

地方分権と地域づくり

宮 崎 正 寿

Decentralization and Regional Development

Masatoshi MIYAZAKI

Summary

The keynote philosophy behind regional policies following the Second World War had been “A balanced development of land” and “Adjustment of inter-regional differences”. However, recent years have witnessed substantial changes in political demands for achieving higher national living standards and industrial infrastructures, and in addition, the fields of economics, politics and social infrastructures which, had long supported such policies also underwent many changes.

In the formalization of future policies the country will be required to take into consideration a much greater array of contributing factors well beyond the scope of conventional policies to date, namely, dynamic trends in population, aging, environmental issues, technology developments, computerization, and globalization. Furthermore, the current system of setting national standards of administrative level and carrying out the policies by centralized power must be transformed to a system, which disperses and provides more responsibility to local authorities in establishing policies that particular to regional areas and needs.

Given that such a new system will require local governments, residents, and corporate entities to have greater capability of policy formulation and awareness of public interest, regional policy studies should be conducted with primary objective of providing the most effective policies for that particular area. Moreover, the greatest objective will be establishing ways to deal with long-term changes within the region, and how to consolidate separate

policies into a unified and inclusive set of policies.

1. 全国総合開発計画の一貫した基本課題

地域政策は、その概念の捉え方にもよるが、国の各省庁のほとんどが、これに関わりを有しており、地域政策に関する法令、予算、計画などの施策も数限りない。ただし、組織、法令、予算、計画などのいずれにせよ、その多くは地域政策の全体ではなく、その一部分に焦点を当てたものである。つまり、①産業振興、公共事業、環境、防災等の行政分野別の組織と施策、②都市、農村、山村、離島等の地域別の組織と施策、③北海道、東北、あるいは首都圏等特定のブロック別の施策といった具合である。

他方、地域政策をトータルに所管する行政部門としては、調整官庁たる旧国土庁が存在し、その役割は、国土交通省に引き継がれている。また、地域の総合行政主体として地域政策全体をカバーする地方公共団体については総務省（旧自治省）がある。同省は、地方行財政の制度的枠組みを所掌するものの、そうした制度の運用によって具体的にどのように地域政策を構築していくかについては、基本的には地方公共団体の自主性に委ねている。

政府が、トータルな地域政策を打出す機会としては、総理の施政方針（代表的なものとしては、田中内閣の「日本列島改造」、竹下内閣の「ふるさと創生」）のほか、国土総合開発法に基づく全国総合開発計画がある。全国総合開発計画は、1962年の全総から1998年の五全総（21世紀の国土のグランドデザイン）まで、五回策定されており、国の総合的な地域政策の方針の流れを俯瞰するには、同計画を見るのが一つの方法である。

（表1：本間義人『国土計画を考える』中公新書140頁）

全総から五全総に至る間に、計画の基本課題は、

- ①全総（1962年）「拠点開発構想」による「都市の過大化の防止と地域格差の是正」
- ②新全総（1969年）「大規模プロジェクト構想」による「開発可能性の全国土への拡大均衡化」
- ③三全総（1977年）「定住構想」による「居住環境の総合的整備」
- ④四全総（1987年）「交流ネットワーク構想」による「多極分散型国土の構築」
- ⑤五全総（1998年）「参加と連携」による「多軸型国土構造形成の基礎づくり」

となっており、その基調をなすのは、一環して、「国土の均衡ある発展」あるいは「地域間格差の是正」であった。

すなわち、全総及び新全総の策定されたのは、まさに高度経済成長のただなかで、人口、産業の大都市集中が進み、過密・過疎問題すなわち、都市における生活環境の悪化や農山漁村における人口流出、活力低下が深刻になった時期であった。そこで、過密・過疎を同時解決する手法として、過疎化する地方に産業基盤や交通網を整備し、大都市への集中を抑制し、さらには、大都市から地方への人口、産業の逆流を図ったのである。

