

## 地方分権と人間の自由

井手 英策

慶応義塾大学経済学部教授

### 新自由主義による公的領域の再編

新自由主義が世界経済を席卷して久しい。クルーグマンは「市場原理主義者はあらゆる点において間違っていた。だが、彼らは現在、今までよりもいっそう完全に、政治の舞台を支配している」と述べた（P. Krugman "When Zombies win," The New York Times）。新自由主義が政治の決定に無視できない影響を与えるという趨勢は、かのリーマン危機の大混乱を経てもなお変化していない。

新自由主義的な政策が政治のアジェンダに浮上したのは、1970年代後半のことである。アメリカの国内問題として見るならば、アフリカン・アメリカンが主導した解放運動が1964年公民権法として結実した一方、M.L.キングの暗殺以降、運動の攻撃性・過激性が強まっていき、保守層の強い反発を生むようになっていった。この歴史の揺り戻しの

なかで、保守派ムーブメントの急先鋒として登場したのがR.レーガンである。

カリフォルニア州知事を務めていたレーガンは、住民の重い税負担と低所得層＝エスニック・マイノリティへの過剰な福祉を争点化し、小さな政府を合言葉にしながら、保守層の反発心を刺激しつつ支持を再生産する戦略を取った。知事退職後の1978年、提案13号が可決され、財産税の大減税と低所得層向け支出の大胆な削減が実施された。いわゆる納税者の反乱である。この保守派ムーブメントは全米各州に広がり、小さな政府を正当化する理屈として、新自由主義的なイデオロギーが広くアメリカ社会に浸透していくこととなった。

ちょうど同じ頃、オイルショックを契機として先進各国は経済成長の鈍化、失業率の増大、物価の上昇に苦しんでいた。政府は大規模な財政出動によって経済危機に対処していったが、その結果、巨額の財政赤字が各国に生み出された。そのような歴史の隘路のもとで、中間層の政治的不満を利用しながら、歳出増大圧力を緩和するためのロジックとして、新自由主義が各国に定着していった。

ケインズ型福祉国家が形成してきた公的領域と私的領域の境界線は再編を迫られた。私たちは、禁止するにせよ、奨励するにせよ、いずれにしても「コントロールが必要だ」と考えられるほどの重要性をもつ事柄の間に、境界線を意図的に設けていく。同時に、自分の価値や知識を前提としながら、どのようなものに規制や配慮をくわえる必要

#### いで えいさく

2000年東京大学大学院経済学研究科単位取得退学。日本銀行金融研究所、東北学院大学、横浜国立大学を経て、現職。カリフォルニア大学客員研究員。博士（経済学）。専門は、財政学、財政社会学。著書に、『経済の時代の終焉』（岩波書店、2015年）、The Political Economy of Transnational Tax Reform : The Shoup Mission to Japan in Historical Context（共編著、Cambridge University Press、2013年）、『日本財政—転換の指針』（岩波書店、2013年）など。

があるのかを決定し、それらの総体を「公的なもの」と考えながら公共領域を作り変えていく(ゴイス [2004])。

市場経済化が進展した近代の過程では、私たちは交通、病院、学校、郵便、警察など、利潤動機ではうまく機能しない仕事を提供することで公共部門の経済、すなわち財政を発展させてきた。だが、70年代後半以降、逆転現象が起きた。財政を通じた分配は、多くの人にとって、どう考えても不必要で、利益にならず、金品のバラマキ以外の何物でもないものと映った。そして、個人にできないか、やろうとしないことを引き受けるという、近代国家の中核的属性は捨て去られていったのである(バウマン [2012]、ジャット [2010])。

## 分権化のふたつの顔

興味深いのは、こうした公的領域の再定義が地方分権を伴った点である。時期的に見れば、分権は皮肉なことに新自由主義の浸透と軌を一にして進められてきた。1950年代から連綿と続く議論を経て、ヨーロッパでは80年代に分権の動きが加速され、地方自治憲章が1985年に採択された。この時期はレーガノミクスやサッチャリズムの時期と符合する。また、グローバル化の進展した90年代には以上の動きがさらに拡張され、世界地方自治憲章の草案が作成された。

分権化の背景にあったものはなにか。まず、政治的無関心の広がりがある。官僚制は近代化の重要な一局面だが、マクロの総需要管理を重視するケインズ型福祉国家の登場によって、官僚制は集権化を呼び込んだ。このことは議会制民主主義を人びとの実感から乖離させ、現実にも政治的な意思決定から有権者が疎外され、アパシーを生み出した。先進各国では、国政選挙での投票率が1980年からの30年間で平均約11%下落した(OECD [2011])。

社会的リスクの変容がこれに重なった。少子高齢化、女性の社会進出がドラスティックに進むことによって、年金や失業給付、疾病給付といった男性

賃金代替の「現金給付」から専業主婦が担ってきた育児・保育、養老・介護といった地方の提供する「現物給付」へと、社会の財政ニーズが変わった。

新自由主義的なイデオロギーが浸透し、政府の凝集力が弱体化するなか、意思決定への参加可能性を高め、人びとの財政ニーズを充足することによって社会統合を実現することが求められる、そのような政治状況が生み出されたわけだ。

だが、この新たな社会モデルの模索は、政府部門の再編が新自由主義的イデオロギーを再強化するという、新自由主義側からのさらなる反作用をもたらした。グローバリズムは世界中に金融危機の災禍をもたらした。それへの対処としてアメリカが主導するIMFや世銀のコンディショナリティのなかに地方分権が盛り込まれ、救済融資の条件として政府・財政規模の圧縮が強力に求められたのである。

単純化の誹りを恐れずにいえば、分権化の進んだ時代は、先進各国で所得格差が拡大する時期と重なり合うものであった。地方分権という概念それじたいは、一見すると何の疑いの余地もない、まったく正しいものだ。だが、分権は民主主義の再活性化の原動力として位置づけられる一方、政府の縮小、弱体化の手段としても機能してきた。

格差の拡大が問題視された2000年代以降の日本もその例外ではない。格差社会を生み出した小泉政権では三位一体改革が実施されたが、三兆円の税源移譲と同時に十兆円近い地方への財政移転が削減された。あるいは「地方創生」も同様だ。「自治体消滅」論者は、地方中枢拠点都市という人口流出の防波堤を作ることで、東京や三大都市圏への人口集中を抑えようと主張したが、それは中山間地域へのサービス提供・投資からの国の撤退といった、農村の切り捨てと紙一重の提案でもあった。

地方分権を新自由主義に対向する論理へと鍛え上げなければならない。そのためには新自由主義の最も重視する人間の自由と分権との関係を解き明かさねばならない。なぜ、自治体に権限や財

源を委譲しなければならないのかを突き詰めて考え、私的領域に政策を委ねることの限界を明確にし、公的領域の果たすべき機能が住民の生活とどのように交差することで人間の「自由」を保証されるのかを考えねばならない。

本特集の執筆者は以上の問題に関する共同研究の参加者である。具体的な問題の位相は行論に委ね、以下では、市場経済が人間の自由を保証するものではないことを示し、市場経済に対抗する公的領域を支える原理について簡単に見通しておくこととしたい。

## 理論的考察：公的領域と自由

いみじくも「新自由主義」という名称が象徴しているように、公共部門の拡大を批判する文脈のもと、最も強調されるのが人間の自由と公的領域との関係である。

リバタリアンが、私的財産への国家の介入や再分配を原理的に否定するうえで、最大の理論的な桎梏となってきたのが、原初的（初期的）な財産の取得がいかに正当に生じたかを説明することであった。財産の原初的取得が不当なものとするならば、その不当な財産が継承される過程で国家の介入を否定することはできなくなる。

この問題に対して、リバタリアンの代表的論者で、最小国家論でも知られるR.ノージックはJ.ロックの議論を援用している。ロックが念頭に置いたのは「共有地の悲劇」問題である。誰もが土地を使用可能であるとするならば、フリーライド（ただ乗り）によって浪費が起き、その土地は荒廃するかもしれない。したがって、財産の私的所有を認め、その土地利用の効率性や持続可能性を高めることで、土地を失った人が就労の機会を獲得し、少なくともそれまでと同じくらいに十分に利益を得られるのであれば、正当なたちでの財産取得が実現する、と考えたのである（キムリッカ [2005]）。

だが、この説明には重要な見落としがある。それは共有財産が私的財産となるときに、必ず誰かが新たな土地所有者の決定に従属せざるを得ないと

いうことである。共有地を私的所有物とし、そこから収益をあげ、土地を失った者たちの生活・生存を保障するというとき、誰もがその所有者の立場に身を置きたがるに違いない。だが、何らかの理由で、その所有者が決定されるとき、その他の人びとは所有者となる人に多かれ少なかれ従属・服従を余儀なくされている。すなわち経済的な生活保障は結果的に行われるかもしれないが、他者には従属しないという意味での「善き生」がそこで確保されているかどうかは、自明ではないのである。

