、今は700から1000くらいのところをまずは当面の目標にしようということになっています。いずれにせよ新たな市町村合併をどうするかあるいは合併せずに残ったところをどうするかという形で基礎自治体論をもう一回見直す必要があるわけです。これをやるのが第29次地方制度調査会の役割です。

注目したいのが、それらの会長・委員長人事です。地方制度調査会の会長は中村邦夫氏、松下・パナソニックの出身です。として地方分権改革推進委員会の委員長は丹羽さんという伊藤忠商事出身、道州制ビジョン懇談会の会長は江口さんでPHP総合研究所出身、これもパナソニック系です。この3人ともが関西経済連合会の出身です。関西経済連合会が一番古くから昭和30年代に道州制を求めてきた経済団体です。そういう人たちがトップを占めるだけではありません、この松下の中村さんは道州制ビジョン懇の委員でもあり、かつ日本経団連の副会長であり、道州制推進委員会の委員長でもあります。つまり財界の考えていることが直接政府の意思決定過程に反映できるような仕組みが人事体制として作られているわけです。政府の考え方と財界の方の考え方がピタッと符合する根拠は初めからここにあるわけです。

そういう布陣でどういう国を作ろうとしているのか。ここで重要なのは「役割分担」論です。地方分権というのは何か国の権限を小さくして地方の権限を拡大していくという絵に見えて、マスコミなんかもずいぶんそれを歓迎する動きがずっとありました。けれども、今回の地方分権というのは括弧付きで理解しなければなりません。国は国として外交、軍事、そしてマクロ経済政策、通商政策ですね、こういうものをやる。そして道州の方が地域経済政策、公共投資政策、高等教育政策等をやる。この高等教育政策というのは、例えば九州州立大学を作ろうということを日本経団連の御手洗会長がしています。国立大学法人があちこちにあるのは無駄で、選択と集中で福岡には工学部、大分には経済学部、長崎は医科大学が昔から有名だからそこだけにすればいいという形で九州州立大学を作り、カレッジとして他の大学を再編したらいいというものです。県立大学は県がなくなるわけだから州立大学に統合すればいいというような政策が考えられています。

そして基礎自治体は、住民に一番近い小中学校教育、医療、福祉等住民サービスの実施に限定をしていく。そうすることを「二重行政の解消」という言い方で進めようとするわけです。これは大変大きな問題をはらんでいます。日本の現行憲法の中での地方自治規定というのは、国と対等な関係を想定しているわけです。それはあの戦争からの反省からです。明治憲法のもとでは、地方自治の規定は一切ありませんでした。栃木県知事は内務省の官僚が地方長官としてやってくるわけです。選挙で選ぶことができなかったわけです。しかも女性に関しては、どんなに資産がありどんなに学識があっても選挙権すら行使できなかった。それがあの戦争を引き起こしてしまったということで、中央政府が暴走するのを国内でチェックする民主的な制度を作ろうじゃないかということで、地方自治という制度が作られてきます。団体自治というものを県とか市町村に認めていく。そしてその団体

自治の方向性を決めるのは主権者である住民である。議員を選ぶ、首長を選ぶ、あるいは条例の直接請求をやる、リコールをやるというような形で団体自治の方向性を決定できるような仕組みを作っていこうじゃないかということで「横」の関係にしたのです。けれども、もう役割分担論の関係で再度「縦」の関係にしようとしたんです。なぜか、今有事立法改定とか国民保護法とかの関係が入ってきていますけれども、戦争をやろうとする場合、ある県とかある基礎自治体だけが、ここに戦車を通るのを許さないと首長が言ってしまった場合、戦争はできなくなります。そういう意味では、外交軍事に関しては国だけが判断できる権限を持つという形で国家高権をまず据えます。そうすれば、例えばこの間岩国で基地の再編問題があり、住民投票で住民の多数が反対を意思表示しました。そして前の市長がそれをもって国に対してものを言いました。けれども、この新しい役割分担論で国、道州制、基礎自治体の役割分担がされた場合に、基礎自治体がそれをやること自体が違法、あるいは無効にしかならないということになります。住民が自らの暮らし平和を求める権限を行使できないような形になってしまう。そういう戦争ができる国づくりというものと実は道州制導入に伴う国の形の再編というものがピタッと結合しているということがたいへん大きな問題ではなからうかと思うわけです。

そして、州議会議員は150人程度だと考えています。今の都道府県議会議員の合計のだいたい3分の1に減っていきます。おそらく議席が取れるのは都市部中心になってきます。予算分配もそちらの方に「選択と集中」という形で集中する可能性が大です。もう一つ問題なのは、現行憲法との関係です。道州制に関しては、一番の理想モデルとしては一括移行です。先程、財界の方ではいくつかのルートを考えていると言いましたけれども、自民党の道州制推進本部あるいは日本経団連の第二次提言でまず書かれているのは、一括移行が望ましいということです。というのは、ある地域だけが県として残ってしまっただけは地方分権改革の整合性がとれません。そのためにやるとすれば一括移行しかないわけです。しかし、これは現行憲法で可能かどうか、ある県、例えば栃木県だけ住民投票して住民の多数が「嫌だ」と言った場合にどうなるんだろうかという疑問が起こってきます。もう一つ、首長をどうやって選ぶかということをめぐる、今の提言のところでは現行憲法に基づいて直接投票で選ぶんだということになっています。けれども、北関東とか関東というエリアできますとおそらく3000万人を超える場合もあります。これは国の規模です。それを直接公選で選ぶことは問題ではないかということで、自民党の道州制推進本部の中には議院内閣制で選ぶべきだという声が根強くあります。この議院内閣制というのは、今の憲法と抵触します。憲法93条の中では地方自治体の長は住民が直接投票で選ぶと書いてあります。これを変えるしかないわけです。つまり改憲論というものと実は密接につながっている問題でもあるわけです。

実際これに関しては、2005年に日本経団連が憲法改定の提言をしています。まず第9条と第96条、96条というのは改定要件ですが、これを改定すべきだと。その後おそらく道州制に一括移行できるように自治体の規定を変えてくるようになると思います。この改定要件の改正に関して言われていることは、今の憲法では、大変改定が難しい、これを改定しやすくするために、軟性憲法というスタイルに変えたらいいということです。国会で法律並みの賛成率、例えば3分の2で憲法を改定することができるという条項に改

めるということです。そうすれば自由に国会レベルで改定ができるわけです。国民投票にかけなくてもいい。こういうことをすれば、もっと柔軟に対応できるものになっていくのではないかという提言を日本経団連は2005年段階でしているわけです。こういうことも背後にあるということに十分注意を払う必要があると思います。

