

集中強めた官製“分散”政策

——内需主導経済は地域の「自前主義」から——

田村 明(法政大学教授)

▶従来の国土政策は、地方分散の理念を掲げてきたが、実態は東京集中の政策だった。それは輸出振興を図る経済の論理に沿っている。

▶今後、内需主導の経済に転換するには、「自前主義」の精神を基盤に地域経営を確立し、地方分散を実現しなければならない。

▶しかし東京集中の背景にある短期的な効率を重視する考え方は非常に強い。

国土政策はこれまで、一貫して地方分散の政策であったという。当局側の説明では、一応そうになっている。

確かに、昭和30年代以降の全国総合開発計画の路線は、分散の方策として、新産業都市や大規模開発プロジェクトの推進、あるいは首都圏の集中制限などを、政策目標として掲げてきた。地域振興を図ろうという考え方が建て前としてあったのは事実であろう。しかし現実には、そうならず、東京集中が進んだことは、政策当局も認めている。

ではなぜ、そのような結果になったのか。政策理念よりも経済の論理の方が強かったから、というのが当局の弁明である。しかし実際には、理念としての分散政策と、具体的な施策との間に食い違いがあった。私なりの分類に従って言えば、国土政策の立案を担当

する「理念官庁」が分散政策を掲げて、実際に資金を投じる「実権官庁」は現実には集中政策をとってきた。

また当局のいう分散の理念そのものにも、疑問があった。これまでの分散は、中央に収めきれない工業など、都市には効率が悪くなったものを、地方に出して行くというものである。巨大な土地、港湾、用水など、大規模な装置の固まりを各地域に建設してきたのだ。つまり手足の部分を分散したわけで、頭脳部分の分散は一向に考えられていなかった。この構造は機械産業、IC産業などの地方立地でも基本的に変わらず、身軽になった中枢部、頭脳部分は、ますます東京に集中した。

「分権」を積み残す

言うなれば、富士山型の分散であって、頂上にある決定機構はそのままに、裾野部分だけの分散に留まった。頂上がいくつも分かれる八ヶ岳型山脈型の本来の分散ではなかった。八ヶ岳型ならば、分散とともに分権が考えられなければならない。しかし決定機構については、明らかに東京集中化の政策がとられてきた。要するに、国土政策という「分散」とは、裾野を広げる分散によってますます中心部を強化するも

のであった。

それは経済の論理にびたりと合うものだった。輸出振興によって世界経済の中に進出していこうとする時、官民ともに決定機構の集中化は、経済効率向上のために必要だったのだ。

日本は、明治以来、中央集権化を推し進めてきた。戦後の民主主義も、輸入品で、民衆に基礎を置く地域ごとの自治に根ざしたものではない。だから、本来、「分散」とは不即不離のはずの「分権化」が、積み残されてきたのである。地域の力が強固な米国では、政治はワシントン、金融はニューヨーク、最近のサンベルトの発展とか、一点集中にならない。日本にみられる特異な東京集中は、民主主義のあり方とも深い関わりがある。

民主主義という言葉がじっくりこななければ、「自前主義」と言いかえてもよかろう。地方分権が成り立つための条件である。ところが、これまでは、「自前主義」を育むシステムができていなかった。中央集権的な資金の再分配構造が、組み上げられていたからである。

地方自治体が国から金をもらおうということ自体が問題なのではない。地方の自治体の財政を考えると、住民所得だけで財源をまかなうのは難しい。地方交付税や補助金、国庫支出金で補う



のは当然である。問題は、再分配の仕方にある。

従来の公共事業のやり方をみれば、明らかである。国が一元的に事業を決定し、各県に一律に取り組ませる。このため、地方は、要る要らないとは無関係に、もらえるものはもらおうと、一斉に手を挙げる。極端にいえば、予算を引っ張ってくることに意義があり、地方は単なる「消費者」にすぎなくなる。「自前主義」は片隅に追いやられてしまう。

荒廃の元凶は角栄路線

また、全国一律に同じものを建設するから、投資効率としてみた場合も、大変に無駄が多い。本当に地域の実情にあった効果的な投資が行われず、同じ画一的基準で施設が建つことから、