原初的な財産の所有が不当なものであるならば、政府による財産状態への介入は正当化されるほかない。人間の無制限の自由は少なくとも理論的には肯定されない。だが、より現実的な観点から考えても、この介入は正当化されるほかない。なぜならそもそも市場経済自身が自生的に秩序を作り出すことはできないからだ。

市場経済での交換は必ずしも人間の自由を保護しない。例えば、市場への参入障壁は人間の自由で多様な動機を制限する。また、情報が集中することで非対称的で不公正な取引が常に生じうる。あるいは、独占や寡占は市場参加者の自律的・主体的な決定を妨げるし、市場参加者の所得が減少しはじめ、人間の生存が脅かされる場合、市場参加者が他者の自由や公共性を尊重する必然性などどこにもない。

だからこそ、歴史的には、市場での自由な交換の前提条件を保証するために、公的な規制が必要とされ、警察、司法制度といった公共的な財が提供されてきた。近代以降、私的領域を支えてきたのは、公的領域にほかならないのであって、私的領域が無限に拡張し、家族や共同体機能が破壊され、さらに公的領域の縮小を余儀なくとするならば、私的領域は自己崩壊を遂げることとなる。

以上は、要するに、新自由主義の信奉者が考える純粋資本主義は現実世界では実現したことがないということである（プレマー [2011:39]）。市場経済は不安や過度の欲求のために完璧に機能することがなく、市場参加者が完全に情報を手にすることもありえない。私的領域の一方的な拡大は、

社会の調和をもたらさない。だからこそ、経済の膨張という現実を見据え、公的領域の機能や役割が論じなければならないのである。

## 「公共家族」の再生を目指して

私たちは公的領域を市場の補完物として消極的に位置づけるのではなく、それ自身のうちに編成原理を見出していかなければならない。公的領域と人びとの生活空間とが交錯する共生圏において両者を媒介するのが財政であるが、この財政を「公共家族 (public household)」と再定義したのがダニエル・ベルである (ベル [1977])。

ベルにとって公共家族とは、家族や市場経済に並んだ第三の部門ではなく、この二つを包括して、出来る限り市場のメカニズムを利用し、しかも社会的目標の明確な枠組みの中にとどまっているような部門であった (ベル [1976 : 67])。

このような考え方はアリストテレス『政治学』から演繹される。『政治学』によれば、人間は基礎的な必要 (need) を持っており、「毎日の必要のために自然に出来た共同体」こそが「家族」にほかならない。そして「家族が二つ以上集まって、そこから毎日の必要のためばかりに限定されない共同体」が派生し、「村落が二つ以上集まって出来る共同体、すなわち共同体として完成したものが国家 (ポリス)」である (アリストテレス [2009])。

このように、国家とは人間の必要を満たす共同体である家族を基礎とするものであり、公共家族は、私的な欲求 (want) を満たす市場とは対照的に、必要に応じて分配を行うことで集団と集団の要求を裁決し、社会の統合を可能にするための原理だということができる。

公共家族の原理に支えられた公的領域の財政を、人間それ自身の必要を満たすための存在だと定義するならば、所得の多寡や、年齢・性別の違いで受給者を区別しない「普遍主義」が公的領域、とりわけ生活保障を務めとする地方自治体の財政原理だということになる (井手 [2013] [2015])。重要なことは、分権化社会のもとではこの普遍主

義が2つの方向で再編成されていくということである。

ひとつは、現金給付から現物給付へという動きに対応した普遍主義的な再編成である。現物給付を拡充する際、サービスを必要とする人びとすべてを受給者とすることで、所得階層間・性別間・世代間の対立軸を解消することができ、公共家族の原理が徹底される。一方、給付はもちろん、負担面でも普遍主義原理は重要になる。受益者が広く負担を分かち合うことで集団間の対立軸を解消するからである (なお、これらの施策が格差を縮小するという点については井手 [2015] を参照されたい)。

問題は、以上の政策パッケージが、一定の人口を抱える地域にしか適用できないという点である。中山間地域のように、税を負担し、サービスを提供するという財政の前提が動揺しつつある地域では、第二の普遍主義のあり方が問われる。これらの地域ではいっそう住民と公的領域の垂直的・水平的な交わりが必要となる。

例えば、高知県の大豊町では水道施設の共同管理が、土佐町の石原地区ではガソリンスタンドの共同経営が住民によって行われている。鳥取県の智頭町では、森林の間伐から予算の作成まで住民が主体的に関与している。中山間地域では、村内の紛争処理、非常時の互助、水源地の管理など、多くの「社会資源」が維持されてきた。これらの資源を再利用し、都市部とは異なるかたちで新たな秩序を形成する動きが起きつつある。

こうした動きを側面から支えているのは、地域の内外からの「かかわり」「支援」である。全国に広がりを見せる地域おこし協力隊のほか、成功例として最近注目されている徳島県神山町のグリーンバレー、島根県海士町の海士人など事例は多数存在する。伝統的な地域の社会資源を基礎に、そこに行政や共同体の内外で生み出される慈善組織が交差することで、新たな相互扶助の関係が生み出されつつあるが、このことも人間の必要を満たすための、かたちを変えた協働による普遍主義化である。

人類の歴史を見ればわかるように、私たちの社会は、相互扶助や再分配、そして交換を巧みに組み

合わせながら安定的な秩序を構築してきた。これからも新しい組み合わせを模索する時代が続くだろう。だが、ハッキリしていることは市場経済の膨張が行き過ぎれば、社会の秩序は必ず動揺するということである。

本特集の執筆者は市場原理主義に対し、あえていえば必要原理主義を対抗させる。そして、地域でいま起こりつつある変化の胎動に焦点を合わせながら、新たな公的活動と地域・住民の重なりを観察する。そして何より重要な事は「自由」が新自由主義者の専売特許ではないということである。必要原理主義の立場から公的領域と住民との相互作用を読み解き、その相互作用がどのように人間の自由を保障するのかについて考察していくこと、このことこそが私たちの最大の関心事である。■

#### 《参考文献》

- 井手英策 (2013) 『日本財政 転換の指針』岩波書店。  
 井手英策 (2015) 『経済の時代の終焉』岩波書店。  
 ゴイス、R (2004) 『公と私の系譜学』山岡龍一訳、岩波書店。  
 ジャット、T (2010) 『荒廃する世界のなかで—これからの「社会民主主義」を語ろう』森本醇訳、みすず書房。  
 バウマン、Z (2012) 『〈非常事態〉を生きる—金融危機後の社会学』高橋良輔・高澤洋志・山田陽訳、作品社。  
 ブレマー、I (2011) 『自由市場の終焉—国家資本主義とどう闘うか』有賀裕子訳、日本経済新聞出版社。  
 キムリッカ、W (2005) 『新版 現代政治理論』千葉眞・岡崎晴輝翻訳、日本経済評論社。  
 ベル、D (1976) 『資本主義の文化的矛盾 (上)』林雄二郎訳、講談社。  
 ベル、D (1977) 『資本主義の文化的矛盾 (下)』林雄二郎訳、講談社。  
 アリストテレス (2009) 『政治学』中央公論新社。  
 OECD 2011, Society at a glance 2011—OECD Social Indicators.



# 農山村における自治の再構築に向けて

坂本 誠

全国町村会 総務部調査室 室長

## 「地方創生」のフロンティアとしての農山村

一連の「増田レポート」をきっかけに、人口減少問題がわが国の将来を覆う国家的な問題としてクローズアップされている。

増田寛也元総務相らは、独自の試算により、2010年から40年にかけての30年間で人口の「再生産力」を左右する「20～39歳の女性人口」が5割以上減少する市区町村は「消滅可能性が高い」として、該当する市区町村のリストを「消滅可能性都市リスト」として公表し、早急な人口減少対策を促した。以来、人口減少問題は、わが国の将来を左右する国家的課題として、「人口減少」や「地方創生」といったキーワードを新聞紙上で見かけない日はないほど関心を集めている。

人口減少は日本全体を襲っているが、なかでも

人口減少が深刻化しているのは農山村である。上述の「消滅可能性都市リスト」リストは、「都市リスト」と名乗ってはいるものの、そこに並ぶ「都市」の大半は農山村地域に位置する自治体である。

本稿では、まず農山村において人口減少が深刻化した背景として、近代化やリバタリアン的な改革が地域社会にもたらした影響を考察したい。結論を先取りすれば、農山村が疲弊した要因を同地域の近代化の遅れに求め、近代化あるいはリバタリアン的な改革への適応を処方箋として示す向きもあるが、それは正しくない。農山村においても近代化は進み、リバタリアン的な改革にも十分翻弄されてきた。むしろその結果として、農山村はその自律性を削がれ、地域の疲弊をもたらすに至ったとも言える。

一方で、農山村の中には、近代化路線を鵜呑みにするのではなく、リバタリアン的な改革にも拠らない独自のスタイルを構築し、維持存続を図ってきた地域がある。その地域の姿には、「地方創生」のあり方を考えるうえでの1つのモデルを見て取ることができる。本稿の後半では、単純な近代化あるいはリバタリアン的な改革に拠らない「地方創生」のあり方を実践例に学びたい。

