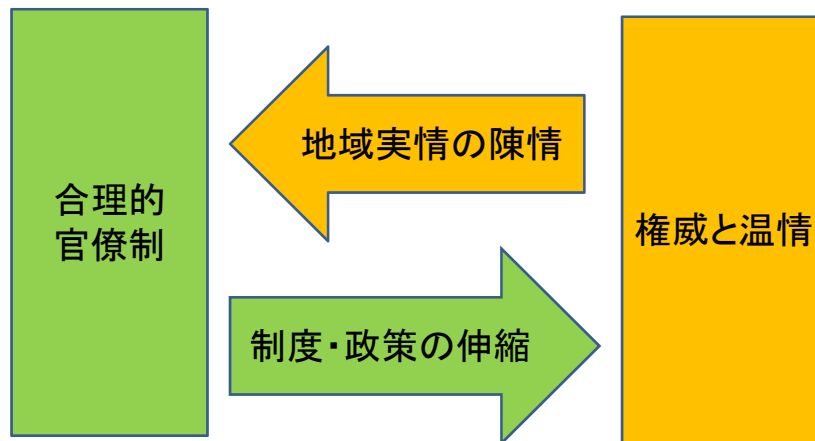


【新・地方自治 2007 : No. 20】

地域社会の本質的構造

地域、そして地方自治体を取り囲んでいる環境は大きく変化している。そうした環境変化の中で、地域を活性化するための本質的課題は何かを以下では検討していきたい。この検討で重要な点は、地域を取り巻く環境の構造変化に対応していくために、地域の内部体質の見直しが不可欠であるとする認識がどれだけ一体的かつ同時に形成されているかの問題である。地域の外部環境との関係の見直しは同時に内部体質の見直しを意味するものであり、具体的な内部の見直し課題として国の統治体系など制度面だけでなく、地域のさまざまな依存を含めた既存体質を上げることができる。外部環境変化への対応は、同時に内部体質の見直しを求めるものであり、外部環境変化への対応と内部体質の見直しが両立することで、はじめて地域の活性化を実現することが可能となる。

(図)前近代と近代の共存



外部環境変化と一体となった内部関係たる地域体質の見直しを的確に実現するには、現状を妥協型視点で見るのではなく、見直しに向けた規範的な緊張関係をもった目でみる必要がある。日本の経済社会が前近代的な要素と近代的要素を混在してまいり、結果として「鵺(ぬえ)」的な仕組みとなっていることがよく指摘されている^{※1}。この鵺的な前近代的要素と近代的要素の連続的混在は、国と地方自治体の関係、そして地域体質にもみることができる。たとえば、日本の近代化における行政組織の形成は、ヨーロッパ大陸の政治的集中、官僚制を前提とした「合理主義に基づく法治国家の理念」を基本にしている。これに対して、地方自治制度は底辺の家族的共同体構造を維持しつつ近代的官僚機構と連動させるため、両者の社会的触介役として地主たる名望家支配や家族国家観^{※2}を形成してきた^{※3}。グローバル化、情報化の時代変化に対して見直しが求められる今次の地域体質の根底には、合理的官僚制を柱とするトップダウンのプロセス、そして直観的感覚や権威と温情から構成される地域社会の機能様式が国の制度

※1 小室(2003)『論理の方法』東洋経済新報社、pp. 266-268。

※2 小室(2003)『論理の方法』東洋経済新報社、pp. 266-268。

※3 小室(2003)『論理の方法』東洋経済新報社、pp. 266-268。

や政策に還流するボトムアップのプロセスが共存する。グローバル化、情報化さらには少子高齢化が進み資源の限界性が高まり経済社会の合理性が強まるなかで、直観的感覚や権威と温情で構成される共存システムを如何に見直すかが重要な課題となっている。道路特定財源の問題、格差論の本質もこうした共存システムに根差している。

この点に関連し丸山真男氏は著書「日本の思想」の中の「制度の進展と「人情」の矛盾」の節で、「明治以降の近代化は政治、法律、経済、教育等あらゆる領域においてヨーロッパ産の「制度」導入と、その絶えまない「改良」という形をとっておこなわれた限り、合理的な機械化にも徹しえず、さりとて「人情自然」にだけでも依拠できない日本帝国はいわば、不断の崩壊感覚に悩まねばならなかった。それは一方で、制度化が「淳風美俗」を破壊するという支配的イデオログの側からの不断の憂慮と警告となって現れるとともに、他方「下」からも官治が「形式に偏」し、「地方の実情」と遊離しているという苦情が繰り返し繰り返し陳情され一略一農村の「実情」に直接座を占めている中小地主など反中央・反官僚主義の発酵源となった^{※4}している。さらにこうした構造の中に依存する複雑な矛盾として、第一に「実情」が共同体的習俗に根をおろしている限り、それは本来合理化＝抽象化一般とは相いれないこと、第二に「制度」は既製品として、しかも各部門でバラバラに輸入され、制度化のプロセス抜きに実施されることが少なくないので、いよいよ現実との間に悪循環を起し、その「改善」はいわゆる役人の機構いじりとなること、第三に制度が「情実」に規制されて伸縮するので、尺度としての衡平をも果たし得なくなること、が指摘されている。

