

国土経営と自治体

田村 明

Akira, TAMURA

(横浜市技監・企画)
調整局長

地域住民の生活の向上と調和ある開発こそ、国家の繁栄と安定につながる。住民と自治体が新しい自信と誇りをもって魅力ある地域をつくる主体になることこそ、国土経営の着実な進歩につながる。

1. 中央集権主義の成立と 軍事大国化国土経営—— 戦前

江戸幕藩体制を崩壊させ、明治政府を成立させた最も大きな外的要因は、ペリーの黒船に象徴される外国の脅威であった。外の力を受けた時には強い団結が必要になる。攘夷論という時代錯誤的思想も、その意図するものは日本の団結であったし、そのための統一した力への願望であった。

したがって実質的に統一が可能になれば、それは閉国論へ転化してしまふ。古い皇土思想による観念的攘夷論は、捨て去られてしまうのである。

250年続いた江戸体制は、すでに屋台骨がぐさり、この難局に日本を統一して外に当たる力がない。

そこで新しい統一の原理として尊皇思想が中心に坐わる。これもまた団結を作り出しえない江戸幕府を見離し、強い統一への願望であった。

このような背景の中に生まれた明治維新は、当事者たちの始めの考えをはるかに超えて、強力な統一と中央集権原理を中心に展開していく。

観念的攘夷論だけではない。この原理に反するものは、維新の元勳と呼ばれた功勞者西郷隆盛をも西南戦争では押しながしてしまふ。最も開明派といわれ一方の立役者であった勝海舟にしても、自分の仕える徳川政権の崩壊を積極的に是認しながら、廃藩置県となるともうついていけない。彼もまた歴史の中で過去の人となる。

この時代に示された中央集権へとこの行動原理は、いかなる功勞者も先覚者をも超えて進むのである。

このようにして生まれた明治中央集権政府はたしかに富国強兵の実をあげ、不平等条約を撤廃し、国内産業を興隆させた。

日本の産業は中央政府の強い力に支えられて成長した。

しかし、その結果海外市場獲得のため、欧米諸国に遅れながら植民地獲得という帝国主義への道を歩み、権益擁護と拡大のために軍事大国への道をとる。そして得たものは1945年のみじめな戦禍と敗戦という現実であった。

こうした明治政府以来の中央集権指向は、1945年の敗戦という大きな断層があったにもかかわらず、明治

100年の今日までさして変わらなかった。そうした中央集権化が、ある段階までは一種の効率性のメリットを発揮したと考えられるが、結局は3つの大きな誤まりを犯し、それが今日の日本の現状に大きな陰をおとし、国土経営上にも誤まりを犯してきたことである。

その3つとは、第1には、国民を権利と責任をもつ市民として育てることなく、単なる被支配者である臣民にしてしまったことである。

戦後は人民主権の憲法が生まれたが、つい最近まで実質的には変わっていない。第2には、自治体を単なる地方出先機関として、本当の自治体を認めなかった点である。

さらに、第3には対外的進出主義をとったことである。戦前の軍事大国主義、戦後の経済大国主義はいずれも相手各国の意向も十分に考えないで、一方的進出主義に陥ったことである。

この3つは個人次元、地域次元、国際次元と異なっているが、極端な中央集権の結果であり、また、それを支える要因でもあり、根を同じくする問題である。

われわれはまずこの3つのものの

反省から始めなければならない。

この3つは相互性を持っている。市民意識の高揚は、自治体を育てることになり、自治体は中央集権をチェックするから、極端な進出主義をチェックするなど、の相互関連がある。

いまそれらを詳しくのべる余裕はないが、国土経営という観点からみれば、とくに第2の次元、自治体との関連が最も重要であり、この点に焦点を合わせていきたい。

明治政府の廃藩置県は、封建制を打破し、新しい新政府に実力をつけていく必然的な手段ではあったろう。しかし、そこでおかれた府県は、いずれも単なる国の行政区画にすぎず自治体としての性質を持っていなかった。

そればかりではない。弱いながらある程度自治体的要素をもっていた町村でさえ明治4年の戸籍法ではわざわざ区という類似の行政区画を作り、これを中央の下部機構として位置付けた。とくに村は、百姓一揆の舞台であったという理由も加わって、これを正式に位置付けることを避けていった。