三全総は、経済が安定成長に移行し、人口、産業の地方分散の兆しが見られた時期に策定されたが、その基本課題も、地方を振興し、大都市への集中を抑制し、若年層等の地方定住の条件を整備することにより、新しい生活圈―一定住圏―を確立することであった。さらに、四全総は、経済がバブル期に近づき人口や諸機能の東京一極集中が進む中で、特色ある機能を有する多くの極が地域間に相互に補完、交流する「多極分散型」国土を目指したものであった。

五全総は、国民意識の転換、高齢化、情報化など地域政策を取り巻く情勢の変化に対応し、「地域の自立の促進と美しい国土の創造」というサブタイトルが示すような理念の変化は見られるものの、実質的内容は4つの地域連携軸を中心とした公共事業による基盤整備である。

II. 「国土の均衡ある発展」が基本課題であった理由

戦後の国の地域政策の基本テーマは、「国土の均衡ある発展」、「地域格差の是正」であったが、全総計画は、その一つのシンボルでしかない。実際、多くの財政資金が、地方の公共事業に充てられ、一人当たりの公共投資実績をみても、大都市圏より地方圏、都市部より農村部、過密化地域より過疎化地域の方が非常に高い水準が続いてきた。(表1～3：総務省『平成11年度行政投資実績』)

もちろん、従来から、限られた財源の配分について都市と農村のどちらに重点的に置くべきかの議論はあったし、都市部についても多くの公共事業が行われてきたことも事実である。しかしながら、問題は、結果として「国土の均衡ある発展」といった政策的方向がほぼ無条件に、あるいは無意識的に、国の企画立案や予算配分の過程に組み込まれ続けてきたことである。

「国土の均衡ある発展」が地域政策の基調で有り続けた理由はいくつか上げられる。

第一は、戦後の民主的平等志向と経済成長を背景に、多くの行政分野において、全国的にある程度統一されたナショナルミニマムの達成が目標となってきたことである。すなわち、公共施設のみならず、福祉、教育さらには雇用機会など様々な面で、一定の行政サービス水準を保証しようという考えのもと、一般的に条件に劣る農村部や過疎地域に相対的により多くの財源が投入される結果につながった。

第二は、経済成長に伴う税収の増加があったことである。特に、高度経済成長期やバブル期における税収の増加は、人口や諸機能の大都市集中と軌を一にして生じており、税収増による財源は、経済成長の果実を得にくい地方や農村へ向けられやすかった。

第三は、国の縦割り行政のもと、大都市と地方、都市と農村の関係をどのように整理し、政策優先順位をどのようにつけるかについて既得権への固執はあっても、統一のかつ科学的に政策判断を行う体制が十分でなかったことである。(これは、従来、省庁別の公共事業のシェアがほとんど変わらなかったことに表れている) 例外的に、国土庁を中心に策定してきた全国総合開発計画があったが、国土庁自体が十分な調整能力を発揮できる権能をもちえず、結局は、前述のように、地方における公共事業に偏重した計画を繰り返し策定してきた。

第四は、都市と農村における土地を取り巻いてきた状況の違いである。公共事業を実施する場合のネックとなりやすい用地取得は、都市化が進むほど困難となり、事業の進捗を図りたい事業官庁は、用地取得の容易な農村を優先しがちであった。特に、景気低迷時に打出される公共事業追加策については、景気への即効性や建設業界等への波及効果を高める観点から、用地取得が必要ないか、終了している事業（港湾や土地改良など地方の事業が多い）に向う傾向が強かった。また、企業も、地価の相対的に低い地方に工場や事務所を立地することが多く、産業基盤の整備の観点から行政がこれを後押しした。

第五は、地方や農村に比較的に有利な選挙制度のもとで、自民党の長期政権が続いてきたことである。農村部は従来から自民党の政権基盤であり、また、自民党の多くの有力政治家も大都市ではなく、地方を選挙地盤としてきた。

第六は、国民の意識である。大都市住民の少なからぬ部分が、自ら地方や農村の出身者であるか、自分の父母がそうした出身者であり、地方や農村に親近感を持ち続けてきたことである。その結果、大都市住民が相対的に不利に扱われていることに対して大きな反発は生じてこなかった。

