

《シンポジウム》

「地方は何を奪われてきたのか—地方からの新しい政治のために—」

「住民の福祉の増進」を全うする“地域づくり”への展望

保母 武彦

(島根大学名誉教授)

1. はじめに

本日のシンポジウムについて、実行委員会から私に与えられた報告テーマは、＜平成の大合併後の状況における「内発的発展」の展望＞である。

戦後日本における「地方」の位置と「地方政策」は、時代の推移とともに大きく転換してきた。

戦後の出発点は、敗戦と日本国憲法第八章「地方自治」の制定と「地方自治法」の公布である。その後、高度経済成長期（およそ1955年～1972年）を経て、東京一極集中の国土構造が形成された。

2. 「全国総合開発計画」と外来型開発

歴史的に見て、地域対策は、①地域経済対策と、②地方行政システム改革の2つの手段によって実施されてきた。

第一の地域経済対策の中心は、地域開発政策である。戦後、戦災による産業の荒廃、植民地の喪失、兵士・在外邦人の大量引揚げによる失業の増大等に対処するため、国土総合開発法（1950年）による「特定地域総合開発計画」から始まった。そして、池田内閣時の「国民所得倍増計画」（1960年）は「太平洋ベルト地帯構想」を打ち出し、地方の若者が三大都市圏へと大量に流出し、地域格差の拡大が重要問題となった。

農山漁村地域は過疎問題に悩まされるようになり、「過疎地域対策緊急措置法」が制定されたのが1970年。その後も数次にわたり改定・継続したが、今日に至るも問題の抜本解決には至らず、日本創成会議の「増田レポート」（2014年）の「自治体消滅」、「地方創生」政策に至っている。

政府は、「地域間の均衡ある発展」を目標とした「全国総合開発計画」（一全総）を、1962年に閣議了解した。一全総の開発方式は「拠点開発方式」とされ、その具体的手段として、松本・諏訪地域など全国15地域を新産業都市（新産都）に、鹿島地区など全国6地域を工業整備特別地域（工特）に認定した。全国総合開発計画は、5次にわたる計画策定が行なわれた。中でも最も「開発」志向が強かったのが、「新全国総合開発計画」（新全総、1969年）。新全総は「大規模開発プロジェクト方式」による高速道路、新幹線の交通ネットワークの整備や、苫小牧東、陸奥・小川原、瀬戸内沿岸、志布志湾などの大規模工業基地開発を企図した。この期の地域開発は、公共事業や補助金を導入して産業基盤を先行的に整備して地域経済の発展を図ろうとする「外来型開発」であった。

3. 地方分権の推進、「三位一体の改革」と「平成の大合併」

第二の地方行政システム改革の主な手法は、市町村合併であった。自然発生的な地縁共同体（71,314町村）が、「明治の大合併」によって中央集権国家の地方統治機構と

《シンポジウム》

「地方は何を奪われてきたのか—地方からの新しい政治のために—」

して整備された。戦後の憲法下においても、市町村合併が「昭和の大合併」と「平成の大合併」と続いた。その結果、市町村数は約 1,700 台まで激減した。市町村数の変化だけでなく、地方公共団体の権限と責務も変化してきた。

1993 年 6 月、国会において全会一致で決議された「地方分権の推進に関する決議」に基づき、1999 年 7 月に「地方分権一括法」が成立した。この決議により、機関委任事務を廃止して自治事務ないし法定受託事務に再編成し、国と地方自治体の上下関係はなくなった。

この地方分権により増加する地方行政の事務・事業の経費を賄うために、国・地方の税財政改革が検討された。その結論がいわゆる「三位一体の改革」であり、「国庫補助負担金の廃止・縮減」「税源の移譲」「地方交付税の見直し」を内容とされた。ところが、「三位一体の改革」は、国家財政再建の論理が先行し、地方財政を圧迫する結果となった。そのため市町村は、国が用意した市町村合併の財政的優遇措置に飛びつき、合併へと追い込まれていった。それが「平成の大合併」である。