このように本来日本の地方制度は、統治上の必要に基いて「作られた」ものであって、自治の必然として「成って」いったものではなかったという特色を持つ。

その後、明治21年には市制・町村制、明治23年には府県制・郡制が公布され、これらの地方制度は、若干自治の要素をおびることになるが、これらは明治10年代の自由民権運動を緩和する目的にとどまっていた。明治の地方制度は、最も遅く近代国家としての統一を遂げ、軍事大国化と中央集権へ進んでいたプロシヤの制度を導入したことも、その官

治制を強力にしている。

全国7万余あった生活共同体の中心である町村は、新しい町村制では1万3千余と5分の1に人為的に併合される。

自治制度を推進した山県有朋にいわせると「元米此ノ町村合併処分ハ、一方ヨリ見レハ自然ニ発達シ来リタル天然ノ部落ヲ併合スルモノニシテ暴断ナルカ如キ観ナキニアラスト雖トモ、他ノ一方ヨリ見レハ、徴兵制度実施ノ為メニ、廃藩置県ヲ断行シタト同シク、新自治制ヲ実施スル為メニハ、町村ノ併合ヲ為スノ必要已ムヲ得サルモノアリ」と論じている。

フランスが強力な中央集権制を敷きながらも今日なお3万8千の市町村を残しているのと比べて、日本の地方制度の人為性、中央集権制がうかがえる。

このように弱体の自治制度にあつては、自治体は、国の下請機関に過ぎないから、国土経営も、もっぱら中央政府が立案実行するわけで、自治体が、その地域の独自の中から生み出すことはほとんどなかったといつてよい。

戦前型の国土経営としては、明治年間の北海道拓植計画に見られるような一種の植民地開発政策であり、戦争によって得た外地経営と基本的には変わっていない。

このような特定地域の開発だけでなく、国土全体の合理的利用を行い、産業、交通、人口配分を含む総合計画が国土計画・地方計画として登場したのは、1940年9月である。

第3次近衛内閣は、国土計画設置要綱を決定する。それより先に発表した基本国策要綱では「日滿支を通ずる総合国力の発展を目標とする国土開発計画の確立」と称しており、

翌1941年12月8日の太平洋戦争の開戦を前に、国防国家体制の強化を目的としている。

それは戦時体制確立のための国家計画であったナチスドイツの国土計画を範としていた。したがって内容的に見れば地域アウタルキー経済圏の確立などを考えながらも、それはもっぱら国防上の意味であり、強力な軍事大国主義指向をとり、地域の主体性とか、地域自治などという思想は全く排除され、中央政府の強い統制の下に国土全体をおこうとするにすぎなかった。

産業も交通も文化も、いまやすべてが中央に一挙手一投足コントロールされ、その上に軍部が坐するという最悪の中央集権化であり、領土進出をねらう帝国主義的指向と国土計画とが一体化されていることからわかるとおりに、国土利用はまさに海外制覇への手段として考えられた。

このような軍事帝国主義が1975年の敗戦により結着を遂げるが、国土計画が中央コントロールのものとしての位置付けは、戦後も継承されてしまうのは不幸なことであった。

2. 地域開発政策と経済大国化——戦後

敗戦によって新憲法が生まれ、地方自治は憲法の中にも一項を与えられた。自治体は単なる中央政府の下部機関、出先機関としてではなく、自治の本旨に基いて運営されることになる。

これは先にあげたわが国中央集権の欠陥に対する基本的是正であった。

しかし、本来自治とは自主的な市民が、その抵抗と自己規制によって成し遂げていくものであり、いきなり一片の法律にあってでき上るもの

ではないのである。

したがって自治体の内容はまだまだ中央集権化の下部機関であった。いや、むしろ昭和20年代の始めに生まれた民主的な諸法規さえ、官治的なものへと逆行をみることになる。

このような中での国土経営はあいかわらず、自治体の中での自然な要求として生まれてくるよりも、やはり中央指導型、中央指向型のものに終わってしまうのである。

昭和20年代は、戦争により徹底的に壊滅した国土の復興と自立がはかれる。山林や河川の整備により、荒廃した河川をおさめ、災害から住民を守り、電力開発や石炭増産により、基礎的エネルギーを獲得し、食糧増産を計る。昭和20年から30年まで石炭生産量は倍増、農村水産の総合指数も倍増する。最低限の国土の基本的条件をととのえるため、中央政府の果たした機能は大きい。

