

# 北陸の

新地方の時代

vol.10 2002.11

# 視座

今、新たな時代に向けて北陸が動きはじめる

特集

1

日本を変えるグローバル・パワー  
北陸からの発信

特集

2

地方分権の行方と北陸の課題

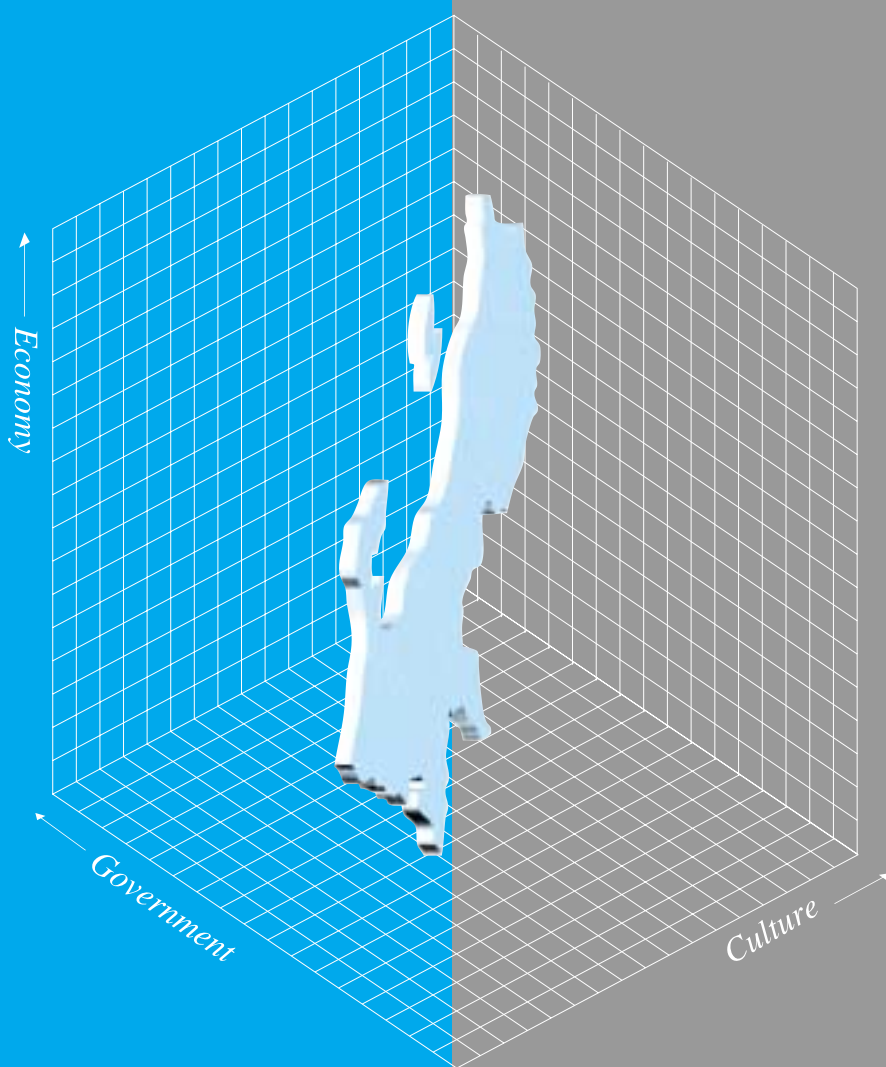
# 北陸が変わる、 地域が変わる。

『北陸の視座』が  
北陸の明日を変えていく。

今、日本社会のシステム、それ自体  
が大きな構造変革を求められている。

地域においても、新しいニーズに対  
応し、加えて、地域自らが新しい社会  
システムの再構築を心掛けなければな  
らない時代を迎えている。

それゆえに、「新・地方の時代」を迎  
えている今こそ、「地方」の視点と、  
「地方」の知恵が重要となってくる。



特集1 日本を変えるグローバル・パワー

【視座】川勝 平太 ————— 1  
【データクリップ1】————— 8

特集2 地方分権の行方と北陸の課題

【視座】岩崎 美紀子 ————— 16  
【データクリップ2】————— 24

地域指標 ————— 32



かわかつ へいた  
**川勝 平太**  
(国際日本文化研究  
センター教授)

1948年京都生まれ。早稲田大学政経学部卒、同大学院経済学研究科博士課程修了。オックスフォード大学学院Ph.D取得。早稲田大学政治経済学部教授を経て、1998年より現職。これからの日本のあり方として、モノと心のバランスがとれた、品格や徳のある国(日本)づくりを提唱。美しい自然景観と生活文化という、世界に誇りうる日本列島をさらに磨き高め、めざすべき国のかたちとして、「庭園の島」(ガーデンアイランズ)という考え方を示し大きな注目を集めている。

主な著書に『文明の海洋史観』(読売論壇賞)、『富国徳論』(アジア太平洋賞特別賞)など。近著に『世界経済は危機を乗り越えるか』『新しい日本のかたち』がある。「21世紀日本の構想」懇談会の中心メンバー、国土審議会委員なども務める。

#### 1 藩

江戸時代に将軍より1万石以上の領地を与えられていた大名の領地(所領)、あるいはその所領を支配する組織のこと。徳川幕府の統制策により、その数は変動しており、江戸時代初期には200足らずだったが、1701年には243、幕末(1865年)には266藩となっていた。

#### 2 パクス・トクガワーナ

「パクス」とは平和を意味するラテン語。かつて古代ローマの支配によって、地中海世界に平和がもたらされたことをさして「ローマの平和(パクス・ローマーナ)」と呼んだ。

# 21世紀日本の主役は国家ではない。 グローバルな視点と地域力(ローカル・パワー)を持つ 地域こそが美しい日本という新たな国づくりを先導していく。

「地域からなる日本」こそが、  
これからの新しい日本の姿だ

明治以降の近代日本の課題は、西洋列強に追いつき肩を並べること、すなわち「キャッチアップ」にあった。

江戸時代には、300諸侯ともいわれるように、それぞれの藩が<sup>1</sup>自立的な国として長所を生かしつつ、一方で足らざるを補い合いながら日本という国を形成してきた。藩という国々が集まって日本という国際連合を形づくっていたのである。藩の間で行われた交易は、国際貿易とも呼ぶべきものだった。こうしたしくみによって、徳川時代は260年間にわたり、「パクス・トクガワーナ」という平和の時代を築いた。

しかし西洋列強のアジアへの進出を背景として、日本は開国、そして明治政府の誕生と、国のしくみや方向を大きく転換することを余儀なくされた。それまでの自立した多数の藩を中心とする国のしくみでは、国力が分散していく形だから、一步間違えると欧米列強の植民地になりかねない。そこで日本は国力を一つに集中するという一方で、中央集権の一極集中の道を選択した。その結果、日本の国力は高まり、戦前にはイギリス、アメリカに次ぐ、第3の軍事大国に、そして戦後はアメリカに次ぐ第2の経済大国を実現した。

このように明治以降の130年間、日本の国づくりは欧米諸国のキャッチアップが目標だった。ところが、気がついてみるといつのまにかキャッチアップを達成してしまい、そして今度は逆に、アジア諸国から日本がキャッチアップされる立場へと変わっている。

日本は国力を一カ所に集中することで、欧米のキャッチアップに成功したが、キャッチアップされる側になってみると、一極集中や中央集権といった成功の原動力が、国の姿に大変なひずみをもたらしている。各地域の個性や潜在的な力が十分に発揮されておらず、多様で豊かであるべき地域が輝いていない。首都圏は輝いているものの、他の地域は輝きに乏しい。

これからの日本は「一極一軸」型から「多極多軸」型への構造へ、すなわち、それぞれの地域が持っている潜在力を自覚し、その力を活用する地域づくりを、地域ごとに進めることで日本の国力はあがる。その先には地域が単位になった日本「諸地域からなる日本」という将来像がある。この流れは今後一層加速する。

「諸地域からなる日本」という、新しい国の姿を念頭に置きながら、これからの北陸づくり、そして日本の国づくりを考える時期に来ているといえる。

## これからの国土づくりにおけるキーワードとしての 4つの国土軸と8つの地方整備局

平成10(1998)年に閣議決定された「21世紀の国土のグランドデザイン」は、地方の自立とそれに基づく美しい国土づくりを2つの柱として策定された20世紀最後の全国総合開発計画<sup>3</sup>である。

### 3 全国総合開発計画

昭和37(1962)年の全国総合開発計画以降5つの計画が策定され、それぞれの時代における国土づくり、国土計画の指針となってきた。

### 3 全国総合開発計画

年	名 称	キーワード等
1962(昭和37)	全国総合開発計画	拠点開発方式、新産業都市
1969(昭和44)	新全国総合開発計画	新交通・通信ネットワーク、大規模工業基地構想
1977(昭和52)	第三次全国総合開発計画(三全総)	定住圏構想、テクノポリス
1987(昭和62)	第四次全国総合開発計画(四全総)	多極分散型国土、交流ネットワーク構想
1998(平成10)	21世紀の国土のグランドデザイン	多軸型国土、参加と連携

ここでは、歴史と風土を生かしながら地域の再活性化を図ることによってしか日本の未来はないとした上で、新たに4つの国土軸を示し、それぞれの国土軸の性格ごとに個性ある地域づくりを進めていくことで、強靱で魅力ある日本の国土を形成していくという考え方を提唱している。

これまで国土計画では、東京から名古屋、大阪を経て福岡に至るいわゆる太平洋ベルト地帯が唯一の国土軸と位置づけられ、一軸集中型の国土づくりが進められてきた。それに代わって多軸型の国土構造、あるいは国土づくりが、これからの日本のグランドデザインとして示されたわけである。まさに大きな転換である。

注目すべきは、これからの日本のフロンティアは「西日本国土軸」以外の地域にあるという認識が示されていることである。かつてアジア大陸に対する日本の表玄関であった「日本海国土軸」、北海道と東北の森の豊かな地域を結ぶ「北東国土軸」、そして黒潮に洗われる沖縄、九州、四国、南紀の「新太平洋国土軸」の3つ、この3つの国土軸にこそ日本の将来がある。

従来の太平洋ベルト地帯、すなわち「西日本国土軸」は、様々な都市問題を抱える、リノベーションが不可欠な地域として、4つの国土軸の一つにすぎない。西日本国土軸(太平洋ベルト地帯)を含めて、日本は大きく4つほどの「地域力」を持った軸で構成されるという思想あるいはアイデアが明確に示されている。そして、この4つの国土軸を中心とした21世紀日本の国土づくりを推進する役割が期待されているのが、各ブロック地域において地域づくりを担う地方整備局である。

平成13(2001)年1月の省庁再編によって、道路、河川、空港、港湾など、

国土と交通を一体的かつ総合的にマネジメントする機関として誕生した国土交通省は、全国に8つの地方整備局を置いた。8つという数こそ、建設省時代の地方建設局と同じではあるが、その果たすべき役割や目標は大きく変化している。それまでは国の機関として、国力を上げること、国のパイ全体を上げることが目標であったものが、8つのそれぞれの地域の視点に立って、「地域力」を上げるために、道路・河川・港湾・空港を一体的に計画・整備していくという、新しい役割が期待されているのだ。

「地域から日本を変えていく」という、新しい国土づくりの考え方を実践していくのが、8つの地方整備局の役割なのである。

### 国と地方の変化の先に 見えてくる「道州制」

地方整備局には地域の政策や事業に関して既にかかなりの権限が委ねられている。そして、地域づくりに関する権限はますます本省（国）から整備局（地方）へと移行していく。そして、地方整備局では、担当の各地方をブロックと呼び、そこにおける地域づくりを通じて、国土全体をマネジメントするノウハウを学び、それをまた各地の地域づくりへとフィードバックするという、国土と地域づくりのマネジメントのサイクルが確立されていくことになる。

地方整備局が推進する地域づくりとは、県境を超えるブロック単位の観点からの地域づくりである。それを通じて蓄積やフィードバックされるのは、県境を超える地域づくりや事業のマネジメントに関するノウハウや情報だ。