当たり前である。しかし地方投資の額だけは自前性のない地域の要望に応じて政治的に増加していくことになり、結局、国家財政の破綻を招き、国民にツケが返ってきた。

このように地方と国家財政を、決定的に荒廃させた最大の元凶は、いわゆる角栄路線である。日本列島改造を掲げ、地元新潟に公共資金を散布して、地元の圧倒的な支援をかき集めた、一時期の角栄政治は、一見、地方のためのようにみえて、実は中央集権を強める役割を果たした。角栄政治は、中央官僚をうまく利用して、バラマキ行政をしたのであって、地方分権を図ったわけではない。かえって地方の自前精神をなくし「角栄路線」を真似なければという空気が全国に広がり、地方の中央従属性、依存性は頂点に達した。

そして「内需振興」が叫ばれる今、

東京集中の体制が足カセになっている。現在のように、頭脳はすべて東京に集中し、地方はその後をなぞるだけというのでは、内需の力強い盛り上がりは期待できまい。前述のように、今の構造のまま、単純に公共投資を増やしても、地方の自主性をかきたてることにはならず、投資効率も上がらない。現実には財政危機のために原資もなく、八方手詰まりという状況なのである。

日本は、戦争による対外進出も、また戦後の輸出をテコにした経済進出も、ともに限界があることを知った。今、必要なのは、37万平方キロメートルの国土を有効に使い、1億2000万人の国民のチエをふくめた能力をフルに発揮させることだ。それが内需主導の経済への転換であろう。

そのような視点からみると、日本列島は非常に面白い。南北に縦長の日本

東京都の生い立ち

1868	慶応 4年	(7月)江戸を東京と改称する
	明治元年	(9月)「明治」と改元。東京府を置く
1889	// 22年	東京市誕生。範囲は、現在の山手線内を中心とする15区
1898	// 31年	東京市、自治市に
1914	大正 3年	第1次世界大戦起こる
1920	// 9年	初の国勢調査を実施。東京府全体の人口は369万9,428人
1923	// 12年	関東大震災。東京の7割が廃墟となり、死者は9万1,000人
1932	昭和 7年	東京市、隣接の市町村を合併し35区となる。人口は世界第2位の497万人に達する
1941	// 16年	太平洋戦争はじまる
1943	// 18年	東京都制実施。東京府、東京市を廃止して東京都となる
1945	// 20年	(3月)東京大空襲、(8月)終戦
1947	// 22年	統一地方選挙、安井誠一郎氏初代都知事に
1959	// 34年	東龍太郎氏都知事に当選
1962	// 37年	(2月)東京都の人口、1,000万人を突破。「全国総合開発計画」を閣議決定。大都市への過度の集中という問題を「緊急に処理する」ことを目的とした
1964	// 39年	東京オリンピック大会開催
1967	// 42年	美濃部亮吉氏都知事に当選
1969	// 44年	「新全国総合開発計画(新全総)」を閣議決定。通信網などの全国的なネットワークの整備により、東京など大都市へ

1975	昭和50年	の集中にストップをかけようとした。 美濃部知事、「財政再建のための“戦争”」を訴える。50年度普通会計決算で、189億円の実質収支赤字計上
1977	// 52年	「第3次全国総合開発計画(三全総)」を閣議決定。「大都市への人口と産業の集中を抑制し、地域を振興」することを目的とした。
1978	// 53年	53年度(53.4~54.3)普通会計決算で、1,011億円という空前の実質収支赤字を計上
1979	// 54年	鈴木俊一氏都知事に当選 (6月)東京サミット(第5回先進国首脳会議)
1980	// 55年	54年に1143万人だった東京都の総人口が1142万人に減少。戦後ずっと続いた人口の伸びが初めて止まった。一方、昼間就業者数はついに700万人を突破した。
1982	// 57年	56年度一般会計決算で、20年ぶりに実質収支が30億円の黒字となる
1983	// 58年	鈴木都知事再選
1984	// 59年	「マイタウン東京'85東京都総合実施計画」を発表。集中の受け皿をつくるため、市街地再開発事業を推進
1985	// 60年	新宿に都庁新庁舎を建設する「シティホール建設計画構想」を発表(65年完成予定)
1986	// 61年	(5月)東京サミット(第12回先進国首脳会議)

は、気候が多様なうえに、複雑な地形を持っている。太平洋側と日本海側とでは、様相はがらりと変わる。それぞれの地域の特徴に合った利用を考え、そこに住む人々が多様な経済活動を自主的に営むようになれば、新しい投資機会も増え、内需は着実に盛り上がるだろう。

