

論 説

地方自治制度の再編と地域政策の転換

根 小 田 渡

はじめに

1. 市町村合併推進論とその政治的背景
2. 都道府県の役割見直しと道州制導入論
3. 政治構造の変化と再編の枠組み
4. 新たな国土ビジョンと地域政策の模索
 - (1) 「全国総合開発計画」から「国土形成計画」へ
 - (2) 「自立的な広域ブロック」と「持続可能な都市圏」を軸とする国土構想
 - (3) 「まちづくり3法」の見直しと「都市構造改革論」
5. 新たな国土ビジョンと地域政策構想の政治的役割

はじめに

都道府県制と市町村制が誕生して100年を超える時代変遷のなかで、第二次大戦後の地方自治と地方行財政のあり方はいま大きな転機を迎えている。その根柢となってきた憲法と地方自治法も再検討の俎上にある。

2005年3月に期限が切れた旧の市町村合併特例法のもとで全国的に市町村の合併が進み、2006年10月現在で、市町村の数は1,817にまで減少している¹⁾。これと併行して、第28次地方制度調査会では、道州制への再編を基本とする都道府県改革が中心的なテーマとなり、2006年2月に「道州制のあり方に関する答申」が出された。2006年9月に発足した安倍政権はその制度設計の具体化に積極的姿勢を見せている。

こうした現行の地方自治制度を見直す一連の動きは、単に国と地方の財政危

機の打開を目的とする行財政改革から派生しているのではなく、政治構造の変化とそれに対応する国土政策ビジョンや地域政策の転換とも連動しているように思われる。

本稿では、現在論議されている「新たな国土ビジョン」や「都市構造の再編」が、統治構造の再編を意味する市町村合併や道州制導入論といかなる政治的関連を有しているのかを考察する。

1. 市町村合併推進論とその政治的背景

1999年の「地方分権一括法」による地方分権改革においては、当面広域自治体としての都道府県と基礎自治体である市町村の二層制を前提として、市町村の合併を推進する方針がとられた。2001年当時総務省市町村合併推進室長を務めていた高島茂樹氏は、市町村合併を推進する理由として主に以下の二点をあげていた。

第一は、「地方分権の受け皿として」市町村合併が必要だとするものである。21世紀の内政は基礎自治体であり総合行政主体である市町村が中心となって、自己決定と自己責任、選択と負担のシステムのもとで担うことになる。そのためには、市町村の行政能力・財政能力を向上させなければならず、住民の生活行動圏域の広がりに対応した市町村の規模拡大による人材の集積と固定経費の軽減が必要だとしていた。

第二は、「行財政構造改革として」市町村合併が必要だとするものである。国と地方が直面している財政危機のもとで、地方交付税制度の改革が必要となっている。年間8兆円の財源不足を交付税特別会計の借り入れで補填する方式を今後はとれないので、地方交付税の縮減、算定・配分方式の見直しが必要であり、地方財政の構造を交付税依存型から地方自主財源中心へ転換させる必要がある。そのためには、市町村の規模拡大による経費節減や保険財政の単位としての市町村の財政規模の拡大が必要だとしていた²⁾。

この政府・総務省の論理は、結局のところ地方行政経費を縮減しても成り立つ自治体をつくるということに帰着するのだが、「地方分権の受け皿」という

レトリックが出てくるのにはそれなりの理由がある。日本の中央地方関係は、中央政府と地方政府が地方における政策の実施を共同で行う「融合型」であるとされる。現在進行中の分権改革は、そのスタイルを維持したまま、地方政府が地方の事柄について意思決定できる範囲を拡大していくというものである。したがって、総合行政主体・ワンセット主義の考えに立ち、機能を限定した自治体を考えないので、分権改革論議は地方政府＝基礎自治体の力量強化論に傾斜し、基礎自治体に対する合併圧力として作用することになるのである³¹。

市町村合併が推進された背景には、以上のような政府・総務省の論理に加えて、政治の論理＝政権党の論理も存在していた。「財政膨張メカニズム」（公共事業依存体質や住民要望に限りなく応えていくこと）は限界に来ており、一時的に金を注ぎこんでも（市町村合併に伴う財政的特例措置）地方の行財政体質（「国から金が出るから仕事をする」）を変える必要がある。すなわち、地方への財政移転をテコに政権を維持してきた自民党が、もう護送船団のような支援はしないという方針に転換したのである。それは、直接的には、バブル経済崩壊不況期における大都市部有権者の不満（「都市部で徴収された国税の大部分が地方に投資されており、その効果にも疑問がある」³²等々）や1990年代後半以降の国政選挙において都市型選挙区で自民党が苦戦したことへの対応であったが、より長期的に見れば、人口の都市部への集中や地方に議員定数の配分が厚かった中選挙区制から小選挙区比例代表並立制に選挙制度が変わったことも影響している。自民党の伝統的な支持基盤であった地方農村部の重要性が政治的にも政策的にも低下するとともに、都市部へ支持基盤をシフトする戦略がとられたのである。このように、市町村合併に関して、政府・総務省の意図と政治（政権党）の意図は同じ方向を向いていたのである。