そしてもう一つ、国土形成計画というものが新しい法律のもとで進められています。全国計画に関しては、昨年の夏に決まりました。今回は広域ブロックごとの計画を作っていくということで、各圏域ごとでやっています。これは向こう10年間の公共投資計画ですけれども、今回の特徴は財界、特に地方ブロック財界の代表がその委員に正式に入っていることです。関西では、関西経済連合会の元トップが議長をしています。そういうところで、財界が自らの提言を盛り込む形で公共投資を作り出すことができる装置が一方で出来ているということで、これもまた道州制との関係が非常に根強いのではないかと思います。

2) 財界トップの道州制導入論(『文芸春秋』2008年7月号、御手洗論文など)

それを物語る財界トップの道州制導入論ということで、御手洗さんが『文芸春秋』の昨年7月号に出した論文があります。これは大変分かりやすく、なぜ財界の人たちがこの道州制を導入していこうとしているのかがわかる文章です。ポイントだけ言いますと、日本の成長を取り戻すためには二つのことをやる必要がある、一つは、インフラの整備であり、もう一つは、道州制の導入だということを言います。インフラの整備とはグローバル化への対応です。国際的な展開をしたり外国の大企業がやってくるのに立地しやすいようにするための国際空港、国際港湾そしてそれらを結ぶ高速道路系に拠点的な投資を行って整備をしていく。アジアハイウェイ構想まで入っています。そういうものを作った上で、外資系企業を含めた企業誘致をやれば地域が活性化するはずだという議論です。

この論文のタイトルは『平成の所得倍増計画を』というものです。所得倍増計画というのは本来昭和の所得倍増計画で、池田勇人氏が政権を取るときに提唱したものです。その時にやったのが新産業都市建設事業で、インフラを整備して企業誘致すれば地域が活性化するんだということが60年代初頭にいわれたわけです。これを国際的規模に広げた議論なわけです。何故、道州制導入とインフラの整備が繋がっていくのかということが問題なわけです。御手洗さんは、道州制は行政の「選択と集中」であると言っています。「選択と集中」は自らキャノンで経営をしたときの教訓です。不採算部門を切り捨てて採算部門に資源を集中していく、そしたら企業の業績が上がったのでこれを行政の方でも適用する必要があるということです。それを道州制でやろうとしているわけです。これは「究極の構造改革」であり、これまで以上に民間化、市場化、PFIとか市場化テストとかアウトソーシング、これを進めていくんだということを言っています。そして多すぎる県会議員とか公務員を削減して二重行政を解消して行政の効率化を図る。これがミソです。そうすると日本経団連の推計では6兆円弱のお金が毎年浮いてくる。これはかなり低めの推計です。自民党の道州制推進議連が、数年前に推計したところでは14兆円です。この県をなくすことによって浮く財源を集中してインフラの整備、大規模ゼネコンのための公共事業と企業誘致のための資金に活用したらいいんだという議論です。

私は道州制を考える際に、ヨーロッパ的な道州ならまだしもと思っています。例えばフランスの場合は、基礎自治体は人口1000人未満の自治体が8割を占めています。行政

サービスをやると思ったら小さすぎます。どういう形でやるかということ、近隣の自治体と組合的なもの、広域連合的なものを作って一緒にやる。それでも足りなければ県が補完をする。県でも足りなければ州が補完をする。州の大きさはどれくらいかといったら、人口200万くらい、栃木県と変わりません。州といっても日本の県の大きさです。そういう形での州の存在があるのだったらまだしもと思いますけれども、財界とか自民党筋が絶対そういうことは言いません。何故かと思っていたのですが、この御手洗さんの論文を見て初めて分かりました。県をなくさなければ財源が浮かないからです。浮いた財源でこういうものを作って、仕事を起こしていこうということはどうやら考えているようです。

しかも、日本経団連の第二次提言を見ていきますと、もっとひどい話で、地方交付税制度に関しては基本的に廃止をするんだと書いてあります。大都市圏に所得が集中してきますのでそれを吸い上げて地方に再分配していくということはやらない。中央集権型だから。水平的に州間協議で分配すればいいと。つまり東京に集中する富に関しては基本的に手をつけないという議論です。東京に集中する富を削減して分配してしまったら、東京の国際競争力が落ちてしまうからというのが最大の理由です。おそらく栃木でも東京からの分工場とか支店が多いと思います。あるいは大型店でも首都圏に本社がある。そういうところに所得移転します。そういうものはそのまま放っておきましょうというわけです。所得移転した後のところで財源を確保して、道州政府あるいはその下の基礎自治体は財政運営をしたらいいということです。そしたら財源が足りませんから、この日本経団連の提言でいきますと地方消費税を10%から12%に上げておく必要がある。それでも足りなければ住民が自立自助でお互いに助け合ったらいい。そういう考え方を示しています。そしてもう一つ、国の債務はいっぱいあります、その多くが大規模公共事業であったわけです。この借金も、税源を移譲するわけだから一緒に州政府に移動させると、そしたら国の借金はだいぶ減りバランスがとれるだろうということまで書いています。

3) 道州制導入論の限界と問題点

こういうことを踏まえた上で、道州制導入論の限界と問題点です。州政府の規模は県がなくなるわけですから確かに大きくなります。結果として、一件当たりの事業費が大きくなって、大規模プロジェクトがしやすくなります。今でも公共投資の事業規模が大きいほどゼネコンが落とす率が高くなっています。しかも、そこでつかうセメントとか鉄鋼とかを生産している企業の本社も多くが東京周辺に立地しています。だから大規模事業をやったとしても、地域が潤っていないという構造ができてしまっています。ここにメスを入れずにやる限り西松建設のような企業が沢山受注していくということが繰り返されてしまうわけです。

そしてもう一つ、広大な州内で投資の選択と集中が行なわれますと、中山間地域とかあるいは条件不利な離島にこれまでと同じような投資が行われる保障はどこにもありません。この間、自治体問題研究所と自治労連が共同調査を行いまして、北秋田市と唐津市でやっているのですが、これからは「コンパクトシティ」だということで唐津市の場合は周辺への職員配置も減らし行政投資も減らしながら、中心部のところで大型店の跡地を買い取り市役所の整備ですとかあるいは早稲田の一貫校の誘致にお金を集中投下しようとしています。「コンパクトシティ」という言い方によって、周辺からの財源を集中して拠点的