4. 「三位一体の改革」の政治的ねらい

結論から先に言えば、三位一体の改革の政治的ねらいは、大都市圏での自民党の支持基盤づくりであった。

1998 年の参議院選挙の結果、大都市圏の 3 人区（東京、神奈川、千葉、埼玉、愛知、京都、大阪）の全てで自民党の議席がなくなった。この時の自民党内の動きを、「朝日新聞」（1998.10.4 付）が、「自民、都市風になれるか」という 1 ページ大の記事で報道している。その記事によると、同選挙後、自民党都市問題対策協議会で打開策が相談されている。都市住民が納めた税金は、都市にほとんど還元されていない。国税の 30% は東京が納めているのに、東京に返ってくるお金はわずか 3% だ。これでは東京で自民党が負けるのは当然だ。大都市は放置されたまま、地方は過度に公共事業に依存する経済をつくっている。自民党が大都市圏で勝つためには、「惰性の地方重視の転換」が必要だという結論になったという。

それまで、自民党は農村政党であり、地方交付税や農業構造改善事業や道路建設事業などに国庫補助金を支出して農村の支持基盤をつくってきた。しかし、人口も国会議員の議席数も大都市圏で増加したため、“農村政党からの脱皮”を考えたのである。農村部の国庫補助金と地方交付税を減らし、税源豊かな大都市圏での税源移譲へと軌道修正した。これが「三位一体の改革」の端緒である。

5. 「三位一体の改革」から「平成の大合併」へ

この結果、貧困な農村部の自治体財政は厳しさを増した。その「解決策」が市町村合併であった。合併特例債の発行と地方交付税交付の 10 年間特例措置の合併支援措置を“エサ”に「平成の大合併」が推進された。

「平成の大合併」が一段落した 2006 年秋、読売新聞社が全国 1,817 の全市町村を対象に行った意向調査（回収率 97.6%）によると、合併自治体（合併予定を含む）が合

《シンポジウム》

「地方は何を奪われてきたのか—地方からの新しい政治のために—」

併を選択した理由（複数回答）は、「行財政の基盤強化のため」が 86.8%、「合併特例法の優遇措置があるうちに合併した方が有利」が 47.5%であった。これは、「三位一体の改革」によって財政的に追い込まれた地方自治体が合併に向かったことを示している。では、合併して財政状態は改善されたのか。回答では、合併自治体のうち 68.6%（374 市町村）が「今後も厳しい財政状況が続く」と回答。さらに、「今後どうするつもりか」の質問に、合併自治体の 29.5%が「再合併が必要と考えている」と回答している（「読売新聞」2006.11.15 付）。

この“ボタンの掛け違い”は、現在審議中の第 32 次地方制度調査会における、地方行政の一層の広域化議論へと進んでいる。

6. 地方の自立的発展を、いかに展望するか

地域経済開発と市町村合併を経て、現在、地方創生政策は、地方での「定住自律圏」や中山間地域での「小さな拠点」形成に走っている。推進手法は「選択と集中」であり、事業実施地域の「選択」権を政府が持ち、そこに政府権限で各種地方創生交付金を「集中」させている。

地域住民の生活権、基本的人権を守り、市町村が「住民の福祉の増進」（地方自治法第 2 条）の責務を全うするためには、下記の 2 つの対策を採る必要がある。

第 1 に、地域開発方式を「外来型開発」から「内発的発展」に転換することである。地域の意思反映や地域内経済循環を保障した優良モデルの一つが北海道下川町の林業、林産業振興である。

第 2 に、（合併した）市町村の内部分権を進めて、住民参加が可能な「重層的自治」システムを活性化させることである。島根県雲南市の「地域自主組織」は参考になる。

* 具体的事例は、別紙資料を参照ください（当日、配布）。