一方で、県から市町村への権限委譲が進行し、さらに市町村合併や政令指定都市への動きが活発化する中で、自立した地域経営を志向したり、地域分権を推進する動きに拍車がかかっている。そうした中で県という単位の役割やあり方があらためて問われている。

元来、<sup>4</sup>県という行政区分は明治4（1871）年の「廃藩置県」によって生まれたもので、300前後の藩を、いささか乱暴に75県（当時）にまとめたものだ。その後一時は39県にまで減少するなど、明治期にはその数はかなり変動している。

#### 4 県

明治政府誕生後も、地方行政は藩体制が続いていたが、それを一気に府県制と転換していった。廃藩置県が行われた7月時点では、3府（東京、大阪、京都）302県だったものが、11月には3府72県に統合された。以降次のような変遷をたどっている。

#### 4 県

西 暦	年 号	都道府県数	
1871	明治4年	75	廃藩置県
72	5年	73	
79	12年	39	
80	13年	40	
81	14年	41	
82	15年	44	
87	20年	45	
88	21年	46	
1972	昭和47年	47	沖縄県復帰

今後、超長期（例えば100年といった単位）でみると、県の役割は小さくなっていくだろう。地方分権と市町村合併の進行によって、生活に根ざした行政サービスの単位は、県よりも市町村が中心となり、一方で社会的な基盤や社会資本整備は、地方整備局の担当するブロックという単位のもとで、県よりも広域的な計画や事業が行われることになる。

中央政府を小さくし、地域の主体性や自立を高めていく動きが進んでいくと、将来は現在のブロックが形を変えて、「州」という単位が日本の地方制度における新しい単位となっていく。すなわち、「廃県置州」による「道州制」や「連邦制」<sup>5</sup>という考え方だ。

#### 5 「道州制」や「連邦制」

中央集権的な国家体制を改め、9～10程度の地域（道州、邦）単位による自主的で自立的な地域経営を中心とした分権型の国家制度に関する構想。

「道州制」は中央政府から地方への権限移譲という型で、徐々に進行していくことが可能だが、「連邦制」は地方（邦）がまず独立した主権を持ち、その一部の機能を中央政府に委ねるといふ、現在とは全く逆の関係・構造となる。

「道州制」というと、夢物語のように感じるかもしれないが、それぞれのブロック圏の経済規模をみると、関東ブロックは180兆円の県民所得であり、フランス一国並みの経済力を有している。北海道と東北をあわせればカナダ並みの経済圏となる。北陸は、G7（先進7カ国）ほどではないにしても、ベルギーやスウェーデン、スイスに比肩しうる経済力を持っている。そして、それぞれのブロックは独自の文化や共通する価値観を持っている。

このように、経済と文化の両面において先進国に匹敵する力を持ったブロック地域を有する日本は、地方分権の推進によって、中央集権から分権国家、あるいは連邦国家へと進化していくと予想される。日本は十分に「道州制」による国家運営が可能な国なのである。

### 多様性に富んだ日本を形づくっていくために 地域が自らを学ぶ「地域学」の振興が重要

日本という国は南北に長く、その自然や気候・風土は多様であり、おのずと地域の個性も多様である。地域の個性や魅力は、道州制によってさらに磨かれ明確になる。それぞれの地域が個性を発揮することで、多様性に富んだ美しい日本を形づくり牽引する力となる。

例えば、中国、四国、九州は瀬戸内海を中心に「海の日本」を形づくる。同様に、日本最大の平野を持つ関東地域は「平野の日本」を、そして北海道・東北地域は豊かな森を中心とした「森の日本」をめざしうる。

日本アルプスが連なり、それを源流とする急流河川が流れる北陸地域は、長野や岐阜、山梨、静岡などの東海・中部地域を含めて、「山の日本」ともいふべきエリアを形成していくと考えられる。海、山、平野、森といった地域の魅力や個性が成長していく中で、地域力は大きくなり、同時に国力もそれに比例して大きくなっていくのだ。

これからの北陸の地域づくりを考えるときには、県境を超えるということ念頭に置き、北陸地域の一体感を形成しつつ、他の地域ブロック（例えば近畿や関東など）との協力・連携関係を考えていくという発想が必要となる。

さらには、グローバル化が進行する世界の中で、北陸が世界の国や地域と結びつき交流し、北陸の知恵や技術を提供して役立っていく、世界に貢献していくことも求められる。かつての北陸は、デ・レーケ<sup>6</sup>をはじめ欧米の知恵や技術を学ぶことで、常願寺川や立山の治水・治水、河川や港の改修を進め安全・安

#### 6 デ・レーケ

オランダの土木技術者で、明治政府が招いた御雇外国人の一人。

日本全国の治水・治山事業や港湾の測量や改修計画にとりくみ、日本の河川・砂防技術の基礎を築いたとされている。

北陸地域では常願寺川（富山）の改修計画や立山砂防、三国港などの測量や改修計画に携わっている。

心な北陸を実現してきた。

今後は、日本そして北陸の知恵を、日本をキャッチアップしようとしている国や地域の人たちに役立ててもらおうという考え方が必要だ。そして北陸が他地域と連携する、あるいは世界の国々と交流し貢献していくためには、「北陸を知る」「北陸を学ぶ」ことが重要となる。

これからは地域に立脚し、地球を眺めながら、自分の地域の知恵や文化、魅力についてしっかりと説明できるようになっていくことが求められる。そのために「地域学」とも呼ぶべき学問を振興していくことが新しい時代には必要だ。北陸ならば「北陸学」ということになる。

## 21世紀に世界を惹きつけ中心となる 美しい日本を実現していく

世界中のどこの地域にも文化があり、そこに優劣はない。ヒンドゥー文化と儒教文化とどちらが上か、手で食べるのと箸で食べるのとではどちらが上か、これは優劣をつけられるものではない。しかし、その中には惹きつける文化というものがある。それはどの時代にも存在し、中心性をもつ文化が文明と呼ばれる。

古代ではローマの文化だ。ローマ字を持ち、キリスト教を持ち、ローマ法を持っていたローマ文化というものは、他の地域からすると大変に魅力的な文化だった。だから次第にローマ字を受け入れ、キリスト教を受け入れ、ローマ法を受容していく。文化が等しくなれば、あるいは理解が進めば争いも解決しやすくなる。こうしてローマ文化という中心性を持つ文化が世界へと広がっていった。それゆえローマ文明といわれる。

第二次世界大戦前のイギリスもそうした中心性を持って世界へと文化を広げていったことにより近代文明となった。そして20世紀の後半はアメリカ文化ということになる。民主主義や大量生産・大量消費、アメリカンドリームなどに代表されるアメリカの「ウェイ・オブ・ライフ」暮らしのたて方やライフスタイルに世界中が惹きつけられ、世界に広がっていったわけである。アメリカ文化は20世紀後半の文明である。

そして、21世紀に、世界を惹きつけ中心性を持つ国として、アメリカを凌駕しうる条件と可能性を備えているのが日本である。

歴史的にみて、日本はまず中国をはじめとする東洋の文明を受け入れ、その上に欧米の文明を受け入れてきた。東西両国の文明を強制ではなく、主体的に受け入れながら独自の文化を形成してきたのは、世界広しといえども日本だけといってもいい。こうした日本文化の特色は、グローバル社会において中心性を持ちうるはずである。

もう一つ、文明の理念として「真・善・美」というキーワードがあげられるが、神の「真理」を大切にすするイスラム、聖書の「善」を押しつけるアメリカに対して、日本は「美」を力点とした文化・文明を世界に示しうるという点でも、日本は21世紀をリードしうる。

人類の歴史をふりかえると、神の言葉の中に「真理」を求めた古代・中世を

経て、人間が科学的な手法で「真理」の追求を始めたルネッサンス以降近代まで、人類は「真」なるものに力点を置いて世界を形成してきた。

産業革命によって富の配分の問題が顕在化しはじめると、科学的真理よりも「善悪」という価値観がより大きなテーマとして、人類の中に広がっていく。そして20世紀には、社会主義圏と自由主義圏がそれぞれ平等という「善」と自由という「善」とをイデオロギーとして互いに対立した。

21世紀は地球環境問題が世界中で共有される時代だ。地球は「真」か「善」かという問いかけは意味をなさない。美しい地球、かけがえのない地球を汚さないこと、損わないことこそが重要であり、人類共通の守るべき価値観すなわち、21世紀の地球的価値は「美」なのである。

### 「山の日本」たる北陸が 新しい暮らしと美しい日本をリードする

山の日本において雪融けが本格的に始まり、雪融けの水が豊饒の海をつくり上げていく。飛鳥の時代から「いわばしる、たるみの上の…」と歌われているよう、雪融けの水が岩にぶち当たりながら落ちてくる。水が溜まっているところでさわらびが新しい生命を告げている。光と水と緑、生命が渾然一体となった感覚というものは、審美感と同時に神聖なるものへの畏敬の念だ。

日本には真理や善を否定するのではなく、両者を包摂する審美感があり、そして、水に即して審美感を培ってきた。「みずみずしい」とか、「水茎の跡も麗しく」とか、「水もしたたる」とか、こういう表現の中には水がきれいであるということが、物質的な条件として前提にされている。美しい価値の中身は水がきれいであったり、水の管理ができていることであり、いわば「真善美」の「美」の文明の本質は水の美しさといってもいい。貧しい国はみんな水が汚れていたり、水それ自体が不足している。水が潤沢にあり、それが美しいということは、極めて恵まれている。豊かであることの証左である。そういう意味で、「山の日本」たる北陸地域が果たす役割は極めて大きい。

美しい水に代表される、きれいな自然を守り、価値観の中心に置くということは、生き方にも反映してくる。そして地域の佇まいにも反映してくる。さらにきれいに生きるべし、汚いことをしてはいけないという美を基準にした道徳観や倫理観にもつながっていく。生活の佇まい、自分の生き方が一体になって美しい日本をつくる。そういうまちおこしや地域づくりが必要だ。

そういう観点からいくと、社会資本の整備は旧来のような日本の経済力を上げるための社会資本に加えて、生活力を上げるための社会資本整備に変わらねばならない。これまでは東京に集中するための社会資本整備だった。新しい日本のビジョンにおいては、生活が豊かになるための社会資本整備であるべきで、当然、そこに地域住民の意見を反映させなければならない。新しい公共施策、新しい社会資本整備は、官民一体でやるのが望ましい。

生活優先の社会資本整備とは例えばこういうことだ。特に北陸など、関東地域以外のところでは、生活空間を倍増させていきたい。延床面積を2倍にするだけではなく、敷地も10倍にすればいい。東京より一桁多くする。東京が30坪

#### 7 審美感

美しいものと醜いものを見分ける感覚のこと。また「美」に対する感性の意味でも使用されている。

なら300坪、東京が30坪の延床面積なら60坪の延床面積にする。広くなるので、生活はゆったりし、友達を泊めることもできる。両親を引き取ることもできるし、孫ができたときにおじいちゃんやおばあちゃんに来てもらえる。

さらに敷地を大きくすることで緑が多くなる。植栽ができるし、少しの自給ができる。農業に対する自覚を生活の中で植え付けることができる。そして、緑によって景観が整備され、観光効果も出てくる。空間が大きくなると、耐久消費財も増える。経済効果、教育効果、地震があった時には仮設住宅を自分の庭に建てることもできるので、安全効果もある。観光効果もあるし、多重の効果が出てくるだろう。

道路や鉄道などの社会資本整備についても、生活優先で考えていくなれば、国で一元的に決めるのではなく、自分たちの地域で優先順位や計画を決めるべきだろう。税も国（中央）で集めて地方に配分するのではなく、地方で集めて中央に拠出する。現在とは逆の方向になっていく。我々自身でそういう新しい日本の姿を形づくっていく必要がある。我々は今、そのような新しい時代の前夜にある。