2. 都道府県の役割見直しと道州制導入論

「地方分権一括法」による地方分権改革は、当面都道府県と市町村の二層制を前提とするものであったが、現行の地方自治制度を見直すべきだとする議論は、経済団体などの道州制論や小沢一郎氏の「300基礎自治体論」³³など、1990

年代の地方分権論議のなかでも存在したし、政府・総務省においても、当初から都道府県改革は視野に入れられていた。前述の高島茂樹氏は、市町村合併は「内政体制確立の第一歩」であり「ある程度大きい行財政能力の伴った自治体・都市を中心とする内政体制に転換させたい」、そして、次の段階の課題は、合併しなかった小規模市町村をどうするか、そして都道府県をどうするかだと述べていた⁶⁾。合併によって自立的な行財政能力もった都市をつくり、同時に広域自治体である都道府県を見直すという意見は、財界からも、また学界においても聞かれる。経済同友会代表幹事の北条恪太郎氏は、「道州制の本質は基礎自治体(市町村レベル)の強化である。基礎自治体のみでは解決できない課題のみを広域行政、すなわち道や州に委託するものである。基礎自治体を財政面も含めて自立可能とするには、全国を人口130万~40万人規模の『市』で300程度に再編することが望ましい」と述べている⁷⁾。また森田朗東大教授は、人口減少と高齢化が進むわが国が向かっていくべき自治体のあり方は、「各地方に拠点となりうる数十万の都市を創造し、それらの都市を中心に、豊かな地域社会を維持する姿であろう。権限と財源をもった自立的な都市を形成し、これが核となって、周辺地域を含めた広域的な発展と地域社会の維持を図るという形態である」と述べ、このような都市の形成は当然に広域自治体である都道府県のあり方にも影響を及ぼすとしている⁸⁾。

第28次地方制度調査会が「導入が適当」と答申した道州制は、こうした広域自治体の再編・改革を目指す提言の一つである。その主旨は、市町村合併の進展により基礎自治体の規模・能力が拡充されるので、広域自治体は、補完・連絡調整機能よりも地域経済の振興や環境規制・交通基盤整備など広域機能にその軸足を移すとともに国からの内政事務移譲の受け皿となるべきであり、その場合、現行の都道府県の区画では非効率であり、より広域のブロック(道州)への再編が望ましいとするものである。すなわち、地方分権の一層の推進のために、また、国土構造における東京一極集中の是正のためにも道州制の導入が必要だとされているのである⁹⁾。地方分権推進委員会委員として、第一次地方分権改革で重要な役割を果たした西尾勝元東大教授も、「道州制構想に潜在する魅力のひとつは、これまで容易に進まなかった国から自治体への事務権限の

移譲が、この制度の導入をテコにして一挙に実現できるかもしれないという点にある。もうひとつの魅力は、日本列島の周辺遠隔地域に位置する道県が、ひとつひとつでは乏しいその力を結集し、東京一極集中化とか、グローバル化という流れに対抗していく上でのひとつの有力な方策になるかもしれない」という点にあると道州制構想への期待を表明している¹⁰⁾。

もっとも森田教授も西尾氏も、道州制の導入が容易に進むとは見ていないが¹¹⁾、日本経団連は、日本の目指すべき将来像を描いた「希望の国、日本」(御手洗ビジョン)において、2010年代初頭までに憲法改正を実現することと、2015年度を目途に道州制を導入し、現在1,800強の市町村を半分程度に統合することを提唱しており、安倍政権の姿勢をバックアップする姿勢を明瞭にしている¹²⁾。今後10年の国政においては、道州制を軸とする地方自治制度の再編が重要なテーマとなるであろう。

3. 政治構造の変化と再編の枠組み

旧の合併特例法のもとで市町村合併が推進された時期は、新自由主義的な「構造改革」路線が本格化し、高度経済成長の1960年代以降に定着した利益誘導政治の構造が崩れて流動化する時期と重なっている。

一般に、個別利益の配分による政治的な支持調達か政治の支配的なスタイル・手法になる場合を「利益誘導政治」と呼ぶ。1993年までの自民党長期政権の核を成した利益誘導政治とは、与党であった自民党の派閥や政治家が、与党が掌握する行財政権を用いて、諸々のセクター・地域・集団に資金を配分し、あるいは立法や許認可・規制と規制の緩和などによって選挙民に物的利益や便宜を与えることで、自らの政治基盤を培養してきたメカニズムであったと言ってもよいであろう¹³⁾。それは党の組織構造と政治行動のパターンに以下のような特質を与えることになった。