## 近代化が農山村にもたらしたもの

近代化は、農山村社会を主体的に支えてきた「人」や「ムラ」を分解し、それぞれ社会を構成する

### さかもと まこと

東京大学法学部、同大学院工学系研究科社会基盤工学専攻を経て、2007年東京大学大学院農学生命科学研究科農業資源経済学専攻単位取得退学（途中高知県梶原町地域振興アドバイザーとして1年間赴任）。（財）とっとり政策総合研究センター、（独）農研機構農村工学研究所を経て2011年より現職。博士（農学）。

著書に、岡崎昌之編『地域は消えない』[第4章：農山漁村における地域マネジメントシステム]、[補論：都市・農山漁村における「高齢化」問題と対応策]（日本経済評論社、2014年）など。

「機能」に押し込んだ。

近代以前は、「人」は社会と主体的に関わりながら、自己の経営を自らマネジメントしていた。農村に住む人々は「百姓」と言われ、地域内外のさまざまな資源を活用し、多様な生業を組み合わせながら生計を立てていた。ところが近代は人間を社会の構成要素（機能）の1つとして追い込んだ。生産性の高い自立経営の育成を目指した戦後の基本法農政は、農村に「水田稲作モノカルチャー」とも言える経済構造を創りだした。そして「百姓」は「農家」となった。

近世の「ムラ」は、生産・生活共同体として土地や労働力、水利施設など地域社会のリソース全般を調整する枠組みであると同時に、藩政下の行政組織としての性格を併せ持つ存在だった。しかし、明治に入って近代的土地所有権が導入されると、土地に対する共同体的規制は衰え、従来村落共同体によって「総有」「共有」されていた土地は、多くが「公有」もしくは「私有」財産として分解された。共同体的規制の衰退は、結い・手間替えが農業への機械化の導入によってほぼ消滅するなど、やがて労働力も含めた社会のリソース全般に及んだ。こうして「ムラ」の生産・生活共同体としての性格は薄くなり、相対的に「ムラ」の持つもう1つの側面である行政村としての性格が強まった。結果的に、近代化は「ムラ」の「行政の下請け」化を進めた。

自律性を削がれ「周辺」化した農山村は、経済的にも「中心」に依存し、翻弄されることとなった。

「水田稲作モノカルチャー」の経済構造は、「農家」経営の高米価政策への依存を生んだ。高米価に支えられているうちは農村に一定の潤いをもたらしたが、やがて食糧制度が廃止され、高米価政策が終焉を迎えると、その安定は脆くも崩れ去った<sup>1</sup>。

こうして疲弊した農山村経済を維持するために採られた対策は、余剰労働力の吸収手段としての兼業化とそれを支えるための企業誘致・公共事業だった。しかし、都市から農山村への大規模な財政移転を前提としたモデルは自律的とはとても言いがたく、はたして1990年代半ばには限界を迎えた。公共事業は1990年代半ばをピークに減少し、

公共事業費と連動する形で増加してきた農家所得も同時期にピークを迎え、以降減り続けた。こうして人口支持力を弱めた農山村では、2000年代に入って若年層の社会減がより深刻化している（坂本2014）。

## リバタリアンの思想が農山村にもたらしたもの

自律性を失った農山村に追い打ちをかけたのが、2000年代の地方分権改革における「自立」の要求であった。

「自律」と「自立」は、読みは同じでも意味合いは異なる。「自律」は〈他からの支配・制約などを受けずに自分自身で立てた規範に従って行動すること〉を意味しており、「行動」における自己決定権と責任を強調した言葉である。一方「自立」は〈他からの支配や助力を受けずに、存在すること〉を意味しており、「存在」における「自助独立性」を強調した言葉である。

2つの「ジリツ」の混同は地方分権改革において致命的な誤りを生んだ。

1990年代に本格化した地方分権改革は、当初自治体の「自律」の向上を目標として自己決定権の拡充を目指してきた。“local autonomy（地方自治）”の“autonomy”とは「自律」を意味する言葉であり、地方分権改革が「自律」の向上を目指すのは当然のことであった。そしてその際には、財政面や行政事務面の政府のサポートは否定されていなかった。

ところが2000年代に入ると、地方分権改革はリバタリアンの思想の影響を受け、自治体の「自立」度を高めることを目的とした改革へと変貌する。ここでは財政面や行政事務面の自助独立性が重視され、政府によるサポートを極力減らすことが地方分権改革の目標として語られるようになった。

そうした動きが顕在化したのが「平成の合併」を推進する局面においてであった。「自主財源に乏しい町村や専門職の確保ができない町村は、『自立』できないのであるから、『自治体』として存続するに

はふさわしくないし、地方分権の受け皿たり得ない」として、「自立」の論理をテコに小規模町村の存在意義を否定する議論が展開されたのである。

こうして進められた「平成の合併」は、小規模町村が多く立地している農山村の地域経営に決定的な影響を与えた。JAをはじめとした協同組合が広域再編に伴って地域から撤退(協同組合の広域再編も信用・共済事業をはじめとした事業基盤の強化を目的としたものであり、市町村合併と類似の背景をもっていた)して以来、インフラ投資や新規産業の立ち上げなど最後の砦として地域経営を一手に引き受けてきたのが役場であった。しかし、「平成の合併」はその最後の砦をも地域から撤退させた。農山村は「都市(自治体)」の一部分と化し、「自律性」は奪われた。そして、地域経営の主体を喪失して「自律性」を失った農山村は、衰退の歩みをいっそう速めることとなったのである。

加えて、リバタリアン的な思想は「選択と集中」の論理を地方自治に持ち込んだ。曰く、財源は効果が見込める対象に集中して投下すべきであり、そうでない投資は「バラマキ」として排さねばならない。「地方創生」策をめぐっても、地方の中心都市に集中投資して「人口のダム」とすべきとの議論が展開されており、さらには行財政コストの嵩む山間集落の撤退を促進すべきとの議論すらある。

こうした議論において、農山村の存在価値は「都市」にとって役に立つか否かで判断される。投資効率を判断し、「無駄」と仕分けした投資に対して「バラマキ」というレッテルを貼り、行財政コストが嵩みすぎると仕分けした集落に対して撤退を促すのは「都市」サイドの人間であり、そこに農山村の「自律性」は考慮されていない。

## 再生へのヒント～山口市仁保地区の取り組みから自治の再生への道筋を展望する

以上のように、近代化は農山村における地域経営を担ってきた「人」や「ムラ」を「機能」として分解し、各々の自律—すなわち自治を奪ってきた。そしていま、リバタリアン的な思想が地方分権改革や「地方

創生」と結びつき、農山村の自治をさらに奪い去ろうとしている。

奪い去られた自治を再生するために、我々は何ができるのか。本稿ではそのヒントとして、山口県山口市仁保地区のケースを紹介したい<sup>2</sup>。

### 1) 活動の経緯

山口県山口市仁保地区は、山口市の北東部に開ける農村地帯であり、1889年の町村制施行から1955年までは仁保村という一村を構成していた。面積は約70平方キロ。2014年末現在で人口は約3000人余を数える。

仁保地区の地域づくり活動は、高度経済成長や近代化に対する疑問からスタートした。高度経済成長が進むにつれて、高い賃金を求めて人々は沿岸部のコンビナート地帯に流出していくのはなぜか。行政が農村の近代化を進める一方で、農業の選択的拡大から取り残された農家は地区外に流出していくのはなぜか。

高度経済成長や近代化が進むほど地域の人口が減っていく状況に疑問と同時に危機感を覚えた住民たちは1969年に仁保地域開発協議会を設置し、地元の山口大学の協力を得ながら仁保地区にふさわしい地域経営のあり方を探った。

その成果として1971年にとりまとめられた「地域開発の基本計画」では、「近代的いなか社会の創造」という基本理念が示された。住み良いむらづくりを進めるために、生活環境の近代化は必要である。しかしそれに伴って「人情豊かな古き良きいなか社会」を犠牲にしてはならないし、地域の生業を支える農業を疎かにしてはならない。「近代的いなか社会」という言葉にはこのような思いが込められている。

かくして仁保地区では、近代化の必要性和限界に向き合いながら、地域として折り合いをつけていく自律的な取り組みが始まった。

### 2) 活動の特徴

仁保地区の地域づくり活動の特徴の第1は、「自律性」の重視にある。



活動の大原則として、地区では「仁保のことは仁保で決めること」を掲げている。行政の言いなりにならず、地域としての自己決定権を守りぬくという強い意志をふまえたものであり、これを地区では「仁保モンロー主義」と称している。

ただし、行政の言いなりにならないことは、必ずしも行政に頼らないことを意味しない。むしろ地区には、行政と渡り合いながら行政のリソースを積極的に引き出そうとしてきた歴史がある。

