

「特集」しあわせ列島づくりを推進せよ

3

「明治・大正の時代の社会構造を変える必要がある」

「メッシュ型」

地方分権がいい

田村 明

●法政大学教授

●田村 明氏（なむら・あきら）昭和元年東京生まれ。東京大学工学部建築学科、同法学部法律学科、同学政
治コース卒業。運輸省、日本生命、環境開発センターを経て、昭和四十三年―五十六年、横浜市企画調整部長、
同局長、技監。現在、法政大学法学部教授（都市政策）、自治体学会代表運営委員、「まちづく
りの発想」他著書多数。

今までの自治体は、行政という形で国が決めたことを

そのまま実行する役割を果たせばいい形になっている。

今こそ自治体を地域経営の主体に変えていかねばならない。

「JCOMメンバーは、その地域経営に参画し、

自分たちでうまくやしていく方法を考えることだ

日本の国土構造は前時代的

日本は今や、世界の経済大国に成長したといえる。しかし、その国土構造は依然として前時代的なままである。

これまでの日本の国は「ツリー構造」をとってきた。すなわち、樹木が太い幹から細い枝へと分かれていくように、源があってそれがだんだん細いところへ流れていく。その最末端にあるのが地方という形で、中央集権構造ができて上がっているわけだ。

これは一つの情報発信源があれば、全部に行きわたるという意味では便利



山手線に現れた座席なしの“家畜列車”。東京を頂点とする“ツリー構造”による日本の経済成長はめざましかったが、市民は豊かさを実感できていない

である。ただし、末端はいつまでたっても末端で、中央のいいなりになるしかない。

一方、中央にはすべてが集中してしまふ。政治や行政のみならず、学術や文化などまで含めた過度の一極集中が東京に起こったのは、このツリー構造が原因なのである。

確かに未成熟期の比較的小規模な社会では、ツリー構造は大変効率的である。現在のわが国の中央集権制を確立した明治の頃には、島国でしかも東洋全体が後れていたこともあって、西洋にあこがれて欧米のものを早く取り入れるためにこれを活用した。一部の特定のエリートが欧米に渡って、そこで学んできたものを日本の制度に取り入れる方法をとったわけだ。

だが、今では一千万人を超える日本人が海外に出かける時代である。実際に行かなくても、情報はいくらでも入手できる。

そうなると、一人の人間だけが勉強して、あとはそれに従うのではなく、皆が勉強して皆で工夫することが必要になろう。ツリー構造ではこれができないのだ。

そこで私が主張したいのは、日本をツリー構造から「メッシュ構造」へと転換させるといふことである。メッシュ構造とは網の目のようなくみくみてあり、多数の結節点を有し、節目ごとに大きさの違いはあっても上下関係はな

く、それぞれ一つずつが意味を持っている。つまり、そこにいる人たちがそれぞれにものを考え、お互いに網の目のように情報を発信し合う構造である。

これは一度に単一の情報が浸透する効率性はないかわりに、いろいろな地域にいる人たちがそれぞれの知恵を発揮できる大きなメリットを持っている。

日本はすでに完全な成熟型社会に入っているのだから、昔の明治・大正期の方式を踏襲したままというのは、基本におかしい。だから、戦後の民主主義社会になった時は、ツリー構造からメッシュ構造に切り替える一つの契機といえた。ところが、当時は日本が非常に貧しかったために、やはりまだ外国に追いつき追い越せぬ的な考え方で、ツリー構造をとり続けたわけである。

しかし、高度成長やオイルショックを経験し、完全な国際社会の一員となった日本が、いつまでもこうした構造を維持しているのはよくない。一刻も早くメッシュ構造に移行すべきだ。

日本のまちは「東京ばかり

日本以外の他の先進国では、ずっと昔からメッシュ構造を採用している。たとえばその典型的なのが米国だ。連邦制をとり、それぞれ自分たちの自主的な地域社会をまずつくり、そして州のstateという自分たちの国をつくり、それがさらに連合して、巨大な

国家を形成しているのである。

したがってワシントンにはあくまでも政治の中心に過ぎず、ニューヨークは経済・文化の中心だし、ダラス、ロサンゼルス、シカゴ……等々、いろいろな結節点が存在している。

もう少し日本とよく似た国では、同じ敗戦国の西ドイツがあげられる。西ドイツはヒトラー政権の頃は中央集権的であったが、戦後は完全な地方分権型社会になった。十の州からなる連邦制をとってメッシュ構造を実現したわけである。