自民党は結党当初から「派閥連合政党」であった。この「派閥連合」は、かつてはイデオロギーの諸潮流の連合という性格をもっていたが、やがてその側面は希薄となり(「総主流派体制」)、総裁＝首相選出過程と選挙戦(主として国

政レベル)において競合する諸集団の連合という性格が強くなっていった。国会議員のレベルでは、各議員が政治資金収集能力をもった首相候補者を中心とする「派閥」に結集するとともに、地方組織のレベルでは、個別国会議員の「後援会」が、中選挙区制のもとで相互に競合しつつ、党の公式組織の事実上の中核を成したのである¹⁴⁾。

ここでは、二重のレベルで、「クライエントリズム」(パトロン：庇護者とクライアント：随従者・顧客の関係)が発生することになった。「クライエントリズム」は、互いに自分が所有していない重要なものを交換しうる相手との特定の互恵的關係(パーソナルな関係)を基礎とする。一方が圧倒的な富や権力を保有する場合、庇護者と随従者のタテの関係が生じ、パトロンの私的な目標達成(権力の維持・拡大)が、組織されたクライアントの集団目標達成(地元選挙区への利益還元)の前提となる(そのような組織の典型は、田中角栄元首相の「越山会」であった)。派閥の領袖は、ポストと資金の配分を以って所属国会議員の忠誠を確保する一方、国会議員と自治体レベルの議員後援会の行動は、就職・進学の世話、冠婚葬祭へのかかわりから、さらに公共事業費の配分を中心とする地元への利益還元の問題が加わって「クライエントリズム」の様相を色濃くした。とくに、高度経済成長に遅れをとった地域では、地域政治全体がこうした展開を示したのである¹⁵⁾。

しかしながら、経済のグローバル化の進展、そしてバブル経済崩壊不況と新自由主義的な「構造改革」は、長く続いてきた利益誘導政治が機能する社会経済的基盤や政治構造を掘り崩すことになった。

すでに、国際的な規制緩和と自由化の圧力により、農業や都市部商店街など自民党の伝統的な支持基盤に対する保護政策は不可能となっていたが、東アジア経済の台頭に伴う農産物を含めた海外製品の流入増加は、地場産業に大きな打撃を与えた。加えて、小泉政権の「三位一体の改革」は、補助金と地方交付税の縮小・整理によって公共事業を大幅に縮減させた。これによって、地域経済や地場のゼネコンは大きな打撃を受けたのである。とりわけ、島根、高知、沖縄、秋田、鹿児島など公共事業への依存度の高い地域の地域経済は大きな影響を受けている。たとえば、高知県では、2005年度の公共事業発注額がピーク

時(1998年度)の3分の1に低下し、過去10年余りの間に建設労働者が8,000人以上減少したこと、そして完全失業者が3万人を超えたこと(失業率7.9%、2005年国勢調査)が報告されている¹⁶⁾。

さらに、この間の市町村合併の進展によって、多くの保守系・自民党系地方議員が議席を失うことになった。このことは、自民党の派閥と国会議員個人を選挙民に結びつけていたパイプが空洞化したことを意味する¹⁷⁾。たしかに、市町村の数を減らし広域化することで、小さな自治体に細かく交付税を配分する必要はなくなるので、コストはかからなくなるかもしれないが、他方で従来あった利益誘導政治のパイプが壊れたため、地方の保守政界は流動化し、地方における政権党の政治基盤は大きく揺らいでいるのである。利益誘導のパイプが弱体化した背景には、小選挙区制の導入によって、与党内執行部の権力が強化され、派閥の領袖やいわゆる族議員の政策決定への影響力が低下したという事情も存在した¹⁸⁾。

このような状況のなかで行われた2005年総選挙において、自民党は「小泉劇場」を演出することで全国的には圧勝したものの、大都市部以外の北海道、東北、北陸、中部、九州などの地方で、民主党や郵政造反組に敗れるケースが多く、それ以前の数回の選挙結果とは逆の地域パターンが見られた¹⁹⁾。(高知県では、1区、2区、3区とも自民党候補が当選したが、1区では前回に続き公明党の支援を受けたものと同様4割強の得票率にとどまった。2区は59%から51%へ、3区は62%から50%へ、それぞれ得票率を低下させている。)

仮に前述のような市町村合併推進論者や道州制導入論者の議論を前提とするなら、流動化し揺らぎつつある地方の政治基盤を再構築する際の中心的な枠組みは、数十万の都市とそれらを包摂する現在の府県域を越えた広域自治体ということになろう。そして、グローバルな市場競争の展開と人口減少・高齢社会の到来や財政的制約を与件とするなら、高度経済成長時代以来の中央主導の従来型地域開発政策や地方への財政移転による利益誘導を政治的な支持調達的主要原因とすることは不可能であろう。では、流動化しつつある地方の政治基盤を再編するための政治統合のビジョンとして、いかなる地域発展のモデルが構想されているのであろうか。