たとえば道路整備を行政に要望する際には「仁保方式」と呼ばれる独特の手法をとってきた。「仁保方式」とは、道路整備を行政に要望する際にあらかじめ地元で用地取得について同意をとりつけておき、地権者の白紙委任状を添えて提出するものである。かつては集落が連帯保証して農協から資金を借り、代金を地権者に全額立替払した上で要望したケースもあった。こうした手法には議論もあろうが、行政のリソースは積極的に活用するが、その前に地域としてできることは可能な限りやり尽くすという地域の姿勢を示した行動と言える。

第2の特徴は、分化する機能を地域単位でつなぐ思想が埋め込まれていることである。

地区は「タテ割り行政に地域としてのヨコ糸を通すこと」を活動方針の1つに掲げている。機能ごとに分化した行政のタテ割り構造に組み込まれるのではなく、逆に地域の側でタテ割り化した行政をつなごうという考えである。

仁保地域開発協議会は、コンセンサス形成の場のみならず地域内諸集団の結節（ヨコ糸を通す）組織として設置され、当時の仁保農協や仁保土地改良区、自治会など地域内のあらゆる組織が構成員として加わっている。

また、農業振興に際しては、全集落に設置された営農改善組合（営農組織）が集落（自治組織）と表裏一体となって取り組みを進めている。集落には、専業農家もいれば、兼業農家も非農家もいる。しかし、農業こそが地域の生業であるとの考え方にもとづき、農業は農家だけで取り組むという考えはとっていない。

第3の特徴は、地域全体で資源を分かち合う再

配分を所与としていることである。

地区では道路や農地など生活・生産インフラの整備に際して「条件の悪いところから」という原則をとっている。1967年、地区内の市道に初めて舗装の予算が計上されたとき、市は舗装区間の優勢順位の決定を地区に委ねた。激論の末、地区が最優先の工区として選択したのは、一番奥の最も条件の悪い集落を走る道路であった。この時から「不便なところから良くしていく」という方針が地区のテーマとなり、以降、圃場整備に際しても災害復旧に際しても、条件不利地域から優先的に進めていく方針がとられている。

また、1983年に市からスクールバスの運行経費の受益者負担を求められた際に、通常ならば実際にバスを利用する生徒の保護者が負担するところ、仁保地区では子供の有無に関わらず運行する集落の全世帯が負担するルールを定めた。スクールバスは、それを利用する世帯だけのものではなく、地域全体のものであるという考え方による。

このように仁保地区の取り組みは、「自立」ではなく「自律」を志向し、近代化によって分化した機能を地域のレベルで再統合し、さらに地域全体で資源を分かち合う再配分を所与とした取り組みであり、そこで実現されているのは、まごうかたなき「自律」であり「自治」の再構築であると言える。

## 新たな広域的地域マネジメント組織の可能性

最後に、仁保地区のケースは、地域の自律一すなわち自治を再構築する主体のあり方について新たな可能性を示唆していることを指摘しておきたい。

既に述べたように、かつて地域経営の主体を担っていた市町村や協同組合は統合再編により地域から撤退した。かといって、合併をご破算にして市町村や協同組合の体制を元に戻すことは難しい。

それに代えて仁保地区では、昭和合併前の旧村という住民の共属意識や帰属意識を確保しやすい地域単位<sup>3</sup>に新たな広域的地域マネジメント組織（仁保地域開発協議会）を設立した。新たに設立

された広域的地域マネジメント組織は、第1に地域内の合意を図り地域としての意思決定をとりまとめる役割を、第2に地域内諸組織を接続し内部調整を図る役割を、第3に市行政など地域外と掛け合いながら地域に必要な資源を獲得し地域内に配分していく役割を果たし、地域の自治を担う組織として根付いている<sup>4</sup>。

日本全体の人口が減少局面を迎えているなか、農山漁村の人口減少を食い止めることはきわめて困難である。しかし地域の力は人口だけで決まるものではなく、地域内および地域外とのネットワークの濃密さや強固さにも左右されるものである。

その意味で、仁保地区のように、新たな広域的な地域マネジメントをベースに近代化やリバタリアンの改革によって失われた自治を地域に再構築する取り組みは、疲弊する農山村の取り得る新たな一手として期待されるのではないだろうか。■

#### 《注》

- 1 農地だけでなく山林もまた「林業モノカルチャー化」した。「モノカルチャー化」した林業は山村経済の木材価格への依存をもたらした。木材価格が高騰していた折には山村は繁栄を極めたが、木材価格の低迷がしている昨今では往時の繁栄は見る影もない。
- 2 仁保地区の取り組みについては、(小田切・田村 2013:49-58)も参照のこと。
- 3 仁保地区では昭和合併前の旧村が手がかりとなったが、他にも学校区など、それぞれの地域には、住民の共属意識や帰属意識を確保しやすい単位があるだろう。
- 4 旧村あるいは学校区単位などを単位に新たな広域的な地域マネジメント組織を設置する動きは、平成の合併後、広く普及を見せつつある。全国的な動向については(坂本・筒井・小林 2013)を参照されたい。

#### 《参考文献》

- 小田切徳美・藤山浩編著(2013)『地域再生のフロンティア』農文協(小田切徳美・田村尚志「第2章 新しいコミュニティづくり」)。
- 坂本誠・小林元・筒井一伸(2013)「全市区町村アンケートによる地域運営組織の設置・運営状況に関する全国的傾向の把握」JC総研REPORT vol.27,28-33
- 坂本誠(2014)「人口減少対策を考える一真の「田園回帰」時代を実現するためにできること」、JC総研REPORT vol.32, 2-12



# 「新しい東北」のゆくえ

## —膨張する都市、疲弊する地方—

佐藤 滋

東北学院大学経済学部准教授

### 「選択と集中」からの転換か？

2015年4月に行われる統一地方選挙を前に、「地方創生」の行方がにわかに注目を集めている。地方にいて、アベノミクスの効果が見えないとは良く聞かれる声ではあるが、安倍晋三首相もこの選挙を正念場と捉えているのであろう。「故郷（ふるさと）を消滅させてはならない」と意気込みを見せ、昨年9月29日に招集された臨時国会を「地方創生国会」として位置づけてみせた<sup>1</sup>。12月末には「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（以下、総合戦略）が閣議決定されており、ローカル・アベノミクスの実践に向けていよいよ本格的に動き出し始めたところだといえよう。総合戦略は2015年度中の「地方版」総合戦略の策定を経て2016年度から本格始動する予定であるが、2014年度補正予算と2015年度当初予算案にはすでに、緊急的取り組みとして地方創生関連の交付金が先行して盛り込まれている。

さて、言うまでもないことだが、地方創生論の呼び水となったのは、自治体消滅可能性リストを提示

した日本創生会議の報告書である（人羅 2014）。この報告書をまとめた増田寛也氏と樋口美雄氏は、まち・ひと・しごと創生本部の委員を務めている。ただし、こうした人的なつながりをひとまず置けば、一見すると、日本創生会議とまち・ひと・しごと創生本部の見解の懸隔は大きいようにもみえる。日本創生会議は、東京圏の一人勝ちによる「極点社会」を回避する道として、地方から大都市圏への人口流出を食い止める「ダム」となる地方中枢拠点都市に企業や行政機能などを集積させ、限られた資源を効率的に利用することを提言していた。財政制約のためにかつての全総のときのように「均衡ある国土の発展」を望めない以上、「選択と集中」という考え方を徹底し、地域の拠点となる都市に投資と施策を集中する必要があるとの理由からである（日本創生会議 2014:5）。

それではこれを受けた政府の方はどうかというと、「まち・ひと・しごと創生法」の基本理念の中に「選択と集中」という文言を盛り込まなかったことから分かるように、一時期は日本創生会議の路線と距離をとろうとしていた。「選択と集中」によって地方の中枢拠点都市ばかりが優遇され、中山間地域や離島などの条件不利地域が切り捨てられるという懸念を払拭したいからなのだろう。実際に、2014年10月14日の衆議院本会議でまち・ひと・しごと創生法案を巡って行われた質疑応答において地方創生担当大臣の石破茂は、「選択と集中路線を基本理念とするものではありません」とこの路線を明確に否定し

#### さとう しげる

横浜国立大学大学院国際社会科学科博士課程後期修了。博士（経済学）。2012年より現職。専門は、財政学。著書に『租税抵抗の財政学』（共著、岩波書店、2014年）など。

ているのである。

## 新型交付税による自治体間競争の促進

ただし一方で、石破茂は2014年11月5日の地方創生に関する特別委員会において、「すべての集落、全ての自治体に、同じように、今までと同じような資源配分ができるかという、かなり難しい部分がある」「これから先、資源を配分するときに、そういうところ(=条件不利地域。筆者注)を見捨てるのかそういうことではないが、ダム機能というものを維持しなければ人口の流出がとまりません。そのことは認識をする必要がある」とも述べ、「選択と集中」路線に対して極めて曖昧な態度を取っていた。昨年段階では見解を一本化できていなかったのだろう。