以上のうち、第一と第二は政策的な理由といえようが、第三と第四は行政の組織ないし執行体制に由来するものであり、第五と第六は、政治的、社会的な原因である。

Ⅲ．地域政策をめぐる情勢の変化

近年になって、「国土の均衡ある発展」という理念を支えてきた上記の様々な理由の背景をなす情勢は着実に変化してきている。

第一に、数十年間にわたって展開されてきた条件不利地への嵩上げ的政策展開によって、公共施設、教育、福祉など行政面でのナショナルミニマムは、ほぼ達成されたものと考えられる。むしろ、生活環境に着目する限り、地方の方が大都市より優位に立つ傾向となってきた（最近まで行われてきた旧経済企画庁の「住みよさランキング」において、北陸各県が最上位にあり、東京周辺県が最下位にあったように）。

もっとも、地域政策上の大きな目標、すなわち、行政の支援なしに大都市に伍していくだけの活力や魅力が備わったのか、農山村が農林業で自立できるようになったのか、若年層を中心とした人口流出が止まったのか、などといった点に関しては、多くの地方で未達成のままにきている。さらに、問題なのは、従来の政策を続けても、そうした目標を達成できる保証がないことである。

第二に、地方や農村部に財源を傾斜配分するだけの財政的余裕がなくなってきたことである。国・地方を通じた2002年度末の借入金残高が693兆円と見込まれるなど、財政状況が極めて厳しい状況下において、少なくとも地域の雇用創出や経済浮揚の観点から公共事業を積極的に促進する状況ではなくなっている。さらにいえば、これまで、相当規模の財源を投下したことにより、一時的な雇用や経済への効果はあったとしても、長い目で見て地域が自立できる産業基盤（農業も含めて）

が形成されたケースは必ずしも多くはない。

第三に、国の縦割り行政が、既得権の壁を崩せずに、結果として地方への公共投資の偏重を助長してきた面であるが、この点は、2001年からの中央省庁改革により、何らかの変化が生じているのか注目する必要がある。巨大公共事業官庁たる国土交通省が省庁再編の趣旨を生かした調整能力を発揮できるか、新たに設置された内閣府や経済財政諮問委員会が予算配分も含め都市・農村間の競合ないし対立する課題を整理できるか、などである。

なお、省益の壁を乗り越えることが困難な官僚ではなく、国民を代表する政治家が国益を考えて大局の見地から政策を決定すべきであるということが、中央省庁改革の目的の一つであったが、それが目的通り機能すれば、地域政策も大きく変化する可能性はある。そうした政治主導の政策運営が定着するか、政治が、個々の利害を離れて総合的かつ合理的な政策決定をなすのか、今後十分注視する必要がある。

第四に、土地問題との関連では、バブル崩壊後、地価下落が続き、公共事業についての用地買収面でのハードルが低くなり、その分、地方や農村の優位性は落ちてきている。これは、公共事業のみならず、住宅建設や企業立地についてもいえることであり、平成12年国勢調査でも人口の大都市圏、都心への回帰現象が鮮明になっている点に表れている。将来、地価が反転上昇に向わない限りこうした現象は続くものと考えられる。

第五の政治的要因であるが、この点でも、地方や農村の優位性を揺るがす潮流の変化が見られる。2000年7月の衆議院議員総選挙においては、都市部において自民党が大幅に議席を減じたが、その大きな原因は、多くの都市住民が、同党の地方・農村優先施策、公共事業依存体質、その結果として生じた大幅な財政赤字に反発したためといわれている。

選挙制度の改革、農村における有権者の減少などもあり、自民党が、「国土の均衡ある発展」を名目とした従来の施策を続けることは、政治的にも困難な状況となりつつある。

そうした中、2001年4月に発足した小泉内閣は、構造改革路線を前面に掲げ、「国土の均衡ある発展」の本来の考え方を活かすためにも、「個性ある地域の発展」「知恵と工夫の競争による活性化」を重視する方向への転換を提唱している（「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」2001年6月26日）。

