

# 地方の時代の意義

横浜市技監  
田村明

## 1. はじめに——地方の時代とは——

ここ数年、にわかに地域主義が主張され、また地方の時代が提唱されるに至った。「地域主義」といい、「地方の時代」といい、論者によってはそれぞれニュアンスの差があるがここでは問題にしないでおこう。いずれにせよこれらの論議は、「地方」「地域」そして「自治」の問題を従来のワキ役や端役ではなく、舞台の正面にすえて考えようということである。それは、まず自分たちの身近な身の回りから初まり、そこから見なおしてみることによって、自治や地域、地方の問題はもちろん、あらためて国や国土もとらえなおしてみようという一連の動きである。

その代表的な主唱者のひとりである長洲神奈川県知事は1978年7月14、15日に横浜市で開かれた「地方の時代」のシンポジウムで、おおむね次のような趣旨の基調報告を行なっている。すなわち、「地方の時代」とは現代の文明社会の問題を解く「歴史的キーワード」であり、自治体の立場と利害の主張であるとともに、国政の在り方の問題でもあり、また行財政論の観点だけでなく、経済、政治、社会生活、文化などすべてを含む文明論的な意味で、地方自治の新しい意義をとらえなおすことが歴史的課題であり、このような「地域」や「地方」を新しい目で見直おそうという考え方は、日本だけではなく世界的な新しい潮流のひとつであると述べている。そしてシューマッハーの「スモール・イズ・ビューティフル」やルネ・デュボスの「五十年後の人間と社会」の中で、今後の文明社会

システムで重要な意味をもつものは、「世界」や「人類」という視点とともに「地域」や「地方」の個性的な充実と発展であろうとの見解を引用している。

つまり、1970年代に生育しきった先進工業社会における新しい政治的、文化的な流れとしてとらえようとしているのである。戦後の奇跡といわれる復興を、いち早く徹底した地域主義による連邦制によって達成した西ドイツは、それによって、先進国の中では最も安定し、かつ強力な経済社会的基盤をつくりあげてきた。

先進国の中では、民主主義の温床として、地方自治の大前提の上に国家を成立させてきた国の方が一般的である。それは必ずしも効率的ではない面もあったかもしれないが、国全体の力を発揮し、安定した民主主義基盤を育ててきたのである。ところが戦後、我国も民主的な憲法によって、地方自治がはっきり明文的に承認されたわけだが、タテマエと実態とは著しく遊離したまま中央集権があいかわらず強化され続けてきた。最近まで「地方」や「自治」は正当な地位を与えられていなかったのである。しかし、ここへ来てようやく実質的にも「地方」や「自治」について認識を改めざるをえない状態に至ってきた。

したがって、我国にとっての「地方の時代」の意義は、先進国における「地方」の見方とは異なり、極めて本質的で歴史的転換というべきであろう。それによってやっと実質的な先進国になりうるかどうかの問題なのである。

それだけに、この問題がたんに一時的な風潮

として終るのか、それとも、今後継続する本質的な変換につながるのかは大きな課題である。現在のところは、まだ「提唱」であって、もちろんその実態がそなわっているというわけではない。そうした兆候がみられ、その必然性があるので、まだ実態は十分に具わっていないが、必要でもあり必然的な方向として推めてゆこうというのが現代における「地方の時代」の「提唱」である。したがって、その提唱は、今後地道に長く、実質的な運動となり、もはやそれを唱えなくてもいい実態をそなえるまで続けられてゆくべきものであろう。

## 2. 現代における地方の時代

いうまでもなく、現代の地方の時代や地域主義は、たんに閉鎖的封建社会にもどれという意味ではない。したがって地方の時代や地域主義が、広域的連繫や、国際化と反する主張でないことは当然であるばかりか、むしろそれらに対してもより積極的である。

このような現代の意味を、私はかつて「開かれた地域主義」と呼んだ。それは封建社会の「閉ざされた地域主義」に対比してのべたものである。今日、地域が地域だけで存するものではなく、国が、一国だけで存するものでなく、相互依存と協調によって、国民国家も、国際社会も成立していることは当然である。

しかし、そのように広い視点が必要な故に、ルネ・デュボスもいうごとく、その基礎として実感のある地域や地方がかえって重要になる。地方と、国際社会とは一見矛盾するように見えて実は両者がより必須的に共存すべきなのであり、それが17、18世紀の地域主義とは根本的に異なっている点である。