な整備をいっていき、そして仕事を取っていくのはゼネコンであるという構図ができてしまっています。周辺部のところでは役場がなくなってしまいます。周辺の市町村であればあるほど役場経済が地域経済の中核をなして、半分以上の経済的生産を実は市町村がやっている場合がよくあり、しかもその地域内で最大の規模を抱えた雇用の場でもありました。これが支所化することによって100人近くの職員がわずか5、6人になってしまう。しかも意思決定過程も何もないから地域経済支援事業もまちづくり支援事業も何もできない。そういう形で地域の周辺のところが大きく衰退していくわけです。

唐津市では中心部に買い物にくる人たちも減ってくると、中心部も衰退してくるといふ地域経済の実態がはっきりとしてきました。アンケートを取りますと、周辺部に行けば行くほど市町村合併は良くなかったという比率が多くを占めているという結果が出ています。これは北秋田市でも同じであります。

こういうことが道州制になって県がなくなってしまうと、同じ形がかつ大規模な形で起こってきます。栃木県では特別会計も含めて1兆円くらいの歳出があると思いますが、そういうものが消えてしまうわけです。宇都宮市の経済もかなり落ち込んでしまうと思います。栃木県全体に関しても、もちろん落ちていくということが起こります。

実は県がなくなった事例としては歴史的には一つあります。奈良県が、明治維新直後に一旦できて途中で堺県というところに合併します。奈良市から県庁がなくなってしまったことがあります。その時の歴史文書が残っております。奈良町という奈良公園のすぐ近くにある旦那衆が集まっている町があります。今も街づくり運動を非常に活発にやっていますが、奈良市が衰退してしまったので、そこの人たちが中心になって県庁をもう1回取り戻す運動をしているんです。そのために地域づくりを一緒にやろうということで、奈良公園の整備をやり奈良公園に大阪からお客さんを運びこむための鉄道の敷設の建設促進運動をやり、結果として県庁をもう1回取り戻して奈良県というのができてきます。そういう時代においても県庁といのは大きな影響があったわけです。現段階ではもっと大きな影響があるのではないかと思います。

ともかく、そういう形で住民の経済あるいは社会に大きな影響を及ぼしているということを見ると、先程の御手洗さんの発想と言うのはあまりにも大企業の経済的な利益だけを見ている道州制導入論であり、かつ国民の大多数が困っている生活の問題あるいは格差や貧困の問題に関してはほとんどものを書いていません。こういう方向ではいけないのではないかと。しかもインフラ整備をして企業誘致をすれば地域が活性化するんだという言い方自体が、60年代の地域開発計画が失敗ということで歴史的には確定しているんです、これをもう1回大きな規模でやったとしても、どの地域であれ持続的に存続しうるような日本にはなっていないだろうというのが、私の言わんとするところです。

さらにもう一つ、行政の効率化が生み出す問題です。図9があります。この間三位一体改革、歳出歳入一体改革という中で国と地方の歳出純総計はどうなっているかということ指数化して示しています。実は国の方はそんなに減っていない。むしろ増えています。ところが地方の方はどんどん低下してきているということが起こってしまいました。しかも、表1を見てください。都道府県と市町村で99年から05年までの歳出の削減状況を比較したものです。財政力指数が低い県あるいは人口規模が小さな市町村ほど大変な数に

図9 国と地方の歳出純計額の推移(指数 1995年度 = 100)
資料:『地方財政白書』各年版から作成。

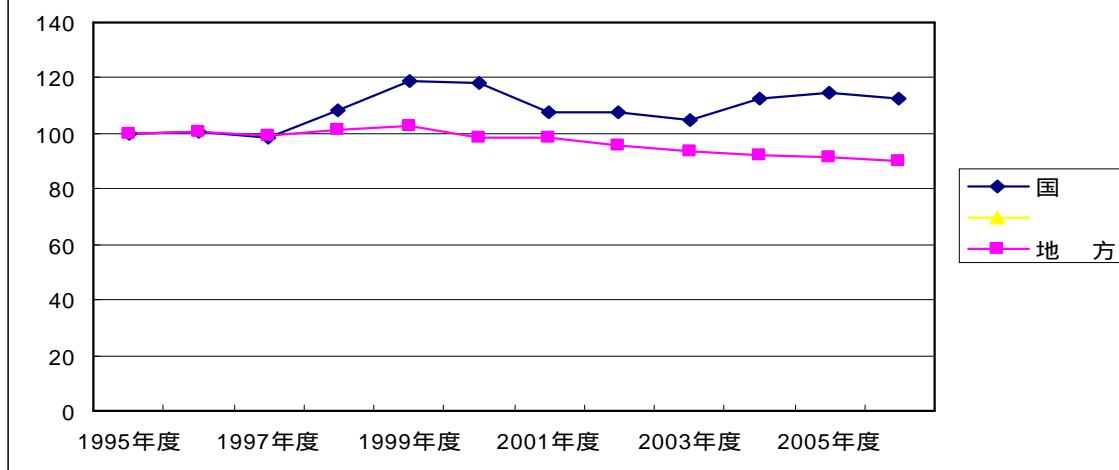


表1 地方一般歳出(普通会計決算)の削減状況

単位:億円、%

	1999年度	2005年度	削減率
全都道府県	430,880	360,821	16.3
財政力指数0.45以上(17団体平均)	13,532	12,034	11.1
財政力指数0.3以上0.45未満(16団体平均)	7,422	5,881	20.8
財政力指数0.3未満(14団体平均)	5,863	4,439	24.3
全市町村	419,733	375,529	10.5
人口9~11万人規模の市(29団体平均)	270	251	7.0
人口4~6万人規模の市(69団体平均)	157	240	10.9
人口4~6千人規模の町村(109団体平均)	40	30	24.9