しかし、せつかくの民主化時代に、地方自治はほとんど問題にされない。むしろ戦前型中央官僚のコントロールにより復興を果たし、憲法の本質にもかかわらず、昭和30年には中央集権主義が完全に復活してしまう。

もともと市民意識の十分な熟成のないところで、憲法に描かれた地方自治は、形骸化の道をたどるし、パンを求める国民にとって、それは切実な問題ではなかった。昭和20年から行われた統一地方選挙も、今日に比べれば、ほとんど社会的関心を呼び起こしていなかった。

そのうえ、戦前地方を強力に一元的に支配した内務省が解体し、一面、自治体が中央支配からの自由度を獲得したようにみえて、かえって事実上は逆で、一内務省ではなく、各省各庁がそれぞれ、中央支配権を確立す

るために各種法規と補助金で自治体をコントロールしていく、3割自治とはひとつの比喩であるが、行政面、財政面、人事面等で自治体は中央支配を何重にも受けることになってしまうのである。

しかも、昭和30年の「もはや戦後は終わった」という時期から、本当の戦後への展望と反省を経ることなしに、急激な高度成長が始まり、日本は経済大国を目差して邁進することになる。

日本の国土経営は、すべてをこの目的に捧げられ地域開発が叫ばれることになった。もちろん附属的にさまざまな便益が地方に落ちていったが、この時期に行われた地域開発は、地域のためのものというよりも、国家目的に奉仕する地域開発であった。

「地域開発とは、地方の利益地域の利益のために行う地方の集団によって企図された地方的開発計画ではなく、開発の究極目的を国家社会の発展と繁栄に寄与するものである。したがって、開発の手段および主体については、国家的立場からする積極的な法的規定が計画の存在を前提とする。」とはこの当時、中央政府で地域開発を推進した有力な人々の意見である。

これでは、地域開発は、地域の地域による地域のための開発ではなく、国家の国家による国家のための開発にすぎない。はじめからそこに住む地域住民の幸福や、自治体の主体性を生かそうという意図がない。この時代の地域開発とは、本当の「地域」の開発ではなかったのである。

地域住民を主体とし、その地域の生活を向上発展させ、そこに調和ある開発が行われれば、それは究極的

には、国家の繁栄と安定につながるはずである。

ところが、いきなり抽象的な国家価値を持ち出し、本来の自治体とか地域住民の頭をとびこしてしまうところに危険が存在する。

確かに、昭和20年代の復興の時代には、とにかく一定水準に引き上げる中央コントロールが功を納めたかもしれない。

しかしだからといってその後の路線を30年代にも中央支配に委ねたことに危険があったのである。

それはちょうど、明治政府が国内の混乱と無秩序を救い、世界に対して安定した憲法を日本が開くのに中央支配が役立ったが、その後、自治を育てることなく、かえって中央支配を強め、軍事大国化していったのとまことによく相似している。ただ一方は、軍事大国に、今回は経済大国へと向かっただけである。

もちろん、戦前と違って、戦後の経済進出は、国家レベルではなく、各企業レベルでの進出であり、中央集権的海外進出という言葉は当たらないという議論もあるかもしれない。

しかし、国が課税面の優遇措置、電力、工業用水等に対する援助、地域開発における工業立地へのさまざまな利便提供、道路、港湾等の間接資本の投下などの条件を調べ、挙げて経済大国への道を歩ましたことは事実である。

ちょうど戦前の内務省型一元主義によるコントロールが多分化したのと同様に、民間企業の多元的進出を可能にしたわけであり、それとやらはらに国内の中央集権が存在していたのである。

しかし、この数年間そのような道は、さまざまな壁に突き当たっている。

その第1は国際的要因であり、資源国からの反撥、あるいは、開発途上国のナショナルリズムの高揚と、経済大國植民地主義への反撥などとなって現われている。

第2は国内的要因で、開発至上主義に対する環境主義の台頭、中央支配官僚主義に対する住民の反撥などである。このような要因によって、やみくもな経済至上主義とそれを支える中央集権的官治主義の限界に突き当たっている。