この前提として必要なのは、「自前主義」の精神に立って、地域を経営できる人材の存在である。中央の命令では、地方の自主経営能力は育たない。命令と自主性とは矛盾するものだからだ。従来の“分散政策”を超えた、分権を伴う本当の意味での分散が図られなければ、1億2000万人全体の活性化は不可能で、従って内需振興も困難である。

では、どんな手立てが考えられるだろうか。今までの補助金というタテワリ的に、全国画一に統制する再分配の仕方を全面的に変え、再分配した資金の使い道を各地域に完全に任せることだ。ヒモ付きで、いちいち使途に口出しするよりも、自由に使わせた方が、結果は、はるかに効率的だからだ。自分の頭で考えさせれば、本当に必要なものに工夫をこらして投資するから、無駄使いは減り、結果的に満足度も上がり、新しい投資をよびおこすはずだ。

仕組みを変えずに、地方への補助金を一律1割削減するという現在のやり方は、愚策である。再分配資金をすべて、その地方の自前財源にすれば、必ず投資効率が上がり、3割削減も可能になるに違いない。子供に小遣いをやる時、個々のヒモ付きの5万円と、自由に使える3万円とで、どちらの方が喜ばれるか考えてみれば、簡単にわかる理屈だ。

たとえ7割に削っても、使い方を工

夫すれば、10割と同様の効果をあげられるかもしれない。これがチエというものであって、このような自前財源のやり繰りは「自前主義」を奮い起こす呼び水にもなるだろう。それは財政だけに頼らず、他の民間資金を生かしていくプロデューサーとしてのチエも育つ。

経営の発想は、自分で考えるところから生まれる。地域には、一定の土地、人間、産業、自然があり、これらを地域の条件に合わせて、どう組み合わせるかで切り回すか、経営的な考え方が必要である。現在、ヒモ付き財政の消費者でしかない地方自治体が、地域経営者に転換できるかどうか、今後の地方分散の成否を占ううえで見落とせない。

大山町、田野畑村にみる萌芽

個々にみていけば、「自前主義」に立つ人間は地方にボツボツ出てきている。例えば、大分県の「一村一品運動」のヒナ型になった大山町の町民達である。県の農業改善事業に背を向け、イスラエルのキブツにまで勉強に出かけて、自分の判断で米作から果樹園芸に転換した。「梅栗植えてハワイへ行こう」というキャッチフレーズの下に、独自の地域経営を目指している。

また岩手県に田野畑村という人口4500人ばかりの村がある。三陸鉄道ができるまで鉄道がなかったほど、不便な村だが、米国の大学と提携して毎年米国人の英語教師を2人呼び寄せている。このように、地方でもやる気になれば、突如として東京を通り越して海外と結びつくこともできる。昔なら、とても考えられないことである。

さらに各地の青年会議所(JC)の会員には、現状を何とか改めて行かな

ければと考える人間が、増えているのではないか。都会の大学で学び、父親の跡を継ぐために地元に戻った、40前の地域に密着した若い経営者達である。

しかしこうした「自前主義」の発想も一般にはまだ希薄で、中央への従属が深い。また個々に現れている「自前主義」だけで、ただちに現実の経済のあり方が変わるわけでもない。

では現在の流れに任せていて、東京集中化をもたらしている政策のワグ組みが、実際には変わるだろうか。この見通しは非常に難しい。現状のような、東京への一点集中は、内需振興の点で問題があるほかに、災害に対して弱い構造になっていることから、長い目で見て決して効率的とは言えない。しかしこのような意見が今後、どれだけ強まるかはわからない。

日本では、効率を考える場合、どうしても目先の「部分効率」や「現在効率」、あるいはフローの効率を重視する。長期的な効率やストックの効率は後回しにされ、政治の次元でもなかなか議論されない。私も企業にいたことがあるのでわかるが、年間、これだけの資金を回して、利益をいくらあげるかという「現在効率」「個別効率」の考え方が、どうしても優先する。

今、民活の一環として市街地再開発の規制緩和が検討されているが、これも目先の効率の点からしか議論されていない。規制緩和によって無秩序な開発が横行すれば後から公共投資による尻ぬぐいが必要になる。規制緩和だけに期待するのではなく、地域ごとにチエのある公的セクターが現れこれに自立的なプロデューサー能力が加わることによってこそ、民間資金の活用、ひいては内需の拡大が可能になるのだ。