「美」を価値観とする多軸多極型の美しくも新しい日本。道州制なども視野に入れながら、来たるべき日本の姿を見すえ、北陸という地域に立脚した学問を興し、地域全体の力を上げていく。こうしたことが北陸の課題だ。そして、清冽な水を育む、物心ともに豊かな「山の日本」を実現していただきたい。

# 北陸4県の市町村数は222から70前後へ 「平成の大合併」は北陸の地域力を高めるか 北陸の市町村合併の動向

## 【明治以降の110年間で 北陸の市町村は1,539から222へ】

日本における近代的な地方自治制度は、1889年（明治22年）の「市町村制」の施行が始まりとされる。それ以前は、江戸時代の集落を基盤とする自然発生的な町村がおよそ71,000存在したとされている。

明治政府は、戸籍や教育（小学校）の事務処理を行うには、300～500戸が一つの町村（自治体）を形成することが適当と考え、「市町村制」の施行をにらんで全国一律に町村合併を行った。これが「明治の大合併」であり、これにより、全国の市町村は一気に15,820へと、それまでの5分の1に減少した。

その後、自然に合併する市町村もあって、大正・昭和にかけて10,000程度にまで減少していった。さらに1953年（昭和28年）には、戦後の新たな地方自治制度を担うだけの人口や財力を持った市町村を形成するために、「町村合併促進法」を制定し、人口8,000人を標準とする計画的な合併促進施策を展開。昭和31年の「新市町村建設促進法」の施行もあって、1961年（昭和36年）（「新市町村建設促進法」が失効する年）には、3,472市町村と3分

の1に減少した。この間の動きを「昭和の大合併」と呼んでいる。

（表1）

北陸地域でも、1889年（明治22年）の「市町村制」の施行の際には、4県で1,539の市町村でスタート。それが「昭和の大合併」によって246市町村へとおよそ6分の1にまで減少している。

その後の40年間は合併の動きは少なく、北陸地域では24の市町村が減少するにとどまっている。なお、富山県と福井県の市町村数はともに「35」となっているが、これは全国の都道府県の中で最も少ない市町村数である。

（表2）

各県ともに昭和40年代を最後に合併は行われておらず、2001年1月に新潟市と黒埼町が21世紀最初の合併を行ったのは、実に30年ぶりのことだった。

しかし、北陸のみならず、全国の市町村にとって、「平成の大合併」とも呼ばれる大きな変革がまもなくやってこようとしている。

## 【平成17年3月末に向けて 動き出している「平成の大合併」】

1995年（平成7年）の地方分権推進法の成立とともに、地方分権論議が高まる中で、「市町村合併」を促進する動きも活発化した。

「地方分権推進委員会」の相次ぐ勧告によって、基礎自治体である市町村の行財政基盤の強化が大きな課題となり、また「地方制度調査会」（第25次）においても市町村合併の促進が答申された。

こうした動きを受けて政府は、「地方分権推進計画」（平成10年5月閣議決定）において、地方公共団体の行政体制の整備・確立に向けて「市町村の合併等の推進」を掲げた。1998年及び1999年（平成10年、11年）には「市町村の合併の特例に関する法律（合併特例法）」を改正し、2005年（平成17年）3月末までを期限として、この間に合併を行う場合には、様々な優遇措置を受けられることになった。

（合併特例法における主な優遇措置）

合併市町村への財政支援（普通交付税を10年間保障、合併特例債）  
市となるべき要件の特例（H15年度末3万人、H16年度末4万人の人口で市制施行を認める）  
議員定数、在任期間の特例（定数増を一時的に認める）

さらに8月には、自治省（当時）が、「市町村の合併の推進についての指針」を各都道府県に示すとともに、知事に対して、合併推進に向けての「要綱」を作成するように要請を行った。この指針では、合併のメリット等とともに、市町村合併に関する「類型パターン」を示すなど、それぞれの市町村の具体的な目標を示し、合併を促している。（表3）

その後も2000年には市町村合併に向けた機運を高めようと全国でリレーシンポジウムを開催したり、2001年には「市町村合併支援本部」を政府間に設置するなど、国の推進の取り組みは日増しに強くなっている。

（合併のメリット）

#### 1. 地域づくり・まちづくり

広域的な観点からのまちづくりの展開、重点的な投資による基盤整備の推進、総合的な活力の強化、地域のイメージアップ、環境問題、観光振興など広域的な調整が必要な施策の展開などが可能となる。

#### 2. 住民サービスの維持、向上

住民にとってサービスの選択の幅が広がるとともに、現在のサービス水準を確保しつつ、より高い水準のサービスを安定的に受けられるようになる。

#### 3. 行財政の運営の効率化と基盤の強化

行財政運営の効率化により、少ない経費でより高い水準の行政サービスが可能になるとともに、総合的な行政が

展開できる。

（「市町村の合併の推進についての指針」より）

### 【北陸各地で次第に高まりつつある 合併への動き】

北陸4県でも、各県が中心となって合併のガイドラインとなる「要綱」を作成するとともに、市町村合併に関する担当窓口等を設置し、各市町村への情報提供を行っている。市町村合併はあくまでも当事者である市町村（自治体及び住民）の意思によって選択されるものであることから、県の提示した合併パターン（組み合わせ）とは異なる動きもみられるが、概ねほとんどの市町村が、合併に関する協議会や研究会に参加し、合併後の地域像など、様々な協議やシミュレーションを行っている。（表4）

合併に至るまでには、当該市町村間において、以下のようなステップをとることが多い。

#### 「研究会」における検討

職員を中心に課題や可能性を検討。

#### 「協議会組織」における検討

首長（又は助役）や議会関係者が公式の場で合併について意見交換を行う。

#### 「任意合併協議会」における検討

各市町村の議会、行政、学識経験者等が参加し、合併に関して、課題や問題点を洗い出し、事前調整を行い、合併に向けての環境づくりを行う。

#### 「法定合併協議会」における検討

議会の議決を得て、合併を前提として最終的な調整及び合併計画について検討。地方自治法に基づく「協議会」であることから、「法定協議会」と呼ぶ。

上記のうちで、の「法定合併協議会」を設置するに至った地域は、議会の決議もあることから、ほぼ合併が間違いない段階といえる。現在（2002年（平成14年）10月）のところ、法定合併協議会を設置しているのは全国で126件、北陸4県では以下の通り6件にとどまっている。

#### 新潟県（3）

新発田地域（新発田市、豊浦町）

南部郷地域（安田町、水原町、京ヶ瀬村、笹神村）

北魚沼地域（堀之内町、小出町、湯之谷村、広神村、守門村、入広瀬村）

#### 富山県（0）

砺波市を中心とする2市6町4村が法定協議会を目標に準備会を発足

#### 石川県（2）

河北3町（高松町、七塚町、宇ノ気町）

七尾市地域（七尾市、田鶴浜町、中島町、能登島町）

#### 福井県（1）

芦原町・金津町合併協議会（芦原町、金津町）

**北陸地域は60~70の市町村に再編  
自立した地域として「地域力」は高  
まるか**

市町村合併にはメリットだけでなく合併に伴うデメリットも考え

られる。その主な点は、広域的な合併に伴う「サービス水準の低下や格差」、そして「地域の個性やまとまりの希薄化」といったことを懸念するものだ。例えば、富山

県では合併に伴う懸念事項について以下のように紹介している。

(市町村合併に伴う懸念事項)

1. 地域格差の発生・拡大

合併後の市町村において、開発や成長等が中心部などの特定地域に集中し、周辺部の整備が立ち遅れることに対する懸念

2. 地域の連帯感・愛着等の希薄化

市町村合併により、地域の歴史や伝統、文化等への愛着が薄れ、地域の連帯感がなくなることに対する懸念

3. きめ細やかな行政サービスの困難化

合併により、市町村規模が大きくなり、行政と住民の結び付きが薄れたり、議員が選出されなくなるなど、住民の意見が反映しにくくなることに対する懸念  
役場が遠くなり、不便になることに対する懸念

4. 関係市町村間の行財政状況や住民負担の格差

関係市町村間の行政サービス水準に格差があることに対する懸念

関係市町村間の税目や税率、或いは国民健康保険料、介護保険料や水道料金等の住民負担の水準が異なり、合併により住民負担が増加することに対する懸念

市町村の規模が拡大することにより、法定税目や税率等の適用が変わり、税負担が増大することに対する懸念

(富山県のホームページより)

「平成の市町村合併」は本来地方分権と一体的に進められているものであり、基礎的自治体である市町村の行財政に関する「力」、すなわち「地域力」を高めることが大きな目標といえる。その意味では、行政サービスの水準の低下や格差の拡がりをいかに防ぐかは、大きな課題となる。とりわけ、地域の個性や連帯感の希薄化といった、地域文化や住民マインドは、将来に渡って地域の資源であり、

地域づくりのエネルギーとなるものであり、守り・受け継ぎ・育んでいくことが欠かせない。

それぞれの市町村に残る地域の文化や風土をそれぞれの地域の住民が継承しつつ、それをベースに新しい広域的な「まち」の新しい文化や風土を形成していく視点や取り組みが市町村合併後の各自治体には求められる。

そのためには住民の参加・協力が不可欠であり、合併協議に関し

ても早い段階から住民との間で合意を形成していくことが必要となる。北陸4県の合併協議会の中には、原則的に情報をホームページなどですべて公開し、住民がいつでも意見を述べられるように配慮している地域も見られる。今後、合併特例法の期限である平成16年度末(平成17年3月31日)に向けて、さらに活発化すると予想される北陸4県の合併協議においては、可能な限り住民の参加と対

話を進め、合併に対する合意を形成するとともに、将来の新しいまちづくりへの合意を形成していることが求められる。

現在、北陸4県には44の市、123の町、55の村の計222の市

町村がある。これが合併が進行することで、2005年には三分の一程度に再編される可能性がある。

この時に、北陸の新しい各市町村、そして北陸地域が自立可能な「地域力」を持つことができるか

どうか、が問われている。行政と議会を中心に進める「官」主導ではなく、住民とともに「未来」を考えるとという取り組みが今後の課題となるだろう。

表1. 市町村数の変遷

年 月	全 国				備 考
	市	町	村	計	
明治21年			(71,314)	71,314	
22年	39		(15,820)	15,859	明治の大合併
昭和22年8月	210	1,784	8,511	10,505	地方自治法施行
28年10月	286	1,966	7,616	9,868	町村合併促進法施行
36年6月	556	1,935	981	3,472	昭和の大合併
40年4月	560	2,005	827	3,392	
50年4月	643	1,974	640	3,257	
60年4月	651	2,001	601	3,253	
平成7年4月	663	1,994	577	3,234	
12年4月	671	1,990	568	3,229	
14年4月	675	1,981	562	3,218	

(総務省資料)

表2. 北陸4県の市町村数の推移

( )内は合計市町村数

県 名	1889年 (M22: 明治の大合併)	1960年 (S35年: 昭和の大合併)	2002年 (H14年)
新潟県	1市46町769村 (816)	20市46町56村 (122)	20市56町35村 (111)
富山県	2市31町238村 (271)	8市23町9村 (40)	9市18町8村 (35)
石川県	1市15町258村 (274)	7市28町8村 (43)	8市27町6村 (41)
福井県	1市9町168村 (178)	7市21町13村 (41)	7市22町6村 (35)
北陸4県	5市101町1,433村 (1,539)	42市118町86村 (246)	44市123町55村 (222)

福井県のみ1961年(昭和36年)の数値

(各県資料より作成)

