

地方分権改革とコミュニティの対応 —超高齢・人口減少社会の到来に向けて—

首都大学東京人文科学研究科教授 玉野 和志

1980年代以降、国際的に地方分権改革が取り組まれた背景には、フォーディズムの発展形態の行き詰まりにたいして、新たな成長モデルを求めて、国家ではなく地方自治体を単位とした、さらなるグローバル化を図るという目的があった。ところが、日本における90年代以降の分権改革は、市町村合併によって地方に財政的な自立を求め、大都市部に投資を集中することで国際競争力を高めるという一極集中によるメガ都市成長モデルを標榜するものであった。結果として、困難を強いられた地方の村落や都市においてかえって革新的なコミュニティ活動が叢生し、大都市部はむしろ停滞するという結果を招いた。超高齢・人口減少社会の到来に向けて、このことはどのような意味をもつのか。今後の展開が注目される。

はじめに

1990年代に取り組まれた地方分権改革から、既に20年あまりの歳月が過ぎている。それ以前もそれ以降も、地方分権はつねに課題として意識されてきたが、90年代の地方分権改革が特別の意義をもつことは否定できない。そこで、ここでは主として90年代分権改革以降の流れを前提に、その経緯と結果、今後の展望について、都市コミュニティにおける住民生活という点から、論じてみたい。

そこで、まずこの時期に地方分権改革が求められた背景を、国際的な観点から位置づけてみたい。そのうえで日本における分権改革の経緯を確認し、その結果を都市と地方とい

う観点から整理する。最後に、これからの人口減少社会における都市コミュニティの課題について展望してみたい。

1 地方分権改革の国際的な位置づけ

1970年代以降、欧米を中心とした資本主義世界経済は、石油ショックを契機に深刻な不況へと陥っていった。第二次世界以降堅調に続いていた大量生産・大量消費とケインズ政策にもとづく、いわゆるフォーディズムの発展形態が頭打ちとなり、新しい成長戦略が求められるようになる¹。アメリカでは連邦政府の政策的な介入が忌避され、経済戦略はもっぱら地方政府に任されるようになる。ア

アメリカはもともと分権的な国だったので、ことさらに分権改革が取り組まれることはなかったが、規制緩和にもとづき地方政府が民間資本と協力して経済成長を図る公私連携（public and private partnership）の方策がとられた。それがある程度の成果を収めるなかで、やがてヨーロッパでは分権改革によって国家の権限を地方政府に移譲することで、個々の都市が国境を越えたグローバルなネットワークの中で新しい成長戦略を模索するようになる。ヨーロッパの場合、これがEUという国家を越えて通貨を共有する経済圏の中でのリージョナルなつながりを促し、国家を単位として地域をおしなべて平等に発展させようとする地域政策から、地方分権を前提に地域がそれぞれの工夫で独自に経済成長を図る都市間競争が奨励されるようになる²。その中で国家は特定の都市に戦略的に優先的な投資すら行うようになる。また、多国籍企業の速やかな進出を促すためにも、地方政府が様々な許認可権を持つことが必要となり、この意味でも国家の権限を移譲する分権改革が求められるようになる。

以上のように、資本主義世界経済の下での国際的な潮流においては、フォーディズムの発展形態が頭打ちになり、ポスト・フォーディズムにおける新しい成長戦略が模索される中で、地方分権改革が求められていったのである。フォーディズムからポスト・フォー

ディズムへという資本主義世界経済の転換そのものは、石油ショックを契機にまずは欧米において顕在化していったが、同じ頃日本では減量経営によっていち早く不況から脱することで1990年代のバブル崩壊まで成長を継続し、欧米諸国の新しい対応を余儀なくするに至ったが、自らはかえってそれへの対応が遅れることになった。また、日本との競争に敗れた欧米の多国籍企業による生産拠点の移転を受け入れた途上国においても、やがてスムーズな多国籍企業の受け入れのために、地方分権への流れが加速することになる³。

このような事情から、日本における地方分権改革の動きは、諸外国に比べてかなり遅れることになるが、国際的には同様な背景をもったものであったことを確認しておきたい。

2 地方分権改革の経緯

こうして日本における地方分権改革は、バブル経済が崩壊し、日本においても新しい成長戦略が必要になる1990年代中頃になってようやく着手されることになる。それでは、その経緯についてふりかえっておこう。

まず、自社さ連立の村山政権の下、地方分権推進法が制定される。そこでは、とりあえず道州制などの受け皿論は棚上げにして、国と地方の権限分担の見直しが図られ、どうしても国がやらなければならないことについて