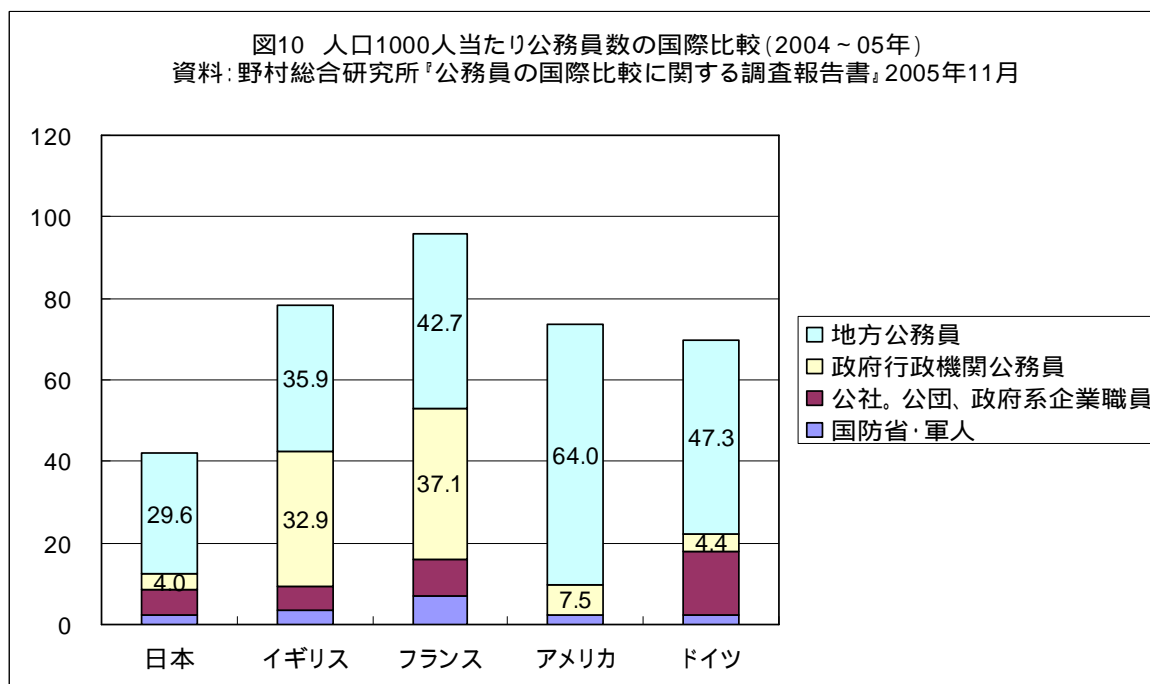
注:市町村サンプルについては、合併した市町村は除かれている。

資料:地方財政審議会「地方公共団体間の財政力格差の是正についての意見」(2007年11月16日)

なっています。これは地方交付税交付金のカットによるものです。24.9%、4分の1近くカットされています。これでは経常的な普通建設事業もできない、あるいはそれ以上に経常的な住民サービスもできなくなってしまうという事態が生まれてきていることを示しています。地方財政審議会というところが、これをもとにしながら、これはやりすぎだということで地方への財政的手当てをもっと増やすべきだという提言をしています。

もう一つの問題は、図10です。公務員をさらに削減すべきだという議論を財界や政権政党あるいは民主党もやっているんですけども、2004年から2005年時点での国家公務員と地方公務員の人口比を示しています。フランスと比べてみてください。4割位少なくなっています。アメリカと比べても少ない。地方自治体というのは公務員の人を通してのサービスが多いわけです。そういうところを減らしてしまうと、住民サービスは低下します。代わりに民間化ということでそこに民間企業が入ってくると、今度は人件費をさらに削減し、ワーキングプアを生みだし、さらにサービスが低下するということになってしまいました。教育とか社会保障でも、ナショナルミニマムが確保できないという問題

があちこちで起こってきています。



国民の基本的な人権が地方分権なるものの結果として、ないがしろにされてきているわけです。道州制を導入すると、この逆転現象をさらに進めていくことになってしまうのではないかというふうに考えます。この問題に関しては、『東洋経済』2月21日号で第二特集ということで「自治体破壊」という特集がありました。大変丹念に現場の調査をしながら、病院、交通、あるいは暮らしをめぐるサービスの状況を紹介しています。そして、橋げたがはずれ危険が増してきているにもかかわらず、公共事業によって作られた橋げたが耐用年数を超えても補修管理ができていないということで、かつてアメリカなどで見られた橋げたが突然落ちるといったことがいつ起こっても不思議ではない状態になってきているという指摘が非常に生々しく描かれていました。こういうことを東洋経済という雑誌すらが取材をして、40ページほどの特集を組まざるを得ないような状況になってきているということです。

4) 「地方分権改革」と小規模自治体問題

道州制にかかわることで小規模自治体問題の扱いがあります。栃木県でも合併新法があと1年近くで切れるということもありまして、合併の動きが現れてきているということも聞いておりますが、地方分権改革推進委員会が昨年春に第一次勧告を出しました。ここでは、県から市町村への権限移譲を359件リストアップしました。ただし、このうち町村には28件のみでありました。明らかに町村外しという形になったわけでありました。

他方で、総務省が合併せずに、あるいはできずに残った小規模町村をどうするかということで「定住自立圏構想」なるものを作り、これに予算措置をしています。だいたい人口5万人以上を想定した中心市宣言をした都市に対しては特別交付金を4000万円、それと協定を結んで、例えば病院サービスの請負をしますよということにしたところには1000万円という給を設けました、この「定住自立圏構想」でもって小規模自治体を維持す

るような方向ではどうかということ提言したわけです。一見良さそうな感じはしますが、これはかなり大きな問題をはらんでいます。というのは先程の地方分権改革推進委員会の勧告では権限移譲をできるところとできないところがあり、町村ではこれからできないところが増えてくるかもしれません。その上で一方的な行政サービス供給の契約なんです。広域連合とか一部事務組合的な形で地方自治体同士が対等な関係で協議をして行政サービスをどうするかということではないんです。そういう形で協定を結ぶというのは必ず従属的な協定にしかありません。どの自治体であれ対等な関係で行政サービスをどうするのかということをお互いでやるんだったら平等条約です。ところが不平等条約下で入り込むか、あるいはこういうことであつたらいいそのこと隣の市と合併しようじゃないかということで「自主的」に合併を申し入れざるを得なくしてしまうという環境ができてしまうのではないかと恐れているわけです。

事実、滋賀県の安土町が近江八幡市と合併協議を進めると突然町長が言い出したんです。その文章を読みますと、この定住自立圏構想とか地方分権改革推進委員会の勧告によると町村ではやれないことがこれから生じてくる、財政力指数は0.6近くあります、たいへん豊かな町なのにもう合併するしかないというのがこの町長の言い分でした。現にそういう合併推進要因としてこれが動きはじめているということを確認したわけです。西尾私案というものが2002年11月、人口1万人未満の自治体というのは能率が悪くてあまり力がないのではないかと、窓口町村化してみてもどうか、いわゆる「特例団体化」ということを言って大変な批判を浴びました。すぐにはできなかったわけです。私はこういう教訓の中で、ソフトな方法でもう1回そういう方向を考えているのではないかと、今恐れているわけです。つまり権限として町村ができないものを増やして、定住自立圏というものにいくか「自主的な」合併を判断するしかない、窓口町村になるくらいだったら合併した方がましだという判断が当然あるわけです。こういうことを検討するために第29次地方制度調査会で今特例団体をどうするかということの議論が始まるとうとしているわけです。こういうことが道州制がらみで地方分権改革の関連の話としてでてきているということです。