しかし、最近になって、地方創生のために創設した新型交付金によって、結局は「選択と集中」路線を強化する構想が明らかにされた。総合戦略には、「地方移住の推進」「企業の地方拠点強化」「農林水産業の成長産業化」「地方大学活性化」など各項目について「重要業績評価指標 key performance indicator, KPI」を設定し、これを活用することが盛り込まれているが(まち・ひと・しごと創生本部 2014)、この指標からみて優れた自治体に新型交付金を重点的に配分するという方針が示されたのである(2015年1月15日付朝刊『河北新報』)。要は、新型交付金を自治体間競争のために利用しようというわけである。

このことは、2015年1月14日に閣議決定された当初予算案において、新型交付金を7225億円計上する代わりに、本体の地方交付税交付金を6067億円減少させたことから推察できるであろう。新型交付金が、国が設定する業績評価によって自治体を誘引付けし、競争に追い込もうとするものである以上、「交付税の補助金化」が進展しているものとみて差し支えない。自治体が利用できるマクロの財源総額が減少していることを念頭に置けば、自治体間格差は今後拡大していくことが予想されよう。こうした事態が、地方分権と逆行するものであることは言うまでもない。

## 地方創生による「地方の東京化」

さて、仮に政府の地方創生策が奏功し、地域の中核都市がダム機能を果たすことができたとして、まち・ひと・しごと創生法が謳うように、「個性豊かで魅力ある地域社会」を作れるのかという、その保証はどこにもない。東北を例にとり、この問題について考えてみよう。

日本創生会議の報告書では、消滅可能性都市として指定された市町村数は東北において極めて多く、青森35、岩手27、秋田24、山形28、宮城23と、合計137にも上っていた。東北地方は政府によって歴史的に、鉱山資源や食糧供給のほか、労働力供給の場としても位置づけられてきたが(岩本 2009: 59)、人口の社会減に加えて自然減が近年進行し、自治体消滅の可能性が他地域よりも深刻化することになったのである。東日本大震災後の東北をどのように構想していくのかという課題もあり、地方創生による地域再編・自治体再編の波は、東北の地に極めて重要な影響を及ぼすものとみてよいであろう。

先ほど述べたように、政府の地方創生策において重要な位置づけを占めるのが、地方中核拠点都市であった。これは、人口20万人以上かつ昼夜間人口比率が1以上の都市のうち、①圏域内の多様な資源・企業・人材をもとに圏域全体の経済成長を牽引する、②医療や広域的な公共交通網の構築・維持など高次の都市機能を集積し、都市圏域全体に対する高度で専門的なサービスを提供する、③障害者福祉や子育て支援など圏域全体の生活関連機能サービスの提供を担う都市を指す。東北では、青森市、八戸市、秋田市、盛岡市、山形市、福島市、郡山市、いわき市、仙台市がこれに該当する。

これらのなかから、東北最大の都市である仙台市を取り上げ、地方創生策の帰趨を考えると、以下のような事態が考えられる。重要な点は、仙台市が全国で最も支店経済化が進んだ都市だということにある。支店経済都市とは周知の通り、主として東京・大阪に本社を置く企業の支店が進出し、これが集積することによって成長を遂げた都市のこ

表1 宮城県の復旧・復興事業費総額見込み

＜集中復興期間＞						
	H23	H24	H25	H26	H27	
県総事業費 (A)	8,704	10,691	14,908	10,417	10,883	
市町村総事業費 (B)	5,430	5,648	7,618	8,878	7,941	
県・市町村との重複分 (C)	2,881	4,733	6,101	3,543	4,105	
宮城県内総事業費合計 (A+B-C)	11,253	11,606	16,425	15,752	14,719	

＜集中復興期間後＞						
	H28	H29	H30	H31	H32	合計
県総事業費 (A)	5,482	3,997	3,531	3,383	3,088	75,084
市町村総事業費 (B)	3,560	2,209	870	449	733	43,336
県・市町村との重複分 (C)	816	774	359	348	149	23,809
宮城県内総事業費合計 (A+B-C)	8,226	5,432	4,042	3,484	3,672	94,611

(出典) 宮城県震災復興企画部「宮城県の復旧・復興事業費総額見込みについて」より作成。

とに他ならない。支店経済都市の典型としてはしばしば札幌・仙台・広島・福岡の四都市が挙げられるが、2012年時点で、東京を本所とする支店従業員の比率は仙台では48%とほぼ半数を占めるに至っている(松原2014:75)。このように、仙台の「豊かさ」は県外資本の集積の結果の表れであるが、東京に依存した非自立的な産業構造はこれまでも繰り返し問題視されてきたところである。仙台が東京の「管理の場に偏倚した都市」であることから(吉田1972:42)、東京の動向に著しい影響を受けてしまうためである。

もちろん、支店経済化の進展も、全体として経済成長が進展するなかにおいては、とりたてて問題とはならなかった。しかし、経済のグローバル化や情報化の進展によって企業統合や海外直接投資が増大するなかで、東京に本社を置く企業は積極的に企業組織の再編を進めていき、各地で支店縮小が進んでいった(日野2007)。仙台が大きな影響を被ったことは言うまでもない。日本の場合、行財政の側面において中央集権的な構造を有している点はずっと指摘される場所であるが、これは都市間の経済的なつながりについても当てはまる。仙台ほどまで行かなくとも、地方の中核都市は大なり小なり同様の構造を有しているものと考えられる。「選択と集中」論に基づいて地方創生を進展させることで、「個性豊かで魅力ある地域社会」が作られるどころか、かえって「地方の東京化」とでも呼べる事態を現

出させてしまうことになるのである。

地方の東京依存度を強めていくことは、レジリエンスの観点から見て好ましくない。近年の研究によれば、単一(か少数)の要素にのみ依存した同質なシステムが相互に「接続過剰」な状態にあるとき、その仕組みが極めて脆弱なものになることが分かっている(ゾッリ2013:56)。一方、レジリエントなシステムには、必ず多様性が内に宿されている。東京を頂点とした階層的な都市間関係の下にある地方都市の実状を理解しないまま地方中核拠点都市に地域の機能を集約していけば、日本全体を危機に対して脆弱なものへと変質させてしまうことになるのである。また、レジリエントなシステムは、深い信頼に根ざした人間関係によって支えられている(同上:21)。人々が相互に共同する場である生活圏を、「選択と集中」という論理のもと新たに構築される行政圏によって破壊しようとするれば、これに逆行することになる<sup>2)</sup>。

## 被災都市の不安

以上では、地方中核拠点都市が機能するものと想定していたが、現実問題として、東北の各地方都市がそうした役割を引き受けていくことは極めて困難だと思われる。それは先述のとおり、地方交付税本体が大きく減らされている以上、新型交付金の額

表2 建設総合統計の推移(単位:億円)

(単位:億円)

		北海道	東北	関東	北陸	中部	近畿	中国	四国	九州 (沖縄含)
年度	平成12年度計	38,673	60,214	207,795	39,027	82,663	94,054	39,967	24,730	76,435
	平成13年度計	40,853	56,959	198,114	37,211	76,836	82,288	39,135	22,287	71,171
	平成14年度計	35,183	50,960	190,989	34,837	75,924	79,188	36,972	20,281	66,418
	平成15年度計	32,848	46,638	180,279	30,363	73,749	75,109	35,294	18,193	60,958
	平成16年度計	27,388	40,852	181,511	29,936	68,984	75,180	33,615	17,013	54,851
	平成17年度計	31,213	41,020	183,600	32,334	66,687	75,021	32,680	16,966	56,560
	平成18年度計	26,524	41,795	185,884	28,827	69,919	71,730	31,936	16,182	56,036
	平成19年度計	22,851	38,135	174,179	28,095	67,644	70,243	31,084	14,515	53,767
	平成20年度計	23,668	35,430	171,184	28,068	67,347	71,973	29,388	12,810	51,881
	平成21年度計	23,648	35,514	156,967	27,448	58,603	60,258	26,703	12,697	48,756
	平成22年度計	20,489	32,423	159,992	24,774	53,765	56,317	22,988	12,043	46,518
	平成23年度計	22,400	36,118	149,221	22,786	53,087	53,136	23,137	12,551	43,170
	平成24年度計	24,567	51,114	151,094	24,329	51,178	55,496	22,984	12,513	45,802
平成25年度計	29,479	59,989	166,281	29,444	57,350	62,002	27,031	14,152	56,727	

(出典)国土交通省「建設総合統計(地域別)平成26年10月分」より作成。

が微々たるものにすぎないということもあるが、東北の諸都市が被災都市としての固有の性格を有しているということも関係している。

2014年7月に、東日本大震災で被災した青森、岩手、宮城、福島の東北4県が共同し、2015年度までとなっている集中復興期間を延長するよう政府に要望したことがあった(2014年7月11日付朝刊『河北新報』)。周知のとおり、政府は発災から5年間を集中復興期間として位置付け、総額約25兆円の子算を確保しているが、2016年度以降の被災自治体に対する財政措置の在り方を明らかにしてはいない。しかし現実には、集中復興期間のみで復興が済むわけではもちろんない。