1 詳しくは、玉野和志「資本主義世界経済の転換と地域政策の課題」『大原社会問題研究所雑誌』656（2013年）、1-18頁、を参照のこと。

2 Brenner, Neil, *New State Spaces*, Oxford University Press, 2004。ブレナーは、この違いをパンにバターを均等に塗るイメージとの対照でミルフィーユ・ケーキに喩えている。N. ブレナー（林真人訳）「サウザンド・リーブス」『地域社会学会年報』第25集（2015年）、23-47頁

3 欧米先進国、日本、途上国、それぞれの事情については、玉野和志「日本の都市社会形成の経緯」森岡清志・北川由紀彦編『都市社会構造論』、放送大学教育振興会、2018年、118-129頁、を参照のこと。

は、1件ずつ法律でこれを定め、他は原則自治体の権限とするという方針が掲げられる。こうして機関委任事務を廃止し、自治事務と法定受託事務に整理し直すという分権改革の骨子が固まるのである。この方向での改革が1999年の地方分権一括法によって実現する。ところが、ここで権限の移譲に伴う財源の移譲については引き続き三位一体改革に先送りされるとともに、権限の移譲に見合った地方自治体の再編が必要という受け皿論が復活する。ここから地方分権改革は「平成の大合併」とよばれる事態へと進展していくことになる⁴。

もともと政財界には道州制への再編という意図があったが、財界の側がそれでは改革が進まないということで、いったんこれを棚上げし、国の権限を地方へ移譲することを求めたわけだが、機関委任事務の廃止を受け入れた官界が、移管した仕事に見合うだけの地方自治体の規模を求めたことから、市町村合併という受け皿論が復活してくる。既に権限の移譲というある程度の実を収めた財界にはこれに反対する理由はなくなり、政・財・官一致の下で、市町村合併が推進されていく。他方、先送りされた財源の移譲をめぐる三位一体改革においては、一般財源を確保することで地方自治を推進することよりも、補助金や交付税を減らして国の財政を建て直すことが優先されていく。その結果、地方の小規模自治体は一時的な優遇措置につられて近隣の比較的規模の大きい都市自治体への合併を望む

か、将来的な交付税の削減を覚悟しつつ、合併を拒否して自立の方策を求めるかという選択を迫られることになる。こうして多くの小規模自治体は前者の道を選ぶことになり、3000以上あった自治体が半分近くに減少する「平成の大合併」が現実のものとなる。

以上のように、日本における地方分権改革は、当初国の権限を地方へと移すことが主であったのが、やがて地方自治体の規模を拡大＝効率化することで財政的な自立を求め、国の財政を確保する方向へとシフトしていった。その結果、住民から見ると分権改革であるにもかかわらず、合併された自治体は以前よりも縁遠いものとなり、地方政府よりも中央政府の財政的な自由度が上がるという、およそ地方分権とは思えない結果を招来することになったのである。

3 地方分権改革とコミュニティ

さて、90年代の地方分権改革から既に20年近い歳月が流れ、合併特例法によって与えられた一時的な優遇措置もほぼ終結する段階に至っている。日本の地方分権改革はいったい何をもたらしたのだろうか。それについては様々な角度からの評価が可能であろうが、ここではコミュニティにおける住民生活という点から、考えてみたい。

これまで都市や地域の社会学的な研究が注目してきた、コミュニティにおける住民生活という点からいえば、90年代の分権改革以降、その全国的な動向には大きな転換が見ら

4 玉野和志「90年代以降の分権改革と地域ガバナンス」岩崎信彦・矢澤澄子監修、地域社会学講座3『地域社会の政策とガバナンス』東信堂、2006年、135-153頁

れる。70年代から80年代にかけては、住民運動や市民運動の台頭に始まり、行政のコミュニティ施策や、女性を中心とした地域の教育文化運動、生活クラブ生協と代理人運動の広がりなど、いずれも比較的大きな都市を中心とした新しい市民活動の興隆が注目を集めていた⁵。これにたいして地方の都市や村落における住民活動は、それほど衆目を集めるものではなかった。ところが、90年代の分権改革以降、コミュニティの活動といえば、むしろ離島や限界集落、地方の村落や中小都市を舞台とした取組みが、がぜん全国の注目を集めるようになる。

これには分権改革の影響が無視できないだけでなく、むしろその結果といってもよいところがある。なぜなら、そのような地方の取組みは、いずれも分権改革によってもはや中央政府の補助に頼ることができず、自分たちで何とかしなければならないという危機感がその背景になっているからである。たとえば、合併を受け入れて広域となった自治体の間では、地域自治区の制度を活用しながら地域内分権の実現を模索し、現在では「小規模多機能自治」を標榜するに至っている⁶。また、合併を拒否した自治体なども含めて、補