もっとも、それは、1945年の体験と同様の反省をすべきはずであった。

そして先にあげた中央集権制に対する3つの欠点の克服をすべきであった。それが戦後30年を経た今日また同じような状態におかれているのである。

したがって、今こそ、過度中央集権主義と新植民地主義に対する徹底的転回をする必要があるのである。

国土経営は、中央からみた国土計画、中央から見た地域開発ではなく、全く方向を逆転させなければならない。

軍事大國化も経済大國化もわが国の基本的指向としては間違っていることが証明された以上、それを裏付け、バックアップしてきた中央集権的国土経営もまた根本的に問い直さなければならないのである。

3. 新地域主義による国土経営の提唱 現在・未来

このような中で、今後の国土経営はいかにあるべきであろうか。それは新しい地域に根ざした発想によるべきであり、これを新地域主義と呼びたい。

新地域主義とは、従来の中央集権

主義に対する徹底的反省の上に立つ。確かに対外的緊急時や、急速な発展に中央集権主義は効率的であった。

しかし、その効率主義自体がたびたびの失敗をくりかえし、またそれにより切り捨てられた人間そのものや環境問題など多くの矛盾が今日噴出しているのである。

今後は、国際的に見ても、限られた地球をうまく利用しながら互いに住みわけ共存するのが大きな課題であり、多面的な調和を生み出さなければならない。

また、わが国もわずか36万km²しかない。この限られた中で今後永久に国土を利用していかなくてはならないし、国際的な資源問題、国内外的環境問題からみても、一本道に突き進む効率主義ではとうていやっていけないし、効率主義オンリーの大國主義化は今後捨てざるべきであろう。

そのためには、これまでとは逆に、過度偏向や暴走を自動的にフィードバックできる国内装置が必要であり、新地域主義は、そのような安全装置、方向是正装置にもなるはずである。

限られた国土を慌てて乱雑に使えただけ使いきってしまったてはならない。互いの合意の中で、安定し調和ある利用をすべきである。

一時の目的のために、永い将来をあやうくすることはできない。中央集権的発想は、現場に基かないから、かなり思いきったことは可能だが、また大きく変換されるかもしれない。

それよりも、もっと地域の中で十分煮詰め、その地域ごとの特性を送りこんだ、調和ある意思決定をしていかななくてはならない。一時の政権

獲得手段のために生まれた列島改造論は、全く風にそよぐ中的手段にすぎず地域の考えを取り上げず表面的思想だけを与えようとする中央集権主義である。

新地域主義による国土利用ではそれぞれの地域が、地域の発想と論理を持つべきである。

それは、一時の流行に乗るものではなく、本当にあるべき未来を自主的に考えていくべきである。それにはより多くの人々の参加と合意が必要になってくる。一部の人々だけの利益を中心に考えてはならない。

そこで当然に市民参加の必要性が生じてくる。そして各地域で生まれた論理が、必要により調整されていけばよい。地域の主体性を踏みにじる中央の側からする改造論は、せっかくの国土利用を誤まらせてしまう。

わが国土には1億1千万人の国民が住んでいる。しかし、それは、いきなり国民である前に、住民であり、市民である。そこには歴史や伝統の差異もあり、気候的、地理的にも多くの相異があり一色に塗りつぶせるものではない。

国民は一点に集中して住むのではなく、この36万km²をフルに活用して、それぞれの生活に応じて住みわけなければならないのである。

したがって国民はまず、市民であるし、国土はまず地域であり、市民や地域を無視した政策はありえない。もちろんナショナル・ミニマムとしての国民の最低水準の維持は必要であろう。

しかし、それは画一化や中央支配という意味にはならない。むしろそれぞれの地域の特性の上に立って、本当に良いものを掘りおこし、あるべき姿を作り出すことである。個性ある地域の総和と、画一的な地域の