表3. 市町村合併の類型

類 型 (合併後の人口規模)	地域の性格	合併による目標
1. 政令指定都市移行型 (人口50万人以上)	大都市と周辺地域とが合併し、将来的に政令指定都市を指向することにより、県土全体の発展の牽引役を目指す地域	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 経済圏の確立</li> <li>・ 高次都市機能の集積</li> <li>・ 指定都市への移行による県も含めたイメージアップ</li> </ul>
2. 中核市・特例市移行型 (地域拠点都市形成型) (人口20～30万人程度)	地域の中核である都市と周辺市町村とが合併することによって、県土の均衡ある発展に寄与し、自立性・拠点性の高い都市への発展を目指す地域	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 都市計画、環境保全行政等の充実、保健所の設置</li> <li>・ 中核的都市機能の整備</li> <li>・ 県全体の発展の中核となる都市の形成</li> <li>・ 移行によるイメージアップ</li> </ul>
3. 都市機能充実型 (都市高度拡大型) (人口5～10万人程度)	圏域又はサブ圏域の核である市と周辺の市町村とが合併することにより、地域の連携を深め、行政の一層の高度化、都市イメージの向上、地域経済の活性化を図ることを目指す地域	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 高等学校の設置や一般廃棄物の処理など一定水準の質を有する行政サービスの向上</li> <li>・ 大規模な都市育成による県全体の均衡ある発展</li> <li>・ 計画的な都市化による圏域全体の発展</li> </ul>
4. 市制移行型 (人口3～5万人程度)	町村が合併して市に移行することで、より一層、事務権限・自立性を高め、総合的・計画的な行政運営を図ることを目指す地域	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 福祉施策の充実(福祉事務所の設置)</li> <li>・ 計画的な都市化による圏域全体の発展</li> <li>・ 移行によるイメージアップ</li> </ul>
5. 行財政基盤強化・効率化型 (人口1～2万人程度)	中山間地域などの場合で、小規模ではあるが、合併することによって行財政基盤の強化や行政運営の効率化を図り、高齢社会への対応や自然と共生した住みよいまちづくりを目指す地域	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 適切かつ効率的な基幹的サービスの提供</li> </ul>

資料：「新潟県市町村合併促進要綱」を基に作成

表4．北陸4県における市町村合併の動向

(新潟県)

全県で22の協議会、研究会等が設置され、合併協議が進行中。

広域圏	類型	地域名	構成市町村	面積	(合併時の) 人口	協議会・研究会の 設置状況
岩船	3	岩船地域	村上市、関川村、荒川町、神林村、朝日村、山北町、粟島浦村 (1市6町村)	1,484	81,873人	任意合併協議会
新発田	3	新発田地域	新発田市、豊浦町 (1市1町)	470	91,784人	法定合併協議会
	4	北蒲北部地域	中条町、紫雲寺町、加治川村 (2町1村)	148	42,940人	協議組織
新潟	4	南部郷地域	安田町、京ヶ瀬村、水原町、笹神村 (2町2村)	193	48,456人	法定合併協議会
	1	新潟地域	新潟市、白根市、豊栄市、横越町、亀田町、西川町、味方村、潟東村、 月潟村、中之口村 (3市3町4村)	493	667,186人	任意合併協議会
	1	新潟地域	新潟市、新津市、白根市、豊栄市、小須戸町、横越町、亀田町、味方村、 月潟村、中之口村、西川町 (4市4町3村)	564	737,048人	協議組織
	4		巻町、西川町、潟東村 (2町1村)	125	48,307人	
五泉	3		五泉市、村松町 (1市1町)	352	58,821人	
	5	東蒲原地域	津川町、鹿瀬町、上川村、三川村 (2町2村)	953	15,814人	任意合併協議会
三条・燕	2	県央地域	三条市、燕市、田上町、下田村、栄町 (2市2町1村)	503	164,789人	任意合併協議会
	4	西蒲南部地域	吉田町、弥彦村、分水町、寺泊町、岩室村 (3町2村)	191	71,664人	任意合併協議会
長岡	5	三島郡地域	与板町、和島村、出雲崎町 (1町2村)	96	18,261人	任意合併協議会
	2	長岡地域	長岡市、見附市、栃尾市、中之島町、越路町、山古志村、小国町、三島町 (3市4町1村)	809	305,943人	協議組織
	3	小千谷地域	小千谷市、川口町 (1市1町)	205	47,392人	研究会
柏崎	3	柏崎地域	柏崎市、高柳町、刈羽村、西山町、小国町 (1市3町1村)	553	110,314人	協議組織
小出	4	北魚沼地域	堀之内町、小出町、湯之谷村、広神村、守門村、入広瀬村 (2町4村)	947	45,387人	法定合併協議会
六日町	4	南魚沼地域	塩沢町、六日町、大和町 (3町)	585	65,492人	任意合併協議会
十日町	3	中魚沼地域	十日町市、川西町、津南町、中里村、松之山町、松代町 (1市4町1村)	762	77,421人	協議組織
	5	東頸城地域	安塚町、浦川原村、大島村、牧村 (1町3村)	254	13,409人	任意合併協議会
上越	2	上越地域	上越市、清里村、三和村、牧村、名立町、板倉町、浦川原村、大島村、 安塚町、中郷村 (1市3町6村)	756	173,856人	任意合併協議会
	4	頸北地域	柿崎町、大潟町、吉川町、頸城村、三和村 (3町2村)	256	44,316人	協議組織
新井頸南	3	新井頸南地域	新井市、妙高高原町、妙高村 (1市1町1村)	456	39,700人	任意合併協議会
糸魚川	3	糸魚川地域	糸魚川市、能生町、青海町、名立町 (1市3町)	812	56,331人	任意合併協議会
佐渡	3	佐渡地域	両津市、相川町、佐和田町、金井町、新穂村、畑野町、真野町、小木町、 羽茂町、赤泊村 (1市7町2村)	855	72,173人	任意合併協議会

平成14年9月24日現在

は平成13年においては合併が検討されていたが、現在協議会・検討会が設置されていない地域

(富山県)

広域圏	類型	構成市町村	面積	(合併時の) 人口	協議会・研究会 の設置状況
新川	3	魚津市、黒部市、宇奈月町、入善町、朝日町 (2市3町)	924.55	136,404人	「新川地域市町村合併研究会」 (2市3町)
富山	2	富山市、滑川市、大沢野町、大山町、舟橋村、上市町、立山町、八尾町、 婦中町、山田村、細入村 (2市6町3村)	1,843.99	504,796人	「広域合併に関する研究会」 (1市6町3村)
	2	富山市、大沢野町、大山町、八尾町、婦中町、山田村、細入村 (1市4町2村)	1,241.83	416,749人	
	3	滑川市、舟橋村、上市町、立山町 (1市2町1村)	602.16	88,047人	
射水	3	新湊市、小杉町、大門町、下村、大島町 (1市3町1村)	108.71	94,532人	「射水地区広域圏市町村合併 研究会」(1市3町1村)
	4	小杉町、大門町、下村、大島町 (3町1村)	76.75	56,562人	
高岡	2	高岡市、氷見市、小矢部市、福岡町 (3市1町)	573.49	281,037人	
	2	高岡市、氷見市 (2市)	380.62	232,355人	
砺波	3	砺波市、城端町、平村、上平村、利賀村、庄川町、井波町、井口村、福 野町、福光町 (1市5町4村)	795.82	109,250人	
その他 (広域圏を またぐ組 み合わせ)	2	高岡市、新湊市、氷見市、小矢部市、小杉町、大門町、下村、大島町、 福岡町 (4市4町1村)	682.20	375,569人	
	3	砺波市、小矢部市、城端町、平村、上平村、利賀村、庄川町、井波町、 井口村、福野町、福光町、福岡町 (2市6町4村)	988.69	157,932人	「市町村合併協議会準備会」 (2市6町4村)

砺波市を中心とする「市町村合併協議会準備会」は平成14年度中に法定協議会の設置を目指している。それ以外の研究会は、助役等による各役所間の研究会。

(石川県)

石川県は合併後の市町の人口によって、A(人口1万人未満の市町村を解消)、B(人口2万人未満を解消)、C(人口5万人以上を目指す)の3つのパターンを提示している。

ここでは、そのうちのBパターンを紹介する。

広域圏	類型	構成市町村	面積	(合併時の) 人口	協議会・研究会 の設置状況
加賀南部	3	加賀市、山中町 (1市1町)	305	78,553人	
	4	根上町、寺井町、辰口町、川北町 (4町)	98	49,997人	
加賀北部	3	松任市、美川町 (1市1町)	69	77,822人	
	5	鶴来町、河内村、吉野谷村、鳥越村、尾口村、白峰村 (1町5村)	686	29,153人	
河北	4	高松町、七塚町、宇ノ気町 (3町)	64	34,671人	法定合併協議会 (H16年3月合併予定)
能登中部	3	羽咋市、志雄町、押水町 (1市2町)	193	41,428人	
	5	富来町、志賀町 (2町)	246	25,396人	任意合併協議会
	5	鳥屋町、鹿島町、鹿西町 (3町)	89	19,149人	任意合併協議会
	3	七尾市、田鶴浜町、中島町、能登島町 (1市3町)	317	63,962人	法定合併協議会 (H16年10月合併予定)
能登北部	4	穴水町、門前町、能都町、柳田村 (3町1村)	560	35,360人	
	3	珠洲市、内浦町 (1市1町)	301	27,577人	

## (福井県)

広域圏	類型	名 称	構 成 市 町 村	面 積	(合併時の) 人 口
福 井 坂 井	4	芦原町・金津町合併協議会	芦原町、金津町 ( 2 町 )	114.89	32,178人
	2	福井市・鯖江市・美山町・越 廼村・清水町任意合併協議会	福井市、美山町、鯖江市、越廼村、清水町 ( 2 市 2 町 1 村 )	620.92	334,455人
	5	足羽・吉田郡町村合併研究会	美山町、松岡町、永平寺町、上志比村 ( 3 町 1 村 )	232.1	26,481人
	4	春江町・坂井町合併準備会	春江町、坂井町 ( 2 町 )	56.13	35,824人
大 野 勝 山 (奥越)	3	奥越地域市町村合併共同研究 会	大野市、勝山市、和泉村 ( 2 市 1 村 )	1,126	67,775人
丹 南	5	南条郡任意合併協議会	南条町、今庄町、河野村 ( 2 町 1 村 )	343.9	13,221人
	4	丹生郡町村合併協議準備会	朝日町、宮崎村、越前町、織田町 ( 3 町 1 村 )	152.83	25,017人
嶺 南	3	嶺南地域市町村合併問題研究 会	敦賀市、小浜市、三方町、美浜町、上中町、名田庄村、高浜町、大飯町 ( 2 市 5 町 1 村 )	1,098.5	152,485人
その他	3	勝山市・上志比村合併研究会	勝山市、上志比村 ( 1 市 1 村 )	279.1	31,754人



いわさき みきこ  
**岩崎 美紀子**

(筑波大学社会科学系教授  
政治学博士)

福岡県生まれ。津田塾大学国際関係学科卒業。ボルドー大学大学院修了（歴史学修士）、モントリオール大学大学院修了（政治学博士）。筑波大学社会科学系助教授を経て現職。国土審議会委員、地方分権改革推進会議委員、地方制度調査会委員、総合資源エネルギー調査会電源開発分科会委員などを歴任している。主な著書に『カナダ現代政治』（東京大学出版会、カナダ首相出版賞受賞、1991年）、『分権と連邦制』（ぎょうせい、1998年）、『市町村の規模と能力』（編著、ぎょうせい、2000年）『行政改革と財政再建 - カナダはなぜ改革に成功したのか』（御茶の水書房、カナダ首相出版賞審査員特別賞受賞、2002年）がある。

#### 1 機関委任事務制度

本来は国が行うべき行政事務の一部について、住民の利便性や事務効率等を考慮して、法令によって地方公共団体の「執行機関」（知事、市町村長など）に、事務を任せ（委任する）という制度。旅券（パスポート）の発給や飲食店の営業許可など、1995（平成7）年には562件にも達していた。

委任した事務（仕事）に関して、国は「通達」等を通じて地方自治体に様々な要求や規制を行うことができたことから、地方分権推進委員会では、上下関係や主従関係につながりやすい中央集権型の行政システムとして、制度そのものの廃止を勧告。これを受けて1999（平成11）年に成立した「地方分権一括法」の施行によって、2000（平成12）年4月から廃止され、国と地方自治体の関係は新しい段階を迎えている。