5) 国土政策面での「限界集落」対策と「日本版コンパクトシティ」論の問題

国土政策面のところでは「限界集落」が増えるとその維持のために公共的なお金が増えていくので、そういうところに住んでもらうのではなくて市街地の方に降りてきてもらってそこに高齢者向けの医療、福祉サービスのマンションを作る、そこに住んでもらったら行政サービスもできるし、行政コストも削減できるのではないかとという考え方で「日本版コンパクトシティ」というものを作っていこうという動きがこの間強まってきました。

そのモデルが青森市です。青森市は雪がたくさん降ります。豪雪の時は対策費が120億円近くかかります。それを削減するために、できるだけ中心部のところに移転してもらいましょうということで、中心部にまちづくり3法で規制緩和して、高齢者向けのマンションを作ります。それを作ったのが西松建設です。地元の業者ではありません。しかも2LDK、標準タイプで3000万円台です。おそらく「限界集落」の国民年金の世帯、ほとんど農家の方々ではとても手に届くような金額ではありません。そういうものも結局国土政策だということで、規制緩和とか補助、融資制度を完備してどんどん仕事を作っていくということをしてきたのではないかと思います。

この青森市、実はかなり大きな都市です。合併して1000平方キロメートルを超えています。日光市もかなり大きいといわれていますが、これに並ぶような大きさで全然コンパクトではないわけです。元々「コンパクトシティ」というのはヨーロッパの都市計画思想でありまして、歩いて暮らせるくらいのほどよい町を作っていきましょうよという構想なんです。ところが、日本では全然変わってしましまして、周辺部の人を集めるためにマンションを作ります、規制緩和をして、そこに開発事業を起こしていくという手法として使われているわけです。実際青森市では都市開発事業をやっている第三セクターの会社が200億円近く負債を抱えて破産状態になっていることが昨年末に明らかになりました。事業としても継続可能性がないようなことになっているわけです。

むしろ、この間の食糧不足とかエネルギー危機、国土保全のことを考えますと、農山村でもしっかりと生活と生産活動ができて、そこと都市のところが交流、連携してお互いに生きていけるような国土づくり、都市圏づくりをすることこそが大事なことではないかと思えます。そういうことになっていないということが大きな問題ではないかと思えます。

6) 地方分権改革推進委員会「第二次勧告」と「関西広域連合」推進の動き

そしてもう一つ、「関西広域連合」の話をしておきたいと思えます。地方分権改革推進委員会は昨年11月に第二次勧告を出しました。国の出先機関の整理統合を図るということを中心にして出したわけです。この時期に、関西では2府7県、鳥取県も興味を示しているのですが、これに4政令市と関西経済連合会が「関西広域機構」というものを作っていますが、ここが中心になりまして「関西広域連合」を2009年、今年から発足しようじゃないかということで今各議会のところに条例案が上程されようとしています。EU型の統合です。徐々に一緒にやる行政領域を拡大をやって最後の一つの州にするというような仕組みを考えています。空港、産業クラスター、環境保全、治水管理これらのところが専ら最初の焦点になってくるわけです。

その関西州の州都になるんだということで、大阪府の橋本知事が手を挙げて、湾岸開発で大失敗をした大阪市の第三セクターの施設を買い取ってそこに府庁を移すんだということでその予算案を今計上しています。橋本知事がこの間同時にやってきたことは、教育とか文化とか都市にかかわる予算を大幅に削減しました。高等学校の臨時講師に関してはかなり削りました。男女共同参画事業も事業費の8割がカットされています。どういう論理かといいますと、こういう住民に近い福祉サービスとかいうものは、広域自治体がやるべきものではない、本来基礎自治体がやるべきであると、そこで大阪府としては手を引くというのが最大の論理です。道州制の中での役割分担論を明確にしています。

けれども、一つの地域の中で国だけがやるところ、県だけがやるところ、基礎自治体だけがやるところを明確に区分できるかというと、そうではありません。例えば治水の問題でも、1級河川を抱えたら、国がしっかりと管理しなければ、もし災害が起きたときに州内で調整していたのではお金が足りない場合がある、人が足りない場合があります。これは国レベルでやっているから初めて保全ができるわけです。そういうことを抜きに全部州がやればいい、県がやればいいという形にはならないわけです。

国土保全がそうでありますけれども、例えば農業に関しても国の方が自給率をあげると

いうことをしっかりと政策方針として書いたならば、それを実施する体制を県とか市町村のところでは総合的に作る必要があるのですけれども、日本ではそんなことをしていません。ヨーロッパではそれをやっているんです。フランスではやっているんです。農業は国の責務であるということを明確に言っているわけです。その上で自治体に地域の条件にあわせて何をどうやるかの工夫を県とか市町村が役割分担をしながらやっている。こういうものがあって初めて私たちの生活や経済活動ができるわけです。これを「二重行政」ということで切り離してしまっただけで国の責任を放棄し、そして地方自治体の行財政制度も縮小していくということになれば、これは地方自治体だけでできるようなことになっていかなければなりません。そういうようなこともありまして、財界とか政府の推進論者とは違う動きがこの道州制に関しては始まってきているわけです。

7) 道州制導入をめぐる国民の批判的意識の形成と矛盾の拡大

知事会では、栃木県知事もどちらかというふうに進派だというふうには聞いていますけれども、あるいは福岡県の麻生知事とかあるいは東国原宮崎県知事とかは進派であります。けれども、富山県知事や福井県知事の北陸の二つの県知事は明確に反対を表明してきています。このように必ずしも知事会の方では一丸とはなっていませんが、どうやら道州制になりたいというふうには考えている人がいる。九州でいきますと、自分が初代の州知事になれるのではないかという期待感をもつ知事がいるようです。

しかし、足元のところでは、もっと客観的に受け取られていまして、全国町村会が2008年11月に今の道州制導入に関しては、さらに地方自治を破壊しかつ国を壊すものであるという視点から明確に反対するという特別決議案をしています。町村議会議長会でも同じような決議をしていますけれども、さらに県議会議長会も反対が多数を占めています。世論の方も少し古いデータですが、2007年12月の日本世論調査会のデータによりますと6割の方が「反対」あるいは「やや反対」というふうになっています。こういう数字があるので、政府もいま躍起になって道州制導入のためのキャンペーンをはっています。特に九州と関西で激しくなっています。1000人規模の集会を次々に行っています。そうすることで合意形成を計っていかうとしていまして、今世論形成をめぐるせめぎ合いの状態になってきているかと思えます。