そのため首都ボンも人口も三千万人程度とさほど大きな都市ではない。国会議員などは集まるが、政府の機関といえどもここに集中させてはいないのだ。中央銀行はフランクフルト、高等裁判所はカールスルーエにある。また学術の中心はハイデルベルク、文化面ではベルリン、さらにもっと小さなまちでは、昔ハイデッガーを輩出した大学都市として名高いフライブルク、オペラで知られるワグナーハウスのあるバイロイトなど、数え上げればきりがなく、個性的で美しいまちが揃っている。

日本のまちは残念ながら、東京をまねる「ミニ東京」ばかりである。まねをする限りは大きいほうが強いに決まっているので、自然に東京の次が大阪といった都市の間での序列ができてしまう。交通や情報が発達していない間は、それでも東京に行く代わりとして

の意味はあったが、現在のように入つても東京に行くことができ、情報もすぐ入手できる時代にこれではいけない。

ドイツなどは、そこに住む人たちが皆、自分のまちや文化に自信と誇りを持っていて、結節点のそれぞれが刺激し合いながら、全体として水準を上げるようになってきているのだ。

西ドイツと日本とを比較した場合、数字的にはともかく、実質的には西ドイツのほうが生活の豊かさを強く感じる。たとえば住居の広さ、緑の森を周辺に持つ豊かなまち並み、日本より五百時間も短い労働時間、しかも西ドイツの人たちは生活そのものをエンジョイしている。これに対して日本は箱のような電車で、最近では山手線に椅子のない車輛が登場するなど、人間がまるで家畜並みの扱いを受けている。これではまったく問題にならない。

日本のツリー構造による経済成長は確かに急激な成功をおさめたけれども、トータルな国土づくりや健全な市民社会を育てるには、多くの矛盾をはらんでいるといわざるを得ないのである。

その他の国を見ても、スイス、カナダ、オーストラリアなどはすべて連邦制をとっている。フランスは比較的中央集権的な国だったが、ミッテランが地方分権法などをつくり、分権に力を入れるようになってきている。

やはり全世界的に、メッシュ構造なものはそれに近いものが、成熟社会に

おいては実施されているのである。

自立性はなく責任は重い自治体

現在の制度のもとでは、残念なことになんとなく自治体などは、まったく自立性を持っていない。私は他団体と呼んでいるほどだが、にもかかわらず責任だけは重くなっている。

今、俗に「三割自治」といわれるように、国民の納める税金のうち、国に入るのが三分の二で、自治体に入るのは約三分の一である。ところが、実際の支出は地方が三分の二で、国は三分の一なのだ。

しかも、国の支出の中には防衛費など市民生活と直接の関係のあまりないところまで含まれているので、市民生活に関することに限れば、直接の支出は自治体から八割くらいは出ている。

ただし入る時は、補助金等で国からいちいち細かいお金をもらって運営しなければならぬ。だから自立性もなくなってくる。また、その補助金が何千種類にも分かれており、それをバラバラにもらうので、きわめて非効率的である。

つまり、前述したツリー構造が、実は国の役所が分かれている数だけ、何重にもなっているわけだ。役所の数と

いっても、省のみならず各課にまで分かれてしまう。日本には中央省庁の課長の数だけ政府がある、といわれるほどであり、これでは効率が悪いのも当然だ。

それから一番重要なのは人間の知恵であるはずなのに、この知恵を生かそうとしても、今のツリー構造のもとでは、それは制度上ダメだ」となる。結局のところつぶされてしまう。