## 国と自治体は「相互依存」の関係に進化する。 「一国多制度」時代の到来を視野に入れながら、 北陸は新しい日本のトップランナーをめざすべきだ。

国と地方が「相互浸透」の関係で  
互いにもたれあってきたこれまでの日本

日本の場合、国（中央政府）と地方自治体（地方政府）の関係は、自立した個別の組織間関係というよりも、国と地方が一体化している、あるいはお互いが織り込まれたような関係になっている点に大きな特色がある。そうした関係をバックグラウンドに、国と地方の境目を明確にせず、相互にもたれあうように地方行政が進められてきたといっても過言ではない。「機関委任事務制度<sup>1</sup>」というのは、その象徴とでもいうべき制度だ。

国も地方もお互いが境界線を明確にしないまま、阿吽の呼吸で助け合い、補い合いながらなしくずしに地方行政を進めていくというこの関係は、双方が交じり合おうとする点から「相互浸透」の関係と名づけることができる。

「相互浸透」の関係というのは、国（省庁）や地方自治体のどちらにとっても居心地も都合もいい関係だ。例えば、国が自らの施策や計画を推進したり、予算を拡大する際の根拠として、地方自治体が望んでいるからという理由をあげやすいという環境を形成した。一方で、地方自治体は施策や事業について、何らかの問題や争点が発生しても、「国が言ったから」「国の方針に従って」といったようなエクスキューズが可能だった。

つまり、国も地方もどちらもが、行政的にも財政的にも政治的にも責任を取らなくていいというのが、「相互浸透」のシステムなのである。

こうした関係は、日本が一丸となって復興と高度成長を進めていくような時代、つまり国全体を一つの方向に進める国家運営が必要な場合には、一番効率のいいシステムといえる。国と対立したり、何かの案件について優先順位を主張するような地方自治体はないから、国はまず大都市圏や太平洋側に集中投資ができた。その代わりに地方は、道路にしる空港にしる、しばらく待っていれば必ず自分たちの順番がやってきた。時期は多少遅れるものの、必要性や採算性がさほど問われることなく、フルセット型の整備が約束されてきたのである。

しかし、この「相互浸透」という関係は、国（中央政府）と地方政府があまりに一体的であるために、危機に直面した場合にドミノ倒しになりやすいという弱点を持っている。構造として脆弱なのである。

世界中のほとんどの国々は、基礎的な自治体（コミュニティ）や県や州のような地方自治体（リージョナル）、そして国（ナショナル）といった三層構造を形成しているが、中央集権の性格が強い日本の場合、その三層がシームレスで境目がないので、どこかが倒れるとみんなが倒れてしまう恐れがある。

ところが、分権が確立している国ではマイナスの力も3層に分散するので、どこかが倒れても他の部分が支えて持ちこたえることができる。国家財政がおかしくなっても、地方の財政は独立しているので、影響は少なくすむ。それどころか、地方政府が国の財政を支えるというケースすらある。

今、日本の国と地方の長期債務残高<sup>2</sup>はおよそ693兆円（財務省による平成14年度末推計）。このうち、地方分は約195兆円で3割近くを占めている。つまり、国も地方もどちらも危機的状況にあるとされている。しかも、地方財政は地方交付税や補助金など国のお金に依存しているから、国の財政が破綻すれば地方財政も玉突きで破綻しかねない。

日本の行政システムはこのような脆弱な構造の上に立脚しているのである。

## 2 長期債務残高

	4年度末 (1992年度末) <実績>	9年度末 (1997年度末) <実績>	12年度末 (2000年度末) <実績>	13年度末 (2001年度末) <2次補正後>	14年度末 (2002年度末) <予算>
国	224兆円	357兆円	491兆円	513兆円	528兆円
地方	79兆円	150兆円	181兆円	190兆円	195兆円
国と地方 の重複分	2兆円	15兆円	26兆円	29兆円	30兆円
国・地方 合計	301兆円	492兆円	646兆円	675兆円	693兆円

(財務省資料)

## 2 長期債務残高

国債や地方債など、国や地方自治体が発行した公債や、借入金の残高等を合算したいわば「借金」のこと。平成14年度末にはおよそ693兆円に達すると見込まれている。これは日本人1人当たり約550万円の借金を持っているという計算になる。

## 「相互浸透」から「相互依存」の関係へ 日本の地方分権の意味と方向性

国と地方が支えあうという関係性に注目すると、「分権」とは単に行政分野の制度やシステムにとどまらない、国の基礎体力や国の構造などの根幹に関わるシステムであり、国のビジョンにもつながるテーマだといえる。つまり「分権」を進めるということは、日本という国の体質や体力を強靱にしたり、将来の国の姿や国家システムを明確にするという意味をもっているのだ。

そして、日本は今、「分権」をめぐる大きな転換期を迎えている。

最近の日本における分権論議の高まりの背景には、グローバル化や高齢化、IT化等の進行とともに日本の経済・財政状況が大きく変わってきたことがある。また国民（住民）の意識も大きく変化した。

例えば、他の国々との交流が少ない閉ざされたシステムの中にある時は、どうしても一国の中に中心を求めようとする。その結果、ハートランド（中心となる地域）とヒンターランド（後背地）という序列やヒエラルキー<sup>3</sup>が生まれやすくなる。これまでの日本でいえば、東京圏や関西圏がハートランドであり、北陸や東北はヒンターランドという位置付けになる。

しかし、グローバル化が進行する中で、地方（エリア）がダイレクトに世界と交流する時代を迎え、閉ざされた国のシステムというものが成立しなくなってきた。北海道はロシアに近い、韓国と九州は近い、だから直接的な交流が次第に拡大していく。国家間ではなく、地域間のダイレクトな交流の時代には、

## 3 ヒエラルキー

上下の序列や位などを持つピラミッド型の階層制度のこと。元々はローマカトリック教義において、天上の天使たちの序列を意味したといわれる。転じて、上下関係や階級制度などを意味する。

北海道や九州はもはや東京や大阪圏のヒンターランドではなく、それぞれが交流の中心であり、ハートランドなのである。

以前のように国の指令を待っているだけでは交流はできないし、東京圏や関西圏に交流活動を委ねていたのでは、地域経済も活性化していかない。国（中央政府）の意向をうかがうよりも、地方が自立的に必要な交流を進めていくことが求められるし可能でもある。グローバル化の進行とともに、地域の役割や可能性は拡がり、地方政府には、さらに主体的な行動とそれにふさわしい権限が必要になってくるのである。

また国民（住民）の意識変化という点も見逃せない。元来自分のことは自分で決めたいという意識が人間の本性であり、それが「自治」の根底に流れている。「セルフガバメント（自己統治）」という言葉があるが、自分でできることは自分でやる、単独ではできないことは誰かと一緒にやろうとする意識が、コミュニティを形成し、さらに市町村や県といった地方自治体へと結びついていく。

そうした中で個人に最も近い政府は、国（中央政府）ではなくコミュニティやリージョナルな地方自治体ということになる。一番身近だし、自分が参加した結果が目に見える形で表れてくるのもやはり地方自治体だ。

日本でも住民がコミュニティや自治体との関係を見直したり、地域経営に積極的に参加していこうという、参加型民主主義の動きが強まっているように思う。こうした潮流も、地方分権を進める大きな力になっている。

国と地方が絡み合って閉塞的な状況にある現在の日本の状況を、相互が自立的になりきちんと対峙する関係へと変えていく。もたれあい一体化する「相互浸透」の関係から、それぞれが明確な権限と責任を持って自立的に行政運営を行い、必要に応じて助け合い補い合う「相互依存」の関係へ。日本の地方分権はそういう方向に進んでいくべきだし、進もうとしている。

#### 4 地方分権改革推進会議

地方分権の一層の推進を図ることを目的に、2001（平成13）年7月に設置された首相の諮問組織（議長：西室泰三（株）東芝取締役会長、委員11名）。「国と地方公共団体との役割分担に応じた事務及び事業の在り方」や「税財源の配分のあり方」「行政体制」などを調査審議する予定。

なお、平成7～13年まで設置された「地方分権推進委員会」（委員長：諸井虔 太平洋セメント（株）相談役）は、6年間にわたって「分権型社会」に向けての道筋を審議・勧告し、「地方分権一括法」の起草・成立に深く関わった。

#### 5 地方制度調査会

地方自治体に関する事項など、地方制度についての検討や改善施策等を検討する首相の諮問機関。1951（昭和26）年に第1次調査会が設置され、現在は第27次調査会（諸井虔 会長、学識経験者16名、国会議員6名、地方6団体 地方公共団体の首長、議会等の代表6名 計28名）が、2001（平成13）年にスタートしている。

最近では第23次調査会が「中核市」や「広域連合」の創設を求める答申を、第24次調査会が市町村合併の推進に向けた新たな「特例法」について答申を行っている。

### 「地方分権」の2つの側面と分権を担う地方政府

「地方分権」には2つの側面がある。1つは国（中央政府）と地方（地方政府）の役割や権限など、相互の関係のあり方やシステムについて考えること。もう1つは地方をどういう範囲あるいは単位にするかといった、テリトリーについて考えるということだ。ちなみに「地方分権改革推進会議」では主に前者について議論し、後者は主に「地方制度調査会」<sup>5</sup>で検討を行っている。

国と地方が自立した関係で向かい合い、「相互依存」の関係を確立していくためには、主体的かつ自立的な地方経営ができるような権限の分割、すなわち「分権」が不可欠だが、その権限を十分に活用して活力ある地域経営を推進できるような、一定の規模と能力を持った地方政府の存在も不可欠である。

その意味で現在の市町村や都道府県といった行政単位でよいのかという点を含めて、分権時代に国に対峙できる地方政府のあり方についても大いに議論をしていく必要がある。例えば、コミュニティからリージョナルまでの行政単位とその構造は、どのような規模が適当なのか、どのような役割を果たすべきか、

そのためにはどのような権限が必要かなどである。

「権限」と「地方政府のあり方」の両面から、国民参加で十分な検討を行い、大きな合意を形成していくことが、今後さらに「地方分権」を推進していくためには重要になる。

「地方分権一括法」<sup>6</sup>が成立・施行されてから、県や市町村（首長）の権限が高まり、行政分野の規制緩和が進んだこともあって、独自の政策や改革を掲げる自治体が増えた。また、国の政策や計画に対して、地方の立場を明確に掲げて反対意見や批判を展開する首長も増えたように感じる。

一律ではない独自性や個性ある地域経営が全国各地で展開される、あるいは国に対して地方の立場を主張し、納得できない時は「NO」という。まさにこうした動きこそは、「相互依存」の関係の端緒であり、「地方分権」によってめざす次代の日本の姿を先取りするものと言えるだろう。

しかし、こうした各地の地方自治体の元気な動きがあるにも関わらず、一方で市町村合併や「道州制」<sup>7</sup>議論など、現在の地方制度（行政単位）を変更しよう、あるいは新しい地方政府として「道」や「州」を考えるべきだ、といった動きや主張が徐々に高まっているようである。

ではなぜ「県」に変わる単位としての「道州制」がクローズアップされているのだろうか。

## 道州制と連邦制 その違いと日本の選択

現在の市町村や県が定まった当時と現在では、住民や他地域から訪れる人やモノなどの流動性が決定的に違っている。道路や交通機関など、社会資本が整備されたこともあって、生活行動の範囲である生活圈や地域の経済圏域が非常に大きくなっている。経済圏域でいえば、国内だけでなく世界との関係の中で動く時代を迎えている。

こうした時代状況の中では、小さなエリアごとに同じものを小さくつくっていくよりも、ある程度大きなエリアを想定して、メリハリのきいた整備を行ったり、連携による利用計画を策定していく方が、利便性の点でも、資源を有効に活用する点からも有効となる。その時に現在の「県」という単位は、一つのエリアとして考えるにはやや小さすぎるのではないかと思う。