18、19世紀に成立した国民国家も、急激な国際社会の変動の中でもう一度より広い見地に立って見なおす必要にせまられた。そして、古い型の国民国家から、国際社会の中の国家へとの対応が必要になっている。そのためには、かえって、一度国民国家の基礎であり、そこに住む人々に実感のあるより狭い、より実質的な人間社会の単位に目を向けることが必要になったの

である。

我国のように、一民族一国家という形は、むしろ世界的に見れば珍しい形である。そのため、国際化についてはかなり立ちおくれた孤立的存在になりやすい。ところが常に国境の変更があったり、多民族をかかえている国家にとっては、国際化と地域主義の共存は当然のこととして理解されていたのである。

しかし、いやおうなしに我々も現代の地球社会、国際社会の中で、「人類」や「世界」という視点に立たなくてはならない。しかし、人類や世界を「国家」という単位からだけ理解するのは片手おちである。「人間性」「地方」「地域」「市民」「自治」などの用語を実態として豊富に持つことは、より広いものを理解し得るカギになるのである。

## 3. 中央集権主義の功罪

それならば、なぜここへ来て我国でも強く地方の時代がいわれなければならないのだろうか。

明治維新による新政府は、旧幕藩体制を変革するために、強力な中央集権国家をつくりあげていった。とくに外国からの圧力と属国化のおそれに対抗するため—そう強く中央集権化をすすめさせることになり、一応の成功をおさめたといつてよいであろう。この時代は、近代化＝中央集権化＝反分権体制という図式が成立していた。この原則に反する者は維新の元勳といわれた西郷隆盛さえ犠牲にせざるをえなかったのである。

ひとつの目標だけにすべてをあげて集中させるのには集権化は極めて効率的である。外国からの侵略を守った後は、富国強兵の名の下に、逆に海外進出に乗りだした。その結果が第2次大戦に集約され、大きな敗戦の痛手をうけ、今後は戦争をしないと誓うことになる。

強兵という目標が消えたあとは、富国という目標が残る。終戦後は再び富国を単一目標にした前進が始る。しかし、昭和40年の始めごろから、単純に富国だけを目的としていたのでは扱えない問題が多く発生してきた。すなわち、国内的には、人口の都市集中による数々の都市間

題の発生、とくに公害をはじめとする環境問題などである。これでは富国の目標も、全体の国民のための本当の富国にならなくなってしまふ。また国際的にもこれまでのような市場の獲得や、売りこみだけでは成立たなくなってきた。発展途上国の援助、南北問題の解決、国際協調が重要な課題になってきたからである。

このような中では単一目標だけにつきすすむ中央集権的国家では十分な機能が果せなくなる。もっと多様な目標をもち、多角的な幅の広い行動が必要になるからであり、単純な単一目標に突きすすむという効率主義は、トータルにみた場合には効果的でなくなってしまうからである。ここで中央集権主義は必然的な転換をせまられることになる。

第二には、中央集権国家は、かつては広く人を全国から集め、とぼしい人材を有効に活用することができたのである。封建的身分制に封じこめられていた中では、有能な人物もそれ以上の役割を果たすことができなかった。しかし明治政府は、一方において華族制において封建的貴族の階級をみとめつつも、他方においては、全国から有能な人材を集め、これを中央集権国家官僚として育てることによって、急速に海外の技術や制度を取入れて近代化を計ることに成功した。少ない優秀な人材を最も効率的に集め、最も効率的に働かせ、それを全国にコピーとして流すことに成功したのである。そこで中央の近代化→地方の近代化という図式によって、地方をすべて中央を見ならわせることによって、地方にあった古い閉鎖的な要素の払拭を計ったのである。

しかし、この点も反面は、古い中でも良い伝統として伝えるべきものを軽視し、また中央→地方というヒエラルキーの確立によって、中央には吸いあげられないが、地方に残っているよき人材を十分自信をもって育てることにならず人材を一方的に中央に片よらせることになってしまった。とくに高等教育の機会が著しく少なかった戦前とちがって、すでに $\frac{1}{2}$ という高い大学進学率を有するに至った今日では、必ずしも優秀な人材が中央にばかりいるわけではない。