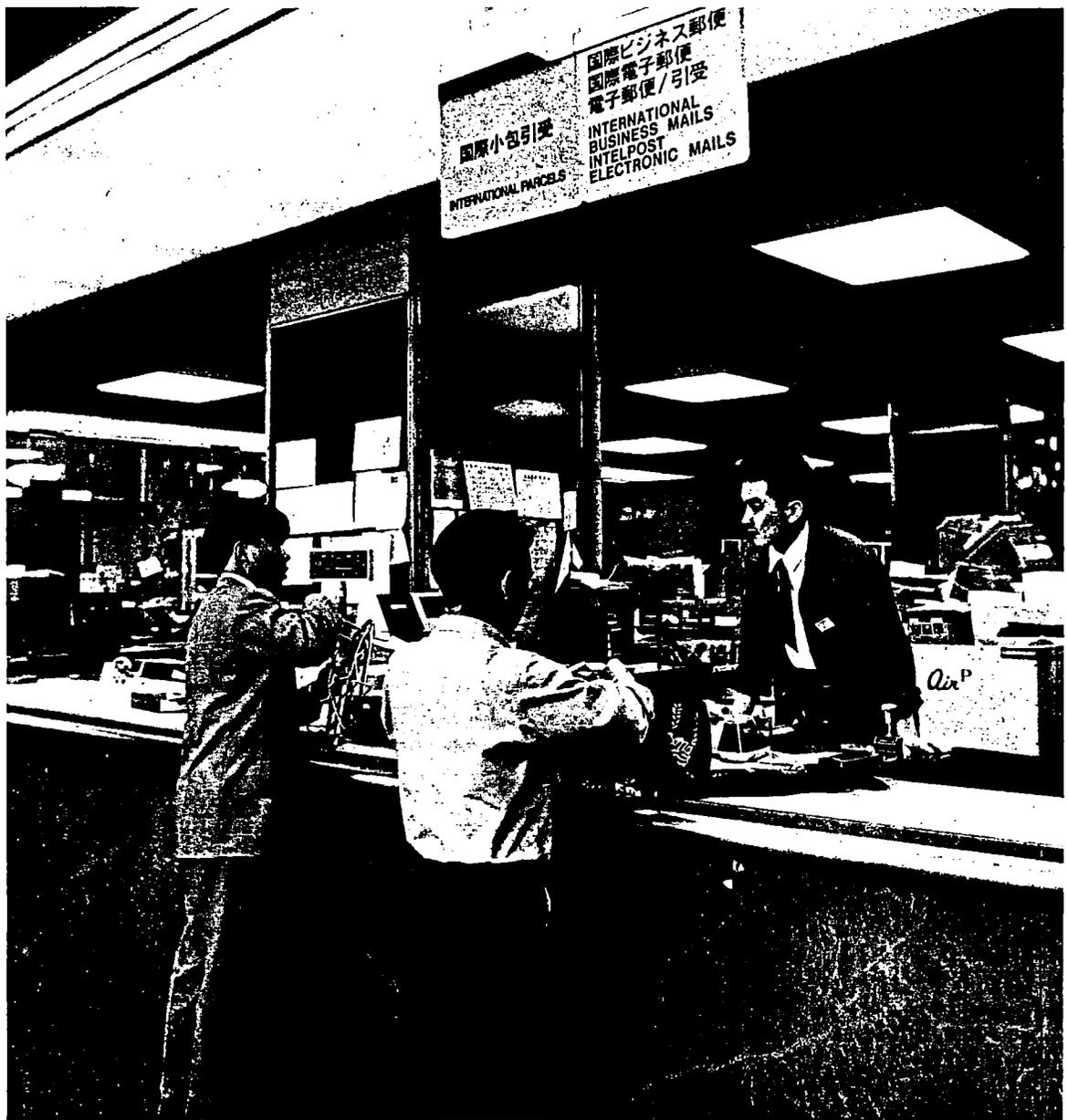
しかし、私の主張するメッシュ構造にし、そこに自主的な決定権を持たせれば、その場ですぐに物事を決定できる。

もちろんそのかわりに一定の責任は生じてくる。だが責任を持てば、やはりそこで地元への真の愛着が湧いてくる。このまちは自分たち自身でつくつたのだという自覚が生まれてくるのだ。

そのためには、現行のようになんて一億円ずつさまざまな種類の補助金を百億円もらうよりも、七十億円なり八十億円をまとめてもらって、そこで自分たちなりの使いみちを考えるほうがよほどいい。そのほうが結局、国民の負担が少なくて済むし、住民自身も自分がやらなければいけないという気分になる。