助金や交付税の削減を見込んで、地域包括交付金という形で、これまで個別の事案ごとに交付していた補助金をすべて廃止し、一定額を一律に配付し、使い方はすべて地域に委ねるというやり方が導入されていく⁷。さらに、限界集落ともいわれた中山間部や離島の自治体では、外部からの支援や交流をてこに、存続を模索する試みがなされていく。葉っぱビジネスで有名な上勝町や海産物の商品化と移住者の獲得に成功した海士町の実践などが全国的に注目を集めていくのも、2000年代に入る頃からである⁸。「ひろしまね」のような県境をまたいだ中山間地区の村落への支援に取り組むNPOが登場したり⁹、総務省によって制度化された「地域おこし協力隊」が非常に多くの若者たちを地方へと向かわせ、彼ら彼女らは地域の再生に自らの自立と定着を結びつけようとしている¹⁰。北川フラムのアートフロントギャラリーによる「大地の芸術祭・越後妻有アートトリエンナーレ」や「瀬戸内国際芸術祭」などもこのような流れの表れと見ることができる¹¹。最近では、外国人の研修生や移住者を生かしたまちづくりの試みも散見されるようになってくる¹²。

5 松原治郎・似田貝香門編著『住民運動の論理』学陽書房、1976年、山崎仁朗編『日本コミュニティ政策の検証——自治体内分権と地域自治へ向けて』、東信堂、2014年、玉野和志「地域女性の教育文化運動」『人文学報』No.309（2000年）、27-57頁、佐藤慶幸編著『女性たちの生活ネットワーク——生活クラブに集う人びと』文真堂、1988年

6 地域自治区の取組みについては、山崎仁朗・宗野隆俊編『地域自治の最前線』ナカニシヤ出版、2013年、を参照のこと。小規模多機能自治については雲南市を中心とした小規模多機能自治推進ネットワーク会議の取組みがある。

7 たとえば、朝来市や伊賀市の取組みがよく知られている。

8 いずれも、2008年度の総務省の優良事例集に紹介がある。http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/jirei_h20.html

9 <http://hiroshimane.web.fc2.com>

10 地域おこし協力隊に関する資料等については、http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/02gyousei08_03000066.html

11 『地域社会学会年報』22集（2010年）の特集を参照のこと。

12 徳田剛・二階堂裕子・魁生由美子編『地方発 外国人住民との地域づくり——多文化共生の現場から』晃洋書房、2019年

これにたいして、都市部、とりわけ大都市地域のコミュニティ活動には、これといった進展が見られなくなる。地域女性の教育文化運動は少子高齢化の中で、一時介護や給食サービスへの展開が期待されたが、男女機会均等法の下で仕事を選ぶ女性が大半となり、市民活動は事業化し、なりわいになることが求められるようになる¹³。一部人口減少に見舞われた郊外の団地や商店街が、高齢者のサロンやたまり場を生み出すという活動が目目されたり、最近では「子ども食堂」の実践が全国に広がっていることが指摘されるが、コミュニティとして改めて期待されている自治会や町内会などには、かつてほどの力はなく、このような既存組織にどのようにてこ入れしていくかが大きな課題となっている¹⁴。かといって70年代や80年代のように、新しいコミュニティ組織の形成を促すような積極的な政策展開が見られるわけでもない。そこには、分権改革によって地方に流れることなくなった財政状況による、少なくとも地方の自治体ほどの危機感が存在しないことが影響しているのかもしれない。

4 地方分権改革の日本の特質

さて、以上述べてきたような日本における分権改革の経緯と結果を、もう一度国際的な文脈で考えた場合、どのような特質が浮かび上がってくるのだろうか。最初に述べたとおり、国際的には石油ショック以降の資本主義

世界経済の行き詰まりにたいして、欧米諸国が、国家から権限の移譲を受けた自治体が単位になって、よりグローバルなネットワークの下で、多国籍企業を中心とした新国際分業の体制を推進し、新しい成長モデルを模索するところに分権改革の主な目的があった。少し遅れて、東南アジア諸国などでも、アジア通貨危機の際にIMFや世界銀行の介入によって、多国籍企業が進出しやすい環境が、分権改革による国家主導の開発独裁の体制からの転換によって作られていったのである¹⁵。日本でも、バブル崩壊以降、同じように新しい成長戦略が求められていった。

ところが、日本の分権改革は、当初機関委任事務の廃止というかたちで、国家の権限を限定する方向に改革が進められたが、途中から市町村合併による基礎自治体の再編と効率化が謳われるようになり、その後の三位一体改革によって、国家の財政負担を軽減し、基礎自治体に自立を強いる方向が固められていくことになる。つまり、日本の場合、新しい成長戦略を模索する上で、地方政府が直接グローバルなネットワークを築いて、独自の成長・開発を図るという方向ではなく、国家に特定の地域への戦略的な投資を可能にする財政的な留保を与えるために、地方の自治体にひたすら財政的な自助努力を求めるという方向に進んだわけである。そして、国家が戦略的な投資を行う特定の地域としては、東京・名古屋・大阪の三大都市圏をリニアモーター