第六の国民の意識についてであるが、当然ながら、年月の経過や世代の交代とともに、大都市住民の郷里に対する精神的紐帯は希薄になり、農村に対する共感も薄れ、それが、第五で述べた投票行動にも結びついているものと考えられる。もっとも、出身地とは別に、高度化した大都市での生活を敬遠し、自然に近い地方や農村での生活を望む者が増加している現象もある。

以上述べてきた地域政策あるいは都市・農村問題をめぐる情勢の変化は、不可逆的とまではいえなくても、少なくとも短期的に収束するものではない。そうすると、戦後ほぼ一環して続いてきた「国土の均衡ある発展」あるいは「地域格差の是正」という地域政策上の基本課題も見直しを余儀なくされるのである。

IV. 見直しの視点

これまでの「国土の均衡ある発展」、「地域格差の是正」といった基本課題がそのままでは立ち行かないとした場合、そうした理念自体が否定されるべきなのか、理念は変えず方法論が修正されるべきなのか、議論があろう。

ただ、少なくとも、均衡を図るべき、又は、格差の解消を図るべき対象が、もはや人口や産業等の諸機能ではないということはないという点は指摘できるであろう。社会主義的計画経済を採用しない以上、産業等民間諸機能の強制的な再置は不可能であるし、公共投資を中心とした産業基盤整備による立地誘導策や雇用創出策に限界があるのは、前述の通りである。また、永続的な雇用の場がない限り、いくら行政によって生活環境を整備しても、人口の定着は望めないのである。

いずれにせよ、地域政策の基本課題を見直す以上、まず、地域をめぐる長期的な諸情勢の変化に対応した新たな視点が必要となる。ここでは、長期的にみてある程度方向が予測できる要因、すなわち、人口動態、高齢化、環境、情報化、及びグローバル化を取り上げる。

第一に、厚生省の推計によれば、日本の人口は2006年の1億2,774万人をピークに減少過程に入る。これまでの人口動態の基調は、都市部における増加と農村部における減少であったが、将来は、多くの都市で、人口が横ばいから減少に転じることが予想される。すでに、地方都市の中心部においては、いわゆる空洞化といわれる人口過疎化がかなり進行してきている。

人口の減少は、労働力不足による経済活力の低下や年金制度の維持が困難となる懸念などの問題をもたらすため、子育て支援の充実など少子化対策は急務である。地域政策の視点としても、雇用機会の創出や魅力ある地域づくりによって、人口の定着や流入を図る努力を否定すべきではないであろうが、日本全体の人口が減少局面に入りつつある中で、地域間の人口獲得競争は、マクロ的には必ずしも有益ではないと考えられる。

むしろ、今後は、ある程度の人口の減少を所与の条件として、そのマイナス面を緩和しプラス面を伸長させる政策が重要となろう。農村部や過疎地においては、人口減少を、これまでの細分化された土地や資源を集約し、その管理を高度化する好機として捉える必要がある。都市部においては、住宅問題や交通混雑を解決するチャンスとして捉えるべきである。

また、都市部、農村部を通じて、人口の減少により、従来からある社会資本（交通網、治山治水施設、教育・文化施設など）に余剰が生じることや維持管理が適切にできなくなる恐れがある。今後の社会資本の整備に際しては、人口動態を十分に勘案して政策評価を的確に行うなどして、一層の効率化を図るべきであり、公共事業導入のための地域間競争からは脱皮しなければならない。

第二に、人口の減少は、急速な高齢化を伴っており、2050年における65歳以上の人口比率は35.7%に達すると見込まれている。高齢化についても、農村や過疎地が先行してきたが、今後は都市部においても一層の高齢化が進行する。

高齢社会を必ずしも悲観的に考えるべきではないが、高齢者の健康、医療、介護、雇用、生きがい対策など地域で対処すべき課題は多い。その場合、公費による行政サービスでは限界もあることから、地域のコミュニティ、公益法人、NPO、ボランティア、さらには民間企業の協力も得て、行政と地域社会が協働した取組が必要となる。