その中で道州制基本法前倒しの問題をめぐって、実は政府の各審議会・委員会内あるいは審議会・委員会間で矛盾が表面化しています。どういうことかといいますと、ビジョン懇の中で麻生首相の指示を受けて江口会長が昨年末に毎日懇談会を開こうとしました。そこで出てきた議論はもっともなもので、どういう道州制を作るかというビジョンを作る前に、なんで導入を目的にしたプログラム法を作るんだと、これでは話としては逆さまではないかというものです。当たり前のお話ですよ。そういう正論が複数の委員からでてきます。一方、地方分権改革推進委員会の方では、地方分権改革でまず整理をしてから道州制という形に入るのが筋ではないか、道州制導入というプログラム法だけを先行して作ってしまうと自分たちが何をしているのかわからないではないか、国から県にまず権限を下ろす、そして県から市町村に下ろすというような作業をしているところです。これもまたある意味では筋の通った話でありまして、そこで衝突したわけです。1月末に丹羽地方分権改革推進委員会委員長と江口ビジョン懇の座長が会談をして手打ちをしました。まずは、

地方分権改革推進をやっていきたいと思います、第三次勧告はこの3月に出る予定です。その後の法律等は、これから準備されていくという過程に彼らのプログラムでは入るわけですが、それは総選挙の結果次第でどうなるか全く分かりません。ともかくそういう形で混乱が生じているわけです。

さらに、第29次地方制度調査会、総務省はさらなる合併推進のための法整備をしたかったんですが、調査会の内部で「こんなはずではなかった」という市町村合併したところでの声がたくさん出まして、「検証なき合併は進めるべきではない」という意見が多数派を占め、政府としてこれ以上合併を推進するということはやらないという方向にほぼ固まってきています。こういうことになってしまいました。そういう意味では、当初の思惑から大きくずれてきています。これはこの間の経済的な危機の深化、政治的な危機の深化に加え、なによりも自治体合併政策が何を引き起こしたのかということが誰にもわかるようになったからです。そういう意味では道州制というものに対する警戒感が強まってきているということの反映ではないかと思います。

地方自治・住民自治をめぐる新たなうねり～「究極の構造改革」への対抗～

1) 局面転換 2007年夏の参議院選挙における安倍政権の敗北と政局の流動化

さて、そういう中で道州制あるいはこれまでの構造改革の流れを断ち切るということが必要になってきているわけですが、その対抗の力もだんだん強くなってきているのではないかと考えています。

局面転換は、やはり2007年夏の参議院選挙ではなかったかと思います。構造改革の矛盾と安倍首相の強烈な政治手法、ファッショ的と表現してもいいかと思いますが、そういうものに対する国民の反発があり自民党が参議院で過半数割れをしてしまいました。こういう中で自民党と民主党の大連立構想も登場するわけです。あの読売の渡辺さんの動きというのは、やはり財界がずっといって来たグローバル国家を造る、つまり多国籍企業が活動しやすい国家体制に造り変えていく、これが中味的には憲法改正と道州制導入です。これをやはりやっていく必要があるという潮流が背後にあるわけです。民主党の中には道州制導入に対しては賛成している議員がたくさんいるわけです。そういうところで改憲も含めて大連立を作る基盤はある。恐らくそこに注目した動きであると思います。これは総選挙を控えてこれからも強まって行くと考えています。二つの党首が新たに揺らいできた中で、何らかの再編の動きがまた再燃するのではないかと思うわけですが、こういう動きはかなり矛盾を深めています。これをきちっと断ち切るということが今必要ではないかと思います。逆に、平和で、一人一人の住民がどの地域であれ幸せに生きていける国づくりの方向に向かう必要があるのではないかと思います。

2) 参議院選挙後の地方自治をめぐる情勢

地方自治をめぐる情勢に関しても、財政的に小規模のところあるいは財源のないところが大きな問題を起こしています。これに対してやはり地方交付税交付金を復元しようじゃないかとか、あるいは法人2税を県に上乘せしようじゃないかとかということが一応手当てとして言われていますが、まだ麻生首相の方でも構造改革そのものが間違っていたとはいっていません。自治体の集中改革プランに関しても、自治体の民間化、市場化政策を推進し

ています。そういうところも含めてメスを入れる必要があるわけですが、そういうところまでは至っていないわけです。

さらに、地方制度調査会の議論は先程言ったとおりあります。多くの研究者委員がきちんとものを言っておりまして、この前の専門小委員会では、「こんなに合併してまずかったところが増えているんだったら改めて合併をしたところをもう1回分割したり分離をするということを進めるような法整備を準備する必要があるのではないか」ということを金沢大学の武田公子委員が堂々と発言しています。そして、現役の知事でも「平成の大合併は失敗した、問題だ」ということを新潟県の泉田知事が表明するということが起きています。泉田さんは中越大地震の日に知事に就任した人です。ちょうど長岡市の大合併があって、合併してしまった周辺部で大きな被害が出ているのだけれどもなかなか対応できなかった。その後の中越沖地震でもそうだったですね。さらに新潟県ではありませんけれども、能登半島地震に関して輪島の門前町これも周辺部の町村ですが、ここで大きな被害が出たのだけれども、その被害把握がすぐにできなかったわけです。あるいは岩手宮城内陸地震のところも同じように周辺部のところで役場機能を失ったところで地震が起きてしまってそのフォロー体制が遅れてしまいました。災害に弱いという構造にこの間なってきたということがはからずも証明されているわけです。

こういうことに加えて、既存の合併自治体でも興味深い選挙結果が次から次へと生まれてきています。新潟県の阿賀野市、魚沼市、特に魚沼市は越山会の拠点ですが、そこで大平さんという女性の方が下馬評を覆して勝ってきています。阿賀野市でもそうですが、合併してよくなかった、この合併は問題ではなかったかということを出した候補者が多数の票をとっているということが起きました。京都でも、福知山市で同様のことが起こりました。あるいは唐津市でも私たちのアンケート調査結果を中間報告という形で新聞発表しました。そのデータで周辺部ほど合併は問題だったという声が高まってきていることがはっきりしました。これを新聞報道したこともあって、民間人が二人突然立候補表明をしまして、かなりの票をとりました。結果的には現市長が当選したのですが、周辺地域に配慮しますということと言わざるを得なかったわけです。かつ、議員選挙を見ますと周辺部の人口は少ないんですけども、中心部よりもたくさんの議員が出ました。議会の構成が変わりました。こういう変化が起きてきています。これもまたこの間の矛盾の大きさを反映した動きではないかと思えます。