これからの地方政府のテリトリー（領域）についてやや大胆にいうと、現在の「市町村」や「県」という行政単位が、二層制を維持しつつ規模が大きくなり、新しい行政単位へと変化していくのではないかと考えている。

つまり、今の「市町村」が合併等で大きくなって、「県」に近い規模の基礎的自治体となる。同様に広域的な行政圏としてブロック圏域が注目され、現在の「県」よりも大きな行政単位として「州」的なものが生まれ、その2層が地方行政の基本単位になるというイメージである。

ただし、「県」が合併して「州」的なものが生まれるとは考えにくいので、「県」という行政単位がなくなり、3層構造になっているかも知れない。

日本では「道州制」の議論は古くから行われてきたが、その検討の際には地

### 6 地方分権一括法

正式名称は「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」で、1999（平成11）年7月に成立し、2000（平成12）年4月から施行された。第一次地方分権改革の集大成として、地方自治法をはじめ、475本もの法律が一括して改正されたことから、「一括法」という略称で呼ばれている。先に紹介した「機関委任事務制度」の廃止も、この一括法によって定められたもの。

### 7 「道州制」議論

全国を7～10程度のブロックに分け、それぞれのブロック毎に政治行政主体を設置して、自立的・主体的な地方経営を行おうという考え方。「道」や「州」、「府」といった名称で呼ぶことが多いことから、「道州制」あるいは「州府制」などと呼ばれている。1957（昭和32）年に、第4次地方制度調査会が取り上げたり、日本商工会議所などの経済団体が主張するなど、古くから議論が続いている。

方分権の議論と同様に、

どのようなエリア区分にするのか（領域・テリトリー）

どのような役割や権限をもたせるのか（権限）

という2つの視点から検討し、デザインしていく必要がある。

ちなみに「道州制」は、「日本をいくつに分けるか」とか「どう線引きするか」等のテリトリーと結びついて議論されることが多く、憲法を改正して「道」や「州」が独自の立法権を持つといった、国の構造やシステムにまで踏み込んで議論されることは少ない。

一方「連邦制」の場合には、テリトリーではなく権限が重視される。それぞれの「道」や「州」が独自の立法権を持つことが憲法に明記されていることが、「連邦制」の条件であり、いわば国に近い権限をもつ広域的な行政単位（「道」「州」や「郡」など）が、一つの国を形成しているといった構造となる。仮に日本で「連邦制」を導入する場合には、まず「立法権限を国と地方の間で分割する」という憲法の改正が必要となる。

これに対して日本に「道州制」が導入される場合を考えると、

1) 中央政府（国）が新しい地方行政の単位としてブロック圏を「道」や「州」として制定する テリトリーの設定

2) 次に中央政府（国）が各「道」や「州」に対して、行政分野におけるより大きな権限を与える 権限の委譲

という形で進行していくことが考えられる。

このように「道州制」は、憲法改正が必要な「連邦制」に比べて実現性の高い制度と言える。現在の制度や法律の枠組みの中でも、国が主導していくことで実現可能な制度なのである。

ところで、すでに地方制度調査会では「中核市」とともに「広域連合」という新しい制度を実現させている。この「広域連合」は、規模の経済が働くようなものは市町村に限らず、都道府県も広域連合を形成して取り組むことを可能にする制度で、この制度を利用すれば、合併をしなくても、現在の制度の下で県同士やブロック圏域の複数の県による連携も可能である。権限の問題は残るが、制度（テリトリー）面では、「道州制」的な試みはいつでも可能である。

## 8 中核市

1994（平成6）年の地方自治法改正によって定められた新しい都市制度。人口30万人以上及び100平方キロメートル以上の面積を持ち、地域の中核的都市機能を備えた都市を「中核市」に指定。都市計画や保健衛生などの分野で、政令指定都市に準じた事務が、都道府県から中核市に委譲され、独自の政策展開が可能となる。北陸地方では、新潟、富山、金沢の各市が一次指定を受け、1996（平成8）年から中核市となっている。

## 9 広域連合

「広域連合」は、廃棄物処理や地域振興などの広域的な行政ニーズに対応するための特別地方公共団体のこと。中核市と同じ1994年の地方自治法改正によって定められた。「一部事務組合」と異なり国や都道府県からの権限・事務の委任も要請できる点や、市町村同士や都道府県と市町村、都道府県同士など多様な組み合わせが可能である点に特色がある。

<主な分野>

- (1) 一般廃棄物処理（市町村事務）と産業廃棄物処理（都道府県事務）
- (2) 防災事務（都道府県）と消防事務（市町村）
- (3) 老人ホーム設置認可（都道府県）と市町村の措置事務
- (4) 流域下水道の設置管理（都道府県）と公共下水道の設置管理（市町村）

など

## 9 北陸4県の広域連合

県名	名称	構成市町村
新潟県	南魚沼郡広域連合（H13年）	湯沢町、塩沢町、六日町、大和町（4町）
富山県 岐阜県	南砺広域連合（H11年）	富山県城端町、平村、上平村、福光町、岐阜県白川村（2町3村）
石川県	白山ろく広域連合（H11年）	河内村、吉野谷村、鳥越村、尾口村、白峰村（5村）
福井県	坂井郡介護保険広域連合（H12年）	三国町、芦原町、金津町、丸岡町、春江町、坂井町（6町）

## 市民の力を活用する地域社会が 新しい分権の時代を担う

単に中央政府から新しい地方政府へ権限を移行するだけならば、人口に関して一定の基準を設けて、機械的な人口配分を行い、新しい地方政府を線引きしていけばよい。地域の状況よりも、人口という外形的な基準を優先するこうしたやり方は、効率的で、ある種の公平性を有するだろうが、住民不在の「官官分権」に終わってしまいがちだ。これでは人口が少なくても元気な地域があっても、その魅力や活力を発揮できず、新しい枠組みの中に埋没してしまう。

地方の持っているリソース（資源）というのは人口だけでなく、「隣のおばあちゃんが気になるから見てみよう」といった、地域社会のしくみや参加する行動・意識も重要なリソースといえる。だから、地域社会のために参加・行動したいという住民を活かすしくみ、個の力をパブリック（公）に転換できるようなシステムが整備・確立されれば、人口が少なくても税収が少なくても、地方政府として独立し、自立的な地域経営が可能となる。

国や自治体といった、いわゆる官だけがパブリック（公）を担うのではない、<sup>10</sup>個の参加による「新しい公」が地域社会を形づくるという、新しい社会システムを視野に入れながら、分権を考えていくことが必要だろう。

例えばカナダの行財政改革の例がある。公共サービスの支出負担が大きく赤字が続いていたことから、その見直しの過程で、公共サービスを誰が担うのか、政府がすべてやるべきなのかという議論を行った。そして、政府がすべてやる必要はないのではないかという結論に至った。

そしてNPOやボランティアなど、市民セクターの活用や連携強化という方向を選択した。政府はここまでやるから、あとは地域社会や市民自身で対応してほしいというしくみをつくることで、社会の連帯を促進しながら政府の財政負担の縮減を図ったわけである。カナダはこうしたしくみの転換を進めたこともあり、3年で赤字を解消した。

ちなみにイギリスの場合には同様の結論から「民営化」を選択した。公共サービスに市場原理を導入して、コストの削減や受益者負担を進めることで、政府の財政負担を縮減させるという方法をとったわけである。

日本という国の風土や国民性からすると、官が担えなくなった公的サービスは、市場にまかせるよりも、市民セクターや地域社会に委ねる方が良いと思う。だが実際にはなかなか難しい面もあるようだ。

最大の問題としては、市民セクターの能力や経験不足から長期的・継続的に事業を委ねるということに官側のためらいがあるようだ。しかし、まず信じてやってみる、失敗しても大丈夫だよといった形で、新しい「公」を一緒に作っていくという取り組みが必要だと思う。国や政府（官）が公共サービスを担い続けることができないのは明白なのだから、フレキシブルな考え方で社会のリソースを活用しなければ、国としても社会としても破綻しかねない。

### 10 新しい「公」

1999（平成11）年に閣議決定された、21世紀初頭の経済運営の基本方針である「経済社会のあるべき姿と経済新生の政策方針」では、これからの社会と政府の役割に関して、「個々人が社会全体に貢献するという新しい「公」の概念」が確立していくとして、以下のように述べている。

「個人の価値観がより自由や多様性を求めるようになると同時に、個人の自己責任意識が高まる。こうした意識変化が進むと、「公」のことは「官」に任せればよいとの風潮が薄れ、個々人が社会全体に貢献しようという新しい「公」の概念の確立につながる。」

## 中央政府主導で進むが 地方の知恵を活かせる「分権の時代」

「道州制や連邦制になれば地方分権が進む」とか、「地方分権の究極の姿は連邦制だ」といった議論があるが、そういった議論には意味がない。世界的にみても、分権のために連邦制を導入したのはベルギーくらいで、そのベルギーにしても国内に複数の異なる民族や言語、文化が存在したことが背景にある。

日本のように中央集権型の単一政府で、文化や言語などがほぼ同質的な国では、憲法を変えて立法権を地方政府に委ねるような「連邦制」はなじまないし、そもそも必要がない。ただし、中央と地方政府が「相互依存」の関係で対峙するためには、地方政府の自立的な政策や活動を認め、保障するような権限の移譲は欠かせない。すなわち地方政府への「分権」である。

ここから中央政府が憲法や法律に基づいて地方政府の権限を「大綱」的に定め、その大きな方針に沿って各地方政府が、法律とは別の次元の行政レベルで独自の取り組みを行うという、日本型の分権システムあるいは今後の道筋が見えてくる。

もちろん、地方政府からの様々な要望をとりまとめる形で、国会が地方政府の権限に関して、立法措置をとるという方法もあるが、いずれにせよ、日本の場合には中央政府や国の法律という枠組みの中で、地方分権が進むことになり、地方分権の成否は国の決断にかかっているのだ。

「地方分権」が進むとともに地方政府の権限は高まり、また自立的、独立的な地域経営が可能であることから、各地域で独自の制度やシステムが開発・導入されることが予想される。すでに地方税では環境税や外形標準課税などを導入する地方自治体もあらわれているが、そうした「一国多制度」の動きがさらに進行し、生活から産業分野まで地域経営の様々な分野・領域にまで拡がることが予想される。

逆にいえば、「一国多制度」の時代には地方がどのような制度を考え、導入するかによって地域の活力や魅力が高まることを意味している。他地域や国とは異なるしくみやシステム、制度などを考え実現していく知恵と行動がその地域を元気にするわけである。

その知恵の源の一つが「地域文化」である。文化とは歴史と同様地域の資産であり、これを共有していなければエリアとしてまとまることは難しくなる。例えば「道州制」において、「道」あるいは「州」として一つの地域を形成する際の基準・条件として、文化的な共通性は重要なファクタ - となるだろう。そしてそうした文化こそが、「分権の時代」の地域（テリトリー）における個性や魅力として、エリアをまとめる求心力や活性化のエネルギーとなっていく。

北陸には雪がある、豊かな自然がある、清冽な水がある、山・川・里・海のおいしい食べ物がある。そして独自の歴史・風土が育んだ、さまざまな雪国文化やライフスタイルが蓄積されている。それらに誇りをもつと同時に、新しい時代の地域経営・地域づくりのリソースとして捉え活用していくべきだ。

多様性や個性が尊ばれる「分権の時代」に、北陸は、東京に追いつこうと1

### 11 一国多制度

一つの国の中に異なる制度が共存すること。連邦制度を採用している国々では、州（地方政府）によって法律や税体系が異なっているというケースは多い。最近では、中国がイギリスから香港を返還されたことだ、社会主義（中国）と資本主義（香港）という異なる制度の共存が目撃された。

周目の後ろから追走するよりも、東京とは違う目標を定めて2周目のトップを目指すべきである。北陸の持つ資源から考えると、北陸が目指すその「2週目」こそは、これからの日本そして世界が追求しようとしている「地域像」に重なるものと考えられる。