4. 新たな国土ビジョンと地域政策の模索

(1) 「全国総合開発計画」から「国土形成計画」へ

1998年3月に閣議決定された「21世紀の国土のグランドデザイン」では、国土計画の理念の明確化、地方分権改革への対応、指針性の充実等により、21世紀に向けた新たな要請にこたえ得る国土計画体系の確立を目指すことがうたわれた。2000年11月には、国土審議会政策部会と土地政策審議会計画部会の合同による「21世紀の国土計画のあり方」に関する報告が、全国総合開発計画及び国土利用計画全国計画を国土の利用、開発及び保全に関する一つの基本計画として統合的に示すという基本方向を提示した。

これを受けて新たに設置された国土審議会基本政策部会は、2002年11月に「国土の将来展望と新しい国土計画制度のあり方」に関する報告をまとめている。この報告では、人口、経済、環境等の諸側面を中心とする国土の将来展望を踏まえて、新たな課題や今後の対応の基本的な方向が提示された。今後対応を求められる課題として、以下の五点が指摘されている。第一に、人口減少、少子・高齢化の急速な進展により地域の活力の低下が懸念されているが、自立的な地域社会形成が困難となる地域については、新たな政策的対応が必要であること。第二に、今後とも社会資本の整備・管理は必要だが、財政の厳しい制約があり効率化に向けた工夫・施策が重要であること。第三に、グローバル化の進展による国境を越えた地域間競争の激化を踏まえた地域発展への対応が必要であること。第四に、地球環境問題に配慮した循環型・環境共生型の国土づくりが必要であること。第五に、防災対策、減災対策をはじめとした安全な国土づくりが重要となっていることである。

こうした課題に対応していく基本的な視点として、報告は、以下の四点を強調している。第一は、地域が主体となった地域資源の有効活用と個性ある地域づくり、第二に、モビリティの向上と行政区域を越えた広域的な対応、第三に、社会資本の整備・管理におけるハード施策・ソフト施策の適切な組み合わせ、

第四に、情報公開に基く合意形成と地域住民、NPO、事業者等多様な主体の国土づくり、地域づくりへの参加、である。とりわけ、モビリティの向上と広域的な対応については、地域の実情に応じて、①人口減少下にあっても、生活関連サービスを維持し、地域社会の機能や活力を保っていく観点からは、人口規模で30～50万人程度以上、時間距離1～1.5時間程度のまとまりを目安とした複数の市町村からなる「生活圏域」、②地域が独自性ある国際交流・連携・協力活動を行い、また、特色ある経済圏を形成して発展を図る観点からは、ベルギー、スウェーデン、スイス等欧州の中規模諸国の人口・経済規模に概ね匹敵し、相互活用すべき諸資源や機能、施設をいわばフルセットで備え得る自立した圏域として、人口600～1,000万人程度以上の「地域ブロック」、の二層の「広域圏」を念頭に置き、それぞれの圏域内での機能分担と相互補完に基く対応が基本となる、としていた。そして、現在進められている市町村合併については、①の「生活圏域」をも視野に入れた対応が期待され、都道府県合併や「道州制」の検討に際しては、②の「地域ブロック」による取り組みが先駆けとなることが期待される、としており、地方自治制度改革との関連を明確に意識する内容となっている。

なお、自然的・社会的条件等により、上記①の規模の「生活圏域」での広域連携が困難な地域に対しては、報告は、人々の生活の維持や国土保全等、政策目的を明確化し、重点化した施策・対応を進めることにより、諸問題を克服することが必要である、としているが、その政策主体が国なのか、広域自治体なのかは必ずしも明確ではない。

次に、国土計画体系の改革の方向について、報告は以下のように述べている。第一は、経済発展や地域間格差是正のための「開発」に重点を置いたこれまでの国土計画のあり方を見直し、新たな国土計画は、利用、開発、保全による総合的な国土管理の指針としての役割を担うこと。そのために、「開発」を重視した全総計画と、「開発」がもたらす副作用（地価高騰や土地利用の混乱等）に対処する視点を重視した国土利用の基本方針である国土利用計画が別々に定められている現状を改め、利用、開発、保全の総合的かつ基本的な指針としての役割を明確にした一つの国土計画として提示すること。第二は、地方分権を推

進することである。すなわち、欧米先進諸国へのキャッチアップを目指した時代には、国主導の開発政策の推進は必要でもあり、成果もあったのだが、国が企画し地方が補助金等を受けて実施するという手法は、地域づくりにおいて地方が中央に依存する構造を生み、地域が個性を喪失する一因ともなった。これからの地域づくりにおいては、国が戦略的に取り組むべき重要課題を明らかにする一方、地方が自らの選択と責任において、その地域のあり方を決定することが重要だということである。