表1は、例として、宮城県内における復旧・復興事業費総額の見込みを10年間に渡って示したものである。集中復興期間が過ぎたあとも防災集団移転促進事業や市街地復興土地地区画整理事業などによって、さらに2.5兆円ほどかかる見通しである。宮城県の標準財政規模が5000億円弱であることを考えれば、これがいかに巨大なものかはすぐに分かるであろう。村井嘉浩宮城県知事が、「予算が付かないと県財政は破綻しかねない」と述べたのは(2014年3月9日付朝刊『河北新報』)、被災自治体固有のこうした事情があるためである。

宮城県の、被災地内陸部の自動車・電子部品関係のサプライチェーン関連工場や高速道路網など

のインフラ復旧優先、漁業権を民間に解放する水産業復興特区の導入、仙台空港民営化推進などといった復興路線はしばしば惨事便乗型の復興政策として批判されるところであるが(岡田2013)、実のところ、政府が集中復興期間を設定し、それ以後の計画について曖昧な態度をとっていることにより、こうした路線追求が後押しされている側面がある。実際に、村井知事は、2014年11月に「これからは単に『被災者が困っている』という感情論では、国は予算を出さない」として「富県戦略」推進のための具体策を次々と示していく必要があることを述べている(2014年11月19日付朝刊『河北新報』)。「経済基盤を築き、その富の循環で福祉や教育などを充実させる」という「富県戦略」は就任当初から村井知事が主張しているもので、このために生じる仙台一極集中も特に否定していない。地方中枢拠点都市の役割を十分に果たせるだけの余裕が被災自治体にあるとは思えない。真意はどうあれ、政府の復興計画に対する曖昧な態度が、周辺部切捨てへと被災自治体を追い込んでいるのである。

## 進展する東京傾斜

最後に、政府が地方創生策を裏切るような、東京一極集中を加速させる施策を行っていることについても一言述べておきたい。政府は2013年に国家戦

略特区法による国家戦略特別区域の指定を行っているが、これによって東京都心部の大規模再開発を行おうとしている。こうした施策について安倍首相は2014年10月31日の地方創生に関する特別委員会において、「東京という大都市には世界の中の東京という位置づけがあって、その中で、東京に世界から人々が集まってくる、あるいは東京からアジアにというゲートウェーの役割も果たしているわけでごさいます。そうした機能を生かしていくことは、日本全体にも結果的に裨益していくというふうに考えているわけであります」と述べ、トリクルダウン論を展開してみせた。表2は公共投資・民間投資を合わせた全建設投資の地域別配分をみたものであるが、関東圏に建設投資が集中していることは一目瞭然である<sup>3</sup>。政府の国家戦略特区構想は、これをさらに後押ししようとしているものに他ならない。

こうしてみると、結局は、東京からのトリクルダウンの浸透を円滑にするために行われる「地方の東京化」こそが、ローカル・アベノミクスの本旨であるようにも思えてくる。紙幅の関係でこれ以上分析を展開することはできないが、災後に望まれる「新しい東北」(復興庁2014)がこのような姿であって本当に良いのであろうか。富県戦略に代表される創造的復興の裏側で、被災者はいまだに厳しい状況に立たされている(渡辺・佐藤2014)。地方創生は、地域の再編を、地方に過剰な自己責任を押し付け、自立を強制することで達成しようというものである。歴史的に形成された中央と東北との関係を見据えつつも、未来に向けた一步を自ら歩み出すために、人々の生活を真に豊かにする共生圏がどういうものであるべきか、真剣に考えていく必要がある。■

#### 《注》

- 1 2014年9月29日に行われた総理大臣所信表明演説での発言。
- 2 人々の共同性を無視した自治体合併は、被災を甚大なものとした(室崎・幸田編2013)。諸富徹京都大学教授によれば、社会関係資本への投資こそが最大の地域再生戦略だという(諸富2010)。
- 3 門野2009では、行政投資実績統計を用いて、地方圏よりも大都市圏に対して公共投資の配分が優遇されている実態を明らかにしている。

#### 《参考文献》

- アンドリュウ・ゾッリ(2013)『レジリエンス 復活力—あらゆるシステムの破綻と回復を分けるものは何か』ダイヤモンド社。
- 岩本由輝(2009)『増補版 東北開発120年』刀水書房。
- 岡田知弘(2013)「災害と開発からみた東北史」、大門正克・岡田知弘・河西英通・川内淳史・高岡裕之編『「生存」の東北史 歴史から問う3・11』大月書店。
- 門野圭司(2009)『公共投資改革の研究—プライベートセッションと公民パートナーシップ』有斐閣。
- 佐藤 滋(2014)「『都市消滅前提』の地方制度改革をただす」『エコノミスト』第92巻第38号、48～49頁。
- 日本創生会議人口減少問題検討分科会(2014)『ストップ少子化・地方元気戦略』。
- 人羅 格(2014)「『地方創生』の背景と論点」『全国知事会 研究レポート』。
- 日野正輝(2007)「日本における支店集積による都市成長の限界と今後の方向性」、長谷川典夫先生喜寿記念事業実行委員会編『地域のシステムと都市のシステム』古今書院、197～215頁。
- 復興庁(2014)『「新しい東北」の創造に向けて(提言)』。
- まち・ひと・しごと創生本部(2014)『まち・ひと・しごと創生総合戦略』。
- 松原 宏(2014)『地域経済論入門』古今書房。
- 室崎益輝・幸田雅治編(2013)『市町村合併による防災力空洞化—東日本大震災で露呈した弊害』ミネルヴァ書房。
- 諸富 徹(2010)『地域再生の新戦略』中央公論社。
- 吉田 宏(1972)「広域中心都市論序説—仙台市を例として」『地学雑誌』第81巻第4号、223～241頁。
- 渡辺寛人・佐藤 滋(2014)「〈被災〉の現状が突きつける社会保障制度の限界：仙台市における生活実態調査から」『世界』第858号、216～224頁。

# 暮らしたい場所で暮らし続ける自由を守る

—新自由主義における「自由」の実相—

中島 康晴

NPO法人地域の絆 代表理事

## 暮らしたい場所で暮らし続ける自由を 阻害するもの

財務省の6%削減提言（2014年10月8日）を受けて、政府は介護報酬を2.27%削減する方針を固めた。その詳細を見る限り、報酬を下げる代わりに、人員配置の兼務容認や、利用者定員の拡張等の規制緩和と効率化を認める内容となっている。このことは総じて、介護保険事業者の財政状態の悪化と運営上の煩雑さを招き、介護サービスの質の低下に帰結するであろう。現政権の社会保障に対する視座が、新自由主義の系譜に則ったものであることは言うまでもあるまい。そして、当然のことながら、新自由主義が、社会福祉サービスやクライアントの暮らしの質を貶めるものであることも然りである<sup>1</sup>。

しかし、この趨勢にあって、社会福祉実践家として改めて疑問に思うことがある。それは、新自由主義の進捗した現下の社会では、むしろ人々の自由が顕著に制限された状況にあるのではないか、とい

う問題である。なぜならば、私たちがクライアントと称する人々の自由が、この時勢に反比例して寡奪され続けているからである。限られた紙幅の中ではあるが、以下簡潔に幾つかの例を示しておく。

厚労省の調査によれば、多くの人々は、要介護高齢者となっても住み慣れた場所での暮らしを望んでいることが分かる。しかも、施設への入所を希望したとしても、その理由を問えば、「家族に迷惑をかけたくないから」という回答が多くを占めているのが現状だ<sup>2</sup>。またこれら介護保険サービスを利用する為に必要な要介護（要支援）認定の申請や、介護保険事業者との利用契約の締結、居宅サービス計画（支援計画）に対する同意もクライアント自らが行うことは稀であり、その家族（「要介護《要支援》認定の申請」の場合は専門職）が代行を担っているのが専らである。また、これら家族の決定に多大な影響を与えているのはクライアント本人の意思ではなく、その本人の支援に携わっている医療・福祉専門職の意向であることも一般的だ。

このような過程を経て定められたクライアントの自己決定は、決して本人の自由意志に基づいたものとはいえず、むしろ、周囲からの「強制された自己決定」であると言える。それが意図的であるのか如何にかかわらず、本人の意思を度外視し、周囲の都合を優先化した似非自己決定が蔓延しているのである。

また、個人の尊厳保障を目的に入所施設の個室化を推進してきた厚労省も、低所得者に対する負担軽減と財政難を理由に、これに逆行すべく相部

### なかしま やすはる

東北大学大学院教育学研究科（博士課程）在学。保健福祉学修士。専門分野はソーシャルワーク・地域福祉・高齢者福祉。高齢者施設の管理者を経て現職。現在、公益社団法人広島県社会福祉士会会長・広島県認知症介護指導者。著書に『よくわかる地域包括ケアの理論と実践—社会資源活用術』（日本医療企画、2014年）など。