既に、相当の高齢化現象を経験してきた農村部において、具体的にどのような対応がなされてきたかは、今後高齢化が急速に進行する都市部においても教訓とすべきであろう。ただ、地域社会の連帯感、就業条件などにおける都市と農村の差異に留意する必要がある。

第三に、循環型社会の構築、豊かな自然環境の保全、地球環境への配慮など、環境問題は地域あるいは国境を越えた大きなテーマとなってきた。そして、今日における環境問題は、従来の製造業による公害問題のような「加害者」対「被害者」の構図から、自動車による大気汚染、生活排水による水質汚濁、大量消費による廃棄物問題等、住民・企業・行政が複雑に入り組んだものへと変化してきていることが特徴である。

さらに、都市・農山村の観点からすれば、今後は農山村の有する自然生態系保全力に一層の配慮が必要であり、従来の公共事業による雇用や所得の維持とは異なる農山村の維持方策（中山間地直接支払い制度も含め）を視野に入れる必要がある。

第四に、情報通信技術（IT）は、産業構造、企業運営、流通、金融など主に経済面で極めて大きな変革を巻き起こしているが、地域政策については、どのような意味を持つのであろうか。ITは、交通網の整備によっては解消し得なかった空間的距離、時間的距離、及び心理的距離がもたらす不利な条件をある程度克服する可能性を秘めている。

その結果、人々の居住地や企業立地について選択の幅が広がり、自然や文化の豊かな地方や農村部が発展する機会が生まれよう。ただし、そのためには、情報通信のインフラを整備したり、情報教育を充実することによって、情報格差を解消していく必要がある。

第五に、現在、人、物、資金、情報が国境を越えて24時間行き交う「グローバル化」が進行しつつあるが、換言すれば、日本の各地域が直接に世界に向き合う時代となってきたことである。

文化的な国際交流や環境政策における国際協力が、グローバル化の光の面であるとすれば、地域経済についてはグローバル化の影の面が少なくない。すなわち、外国の安価な農産物や製品の輸入が産地の経済に打撃を与え、企業の海外への立地が国内産業の空洞化を招く現実がある。そうした意味では、各地域の競争相手は国内だけではなく、全世界にあることになる。

そして、今後は、より豊かな生活水準や所得、能力発揮の機会を求めて外国に移り住む日本人が増える一方で、人口減少による労働力不足から外国人労働者の大量受け入れが必要となる自体も生じ得る。国内の地域だけに着目した過密・過疎論議の意義は薄れていくことになる。

以上述べてきた人口減少、高齢化、環境重視、情報化、及びグローバル化は、ほぼ間違いなく今後の日本の各地域を変えていく要因となるものと考えられる。さらに、今後の地域政策を取り巻く要件として重要なのが、日本経済の見通し、政治情勢の展開、及び国民の価値観の変化である。こ

うした要因については、前記の5要因と異なり方向性の予測ですら様々な見方があり一定していないが、その地域政策に与える影響について常に留意する必要がある。

V. 地域が主体の地域政策の構築

20世紀最後の10年間は日本にとって「失われた10年」となってしまった原因としては、バブルの崩壊による不良債権の発生をはじめ多くの経済的要因があるが、痛みを伴うような構造改革や既得権の排除を断行し得なかった政治・行政の責任も無視できない。数十兆円に及ぶ追加的経済対策を行いながら、景気は浮揚せず、また、暮らしは豊かにならず、他方、財政状況が深刻な危機に陥っているのは、政策面での対応に必ずしも適当でない点があったからであろう。

そして、そうした政策上の問題点には、国の地域政策における問題も含まれる。前述したように、「国土の均衡ある発展」や「地域格差の是正」を名目に、地方や農村に手厚い投資を繰り返してきたにもかかわらず、そうした多くの地域は活性化せず、停滞色を強めている。他方、生活環境がさほど向上しないままに、将来への不安が高まる一方の大都市住民にとっても、これまでの地域政策への疑念が顕在化しつつある。