集合とでは、前者ははるかに市民にとって魅力ある人間性にあふれたものとなりうる：

それぞれの市民にとって幸せなことは、国民の幸福であり、国家の安定と繁栄を意味する。逆に、どんなに数値的なGNPが上がり、数量的にだけみた地域格差が是正されていても、生活の主体性を欠き、画一化を迫られており、社会的矛盾が環境的破壊をもたらしているところでは、市民の幸せはなく、したがってそのような国家は不安と無気力の中におかれているだけなのである。

明治政府は、封建体制を打ち破ぶり、統一国家の強化をめざすあまり、民権運動を抑圧し、自治体をおしつぶし、ひたすらに中央集権化へと走った。その中で地域主義を認めることは、当初は封建幕藩体制の復活のおそれがあり、また中央政府を脆弱化させるものであった。

地方の力を強め、主体的市民を育てることは、明治以来の中央政府のもっともおそれ、もっとも排除すべきものであった。このため地方自治体は、弱いもの、劣ったもの、支配されるものとしてしか位置付けられず、中央集権の維持を強化のためにあらゆる施策がうたれてきたのである。

新地域主義は、この抑圧された市民と自治体に息を吹きかえし、本来のあるべき活力を与え、地域の独自性を主体性とを回復する思想である。

そして新憲法により制度として生まれ、実体としてはまだまだ弱い地方自治に、一片の法文ではなく、実質的な内容と力と意味を与えようとするものなのである。

新地域主義による国土経営は、中央からみた一色に塗りつぶした国土ではなく、それぞれの地域と市民か

らみた国土である。

この場合の地域とは、いったいどの範囲をさすのかという疑問があろう。それは厳密に地域区分を行い区画をする必要はない。地域とは、中央に対する地方を意味し、画一化に対する個性を主張する。このような意味におけるひとつのまとまった単位がここにいう地域である。

それは日常共同生活圏をいう場合もあるし、もう少し広く、一定範囲の共同経済圏をいうこともある。しかし、いずれにせよそれは、その地域住民にとって十分自分たちの触感で知覚され、自分がその地域と結びついていると感じられなければならない。

それらは、小都市を中心とした近隣農村を含んだ地域であったり、盆地とか流域とかひとつの地理的なまとまりの地域であったりする。また大都市を含んだひとつの圏域もひとつの地域である。これらの地域は人為的区分によるのではなく、必然的に「成って」いくものである。多くの場合、地域の中にはいくつか複数の自治体を含むことになろう。

かつて封建時代には各地に関所があり、各領主はそれぞれの地域を支配していた。これは統一性に対する一種の地域主義である。参勤交代制はこの中に流動性を与え経済的には江戸や大阪を中心に動きがみられたが、地域の強い時代であった。

この時代には、上方文化と江戸文化は共存し、地方雄藩の中にも、独特の文化や産業を興し、力を蓄えるものもあった。これらを古い地域主義と呼んでおこう。

これに対して新しい地域主義は、関所をおくわけではない。流動性は全く自由であり、情報は地域をこえ全国化している。新しい地域主義は

開いた地域主義であり、古い閉じた地域主義とは全く異なる。

古い地域主義は交通、情報と閉鎖することに主たる意味があり、閉じた封地を前提にして地域が成立したのである。しかし、もはや現在の開いた状態を閉じることは不可能である。そればかりか国際社会に対してさえ、各地域に開いている。宇宙放送はわが国のどこにいても地球の真側をリアルタイムで見せてくれるし、外国短波放送も自由に聞ける。

国と国だけの付き合いではなく、都市と都市が国際的に姉妹都市を結び、個人と個人の交流も自由である。地域主義を独善主義にしてしまうことはもはや不可能である。この意味で新地域主義は開いた地域主義であり、古い閉じた地域主義とは全く対照的である。

それでは新地域主義とはどのような内容をさすか、その主な点をあげてみよう。

まず第1に、新地域主義は、分権化、分節化を意図するものである。権限や権力の中央独占に対して、地域が独自の決定権を持つことである。

もちろん外交問題などは基本的に国の問題であろうし、国が必要な調整権を留保したり、基本的な交通体系や資源配分について中心になることを否定するものではない。

しかし、住民の生活を中心としたものは、すべて原則的に地域に分権化されるべきであろう。もし地域が複数自治体なら、その地域の共同問題は、自治体連合で解決していくべきである。分権化、分節化によって、地域は地域たりうるし、住民と地域により定着した発想に立つことが可能になる。