これらの点を踏まえて、報告は、国の策定する国土計画（全国計画）は、i) 国家が戦略的に行うべき事項、ii) 効果や影響の及ぶ範囲が全国的、広域的な事項、iii) 国民生活の共通の基礎条件として行うべき事項、を中心に重点化し、関係主体への指針性を高める必要があること、そして、全国計画と整合性を保ちながら、都府県を越えた広域圏を一体的な圏域として、地域づくりのビジョンおよび主要施策等を示す広域ブロック計画の必要性が高まっていることを強調していた²⁰⁾。

以上見てきたように、国土審議会基本政策部会の報告の内容は、中央主導の従来型地域開発政策からの転換を画するものだと言ってよいであろう。すなわち、五次にわたって策定された全国総合開発計画を中心とする戦後の国土計画の基調は、高度経済成長を支える社会基盤を整備すること、多発する災害から国民生活を守ること、そして経済成長の成果を全国に波及させ地域格差を是正すること（「国土の均衡ある発展」）にあったが、この報告では、「生活圏域」と「地域ブロック」という二層の広域圏²¹⁾を構想することで、人口減少下にあっても生活関連サービスを維持し地域社会の機能や活力を保つとともに、グローバルな地域間競争のなかで自立的で特色ある経済圏を形成して発展を図るという、いわばより分権的な地域発展モデルが提示されているのである。

この報告を受けて、2005年に、国土総合開発法等の一部を改正する等の法律案が国会に提出され、全国総合開発計画を廃止して新たに「全国計画」と「広域地方計画」を二本柱とする「国土形成計画法」が成立し、同年10月に施行された。全国計画は国が策定し、広域地方計画は、国の機関と自治体と地元経済界などが、地域の実情に合った都市や農村のあり方を検討して、その内容を盛

り込むことになっている。二つの計画とも、自治体による意見提案制度が設けられている。現在、全国計画について具体的な計画策定作業が進められており、2006年11月に「国土審議会計画部会中間とりまとめ」が提出されている。

(2) 「自立的な広域ブロック」と「持続可能な都市圏」を軸とする 国土構想

国土審議会計画部会は、2005年9月の発足以来、国土形成計画（全国計画）の策定に向けた検討を進めてきたが、2006年11月に提出された「中間とりまとめ」は、国土の将来展望に基く新たな課題の設定や今後の対応の基本的な方向と視点については、前述の国土審議会基本政策部会報告の提言内容を引き継ぎつつ、より具体的で踏み込んだ提案を行っている。

計画部会がとりまとめに当たって強く留意した点は、①人口減少が国の衰退につながる国土づくり、②東アジアの中での各地域の独自性の発揮、③地域づくりに向けた地域力の結集、④多様で自立的な広域ブロックからなる国土、の四点である。その上で、新しい国土構造構築の方向性として、広域地方計画区域等を一つの単位とする広域ブロックが、東アジア各地域との競争・連携も視野に入れつつ、その有する資源を最大限生かした特色ある地域戦略を描くことにより、東京に過度に依存しない自立的な圏域を形成する国土構造への転換を目指すべきこと、そして、各広域ブロック内部では、成長のエンジンとなりうる都市及び産業の強化を促すとともに、各地域が多様な地域特性を発揮し、安心して住み続けられる生活圏域を形成し、地域の活力を維持する必要があることを提起している。また、国は広域ブロックの自立促進に向けた支援の枠組みを検討しその実現を図るとともに、地理的・自然的・社会的条件による不利性が大きな地域では、当該地域の実情に応じて国等が後押しすること等が引き続き必要であるとした。

さらに「中間とりまとめ」は、以下の五点について、国が戦略的な取り組みを先導的に提示していくべきであるとしている。第一に、東アジアの成長のダイナミズムを取り込んでいくことを目指し、各広域ブロックと東アジアの各地

域との関係を深化するとともに、ヒト・モノ・情報の迅速かつ円滑な流れ（シームレスアジアの実現）を支える基盤整備（国際交通及び国際情報通信ネットワーク）を進めるべきこと。第二に、持続可能な地域を形成するために、①拠点性を有する都市と周辺の農山漁村が一体となった「都市圏」を形成するとともに、都市機能の無秩序な拡散による中心市街地の荒廃、公共施設の維持・管理費の増大、公共サービスの効率低下、環境負荷の高まり等の問題を生んでいる拡散型都市構造を是正し、集約型都市構造へ転換すること、②財政制約下、地域の自助努力により産業の付加価値や生産性を高めていくためには、風土的・経済的・人的資源など地域資源の総力を結集すること、③美しく暮らしやすい農山漁村の形成と農林水産業の新たな展開（カロリー自給率50%に向けた食料供給力の確保や品質の高い農水産物など競争力の強化、バイオ燃料、森林資源充実と木材利用技術等）を目指すこと、④地域への人の誘致・移動、地域間の交流・連携を促進すること、が必要であること。第三に、減災の観点も重視した災害に強いしなやかな国土の形成。第四に、循環型・共生型の国土の形成・管理と継承。第五に、NPO、企業など多様な民間主体と行政の協働による公共サービスの充実を図る、いわば「新たな公」（公と私の中間的な領域）を基軸とする地域経営と地域課題解決の仕組みづくりである²⁹¹。