13 玉野和志・浅川達人編『東京大都市圏の空間形成とコミュニティ』古今書院、2009年

14 地域担当職員の配置や「自治基本条例」、「まちづくり基本条例」などの制定もそのような試みであるが、最近では自治会等を応援する条例などの制定も見られる。

15 玉野和志・船津鶴代『東アジアの社会変動と国家のリスキューリング』調査研究報告書、2014年。https://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Download/Report/2013/2013_C41.html

カーで結んだ「スーパー・メガリージョン」が想定され、この地域が世界と渡り合い、新しい価値を創造することで、他の地域にその効果を波及させていくことが構想されている。他方、地方においては、「コンパクト＋ネットワーク」というかたちで、減少した人口を都市にコンパクトに集中させると同時に、近隣の地域とのネットワークを強化して、これまでの都市機能を維持していこうとしている¹⁶。

これはあくまで国土交通省の構想に過ぎないが、分権改革にもとづく日本の成長戦略は、諸外国のような都市や地域を単位としたグローバルなネットワークの再編による都市間ないし地域間競争によるものではなく、三大都市圏を中心とした一極集中によるメガ都市成長モデルと、それを支える地方の再編と財政的な自助努力を国家が奨励し、求めるという特質をもっている¹⁷。それはいわば中央大都市と地方中小都市を分断し、双方の自立というかたちをとった事実上の従属関係を形成するという、およそ地方分権とは相容れない内実を示している。少なくともこれが政策的な動向を見る限りでの日本の地方分権改革が示している方向と言わざるをえない。

5 コミュニティの課題

しかしながら、このような内実をもつ地方分権改革にたいして、都市や地方のコミュニティはどのように対応しているのだろうか。

既に見たように、そこでは大都市地域におけるコミュニティの停滞と、地方の村落や都市における活発な対応という対照的な姿が確認できる。このことはこれからの超高齢・人口減少社会の到来にたいして、どのような課題を提示しているのか。最後にこの点について若干の私見を述べてみたい。

分権改革以降、中央の大都市地域ではコミュニティの活動が停滞していくのにたいして、地方の村落や中小都市では、様々な試みがなされていくことについては、既に述べたとおりである。それが分権改革の結果であることは、十分に推測できるものである。地方の試みは、いずれも国からの財政支援が削減されることを見込んで、財政支出を個々の地域の実情に合わせて徹底的に効率化するために、住民の参加と自治を求めるものであり、その制度的な整備を国にたいして求めるものである。また、多くの自治体は地域資源を最大限に活かすことで、中央の大都市から外貨を稼いだり、Iターンなどの移住者や交流人口をひきつけようとしていたりしている。この点では中央の大都市地域で思ったほどの成長戦略が描けないことやコミュニティの活動が低調になることは、地方都市にとってはある意味で朗報である。大都市では将来に希望を抱けない多くの若者たちが、地方のコミュニティに可能性を見ようとしているのである¹⁸。

超高齢・人口減少社会の到来にたいして、

16 国土交通省『国土のグランドデザイン 2050——対流促進型国土の形成』2004年

17 私はかつてリスケーリング論の日本への適用について、いくつかの可能性を示したことがあるが、結局はこのような帰結になったといえるのかもしれない。玉野和志「日本におけるリスケーリング研究の可能性をめぐって」『地域社会学会年報』第24集（2012年）5-19頁

18 地域おこし協力隊への参加者の急激な拡大は、そのような事情なしには考えられない。

大都市は相変わらず全国から人口を引き寄せることで、案外人口を維持していくのかもしれない¹⁹。そうすると、実は危機感なくこのまま推移する可能性もある。他方、地方は今以上の危機感をもって大都市から外貨や人材を獲得しようとする。創造的な営みや革新は後者から起こるのであって、「スーパー・メガリージョン」には思ったような成長モデルもイノベーションも起こらないかもしれない。そのことは国家としてはゆゆしきことであるが、地方にとっては幸いかもしれない。そし

て、やがて国内だけでは人口の維持も回復もおぼつかないとなれば、どうしても海外からの移民の受け入れが俎上にのぼってくる。ここでもグローバルな展開を見越したコミュニティの活動は、むしろ地方において先進的に取り組まれているのである²⁰。このような地方における創意工夫やグローバルなネットワークの形成を許すことのできる、国家からの権限奪取を伴う、本当の意味での地方分権改革が、改めて求められるのかもしれない。

19 近年私が試みている都市地域区分にもとづく都市人口の趨勢分析によれば、そのような傾向が読み取れる。<http://www.comp.tmu.ac.jp/tamano/UA/mdbDID.html>

20 注12を参照のこと。