しかも、ラジオ、テレビという情報手段も発達し、その他あらゆる情報が流れている今日では、以前のように中央、地方が過度の情報格差があるわけでもない。

このような状況の中では、以前のように中央にだけ優秀な人材を集めるというよりは、各分野、各地方にもそれぞれ人材が配置されて、それぞれの役割を果たしてもらおう方が、トータルに見てずっと効率的だし、またそれぞれの人材に意欲と創造性を期待することになる。

中央からの指令のみが正しいという時代はすぎた。もっと多くの人々を活用して、それらの人々が、より創造的な場において活躍できることが今後の重要課題であり、それには中央集権主義は、逆の作用しかしなくなってきたのである。その上、さまざまな地域問題や、複雑な地域的課題に対して、中央集権では具体的に対応しきれなくなってきた。このままでは混乱を増すばかりである。それでは今までのように細い面まで何でもやるというのではなく、中央は中央としての必要な機能に限定し、もっと地方を活用しなければ、中央政府自体がうまく機能しなくなってきたのである。

#### 4. 中央集権の限界とその打開

それぞれ物には長短がある。中央集権への過度の傾斜は、明治維新の時限的な時代に効果があったことはたしかである。しかし、国家という極めて多元的な価値を包容している存在にとっては、単純な、強く、しかし脆い存在は適切ではなからう。

現代国家は幅広い価値を包容できる柔構造であるべきで、もっと早くから、過度の中央集権制を是正し、地方自治をのびして、バランスのとれた構造にしておくべきであった。

しかし、適切な是正を加わえそこなったために中央集権による矛盾の方が大きく拡大してしまった。「地方の時代」はそのように深まってきた次のような中央集権の矛盾の是正に大きな役割を果たしてゆくべきなのである。

##### 4-1 総合性欠除の是正

中央集権といっても、単独の中央集権国家と

いう存在があるわけではない。実はこれを支えてきた優秀な官僚集団によって成立しているわけであり、官僚集団は各省に分属されることによって、一そう専門性を発揮し、その与えられた権限をフルに活用する。したがって、「各省あって国なし」とか、場合によっては「各局あって省なし」とまでいわれるのである。

国という単位で動くことは外交のような問題は別として、原則的に国内では各省、または各局の単位、極端には各課という単位でそれぞれ個別に法律をつくり、予算をもち、これをもって、中央→地方という流を貫徹している。

実際には中央→地方ではなく、省(局、課)→地方という形をとるから、無数のラインが中央から地方に向けて流れているわけである。これでは受止め側の地方としては、無数の省、局、課からの支配をバラバラに受ける形になり、地域における総合性は全く確保されないのである。

実際に各地方においては、地方の主体性も、総合性もないままに、各タテ割りバラバラ行政が行なわれているのが実体である。

これに対して、国のレベルでタテ割りの調整を計ろうという経済企画庁、環境庁、国土庁といった官庁が生れるが、実際には強力になった中央官庁レベルでの調整は不可能に近い。まして一々の地方の問題について国が総合的に計画し、責任をもつことは不可能で、けっきょく各省各局ごとのタテ割による総合性の欠除が、より増幅された形で各自治体に表れてしまうのである。

しかし、複雑化した現代において、具体的総合性を必要とする各地域の開発や計画、問題の解決にはこれではどうにもならない。そこで狭い限られた地域では、各地域自治体単位で総合的な計画をたてて、まとまりのあるバランスのとれた地域を形作ってゆく必要がある。

中央政府は専門的分権、地方は具体的総合集権という形が最も望しく、かつ現実的である。

#### 4-2 市民性欠除の是正

過度の中央集権は自治を育てないから、当然自治の基本である市民を育ててこなかった。本来なら、市民→自治体→国家といった流れが自

治体をつくり、国家を作ってゆくはずである。ところが我国では、国家→地方→人民という流れになり、主体性をもち自治を育てる市民を存在させなかったのである。

民主主義の教室といわれる自治が育たないことは、民主主義の脆弱性をも意味する。すでに新憲法施行30年をこえた今日、本来の民主主義を育てるためには、まず、自覚ある市民による自治体を育てなくてはならない。

中央集権の官治行政による「お上」の支配ではなく、このあたりで本格的な自治への脱皮が行なわれなくてはならない。「お上」による支配を続けている以上、住民の側からは陳情ないしは一方的な要求という形しかなく、自らの手で治めてゆく市民は生れないのである。