ところが、現状ではどこかへ行つて

中央集権のツリー構造から、網の目状に情報を発信し合うメッシュ構造に変える



日本をメッシュ構造にし、住民に身近な問題は地元の基礎的な自治体が、対外的な通貨・郵便などは中央が受け持つとよい。大手町にある東京国際郵便局

陳情すれば、予算などは何とかなるととらえる人が多くなっている。陳情して予算を獲得するといっても、結局は国民の負担なのである。責任ある範囲で、もっと自分たちがお金を効率的に使ってもらわねばならない。そのためにもメッシュ構造が不可欠なのだ。

もし地域に自主的な決定権ができれば、文化に特に力を入れる自治体が出てきてもいいし、その他にも地域の特性を生かしていろいろな仕事に取り組めるはずだ。

あるいは企業にしても、大企業が全部東京に集中する必要はなくなる。前述した西ドイツのように、各地域でさまざまな選択・可能性が生まれてくるに違いない。

「グー」を集めた連邦政府を

そこで、今の日本をメッシュ構造に変えるための具体的方策だが、基本的には国民主権の国家として、基礎をどうつくるかが最も大切な視点になる。

国民といっても皆どこかに住んでいるわけであり、住んでいる単位で、あるまとまった地域をつくっている。これが基礎自治体と呼ばれるもので、日本では市町村に当たる。

だが、そもそもこの市町村の区別がいかどうかは問題だ。米国などは人口に関係なく、首長はすべてメイヤーである。市・町・村と格付けすること自体がおかしいといえる。

確かに自分たちの生活の単位はあるはずだ。一人で暮らせる人間は誰もいない。ある種の共同生活は必要である。それは五千人でいいかもしれないし、五万人がいいこともある。場合によっては五十万人、さらには五百万人が適当なこともある。いずれにしても基礎自治体、すなわちそこで自分たちの日常的な身のまわりの生活の問題はほぼ処理がつくという単位をまずきちんとつくり、そこで自治の問題を考えていくのがまず第一だと思う。

最も基礎的な単位は、国民に一番近いところであり、国民が主権者として監視が容易だし、権利の行使もしやすいのである。たとえば地方自治法にリコールの制度が設けられているが、有権者の三分の一の署名を集めなければならないため、人口が多くなればなるほど難しくなってくる。その意味でも基礎自治体は国民の意思を反映するのに、最も適している。

次に、基礎自治体ができた後は、それだけではできないことが生じてくる。たとえば産業の配置とか、広域的なネットワーク、あるいは水資源の配分など、生活の単位を少し超えた広域的な問題が浮上してくるのである。

こうした問題に対応する地域として

現行制度のもとでは、自治体は自立性を持っていない。他自治体だ

私が提案したいのが「クニ」である。これは規模の大小で区分するのでなく、自分たちで広域的にものを考えていくのに適当な単位であればいい。

だから、たとえば沖縄などは、一つの「クニ」だと私は考えている。歴史的、経済的、地理的、どの角度からみても九州の一部に入れる必要はない。

現在の日本の地方区分からいけば、クニの数は八ないし九になるところだが、十〜十五くらいあってもかまわないだろう。これらのクニが集まって、下から連邦政府を築き上げていくことが重要である。そしてクニについても、基礎自治体同様に、住民の直接選挙によって首長を選出する。これはそれほど面倒なことではない。憲法をわざわざ改正しなくても、地方自治法を変えただけで十分に可能なのだ。

今ある県を統合するとか、中央省庁の地方支分局を自立させるといった発想ではなく、一番基礎的な自分たちの単位をつくり、それを連合させてクニを築くというふうに、身近なところから積み上げていく姿勢をとるべきだ。これこそが真の国民主権なのである。

中央のほうが上位で、地方が下位というのとは昔のお上の思想である。明治憲法下ではそれでよかったかもしれないが、現在の民主憲法のもとでは一番の主権者である市民たちが共同の生活を築こうとする区域が下位となるのはまったくおかしい。上下ではなく、完全に地域の広さだけの問題なのであり、強いて上下をつけるとすれば、むしろ基礎的な自治体のほうが上に来なければならない。

個人だけで処理できないことを共同で行う。その基礎単位だけでは難しい問題をクニが実施する。さらにクニだけではどうしてもできないもの、たとえば通貨、郵便、高速鉄道網等は中央が受け持つという発想を持つべきだ。