北陸は誇りを持って、2週目のトップランナーを目指すべきだろう。

# 分権の時代に求められる「公私協働」の仕組み「住民」主導で進む新たな北陸の地域づくり

## 【着実に進行する地方分権改革 地域自身が将来像を選択する時代】

1995年（平成7年）に「地方分権推進法」の成立・施行とともに発足し、5次にわたる勧告等を通じて地方分権改革をリードしてきた「地方分権推進委員会」は、2001年6月に「分権型社会の創造：その道筋」という副題を付した最終報告をとりまとめた。その最終報告では、6年間の活動を「第1次分権改革」と位置づけ、「地方分権一括法」の成立等の成果を総括しつつ、さらなる分権改革の推進を提言している。（表1、表2）

「機関委任事務」の廃止を実現した「地方分権一括法」（1999年）の成立を、明治維新、戦後改革と並ぶ、日本の「3大改革」と評する声もあるが、そうした成果を踏まえつつ、地方分権推進委員会はさらなる分権の推進の必要性を提言し続けていたわけである。

分権推進委員会に代わって、「第2次分権改革」を推進する役割を担って発足したのが「地方分権改革推進会議」であり、2004年（平成16年）7月までの3年間に、分権時代の地方自治のあり方や具体的な事務・事業について財源を含めて一歩踏み込んでデザインすることを期待されている。

地方分権推進会議では、発足後5か月目にあたる12月に、「中間論点整理」をとりまとめ、これまでの議論を整理しつつ、今後の調査審議の方向性に対する認識を公表した。（表3）

この中間論点整理では、「地方にできることは地方で」という考え方をはじめとして、「地域性」「住民自治」「自立した財政運営」「共生と共創」といったキーワードが示されているが、中でも注目すべきは「公私協働の仕組みの構築」という考え方である。

これは、公共サービスの担い手を「官（行政）」だけでなく、コミュニティやNPO、民間企業等との連携によって役割分担をしていくという、いわゆる「新しい『公』」の考え方を明確に示したものであり、これからの地域づくりの担い手としての住民やNPO、企業等への期待を表明したものともいえる。

今後、地方への財源委譲などさらなる分権改革の進行とともに、地方自治体（県や市町村）の自立的かつ独自性の高い地域経営が可能となるが、そうした分権の進行は、一方で地域の能力や取り組みによって、違いや格差が明確にあらわれてくる時代を迎えることも意味している。居住人口が少なく

ても、地域の資源を活用することで交流人口を拡大し、活力ある地域づくりを進めることが可能だし、逆に居住人口が多くても、資源を活用した地域づくりを行わなければいずれ停滞していくことになりかねない。

「分権の時代」とは、地域が自らの意思や夢・希望によって将来像を選択できる時代を意味している。しかし、その選択は、他地域との競争や地域住民への責任と表裏一体の関係の中で行われるべきものとなる。

それだけに、将来のまちづくり・地域づくり（将来像・将来ビジョン）に対する住民の合意がこれまで以上に重要になり、同時に、住民、NPO、企業等の参加・協働が不可欠となる。その意味では、「分権の時代」には住民自身の意識や行動が地域づくりの鍵を握るといっても過言ではないだろう。

## 【地域づくりには交流の拡大が必要 そのためには人づくりと意識改革を】

では、北陸地域の住民はこれからの地域づくりに関して、どのような考え方や意識を持っているのだろうか。2001年夏に行われた「北陸の地域づくりに関する意識調査」の結果から、北陸の地域づくりの現在と将来を見てみよう。

まず、「交流」に対する意識を見てみると、「他地域や外国人との交流が盛んになることであなたの地域は活性化すると思いますか」という問いに対して、58%と過半数の人が「そう思う（活性化する）」と回答。「交流」の拡大は、地域の活性化に結びつく有効な方策・手段として意識されていることが分かる。（グラフ1）

では、「交流」はどのような効果をもたらすのか。最も多かったのは、「新しい情報や文化との出会いや知的刺激」で、実に8割の人が、交流による効果としてあげている。また、「自分たちの地域の魅力や課題を知る」という効果をあげた人が52%と過半数を占め、交流は自分自身を知るためにも有効だと認識されていた。以下、「交流による経済効果」（46%）、「色々な人々との出会い」（45%）が続いている。（グラフ2）

なお、交流は地域の活性化にはつながないと答えた人は6%。その理由を見てみると、「治安の悪化、犯罪の増加」が最も多いが、その他の「その場限りの交流で終わり、あとが続かない」「交流すれば活性化するというものではない」「中身や目的のない交流は意味がない」などの答えは、交流そのものに効果がないというのではなく、単発に終わることや交流の目的が不明確になることへの懸念を示すもので、交流を否定する意見は少ないといえる。

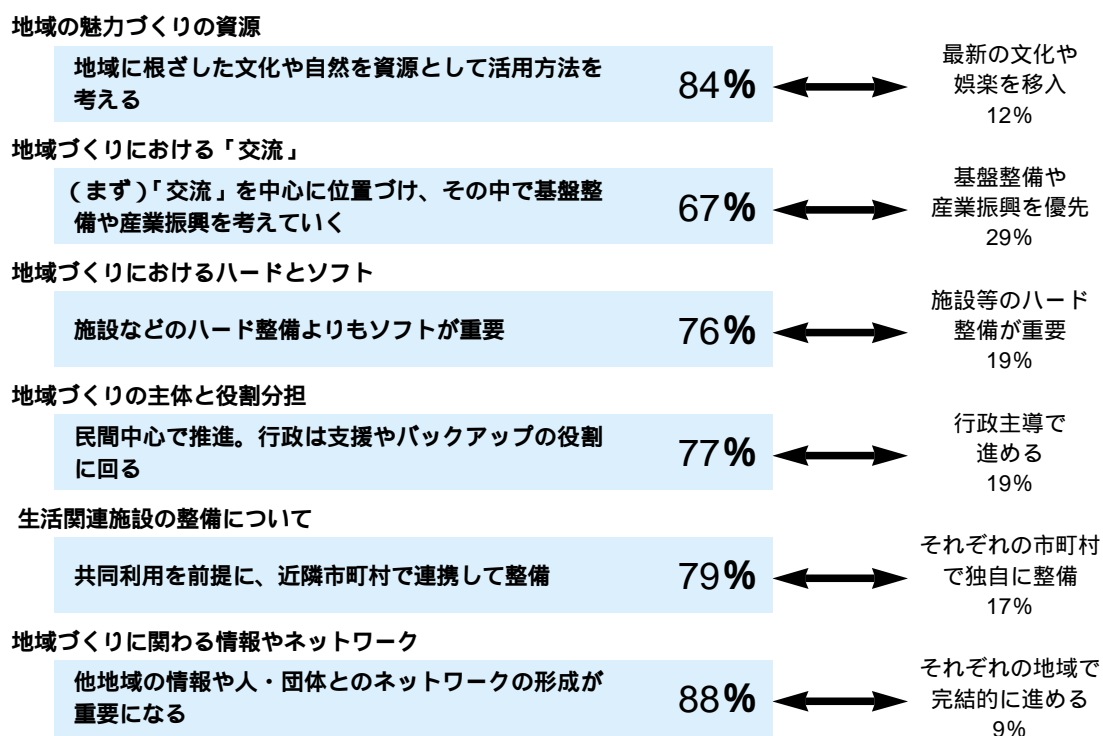
このように、交流の拡大は地域の活性化（＝地域づくり）に効果があると評価されているようだが、では交流を拡大していくためには、どのような取り組みが必要だと考えられているのだろうか。最も必要だと考えられているのは、「交流を担うリーダーや人材の育成」で、次いで「地域住民の

交流意識の向上、行動の拡大」と、人づくりや住民の意識改革といった、交流の主体である「人」に関する取り組みが重要だと考える人が多くなっている。

次いで「交流団体やグループづくり」「交流プログラムの開発」といった、交流を進めるための受け皿や活動に関する取り組み、そして「交流環境の形成」や「（交流のための）交通基盤の整備」等が上位にあげられている。一方で、「交流施設の整備」については必要性は低いと考えられている。（グラフ3）

### 【これからの地域づくりに求められる】 交流と連携、そしてソフト発想

これからの地域づくりに対する考え方を聞いた質問では、それぞれの項目にはっきりと差があらわれ、地域づくりに関する方向性が明確となった。



何かを新たに移入するのではなく、地域に根ざした自然や文化を資源として活用していこうという考え方ははじめとして、「交流」や「ソフト」の重視、「民間（住民）主導」で、行政は支援・バックアップに、という役割分担の考え方、また、「近隣市町村の共同利用を前提とした施設整備」など、地域づくりに関する新しい動向に合致する考え方が、それぞれ圧倒的多数を占めている。同様に、他地域の情報や人・団体とのネットワーク形成の重要性も支持されている。

### 【行政に対する支援ニーズはカネ・モノ・情報など多岐に渡る】

これからの地域づくりに関しては、民間（住民）の主体的・主導的な取り組みを中心として、行政はそうした活動を支援・バックアップするという、基本的な構図・枠組みが支持されているものの、民間（住民）の主体的・主導的な取り組みを展開していくには課題も多い。

先にあげた「交流を担う人づくりや人材育成」、「住民の意識改革や行動の拡大」なども課題とみることができ、それ以外にも、活動のための資金（カネ）や施設・物品（モノ）、情報など、主体的な地域づくり活動を進めていくための課題は多岐に渡っているものと思われる。

それを反映しているのが、地域づくりを推進する上で行政に期待する支援活動やシステムに対する回答である。（グラフ4）

行政に期待する支援として最も多かったのは、「補助金等の支援」

で56%と半数を超えているが、以下「会場、施設の貸与・提供」（41%）から「活動の成果等の施策への反映」（20%）まで、様々な支援へのニーズ、期待が続いている。つまり、行政からの支援に対するニーズや期待は大きく、幅広いわけで、それは逆にいえば、行政を抜きに地域づくりを進めるほどの力は、まだ住民（地域）に形成されていないことを示しているとも解除できる。

もちろん、住民（地域、民間）の力がついたとしても、地域づくりは、住民と行政が連携して進める必要があることはいまでもないことだが、現状ではこれからの地域づくりを進めるための「システム」を確立していくために、多様なパートナーシップの形成や様々な協働活動を見据えた活動の提案や支援活動など、行政の果たすべき役割や期待には大きなものがあるといえる。

### 【自然環境や人材育成とともに基本的な地域整備への期待は大きい】

これからの地域づくりにおいて力を入れるべきことは、どのような分野かという質問に対しては、「自然環境の保全と活用」（36%）、「人材の発掘や育成」（28%）、「地域の歴史や文化の継承と活用」（27%）が上位を占めた。これからの地域づくりにおいては「自然環境」や「歴史・文化」といった地域の資源を見直し、地域づくりに活用していくことが必要であり、同時に、そのための「人づくり」が重要だとする考え方が、ここでもあらわれている。（グラフ5）

しかし一方で、1位にあげられ

たもので順序を見ると、「災害等に対する安全性の確保」が14%でトップとなり、次いで「道路や鉄道等の交通基盤の整備」（12%）となっている。北陸地域では安全・安心な地域づくりや交通の利便性の確保等、地域の骨格ともいえる基本的な社会資本整備に対する期待には依然大きなものがあるといえる。

北陸では、自然環境や地域文化の保全・活用、人づくりを推進し、次代に向けて地域の個性や魅力を磨き高めつつ、交流を通じて地域づくりを展開するといった、いわば今日的かつ「攻め」の地域づくり活動が期待されている。同時に、「安全・安心」や交流のための基盤など、地域のくらしを守る基本的な社会資本整備とのバランスを考慮しつつ、次代への地域づくりを進めていくことが、北陸の地域づくりに求められている方向といえそうである。