#### 4-3 創造性、自発性欠除の是正

なんでも中央ということになれば、有為な人材は中央に集中され、地方において自発的に創意工夫をこらすということがなくなってくる。

中央ではますます精緻なマニュアルを作成しそれが画一的に地方におりてくることになり、本来の地域にとっての必要性から、自発的に創意工夫をする能力と機会をうばってしまうことになる。そして、時とともにますますその精緻度は上り、せっきやく地方での人材も育ってきた今日、かえってその創意を奪い、能力効率上は極めて不合理なことになってしまった。

しかし、今日、変動する多くの複雑な要素の交錯する地域では、大いに自発的な活力と、創意工夫が求められているのである。民間の会社では、地方にあって大いに創意工夫をこらして大躍進し、一流企業になった例も多い。しかし地方自治体においては、マンネリ化の中に埋没してしまっていた。

いま地方の時代は、新たに、自発的な創意と工夫とをよびさまそうとするものである。

#### 4-4 適切性、適時性欠除の是正

中央集権では、どうしてもすべての地方の実情に合やすことはできない。全体的に平均化を行ない、公約数的な行政を行なわざるをえない。ところが、日本列島は南北に細長く、しかも中央山脈によって表と裏に分れており、気候

的風土的に各地方に著しい相異があり、歴史的、文化的にも当然多くの差がある。中央集権行政は最低行政にとどまり、もっと各地方に見合った適切な手段はできないのであり、画一的に平均化させる。

また、国では、関連の機関も多く、その調整に手まどり、また地域の具体的な情勢に対応しきれず、あるていど問題が広がってからでないとなげをあげない。どうしてもその時に見合った即時的な手をうちにくいのである。

それぞれの地域の実態に応じた適時、適切な手段をうってゆくには、どうしても、もっと地域に密着し、実情の分った地方でことが解決されなくてはならない。地方の時代は、最もよい方法をその情勢に合わせて実行できるようにすることであり、間にあわない不適當な方法は是正することである。

#### 4-5 文化性欠除の是正

中央集権が強ければ、政治、行政、経済だけでなく、文化までも中央に独占されてしまう。その中では、地方の特色ある文化も、身近なものとして育ててゆくべき日常文化も、いずれも育たない。ただ中央追隨的なものだけが文化となってしまう。

文化は国際レベルの稀少的なものもあれば、また各地域ごと地方ごとに人の住むところ、さまざまな形でありえてよいし、それが豊かで、多様な文化を育てることになる。

画一的価値観に固執せず、柔軟で広い文化的な価値が必要である。そのためには、各地方が自信をもって自らの文化をつくりだす意欲をもたなくてはならない。

文化を全国的に伝播するだけの一方通行の時代は終わった。各地方からそれぞれの多様な文化が生れ、互にその独自性を誇りながら、また互に交流することがのぞましい。

西ドイツでは各都市や地方がそれぞれ独自の文化をもち、それが国全体を富ませている。いままではあまりにも単一的文化価値に押しこめられてきたが、これからはもっと豊富な文化の華を咲かせてゆくべきであろう。

#### 5. 地方の時代の効用

すでにのべたように、地方の時代は、多様な幅の広い価値を実現し、国を一そう豊かなものにし、また多くの人材能力を生かしてゆこうとするものである。

そして、中央集権による限界を克服して、各地域を総合性、市民性、創意性、適時適切性、文化性をそなえた施策が十分うてるようにすることを目指したものである。

これらによって、大きな国家という単位に埋没するのではなく、人間の個性を生かし、またあらゆる可能性を発掘することが可能になるであろう。それぞれの地域で、人々が多くの工夫をし、その場にあった答えをだすことは、具体的状況に見合ったよい答が期待できるし、それにたずさわる人々は、やりがいを感じ、一その能力を発揮することになる。そして個性豊かな多くの地域が生れれば、それがあやなす日本国土はすばらしい魅力的なものになりうるのである。

したがって、地方の時代は、人間にとって、資源活用について、国土の豊かさについて多くの効果を発揮しうるはずである。

なお、さらに加わえていうならば、地方がある独自性を獲得することは、大災害やその他異常な事態に対しても、あるていど対応できる能力を増すことになりう。一点集中的システムは一見合理的に見えるが、部分的な取りかえができず、変化に徐々に対応できないから、よほど調子よく動いているとき以外はシステムとして最高とはいえない。