以上の指摘は、理念に関する議論の歴史的な構造化が十分に行われず、断片的、感性的な議論が流れる従来の体質の下で、今日の国と地方自治体間、そして都道府県と市町村間においても内在する構造といえる。議会改革が求められる背景もこうした実情構造にあると言える。片岡善博氏は「地方議会が現状のままでは、新の地方分権など望むべくもないし、わが国の地方自治の将来も暗い」と指摘している^{※5}。これに従えば、地方政府を目指す地方分権階下の実現に向けては、議会改革、そして地方分権改革には内在する実情構造を脱却することが前提となる。また、国と地方の縦の関係だけでなく、地方自治体間の横の関係にも重要な影響を与える。地方自治体がそれぞれの情実によって制度の規制を伸縮させたとすれば、地方自治体間の実情がぶつかり合い地方分権に対する個別のイメージを形成する。中央省庁の縦割りだけでなく地方自治体ごとが個別のイメージによる縦割りの構造に陥ったとすれば、そうした多様なイメージは地方分権改革に対する規範性を失わせ現実的妥当性の流れを強めるなかで、中央集権の構造を支える要因となる。この問題を克服するには、地方自治体個別のイメージにとどまることなく、異なる実情やイメージを積極的に受け入れ広げていく行動様式が不可欠となる。以上の点はグローバル化や情報化にも密接に関係する。各地方自治体が個別イメージの中にとどまりつつ、極めて画一化したグローバル化や情報化に対応していけばその成果は限られたものにならざるを得ない。

以上の点は、地域活性化においても共有すべき課題である。地域活性化で留意すべき点として、以下の三つの点があげられる。第一は「地方」の概念である。地方分権改革でいうところの「地方」とは、中央政府たる国に対する地方政府たる地方自治体であり、都市部、非都市部を問わずすべての地方自治体を意味する。この点の確認は、権限移譲、規律密度の緩和、税源移譲などにおいて重要な意味を持つ。これに対して地方活性化でいうところの「地方」とは、格差是正などにおいて非都市部の地方自治体、

※4 小室(2003)『論理の方法』東洋経済新報社、pp. 266-268。

※5 小室(2003)『論理の方法』東洋経済新報社、pp. 266-268。

過疎地などを意味することが多い。地方分権改革における「地方」概念は、まず国に対する地方自治体すべてであり、地方分権改革によって都市部、非都市部を問わず現状より地域が自立して活動し元気になることを求めていくことが重要である。仮に、国と地方自治体の政府間関係議論を都市部と非都市部を分けて分権改革議論を展開した場合、現実妥協型の格差是正によって中央集権体質に包摂された地方分権の結論しか得られない危険性が常に存在する。

第2は、「差異と魅力」の問題である。地方の魅力を引き出すことが地域再生、地方活性化の前提であり、地方の魅力を引き出すためには地方がさまざまな行政分野で独自の施策を展開できるように地方分権改革を進めることが必要となる。地方の魅力とは、他の地方にはない価値であり、それは地方間の差異と呼ぶことができる。地方間の差異は何によって生まれるのか。それは、その地方の地理的位置づけ、過去の経緯、将来の変化などによって発生する。その差異の数だけ地方活性化への可能性が存在する。差異は、決して現状だけで生まれるものではない。過去から将来にわたる時間軸全体の中で構造化される。地方分権改革は、そうした差異を積極的に認め生かしていく取り組みであることが求められる。

第3は、認識すべき前提となる「経済体質」の問題である。地方分権改革は地方活性化の必要条件ではあるが十分条件ではない。なぜならば、地方分権改革を実現し地方の差異を引き出す制度や政策を展開したとして、現実の経済活動の中での活性化を志向するのであれば経済体質そのものとの関係を踏まえる必要がある。たとえば、経済政策の場合、地域間格差を是正するという理想に対していかなる手段を選択するのか、少子・高齢化が進む中で活力ある経済社会の実現に向けていかなる手段を選択するかなどである。経済政策を考える場合、根底的に踏まえなければならない点がある。それは、課題を克服する際に、①その国が前提としている経済システム自体を自ら変革する抜本的な取り組みをするのか、それとも、②既存の経済システムを前提としつつそこで展開される活動がもたらす問題点を修正することを政策として選択するのかの違いである。具体的に言えば、日本の場合、現時点において前提とする経済システムは資本主義経済システムである(完全であるか否かは別として)。前者①の場合は、資本主義経済システム自体を変革する中で日本が抱える経済課題を克服する方法であり、後者②は資本主義経済システム自体を前提としつつ、そこで展開する活動がもたらす問題点を資本主義経済システムに反しない範囲で修正することを意味する。

以上の点は、当り前のことではあるものの極めて重要な点である。日本で展開されている政策がこの①と②を認識し展開されているか。仮に、①を選択して展開するのであれば、グローバル化が進む中で資本主義経済システムとは異なる独自の経済システムを形成し、世界経済において競争し必要な資源を確保する努力をしなければならない。この決断ができなければ、②を選択することになる。しかし、この場合にも極めて重要な留意点がある。それは、資本主義経済システムがもつ本質的法則に反しない政策を展開することである。なぜならば、資本主義経済システムの持つ法則に反する政策を実施すれば、必ず資本主義経済システムからの強い反撃や副作用を受けることになる^{※6}。もちろん、欧米といえども完全な意味での近代における資本主義システムを実現しているわけではない。実現しておらず、且つ資本主義経済システムに反する行動をとるからこそ、バブル崩壊がありサブミナブルローン問題などが発生するのである。ただし、完全に実現することができなくても、法則を認識しその法則を踏まえた政策を選択するのか、それとも法則自体を十分に認識しないで法則自体に反する政策を選択し大きい副作用を無認識で誘発させ、その副作用に対して再び認識なき副作用をもたらす政策を選択してしまうのか、

※6 小室(2003)『論理の方法』東洋経済新報社、pp. 266-268。

(新・地方自治 2007:No. 20)
その結果は大きな違いとなる。

新・地方自治 news 2008 年 2 月 6 日