屋容認へと態度の変節が見受けられる。「相部屋」の方が入所者の孤立化が防げて良いとの意見も見られるが、問題なのは、「個室」か「相部屋」かの選択にかかる自己決定が所得や待機状況に応じて制限されていることにある。その何れを選択するにせよ、低所得者にとって、また、多くの待機者にとっても自由な選択ができていないことに問題がある。

特別養護老人ホームの待機者数は全国に52万人を超えと言われており、その受け皿として、厚労省と国交省の共管となるサービス付き高齢者向け住宅（以下サ高住という）に期待が寄せられている。しかし、全国のこれらサ高住の平均利用料金は、月額約18万円（介護サービス及びその他の費用を含む）と一般の高齢者が自らの年金で対応できる範疇にはない<sup>3・4</sup>。国民年金の平均は月額約5万5千円、厚生年金では約15万1千円であるから、多くの人々は年金を全てこれにつぎ込んでもサ高住に入居が出来ないのが現状だ<sup>5</sup>。以上のことは当の介護サービスのみならず、我が国の住宅保障の脆弱さをも示している。

この様に、社会保障が等閑になればなるほど、人々の自由は却ってそれに反比例するかのようになり毀損されていく。新自由主義の「自由」は、全ての人間の自由を認めていないという意味において、末節的・皮相的なものでしかない。そして、今一つ、確認しておかなければならないことがある。それは、仮に社会保障の充実を図りこぞすれば、これらの人々の自己決定や自由への困難は解消するのだろうかという問題である。残念ながら、「最低生活の経済的保障を目的とする社会保障制度」<sup>6</sup>の充足のみをもって、人々の自己決定と自由が保障されるものではないと私は考えている。幾つかの事象を用いて更に掘り下げてみたい。

例えば、全国の大学の学食では、テーブルの中央に視線を遮るための仕切り板が立っている「ぼち席」（1人用席）が増えているという<sup>7</sup>。「おひとり様」に焦点化した席の配列を採っているようだ。この「おひとり様」という言葉自体もつい最近に創られたものだが、隣人との挨拶や団欒を避けるかのように、人々は他者との関わりを忌避している様に思え

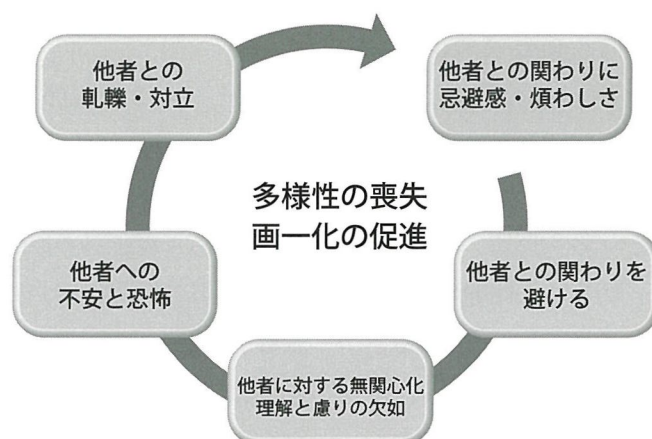
てならない。そして、この他者への忌避感、無理解と無関心化を促進させている。全国津々浦々で発生している孤独死や虐待死、そして自殺は、いわゆる無縁社会の在り方がその根底にあると言われて

いる。しかし、人々の関係における退廃は無縁化で留まることは無い。無縁化が進めば、他者に対する不安や恐怖が醸成されていく。障がいのある人にどの様に接していいのかわからない、認知症のある人は、周囲に迷惑をかけるので施設に入った方が本人も幸せだ、といった意識などがこれに該当する。恐怖には、人間の暮らしに不可欠とされている「正常な恐怖」と、非現実的な想像上のものでしかない「異常な恐怖」があると言われていたが、これらの恐怖は人間が克服すべき「異常な恐怖」であると断じることができる<sup>8</sup>。なぜならば、他者との接点を持たない状況下で生まれ出た「恐怖」は、何ら根拠のない、私たちの想像が創出したものに過ぎないと言えるからだ。

加えて、人々の信頼関係は更に悪化を来す。不安や恐怖の先には、人々の軋轢と対立が待ち受けているのだ。認知症という社会問題は、かなり一般化されて捉えられているが、未だに、認知症のある人の施設を開設する際に地域住民から反対運動がおこることがある。刑余者を支援する更生保護施設等や、精神障がい者の入所系施設ではとりわけこの傾向が強く見られる。人々は、自らの接点の機会の少ない対象ほど、より排除する傾向にある。

そして、如上の対立や軋轢に巻き込まれることを避けるかのように、人々は更に他者との関わりを忌避するようになっていく。私たちの社会は斯くの如く、信頼関係の希薄化を加速的に進捗させていく負の循環の中にある（図）。この様に人々の信頼関係の低減した社会においても、多くの自己決定や自由を担保することが困難となる。当然、この循環は、個別性に軸足を置いた多様性を容認する社会ではなく、価値観の画一化した社会へと連なっていく。前段で叙述した社会保障の減退が人々の自由を蔑ろにしていることと併せて、人々の他者に対する理解や慮りの稀釈が私たちの自由を狭めている

信頼関係と多様性喪失の負の循環



と言えるのだ。

言わずもがな、新自由主義における経済格差の深化と社会保障の低下が、人々の信頼関係やその意識に多大な影響を与えていることは十二分に認められている事実である。だからと言って、社会保障を充足させることだけをもって、後段の問題が消失されるわけではない。人々の自由を尊重し、その自己決定と主体性を担保するためには、全ての人々を生活主体者として支援していく本来の社会福祉実践の目的を貫徹する必要があるからだ<sup>9</sup>。社会保障をいくら拡充しても、このような人間の、社会の認識を変えられなければ私たちは真の自由を獲得できない。この行政にも果たせない役割を担い、人々の尊厳保障を果たすことこそが私たち社会福祉実践家の使命であると言える。以下、私たち「地域の絆」の実践を示しながら、その方法論に迫ってみたい。

### 暮らし方の自由を守るための実践

まず、人間の社会認識を変える実践の糸口を、私たちは人々の体験の在り方に求めた。社会教育分野では、人々の直接的な体験や経験がその意識変化に多大な影響を与えると捉えられている<sup>10</sup>。ここでは、これらの過程を「体験的学習」と称することにする。私たちは、人々の直接的な対話や関わりと

いった体験が生まれやすい地域社会の土壌に着眼し、地域の中で、障がいのある人とない人であったり、子どもと高齢者、介護に携わる者とそうで無い者といった多様な人々同士の関わりを場を数多創出するよう努めてきた。これらの取り組みを通じて、多様な他者に対する理解と慮りを地域住民に促進する事を意図しているのである。

具体的な事実に基づいて説明する。ここでは、在宅支援を行っている介護保険事業所（小規模多機能型居宅介護）における実践を取り上げる<sup>11</sup>。認知症で一人暮らしのA氏（90代・女性・要介護3）の「自宅で暮らしたい」という思いを実現するために、私たちの法人職員は、A氏の在宅での暮らしに対する理解と支援を促すため、地域住民・警察・タクシー会社・ホームセンター等に働きかけを行った。

地域住民は当初、A氏の一人暮らしに懐疑的であり、関心というよりはむしろ不安を寄せていた。そこで職員は、地域住民に直接協力を要請するべく戸別訪問を開始する。半年に3回の訪問を通して、A氏の認知症の状態やそれに起因する行動について説明の上理解を求めた。また、A氏自身が在宅での暮らしを強く望んでいることを代弁した。実は、この戸別訪問では、職員は意図してA氏本人と行動を共にしている。理由は大きく二つある。一つは、クライアントの問題は、クライアントが主体的に

それを解決することが、社会福祉援助の本質であるので、A氏が直接協力依頼をすることはその範疇にあること。二つ目に、地域住民とA氏との対話と関わりを設けることで、認知症やA氏についての理解を促す体験的学習を意識していた。

また、戸別訪問という形式化・構造化された改まった対話のみならず、A氏の支援のための毎日の訪問の際にも、挨拶や何気ない日常生活会話を継続した。私たちは、他者との信頼関係を構築するためには、平素からの些細な会話や関与の堆積が大切であると捉えている。これは、その事を考えた実践であると同時に、地域住民に対して、私たちの日頃の職務に触れてもらう、見てもらうという私たちの仕事に対する体験的学習を狙った実践であるとも言える。

以上のA氏と職員との関わりを通して、地域住民の不安は、A氏と認知症に対する理解と、職員の支援に対する信頼へと変遷していった。同時に、A氏のストレングス（現存能力や個性の強み）に着眼する態度を地域住民は形成し始め、A氏との間に過去不協和音が生じていたことなどの本音が引き出せるまでに私たちの信頼関係も進展した。更には、私たちの仕事に対して敬意を表する発言も見られるようになった。