それより、あるていど自由度と独自性をもったサブシステムが有効につながって全体を構成する方がのぞましいのである。

#### 6. 地方の時代の実質的展開

すでにのべたとおり、「地方の時代」はまだ提唱の時代であって、その「実態」の時代であるわけではない。むしろ、これからが、その実態を見せてゆく努力を要するときなのである。

その実態については、中央の次元で改めてゆくべきものは数々あるし、それらはいずれも基

本的な問題であり、行財税制度の全般にかかわる問題である。しかし、それらはすでに問題としてはいつくさされているといってもよい。それより問題なのは、地方自体が脱皮をし、その実態に向って歩みだすことである。

脱皮の第一は、まず新しい市民が生れることである。現代社会は、たしかに多様化し、広域化し、国際化した。世界人、国際人も今後ますます多くなっていくであろうし、広い視野をもち、多角的になっていくであろう。しかし、抽象的な世界や、国際があるわけではない。外国にゆけば、そこには自づとひとつの地域社会があり、その土台の中に生活がある。どんなに国際人であろうとも、実は、各国にある地域社会を土台とした中で生棲している。空気のような国際人は存在しえない。ピラミッドの頂上までかけ上ったとしても、それは基盤からの龐大な量の石に支えられているのと同じで、決して頂上の石が宙にういているわけではない。

広域化し、国際化した中でも基礎としての地域は変貌しながら存在しているのである。その狭い地域に権利をもつとともに責任を果しうる市民がいなければ、都市も、国家も、世界もない。これまで百年以上集権化の中で育てられてきた我国で、新しい市民が生れるまでには、まだまだ長い年月がかかるであろう。しかし、どんなに長くかかっても、その動きを今日より始めなくてはならないのである。

脱皮の第二は、何といっても地方自治体である。これまでの地方自治体は、自治体としての働きよりも、中央からの出先機関として働いてきた。龐大な機関委任事務もその具体的な例証であるが、たんなる権限上の問題にとどまらず、自治体が意識としても、これまでのべたような、総合性、市民性、創意性、適時適切性、文化性をもちえなかった。個別に中央の出先であることに甘んじてきたのである。

この望をうちやぶったのは、戦後の憲法改正と、それによって住民による首長の直接選挙が行なわれたことである。戦前の官選とは異なり各首長はいやおうなしに、自分たちの地域に目を向け、住民に目を向けなければならなくなっ

てきたのである。

これは大きな変革ではあったが、しかし、自治体の行政組織は戦前と本質的に変わらないままで残されてきた。したがって大きな課題は自治体の行政組織が、地方の時代の提唱に応じられるまで、その実質を変えてゆくことであろう。

これまでは、地方自治体の方が国よりも役所的といわれる固定性と、しゃく子定規な動きのなさがあった。国の方が決定権があるために、地方の行政は自分で創意も判断もできず、悪いいみで役所的になってしまったこともある。

しかし、地方の時代へ実質的に近づけるためには、自治体をタテ割に終らせず、総合的に新しい価値を創造できる生き生きしたものにしてゆかなくてはならない。自治体組織自体が文化性をもち、市民性をもってゆかなくてはならないのである。

この自治体の変革を行なってゆくのは、もちろん首長の責任ではあり、それを選ぶ市民の責任であるが、自治体の内部からそのような意識の高まりと自発的な動きがなければ、あいかわらずの状態に終わってしまうだろう。

そして、自治体を新しい科学性をもった質の高い、市民に対して開かれたしかも総合的な実行力のあるものにしてゆかなくてはならない。

地方の時代は、それを作りあげてゆく人々の手によって徐々に達成されるのである。それは市民であり、首長であり、議員であり、自治体職員である。それぞれの場で、現状より一步ふみだすこと。そうした数多くの主体的な行動の結集が、地方の時代を実現させるのである。

このような地方の時代の提唱の中にあって、宅地開発も、従来のような型にはまったものではすまないであろう。宅地開発は当然に地域づくり、都市づくりの一環である。そこでは、これまでの地方の時代の意味を生かし、それぞれの地域で、個性のある質の高いものを求めてゆくべきであり、単純に全国的マニュアルだけに従っていればよいのではない。新しい総合性の発揮と創意によって、その風土を生かした智慧が発揮されてゆくべきであり、それが日本の国土を実りある豊かなものにしてゆくのである。