以上のように、多様で自立的な広域ブロックからなる国土構造への転換という基本指針と国が戦略的に取り組むべき重点課題を提起したあと、「中間とりまとめ」は各広域ブロックにおける議論を早急に開始すべきことを提言している。

(3) 「まちづくり3法」の見直しと「都市構造改革論」

国土交通省の国土審議会を中心に検討されている新しい「国土形成計画」の構想のうち、国交省や経済産業省によっていち早く政策として具体化されたのが、拡散型都市構造から集約型都市構造（「コンパクトシティ」²⁹¹）への転換の問題であった。具体的には、いわゆる「まちづくり3法」の見直しである。このことが、2005年の総選挙に際し自民党の公約に盛り込まれたのは、1990年代後半以降の国政選挙において、都市型選挙区で苦戦してきた自民党にとって無

視できない問題となっていたからだと思われる。

「まちづくり3法」(「大規模小売店舗立地法(大店立地法)」,「中心市街地における市街地の整備改善と商業等の活性化の一体的推進に関する法律(中心市街地活性化法)」,「改正都市計画法」の3つの法律を指す)が1998年に施行されて以後も,年1兆円規模の国からの補助金がつぎ込まれたにもかかわらず,地方都市中心市街地の衰退は止まらなかったのである。また,2000年の都市計画法改正の意図するところは集約型都市構造を目指すことにあったにもかかわらず,土地の低密度開発と車依存を特徴とするスプロール開発にブレーキがかからず,その目的はほとんど達成されていないのが現状である²⁴⁾。

このように「まちづくり3法」が政策としての実効性を上げていない状況に対し,総務省は2004年9月に,国交省や経産省等に対し,行政評価・監視結果に基き,改善が必要との勧告を行った。これを受けて,国土交通省では,2005年6月,7月に社会資本整備審議会に対して,「新しい時代の都市計画はいかにあるべきか」(都市計画・歴史的風土分科会),「人口減少等社会における市街地の再編に対応した建築物整備のあり方」(建築分科会)について諮問を行い,2006年2月に答申を受けている。

社会資本整備審議会答申「新しい時代の都市計画はいかにあるべきか(第一次答申)」は,対策を講じながらも中心市街地の空洞化が止まらない原因の一つは,「都市機能の無秩序な拡散」にあるとし,その解決策として,人口減少・高齢社会を迎える中で,多くの人にとって暮らしやすい都市づくりを行う観点に立って,広域的サービスを担う商業,行政,医療,文化等の諸機能の立地を集約し,自動車に依存しないアクセシビリティを確保するような「集約型都市構造」に転換するための「都市構造改革」が必要だとした。また同答申「人口減少等社会における市街地の再編に対応した建築物整備のあり方について」は,そうした都市構造改革の手法として,広域的な観点から広域的都市機能を有する施設の適正立地を判断する手続きの整備と立地可能な用途地域の見直しや白地地域における用途制限の導入により,立地に際して都市計画手続きを必要とする仕組みをつくるとともに,街なか居住の推進や多様な都市機能の集積する市街地整備方策を「選択と集中」の観点から実施することが重要だとしている。

経産省産業構造審議会流通部会・中小企業政策審議会商業部会合同会議の中間報告「コンパクトでにぎわいあるまちづくりを目指して」や日本商工会議所・全国商工会連合会・全国中小企業団体中央会・全国商店街振興組合連合会の国・都道府県・市町村あての要望書も同様の提言を行っている²⁵⁾。

他方、自民党および与党においても、コンパクトなまちづくりを推進する方向で「まちづくり3法」見直しの検討が進められた²⁶⁾。その結果、いわゆる「まちづくり3法」のうち、中心市街地活性化法および都市計画法の改正法案が国会に提出され、審議を経て、それぞれ2006年6月と5月に公布された。

今回の改正のポイントは、内閣に中心市街地活性化本部(本部長：内閣総理大臣、副本部長：官房長官、経済産業大臣、国土交通大臣)を設置し、市町村が作成し申請した中心市街地活性化基本計画について認定する制度を設けたこと、そして、認定された基本計画に対して、市街地の整備改善、都市福祉施設の整備、まちなか居住の推進、商業の活性化等について法令上の特例・補助金・税制・融資など様々な支援策を重点的に講じていくことにある²⁷⁾。