3) 市町村合併をめぐる国民的反発と合併検証、地域自治組織づくりの取り組み。

もう一つ、市町村合併をめぐるのは、皆さんのところでも住民投票で自分たちの町のあり方を決定しようじゃないかという住民投票条例制定の直接請求運動が広がったと思います。これを数えていきますと、全国で800カ所に達しました。3200市町村のうち800です。400近くで実際に投票が行われました。半分では議会で否決をしました。400のうち半分が自立を決め、半分が合併を決めるということになりましたが、いずれにせよ住民自身が自分たちの地域の未来を自分たち自身が判断して決定することが可能になり、そして実際に行われたわけです。これは日本の地方自治史上でいうならば非常に重要な飛躍をもたらすものではないかと考えています。というのは、住民自身が投票で自らの町の将来を決めて行くということが、96年の新潟県の巻原発の是非をめぐる住民投票が

最初です。その頃は1年間で5件くらいが平均なんです。ところが合併問題については、2年半の間に400市町村で住民投票が行われたのです。

私もそのような地域にたびたび行く機会があったわけですが、住民の皆さんがよく学習をされて財政分析をやったり自立計画づくりをやっていることに感心しました。こういうかなりハイレベルの運動が広がりました。これがその後の地域づくりにつながっていきます。合併したところでもしなかったところでも、住民がそういう取り組みをやっているということは貴重な財産になったのではないかと見ているわけです。

その中で合併の検証をして、それをまちづくりの提案につなげていこうではないかという動きが広がってきています。さらに合併したところ、例えば新潟県上越市では、旧町村単位のところで旧町村議会と同じ数を公募公選で、選挙で選んで決めようじゃないか、しかもその地域協議会では新市建設計画の変更に関してきちんとものをいう、あるいはその市の政策全体に関してものが言えるような仕組みを作ろうじゃないかということで、自治基本条例を定めて、そういう仕組みを永続化しました。小さな自治体が準基礎自治体として旧町村単位にあり、広域的な仕事を新市が行っていくという構造の自治体が生まれつつあります。このようにすれば地域の個性にあわせた地域づくりもある程度は可能ではないかと思えます。

4)「小さくても輝く自治体フォーラム」運動の広がり と 政策論・自治思想の進化

小さな自治体の方が実は効果的に地域をつくっていく、住民自治を発達することができるということを証明してきたのが、「小さくても輝く自治体フォーラム」運動ではないかと私は考えています。2002年に西尾私案が出て、強制合併は反対であるという勇氣ある町村長5人が長野県の栄村で産声を上げて発信します。全国のマスコミもそれを報道してくれました。これが今年の2月に埼玉県の小鹿野町で第12回目をやりました。今は呼びかけ人が50人を超えています。北海道とか九州では自立ネットワークというものを町村会を中心に作られていますけれども、こういうところまで来ているわけです。

この第10回フォーラムに全国町村会長をやられた黒澤丈夫前上野村村長が短いメッセージを寄せられました。これが素晴らしい内容でして、私はあちこちで紹介しています。

「我々は平素、『自治』という言葉をやたらに使用しているが、それは人間が生きるために構成した社会の経営に関する深遠にして重大な行為の一つである。ノ動物の多くは、成長して独り立ちができる頃になると、一匹一羽で生きて行くが、人間は知性によって、他人と協力して生きることが有利なるを悟り、同じ地域に定住する者たちで助け助けられつつ、協力して生きてきた。ノこの社会の経営を律する方策は種々あるが、住民の意志に従って方策を決するのが、自治と呼ばれる制度だ。自治する社会においては、常に他人を意識し、協力の恩に感謝する心を持たなければならない。この理を学び育てる教育が、不足しては居るまいか」

大変静かな言い方ではありますが、一番大事なことを私は指摘されているのではないかと思います。人間が社会的動物であり、動物と違う以上地域のところでも互いに助け合うという形で生きていける存在である。それを行う営為として自治というものがあるわけですが、これを安易に壊すという風潮があまりにも広がりすぎてはないか。これがこれまでの市町村合併なり構造改革政策への痛烈な批判になっているということは皆さんもお分かり

だろうと思います。

レジュメでは、その下のところに経済同友会という財界のオピニオン組織が 2006年に出した提言『基礎自治体強化による地域の自立』に書いてあった文章を引用しています。そこでは、「親会社【国】への依存体質から脱却し、子会社【自治体】の自助努力による徹底したコスト削減【歳出削減】！」が必要だとしています。さきほどの黒沢さんの言葉と比較すると、この考え方がいかに貧しいかが分かります。親会社子会社関係でしか国と地方自治体関係をとらえていません。これは間違った捉え方です。国と地方自治体はそんな関係ではありません。しかも本来あるべきところに関しての記述はなくて財政的な問題だけに絞っており、効率化しか言えない。こういうような考え方で改革をして日本の未来はあるのか、それはありえないというのが常識ではないかと思うわけです。こういうことも含めて、私は「小さいからこそ輝く自治体」というものがこの取り組みを通してはつきりとしてきたのではないかと思います。

5)「小さいからこそ輝く自治体」での住民と協同による注目すべき地域づくりの実践

長野県の栄村とかあるいは宮崎県の綾町とかあるいは徳島県の上勝町とか、ゆずの村づくりで有名な高知県の馬路町、地域の県産材をバイオマス燃料として活用し、その灰を農地に戻して、その農地で作った有機栽培の野菜を給食サービスに循環させて行く取り組みをやっている岩手県の紫波町、こういうところで住民の一人ひとりが行政と協力しながら自分たちの町を住みよいものに努力しています。それだけではなくて、私は綾町とか上勝町にいったびっくりしたのですが、特に上勝町では「いろどり」という葉っぱをビジネス化して何億円産業といわれる第三セクターを作りました。この町では地球環境にやさしい町にするんだということで、様々な条例を定めたり宣言をしています。ごみの分別は細かな単位でやっています。それを町民が自主的にやっています。さらにバイオエネルギーを作って行くということでバイオマスというものを活用した取り組みもしています。この町の圧倒的部分が山林地域なのですがその山林で年収1000万円近くをその「いろどり」を通して上げている80歳を超えているおばあちゃんが、時間があったら苗木を背負って山に入っています、植林をされているんです。自分の世代だけではなくて子や孫の世代までにこの山だけではなくて地球を守っていくということがごく自然にやられています。