実はこの事例で画期的な変化を遂げたのが警察官であった。初期の反応は、「徘徊」等の行動があるのであれば自宅での暮らしは難しいと、A氏の思いや私たちの支援の在り方に対して否定的な姿勢が見受けられた。その後、職員とA氏本人が何度か足を運んで協力を要請することで、否定的な反応は、携帯GPS商品の紹介などの助言が聞かれるまでに変容した。加えて、ある日、「徘徊」時に「保護」されたA氏を、その警察官は、こちらからの要請がなくとも自主的に事業所まで送迎してくれるようになった。如上の警察官の意識変容は、A氏本人が協力要請を行った時から顕著に見られた。そして、職員のA氏に対する支援の在り方を目の当たりにする中で、支援的な意識が漸次醸成されたものと分析している。

また、ある朝自宅へ迎えに行くとA氏は不在で、

その後、タクシーに乗って自宅に帰ってきた事があった。タクシーに乗る習慣のあることを確認した職員は、近隣にあるタクシー会社へ協力を要請した。その後、A氏がタクシーに乗った際、行き先に困るとタクシー会社から当事業所に連絡がもらえるようになった。

近隣のホームセンターとスーパーマーケットでは、認知症に関連するA氏の行動から過去に軋轢を起こし、A氏に対して「出入り禁止」の対応がとられていた。その事を知った職員は、その後、両店舗にA氏と共に事情を説明するため訪問する。「今後こちらのお店を利用させてもらい、A氏が困っていたり、お店に不安が生じることがあれば連絡を下さい」とA氏の買い物に対する理解と協力を依頼したのだ。それ以来、両店舗は「出入り禁止」を撤回し、職員付添いのもと、以前同様にA氏は買い物を楽しむことができるようになった。今では、店員の中には、「こんにちは」とA氏にあたたかい声を掛けてくれる人も現れている。

そして、A氏に対して嫌悪感を抱き、疎遠となっていたA氏の娘も、職員の働きかけと、地域住民等のA氏への関わりの変化に触れる中で、認知症に対する理解が得られるようになり、A氏に対する受容的な態度へとその行動の変容が見られるようになった。

これら成果に対する要因を列挙すると次のようになる。①職員が半年に3回（介護保険事業所の取組みとしてはこのような働きかけは極めて稀である）各関係者に足を運んで直接働きかけを行ったこと、②A氏自らも職員と共に関係者らに協力を直接要請したこと、③A氏の支援のための訪問の際、日常的な職員の支援の在り方を関係者に直接示し続けたこと、④社会資源を単に把握するのみならず、それを発掘・創出する変容の対象と捉え実践を重ねたこと、⑤これら関わりと対話という体験の堆積によって、地域住民と家族に対して、認知症に対する理解と、A氏に対する支援的な意識を醸成することができたものと考えられる。

加えて、これら実践の大前提として確認しておきたいことがある。それは、他機関の専門職や家族も

含め大多数の人たちが、A氏の在宅生活の継続は困難であるとの判断をくだしていた状況下にあっても、職員がA氏の思いを受容し、そして、それを諦めず代弁活動を展開し続けた事実にある。認知症高齢者の一人暮らしに対しては、「徘徊」や「火の不始末」「不衛生」等のリスクがその周囲によって認識されがちである。しかし、不衛生であっても、危険であっても、不便であっても、本人がそこで暮らし続けたいという思い、そして自由を、拒否し、妨げる権利は誰にも無いはずだ。本人の人生のあり方は本人が決める。これこそが、新自由主義者のもっとも強調する自己決定の本来のあり方であり、人々の尊厳を守る重要な要素となる。職員はこの当たり前の権利を守ろうと行動したに過ぎないのである。

当然、これらを実現する為には、社会保障の充足が必要であるし、その事に対する公的責任を政府は果たさなければならない。他方では、これに付加した形で、人々を生活主体者と捉え、その主体性を擁護するために地域社会に働きかける以上の様な活動が不可欠であることも理解できるだろう。

そして、A氏の暮らしと存在を地域に意図して「ひらき」、また私たちの実践を率先して「ひらいた」これらの地域住民との関わりが、地域社会に理解や協力をもたらしたのではないだろうか<sup>12</sup>。私たち「地域の絆」の基盤となる実践課題は、平素は直接的な接点を持たない人々同士を、関わりと対話という体験を通して繋いでいくことにある。しかしなかでも、重要視していることは、クライアントの暮らしと存在に直接的な関わりを持ってもらうことにより、地域住民に対して、障がいや生活困難の問題を身近なものとして捉えてもらい、延いては自らのこととして実感してもらえ意識醸成を促進することにある。本事例は、この方法論の有効性を示している。

## 新自由主義における「自由」の実相

「故郷で生きる権利を保障する」ためには、多様な人々の暮らしのあり方を社会が認めなければならない。そして、このことこそ、人間の尊厳保障における重要な役割があることに、人々が共通理解を

果たさなければならない。他者から見てたとえそれが、不便で不衛生で、そして、一定の危険を伴うものであったとしても、その人が希求する暮らし方を阻止する権利は誰にもない。

そして、これら全ての人々の自由が尊重される社会を構築する為に必要なことは、新自由主義路線を伸長させることではなく、社会保障の充実と真なる社会福祉実践とを共同歩調で展開していくことにあるといえる。社会福祉実践に関して言えば、ここで簡潔に、人々の権利擁護をなすためには次の3つの視点が重要であることを指摘しておく。①権利侵害から守る(予防する)、②自己決定を支援する、③①②を成しうる社会環境を整えるために社会変革を行う。このうち③の実践が極めて脆弱な部分にこそ、我が国における社会福祉実践の大きな仕事が残っている。社会福祉実践家としては、この仕事に生涯傾倒していきたいと思う。

巷間では、「消滅可能性都市」や「コンパクトシティ」論がもて囃されている。しかし、これら理論の根底からは、人々の暮らしの自由に対する畏敬の念が感じられない。重大な自傷他害の恐れが無い以上、ここで暮らし続けたいその人間の思いを否定する権利は誰にもない。どの場所で暮らし、何処で人生の最後を迎えるべきかを決めるのはその人自身である。この人間の尊厳にかかる大前提が、障がいの有無によって、所得の高低さに応じて、また政府の方針に依拠して、その自由が狭小させられることなどあってはならない。これら人々の自由を最終的に擁護するのは、新自由主義の名を借りた政府の責任放棄ではなく、社会保障と社会福祉実践の新たな関係の構築に向けた努力である。「消滅可能性都市」や「コンパクトシティ」論は、新自由主義と紙一重のきわどい議論であり、本質を見誤れば直ちに破綻するアイデアであることがいずれ証明されるだろう。

繰り返しをいとわずに確認をしておきたい。本来人々の自由を追求してきたはずの新自由主義が、実は、人々の自由を篡奪している事実。私たちは今こそ、この現実を凝視する必要がある。同じ社会を構成している私たちが、誰かの自由を収奪しておい

て、自らが自由を享受することなどありえないのだから。■

《注》

- 1 イアン＝ファーガスン著 石倉康次・市井吉興監訳 (2012年5月)『ソーシャルワークの復権 新自由主義への挑戦と社会正義の確立』クリエイツかもがわ
- 2 厚労省 社会保障審議会・介護給付費分科会第70回 資料 (2010年12月24日)「『介護保険制度に関する世論調査』について」PP.1-12
- 3 財団法人高齢者住宅財団 (2013年3月)「サービス付き高齢者向け住宅等の実態に関する調査研究」P.19・P.134
- 4 山田篤裕・田中慶子・大津唯 (2013年4月)「在宅介護にかかる総費用・時間の実態」『季刊家計経済研究』2013springNo.98,PP.12-24
- 5 厚生労働省年金局 (2013年12月)「平成24年度厚生年金保険・国民年金事業の概況」P.7・P.17
- 6 岡村重夫 (2008年5月)『社会福祉原論』「序にかえて」全国社会福祉協議会
- 7 (2014年7月11日)「天声人語『ぼっち』上等」『朝日新聞』
- 8 マーティン＝ルーサー＝キング著・蓮見博昭訳 (2006年10月)『汝の敵を愛せよ』新教出版社 PP.204-205
- 9 岡村重夫 (2008年5月)『社会福祉原論』「序にかえて」全国社会福祉協議会
- 10 高橋満 (2013年4月)『コミュニティワークの教育的実践 教育と福祉を結ぶ』東信堂 P.63
- 11 ややもすれば、クライアントの直接支援に終始してしまいがちな介護保険分野にあって、地域の社会資源へ積極的に関与していく本取り組みは、非常に稀有な営みであることを付言しておく。また、本文で用いる「社会資源」をここで次の様に定義しておく。「クライアントの外部にあって、クライアントの暮らしの支援に用いることができる一切のもの《ヒト・モノ・カネ・情報など》」。
- 12 本文では、「開く」と「拓く」の双方の意味を併せ持つという意で「ひらく」と表記する。