それでは、従来からある「均衡」や「格差是正」のドグマを乗り越えて、IV. で述べた視点を踏まえて、新たな地域政策を構築するには、どうしたらよいのであろうか。

まず、政府は、部分益もしくは既得権の集合体としての地域政策はやめるべきであろう。ナショナルミニマムの達成された今日、各地域に遍く恩恵を及ぼそうとする公共事業や政策の高上げは意義に乏しく、財政環境もそれを許さない。

そして、各省庁ごとの省益や地域ごとの利害にとらわれない国家的見地からの政策の調整や重点化を実行すべきであろう。さらに、各地域の自主性に配慮し画一的な統制をやめるとともに、権限と財源を大幅に地域に委ねる必要がある。

次に、自治体は、地域における総合的な行政主体として、自己決定・自己責任のもと、いたずらに国の庇護を求めることなく、自らの政策能力を高め、住民の意向を反映しつつ、その地域の特性に応じた行政を展開すべきである。そして、地域の住民や企業は、地域の将来を他人任せにすることなく、公益的観点から積極的に政策の形成や実施に参画していくことが求められる。

今から、およそ20年余り前、「地方の時代」とともに「地域主義」なる言葉が盛んに使用されるようになったが、これは中央主導の高度経済成長路線の終焉が確認される中で、政治・行政の分権化を進め、地域に固有の価値を復権させることを意図したものであった。現実には、中央官庁の抵抗も強く、直ちに地方分権は進まなかったが、ここ数年は中央集権的な行政体制の制度疲労が明らかになる中で、地方分権一括法の制定など、分権への流れも定着してきている。

つまり、地域政策についても、中央ではなく地域が主体となって、創意工夫をもって個性的な地域づくりを進めていく素地が従来より整ってきているといえる。問題は、地域の住民や自治体が、

地方分権と地域づくり

中央への過度の依存を断ち切るとともに、自らの地域が置かれた状況を十分に見極め、それらにも対処し得る政策形成能力を発揮できるかである。

特に、自治体については、地域の総合的な行政主体として、地域レベルでの様々な利害調整や優先順位付けを的確に行う必要がある（これは、各省縦割りの中で国が中々できなかったことである）。

VI. 地域政策学の役割

こうして、地域政策をそれぞれの地域が主体となって構築すべきところに、地域政策学の大きな有用性が見出されよう。すなわち、地域政策学は、地域の様々な主体（自治体、住民、企業、各種団体、NPOなど）が、地域の状況を正確に認識し、課題を設定し、それを解決する政策を立案することを支援できるツールやノウハウを提供する点に努力を傾注すべきであろう。

もちろん、このことは、地域とは何かを考える理論的研究、地域の実態を把握・分析する実証的研究を軽視するものではない。むしろそうした研究成果が基礎となって、現実の政策立案や制度改革を支援したり提唱することが可能となるのである。

そして、人間のほとんどの日常生活や生産活動が地域を単位に行われている以上、地域政策学のカバーすべき範囲は極めて広いものとならざるを得ないが、そうした中でも、4. で述べた諸要因は無視できないであろう。すなわち、今後ほぼ確実に見込まれる人口減少、高齢化、環境重視の潮流、情報化、及びグローバル化にどのように対応するかについての政策である。また、経済との関係では地域産業のあり方、価値観の変化との関係では、まちづくり（特に、アメニティや景観の視点）や地域文化のあり方が政策研究の対象となる。

さらに、各分野において専門的に研究された政策を調整し、総合化することも地域政策学の視野に入ってくる。何故なら、国の各省庁はもとより、総合行政主体たるべき自治体においても、セクショナリズムや部分利益への拘泥に陥る危険が常にあり、それを客観的に見直し、統合する原理や政策を総合化する学際的対応が求められるからである。

（本稿は、2001年6月13日に産業研究所「循環共生型地域づくりプロジェクトチーム」において行った報告を、その後の情勢も踏まえ加筆修正したものである。）

（みやざき まさとし・高崎経済大学地域政策学部教授）