社会教育がこれらの町や村では公民館活動を通してしっかりと行なわれています。綾町ではずっと公民館活動をやることによって、「一家一品」、一つの家で一つの品物を本物作りをやりましょうというようなことをやって、それが母体となって有機農業のまちづくりというものが成功していくわけです。栄村でもそうです。社会教育というものがあって地域づくりだけではなくて、下駄履きヘルパー制度というものを住民が150人くらいがヘルパー資格を取り2500人の村で働いているわけです。そのために一人当たりの老人医療費はすごく安く済んでいますし、介護保険料とか国民健康保険料は長野県内で最低の水準になっています。お年寄りも生涯現役で特産品づくりとかに携わってしまっていて、基本的に元気なんです。そこに下駄履きヘルパーのようなきめ細かなサービスが加わっていく、そういうものを組織している自治体は小さいからこそ住民の顔が見えているからです。産業は産業、保健は保健、福祉は福祉という形で分断されるのは大都市で、小さな自治体では一人の人の生活の背後関係がみんな分かってしまうわけです。防災問題、福祉問題、産

業問題、雇用問題全部がつながった問題としてどう同時解決していくのかということで政策の効率化が図られます。しかも住民自身が行政に対してものが言いやすいわけです。

定額給付金の問題、中味的には大きな問題があると私は批判しているのですが、この間最初に給付金を出したのは青森県とか北海道の小さな自治体です。最大の基礎自治体である横浜市は、5月までコンピューターのソフトづくりが必要だということで、そこから初めて配るわけですが、一体どれだけの人の情報が捕捉されるのか極めて疑問です。そういう意味では、自治体は小さくければ非効率であるとか能力がないということではないということをはからずも証明しているのではないかと思います。結局、団体自治と住民自治、地域づくりというのは、「三位一体」という言葉は余り使いたくないのですが、実際に「三位一体」なんです。これがあって初めてその地域が生き続けることができるし、一人一人の住民が幸せに暮らすことができるということが、この間の「小さくても輝く自治体フォーラム」運動で明らかになってきたことではないかと思います。

この運動の影響で、都市内分権を図っていこうという取り組みも全国各地、政令市のところでも強まってきています。新潟市とか浜松市では区単位に自治協議会を置く、そこで住民の代表が入りながら市のやり方に意見を言うことができる。私は京都市の左京区と東山区で街づくり塾をやっています。私の今の夢は、東京都の特別区制並みの基礎自治体化ということです。左京区では18万人近くの人に住んでいます。18万人都市だったら350億円くらいの財源が本来あるけれども、今は京都市一本に吸い上げられてしまって一体左京区にどういう使われ方をしているのかすら分かりません。高齢化が進んで過疎化が進んでいる山の方、ここではコミュニティバスが必要なだけでも、そういうものを作ろうとしても左京区として判断ができないわけです。区内で小地域単位で商店街振興とかその商店街に通うためのコミュニティバスを作ろうじゃないかということは、区に財源があればできるわけです。宇都宮市でも小地域ごとで地域自治区を作っていくということは可能なんです。そこに行財政権限を認めていくことによって、住民に近いところで自治体を作り直していくという取り組みもまたこれから必要なことではないかと思います。

6) 多国籍企業主導の「グローバル国家」路線に対抗する住民が主役の地域づくり運動

日本的には、この間の「派遣切り」に対して「反貧困」の闘いが「派遣村」という象徴的な取り組みによって急速に広がってきました。さらに公共サービスの切り捨てに関しても、国民があちこちで公立病院がなくちゃいけないという形で公務の労働組合と共同しながら取り組みを広げてきています。あるいは中小企業者のところでは、中小企業振興基本条例を定めていこう、自治体の行財政をその地域経済を圧倒的に担っている中小企業業者が主人公になるような、EUでは小企業憲章というものを定めていますが、それに倣うものを自分たちの地域でもやってみようじゃないかという運動が広がり、次次に条例が作られつつあります。

さらに地域開発をめぐる調査、提案活動も広がっています。今年度、自治労連と自治体問題研究所との共同調査を行ったのですが、地域のさまざまな労働組合とか団体だけではなくて商工会議所や信用金庫あるいは民間の大手の企業と対話をしながらやっています。地域を再生するというに関してはどこも反対しないわけです。そこでの共同の取り組みというのはいつでもできる状態にあるということを私は再確認しました。これに同じよ

うに、何らかの提言をするという活動を各地域の自治体問題研究所、県レベルあるいは基礎自治体レベルでは「まち研」というものが今広がってきていますが、そういうところで取り組んでもらって、具体的にその地域に合わせた方向性を作り出していくことが必要ではないかと考えるわけです。

おわりに グローバル化時代の新たな水準の地方自治 = 地域住民主権のうねりを

グローバル化のなかで、住民の命や暮らし、一番大事なところがないがしろにされてきています。これが、これまでのグローバル化、短期的な金融的な利益を追求するだけでは駄目だということで急浮上し、合意が広がりつつあるというふうに思います。では、どういふふうにしたらいいのか。元々京都大学の財政学の先生で、既に亡くなっていますが自治体問題研究所の第二代の理事長をされた島恭彦先生が、これについての基本的な考え方を示されています。1975年の論文で「基本的人権は、なにか宙にうかんだ抽象の権利ではなく、人間が生まれ、成長し、生活し、労働し、そして老いて死ぬそれぞれの地域の具体的な自然的・社会的条件に規定されているものである。したがって、民主主義の運動もまた具体的にはそれぞれの地域の諸条件を改善する自主的、自発的な住民運動として展開されざるをえない。地方自治の概念は、基本的人権を擁護する地域の民主的な制度や自治的な組織までをふくむはば広い概念として成立するのである」(島恭彦「現代自治体論の潮流と課題」『現代と思想』第19号、1975年)と述べられているのです。

地方自治とか基本的人権というのは、私たちは法律用語として使いがちです。そうではないわけです。各地域の条件にあわせて生活を作っていく、農業をしっかりとやるということもあれば、工業あるいは商業かもしれません、そういうところから始まり都市に関しては様々な福祉の施策があり、こういうものを具体的に作り上げて、それを求めて実現していく運動、それもまた地方自治なんです。こういう視点から各地域で、それぞれの地方自治のあり方を具体化していく、あるいは県に関しても行政的にいえばかなり空洞化していますけれども、この県のあり方をもう一回問い直していく、そして国のあり方もまた同じです。これまでと違うやり方をしなければ、私たちは平和なそして安心して生きていくことのできる国を次の世代にバトンタッチすることはできないのではないかと思います。ということで是非、栃木県でもそういう取り組みが花ひらくことを祈りまして、私の話を終えたと思います。長時間のご清聴ありがとうございました。

【参考文献】

- 加茂利男・岡田知弘他『幻想の道州制』自治体研究社、2009年【最新刊】
- 岡田知弘『道州制で日本の未来はひらけるか』自治体研究社、2008年
- 岡田知弘『地域づくりの経済学入門』自治体研究社、2005年

(本稿は、当日の講演録に基づき事務局が編集した原稿に講演者が手を加えて作成したものです。)