自治体を地域経営の主体にする

自治体の役割という意味では、各地域はもつと自信を持って地域経営に取り組む必要がある。

たとえばJCMメンバーの方も、ある地域の中で商工業を営んでおられるはずだが、そこではいろいろな人が生活している。地域の歴史、風土、資源、さらには人間の知恵もあるわけだ。

そうした地域をよりよくしながら、どうやってわれわれが暮らしているかを考えるのが地域経営である。これはそれぞれの地域によって実情は異なる。したがってその具体的な方策も、地域ごとに変わってくるのは当然といえよう。

私は基本的には、自治体は地域経営のためにあるととらえているのである。

ところが、今までの自治体は、行政ということで、国が決めたことをそのまま実行する役割を果たせばいい形になっていた。今こそ自治体を地域経営の主体に変えていかねばならない。

もしそうならば、当然そこで実業を営んでいるJCMメンバーの方々などはその地域の経営の中にいろいろな形で参画し、自分たちでうまくやっていく方法を考えるべきだ。行政というお上の仕事の片隅に参加させてもらっているというのではなく、自分たちの問題として関わっていると意識に切り替えていくことが重要なのである。

しかし、私の主張しているようなメッシュ型の地方分権構造が、いいとわかっていてもなかなか実現できないのは、基本的に中央依存体質をつくり過ぎてしまっているからである。だから予算などについても、国から引き出せる人が有力な政治家と見られるような風潮が起き上がってしまった。

したがって、結局自分たちで地域経営について知恵を出したり考えるのではなく、どこからか金を引っばってくる。ところが、中央は無限に打ち出の小槌があるわけではないから、最終的にそのツケは国民にまわってくるわけだ。だからこうした依存体質をまず変えていかねばならない。

そのためには、前述したように財政の点でも基礎自治体やクニはいちいち中央に依存せず、かわりにあらかじめ



沖縄は、歴史的、経済的、地理的に見て一つの独立した「クニ」と考えられる。現在の地方区分では九州に組み入れているが妥当ではない

地域が自主的な決定権を持てれば、各地でさまざまな選択の可能性が生まれる

地域経営が可能となるだけの基礎的な金ほらうという制度をつくればいい。もちろん中には税金だけでは経営できない地域もある。だが、それはうまくお金を配分すれば、何も個々に頼んで持つてくる方法をとらなくても解決できるはずだ。それをいつまでも、いろいろな人に頼んで予算をもらってくるといって体を繰り返していると、いつまでも地域の自立はないし、ツリ型構造は一向に変わらない。

かりに、基礎自治体やクニのまとまったお金が最初から割り当てられた場合でも、その内部で使いみちについて意見の対立があることは当然考えられる。たとえば学校、道路、下水道、公園のどれを優先するかといった問題が出てくるかもしれない。しかし、それを議論するのが民主主義なのである。

ところが今は、学校を建てるのはこの予算、道路はまた別の予算、というふうにならざるが無関係になつていく。だから自分たちがお互いに何がこの地域に必要なかという議論をする場ができていないのである。

すなわち、本当の民主主義を育てる意味でも、まとまった予算をまず地域に与え、それをどうするか議論ができるようにする必要がある。

JICメンバーの方々はまだ皆さん四十歳前なのだから、これから本当に活躍していく世代である。現在すでに実績をあげている人たちは、今の制度をそれほど変えたくないであろう。しかしJICメンバーの方は、実際に寿命も与えられているのだし、制度を変えた上でなおかつこれから飛躍していきける人たちである。したがってJICのような若い力に、基本的な構造を変えていく努力を期待したい。

JICの今年の大きなテーマは「地方分権」ということだが、日本JIC全体として、地方分権が可能になるような大きなシステム転換への提案をしていくべきだ。それから、地域のLOMで活動されている方々は、その中でこういうふうにならざるが、という実績を一つでも二つでも積み上げていくことも大切であろう。

ただし、小さいところでまじめにやっているだけでは、問題は解決できないところまで来ている。二十一世紀に向けて、基本的な構造を変えて行くための運動がまず不可欠になっている。

それには、実際に地域のことをよくわかっているJICメンバーの方が、地域の立場から発言していくことが重要だと思ふのである。