以上のような目的と政策内容をもつ「まちづくり3法」の見直しについては、その効果を疑問視する見解や財界や流通大手企業などの規制強化反対の意見もあった²⁸⁾。

5. 新たな国土ビジョンと地域政策構想の政治的役割

これまで見てきた国交省国土審議会などが提起する「自立的な広域の地域ブロック」と「持続可能な生活圏域としての都市圏」の形成を軸とした国土ビジョンと地域発展のモデルが、どこまで政策として具体化されるかは、「まちづくり3法」の見直しを除いて、必ずしも明確になっているわけではないが、すでに国交省は、東北、九州といった地域ブロックで、地方の自立や活性化につながる広域プロジェクトを交付金で後押しする制度を創設する方針を固めたと言われている。物流インフラの整備や観光振興などの分野で、民間の活力を生かした事業に助成するということである。同省はまた、公共交通再生のために新法を制定する方針だということである²⁹⁾。

国交省国土審議会などのビジョンは、たしかに、かつての全国総合開発計画に比べれば、分権的色彩の濃いものになっているが、地方が国の基本方針を踏まえたプロジェクト計画をつくって手を挙げ、国が認定した計画に予算措置等の支援措置を講じるという国の関与の仕方は、従来からの手法とあまり変わらない。手を挙げる地方が、都道府県や市町村から「広域の地域ブロック」と「地方の都市生活圏」という「二層の広域圏」に変わっただけだとも言える。全国総合開発計画の時代には、開発地域の指定とそれによる財政特例措置（補助金のかさ上げや起債の優先的許可等）を求めて、地方自治体間の競争（陳情政治）が展開された。つまり、財政特例措置は国の政策へ地方を誘導するための手段となっていたのである。

もちろん、財政が大きな債務を抱え、人口減少と高齢化が進むこれからの時代は、配分すべき利益のパイは小さくなり「バラまき」などはありえない。財政支援は、その実効性を確保するために「選択と集中」の観点から行われるということになる。もっとも、パイが小さいからこそありがたみが出て、与党の政治的求心力と国のコントロールが強まるということになるのかもしれない。

いずれにせよ、「集約型都市構造への転換や広域の都市圏の整備という方針で動かなければ、国は支援してくれない」、「広域でまとまらなければ国の支援は得られない」ということになれば、地方の方から、市町村合併を積極的に推進し拠点性をもつ都市を中心とする広域生活圏づくりを進める、あるいは道州制への動きを加速させるといったことも十分考えられるのである。

ただ、国交省国土審議会などの新たな地域発展のモデルが、政治統合のビジョンとしての機能を発揮するためには、財政的制約が厳しい折、国の支援策だけでは不十分であろう。そこで問題になるのは、地域発展のモデルそれ自体にどれだけ説得力と展望があるのかということである。詳細な検討は別の機会に譲るが、その点で言えば、さしあたり以下のような疑問が湧く。

たとえば、第28次地方制度調査会における道州制の導入をめぐる論議のなかでも、都道府県の範囲を越えた広域のブロック単位であれば、成長する東アジア経済のなかでより有効な経済戦略・産業政策の推進が可能となるという見解が述べられている³⁰が、こういう議論には十分な理論的かつ経験的な裏づけが

欠けているように思われる。

また、集約型都市構造への転換論(「コンパクトシティ論」)にしても、今日地方都市が直面している問題の解決策としてどこまで有効なのか疑問が残る。地方の都市圏の多くは自動車依存型になっており、これを公共交通中心の都市につくり直すのは極めて困難だと思われるし、広域都市機能を適正に配置したコンパクトなまちづくりをするための再開発には膨大な費用がかかるであろう。鉄道や路面電車のような利便性の高い公共交通機関が生き残れる条件のある都市圏や、美しい街並み・伝統が残っている都市アメニティとしての魅力が大きい中心市街地は再活性化が可能かもしれないが、こうした都市圏は例外的ではないか³¹⁾。加えて、中心市街地の商店街の衰退やダイエーやマイカルといった巨大スーパーの経営破綻の背景には、全体としての国民の消費購買力の縮小といった根本的な問題があったが、「都市構造改革論」ではそうした問題が軽視されている³²⁾。

地方自治制度の改革と連動して提唱されている新たな地域発展のモデルは、与党の地方における政治基盤の再編に一定の機能を発揮するであろうが、財政的な制約やビジョン自体の限界といった問題にも直面せざるをえないであろう。

(注)