第2は、当然地域では住民自治に

立った自治体を中心に運営される。現在の自治体も新しい脱皮を必要とするし、また住民も、地域全体をにらんだ市民としての自覚と生長が必要であろう。

自治といっても現実に中央下請機関になっては、まともな自治体は生まれにくい。権限と責任をあわせ持つことによって、自治体も住民も本当の自治へ取り組まざるをえなくなる。そして新しい市民が生まれにくい限り、本当の自治体も生まれず、民主主義は形骸化する。

中央統制の強い中では、このような市民が育つことはなく、ただお上に従う臣民や、あるいは公権力に頼りきり、自己主張だけをすればばらばら個人しか存在しえない。

第3には、地域の総合性の回復である。地域とは、ひとつのまとまりのあるものである。中央政府のばらばらなタテ割りが地域に持ち込まれたのでは、総合体としての地域を適正にコントロールすることはできない。中央政府は、各地域を総合化する能力は持ちあわせない。

これを可能にする住民に根ざした自治体ないし自治体連合が生まれなにかぎり総合的行政は不可能であり、住民の生活も守れないし、本当のあるべき姿を求めることもできない。

第4には、地域の独自性の維持と地域文化の創造である。画一文化による集中化は、人間を著しく味気なくさせた。人間は個性的な動物であり、地域も個性的である。個性を失った人間集団は、軍隊であり、単一目的に進むだけで危険である。

個性を失った地域集団は、文化の自己否定であり、相互刺激の否定である。地域主義は、新しい地域文化を育てる。

このような新しい地域主義は、自分たちの住む地域を住民の手に取り戻し、本当の市民を育てていくのである。

また、国全体からみても、それぞれの地域がまとまりある発展を遂げることはそれ自体望ましいところである。また、各地域が相当の主体性を持つことにより、国全体が過度に走るのをチェックする。

中央集権が剛構造であるなら地域主義は柔構造であり、さまざまな矛盾を持ちながらも、その中で集収させるシステムである。それは、かつて単一目的に走った強くはあるが脆かった構造を変更することであり、今後のわが国にとって必要なことである。

必ずしも強くはないが、ねばり強い構造が国際社会の中には必要なことである。新地域主義は複雑化、限界の多くなったわが国の大国主義を排し立ちゆく姿であろう。

まず、住民は、身近な自分たちの地域を自分たちの手で育てなくては

ならない。一定の地域で互いにやりあっていく中で、国中心主義も利己主義も克服されていかななくてはならない。

このように地域がひとつのまとまりを持ったときに、国の行う役割は、現在のように細部に立ち入ることなく、より鳥瞰的大局観を持ちうるし、また国際問題のほか重要な資源配分、流通システムを立案し、さらに地域間の調整という機能をはっきりと確立できる。

国土経営は、このような新地域主義による地域の確立と、国の任務分担の上に立たなくてはならない。そして地域の中心になるのは、本当の市民によって成る自治体である。

国土は人間のために、そして長い未来のために経営されなければならない。

住民と自治体が新しい自信と誇りをもって、魅力ある地域をつくりあげる主体になることが、国土経営の今後の着実な進歩を可能にさせるのである。

不況下に活路を探る

第2回営業部門のための品質管理入門コース

全社的品質管理が強力な体制のもとに推進されている企業であっても、営業部門(サービス、販売、流通関係等)については、「TQC推進に際し極めて重要な役割を担っているものの、QCに対して十分な理解を得られないために成果が期待できない」という声が多く聞かれます。

本コースは営業部門向けのQC教育の必要性も痛感し、企画され短期間に営業関係者のQCに対する食わず嫌いを解消したい。品質

保証活動における営業部門の果たす役割を明確にしたい。また営業活動の効率をあげるための実践的教育を実施したいと考えられている方々にとって、短期4日間の最適な研修コースです。

営業部門の第一線グループ長、管理者、営業企画担当の方々の参加をおすすめします。

期 日：7月18(金)～19日(土)、

8月8(金)～9日(土)

会 場：大阪・中央電気倶楽部

参加費：3.8万円