- 1) 総務省資料による。
- 2) 高島茂樹「平成の市町村大合併の理念と展望—自己改革による真の地方分権の実現—」(『地方自治』2001年10月号)。
- 3) 佐藤満「分権改革の現段階と課題—市町村合併をめぐる—」(田村悦一・水口憲人・見上崇洋・佐藤満編著『分権推進と自治の展望』第1部第2章、日本評論社、2005)、18～21ページ。
- 4) 菅義偉現総務相のホームページに掲載されている所信から。
- 5) 小沢一郎『日本改造計画』(講談社、1993)、81～89ページ。
- 6) 『ガバナンス』2002年5月号、24～26ページ。
- 7) 北条格太郎「道州制の本質に理解を」(『高知新聞』2006年11月6日付)。
- 8) 森田朗「分権時代の地方自治体—変化の時代における住民自治の可能性—」(『都市問題研究』第58巻第8号、2006)、37～38ページ。
- 9) 地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」(2006年2月)。
- 10) 『都市問題』公開講座ブックレット『都道府県制に未来はあるか』(2004年10月)。

- 11) 森田, 前掲論文, 38ページ。西尾勝「第2期を迎えた分権改革」(インタビュー記事。『高知新聞』2006年12月28日付)。
- 12) 経団連ビジョン「希望の国, 日本」(日本経団連ホームページ)。
- 13) 加茂利男『「利益誘導政治」は変わったか」(『都市問題』2006年10月号), 53ページ。
- 14) 山口定「戦後日本の政治体制と政治過程—その特質と変容—」(三宅一郎・山口定・村松岐夫・進藤榮・『日本政治の座標』第Ⅱ部, 有斐閣, 1985), 103~104ページ。
- 15) 同前, 104~106ページ。なお, 「政治的クライエンテリズム」に関する優れた研究として, 小林正弥『政治的恩顧主義(クライエンテリズム)論: 日本政治研究序説』(東大出版, 2000)がある。
- 16) 『高知新聞』2006年11月28日付, および2006年12月5日付。
- 17) 加茂, 前掲論文, 54ページ。
- 18) 同前。大嶽秀夫『日本型ポピュリズム』(中公新書, 2003)第1章。
- 19) 加茂, 前掲論文, 55ページ。
- 20) 国土交通省国土審議会基本政策部会「国土の将来展望と新しい国土計画制度のあり方」(2002年11月)。
- 21) 「二層の広域圏」という発想については, 森地茂・「二層の広域圏」形成研究会編著『人口減少時代の国土ビジョン』(日本経済新聞社, 2005)参照。本書では, 第一の層として国際的・広域的視点による「地域ブロック」を, 第二の層として「生活圏域(都市部に移動できる時間距離が1時間で, 人口30万人前後の圏域)」および「自然共生地域(一定のまとまりのある生活圏の形成には困難をとまなう地域)」を設定している。「自然共生地域」の面積は, 国土の45%を占めるが, 人口は9%に過ぎない。
- 22) 国土交通省国土審議会計画部会「中間とりまとめ」(2006年11月)。
- 23) 欧米における「コンパクトシティ」の理念や政策, 日本における「コンパクトシティ」の提案や具体的構想例については, 海道清信『コンパクトシティ—持続可能な社会の都市像を求めて—』(学芸出版社, 2001)参照。
- 24) 矢作弘「中心市街地活性化, その『失敗の研究』」(『地域開発』2006年3月号), 1ページ。
- 25) 国土交通省社会資本整備審議会「新しい時代の都市計画はいかにあるべきか(第一次答申)」および「人口減少等社会における市街地の再編に対応した建築物整備のあり方について」(2006年2月), 経済産業省産業構造審議会流通部会・中小企業政策審議会商業部会合同会議の中間報告「コンパクトでにぎわいあるまちづくりを目指して」(2005年12月), 日本商工会議所・全国商工会連合会・全国中小企業団体中央会・全国商店街振興組合連合会「まちづくり推進のための新たな枠組みの構築に関する要望」(2005年7月)。
- 26) 自由民主党政務調査会・中心市街地活性化調査会・まちづくり3法見直し検討ワーキングチーム「まちづくり3法見直しに関する中間取りまとめ」(2005年10月)。
- 27) 大藤朗「まちづくり3法改正でコンパクトなまちを」(『都市問題』2006年10月号)。

- 28) 金本良嗣「まちづくり3法見直しを問う。地域の現状を踏まえた選択を」(『日本経済新聞』2005年12月8日付), 鈴木善統「大型店と地域の連携を探る」(『都市問題』2006年10月号)。経済同友会代表幹事北条恪太郎氏が、まちづくり3法改正に懸念を表明した(『日本経済新聞』2006年2月7日付)。
- 29) 『高知新聞』2006年11月15日付。
- 30) 地方制度調査会「道州制に関する論点メモー専門小委員会における調査審議経過ー」(2004年11月)。
- 31) 金本, 前掲『日本経済新聞』掲載論文。
- 32) 岡田知弘「地域商業の再生と地域内再投資力の育成」(『地域開発』2006年3月号), 42~43ページ。