表1. 地方分権改革に関する最近の動向（主なもの）

年	月	主な出来事
平成5年	6月	地方分権の推進に関する決議（衆議院・参議院）
	10月	第三次行革審最終答申【「規制緩和」と「地方分権」に重点】
平成6年	9月	地方分権の推進に関する意見書（地方六団体）
	11月	地方分権の推進に関する答申（第24次地方制度調査会）
	12月	地方分権の推進に関する大綱方針（閣議決定）
平成7年	5月	地方分権推進法成立（7月施行）
	7月	<b>地方分権推進委員会発足</b>
平成8年	3月	地方分権推進委員会中間報告
	12月	地方分権推進委員会第1次勧告
平成9年	7月	地方分権推進委員会第2次勧告
	9月	地方分権推進委員会第3次勧告
	10月	地方分権推進委員会第4次勧告
	12月	機関委任事務制度の廃止後における地方公共団体の事務のあり方等についての大綱
平成10年	5月	地方分権推進計画閣議決定
	11月	地方分権推進委員会第5次勧告
平成11年	3月	地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律案 （地方分権一括法案）閣議決定 第2次地方分権推進計画閣議決定
	7月	<b>地方分権一括法成立・公布</b>
平成12年	4月	地方分権一括法施行
	12月	行政改革大綱（閣議決定）
平成13年	6月	地方分権推進委員会最終報告
	7月	地方分権改革推進会議発足
	12月	地方分権改革推進会議中間論点整理
平成14年	6月	地方分権改革推進会議「事務・事業の在り方に関する中間報告書」

（内閣府資料等を基に編集部が作成）

表2. 地方分権推進委員会の勧告の概要

時 期	勧 告 の 概 要
第1次勧告 1996年（H8年） 12月	機関委任事務制度の廃止 廃止後の事務の区分と国の関与のあり方 国と地方公共団体との間の関係に関するルール 各行政分野における権限委譲 等
第2次勧告 1997年（H9年） 7月	機関委任事務制度の廃止に伴う事務の区分と国の関与のあり方 国と地方公共団体の関係ルール 規制の見直しと国の地方出先機関のあり方 国庫補助負担金の整理合理化と地方税財源の充実確保 都道府県と市町村の新しい関係 地方公共団体の行政体制の整備・確立 等
第3次勧告 1997年（H9年） 9月	社会保険関係事務及び職業安定関係事務に係る地方事務官制度の見直し 機関委任事務制度の廃止に伴う従前の機関委任事務のうち (1) 駐留軍用地特別措置法に基づく土地の使用・収用に関する事務 (2) 駐留軍等労働者の労務管理等に関する事務の区分と国の関与のあり方 等
第4次勧告 1997年（H9年） 10月	機関委任事務制度の廃止に伴う従前の機関委任事務の取扱い 国の関与の基準と従前の団体（委任）事務の取扱い 国と地方公共団体との間の係争処理の仕組み 市町村の規模等に応じた権限委譲 等
第5次勧告 1998年（H10年） 11月	公共事業のあり方の見直し 国が策定又は関与する各種開発・整備計画の見直し 等

（内閣府資料等を基に編集部が作成）

表3. 「地方分権改革推進会議」で示された「基本的な考え方」

**1. 国と地方の役割分担の明確化...問われている「この国の在り方」**

- ・「地方にできることは地方で」との考えに基づき、個別行政分野ごとに、国の役割を重点化する方向で国と地方の役割分担を見直し、
  - i) 個別行政分野における国と地方の役割分担の現状と基本的考え方の明確化。
  - ii) 補完性の原理に立って、国の役割や国の関与の必要性を厳格に点検。
  - iii) 国の役割や関与に合理性がない場合には地方の自主性に全面的に委ねる。

**2. 生活者である国民の視点を踏まえた地方分権改革**

...地域のニーズに応える、住民自治の総合的政策選択システム

- ・地方分権を論じる際に、主権者である国民＝地域住民の立場を重視。
- ・「地域性」、「総合性」、「住民自治」が重要な要素。

**3. 財政の持続可能性（サステナビリティ）の回復、確立**

...地方公共団体の自立した財政運営の確立に向けた地方分権改革

- ・国と地方の財政の危機的状況を十分に認識して対応。
- ・地方財政においては、地域で受益と負担を明確化することが課題。

**4. 公共サービスの多様化と住民自治の強化...公私協働の仕組みの構築**

- ・公共サービスの提供を「役所（官）」が独占するのではなく、公的分野をコミュニティ、NPO、民間企業との間で適切に役割分担する公私協働の仕組みを追求。
- ・公私協働の仕組みの中で住民自治を強化。

**5. 地方分権改革による地域社会における社会的公正の実現...共生と共創**

- ・効率一辺倒にも結果平等にも偏しない社会的公正さを地域社会で実現することにより、地域で共生・共創する新しい地域社会を創造し、安心感と豊かさを実現。

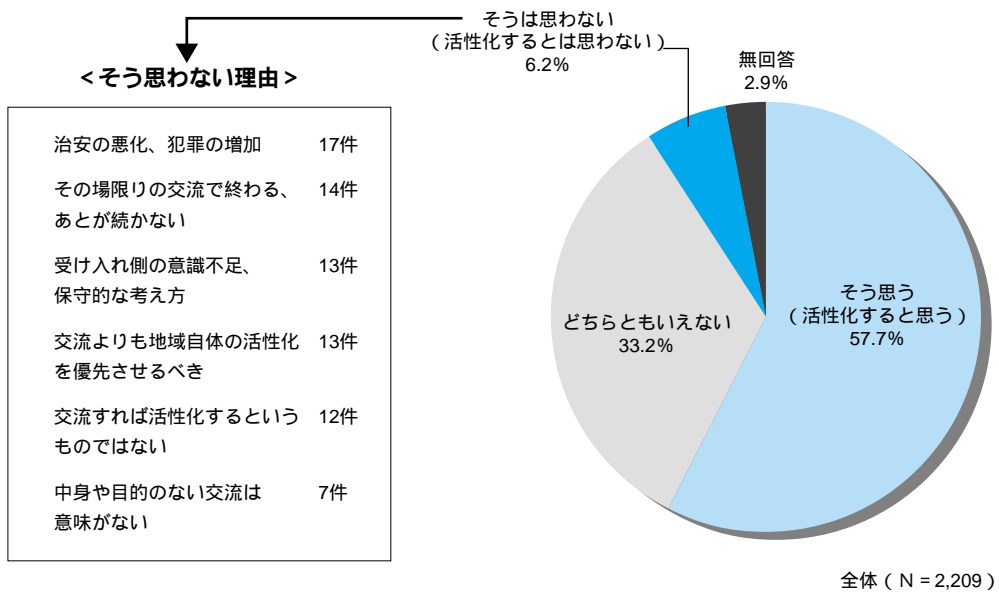
（「中間論点整理」の事務事業の見直しに当たったの基本的な考え方より抜粋、2001年12月）

< 「北陸の地域づくりに関する意識調査」の概要 >

<b>調査時期</b>	平成13年8～9月
<b>調査対象</b>	北陸地域（新潟、富山、石川、福井、福島、長野、岐阜、山形）の 成人男女 2,209人 男性 1,478人（67%）、女性 704人（32%）
<b>調査手法</b>	質問紙による留置調査法
<b>調査主体</b>	社団法人北陸建設弘済会

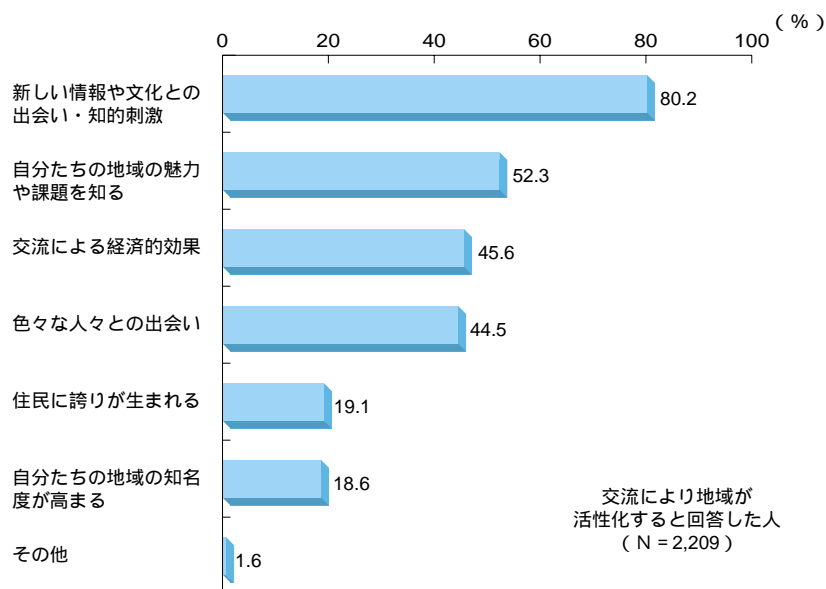
グラフ1．交流による地域の活性化について

Q．他地域や外国の人たちとの交流が盛んになることで、あなたの地域は活性化すると思いますか。



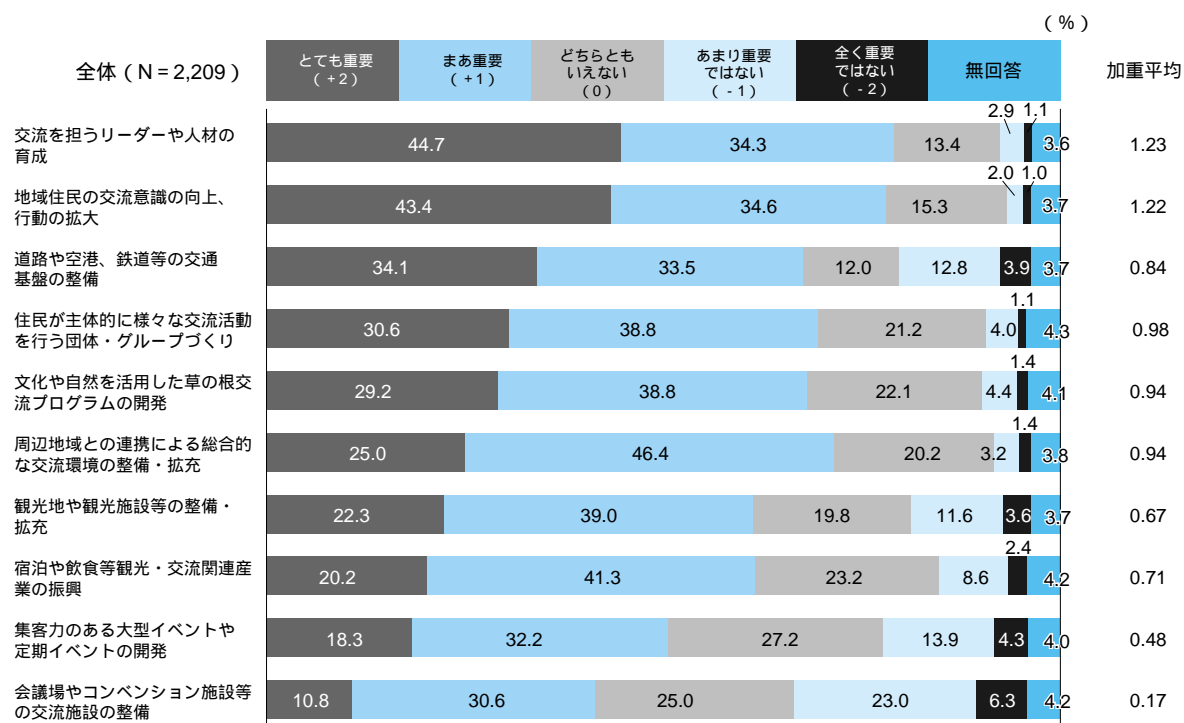
グラフ2 . 交流で期待する活性化への効果

Q . (「そう思う」と答えた方へ) 交流によって、どのような活性化への効果を期待されていますか。  
次の中からあてはまるものをいくつでもお選びください。



グラフ3 . 「交流」の拡大に向けて今後必要だと思う取り組み

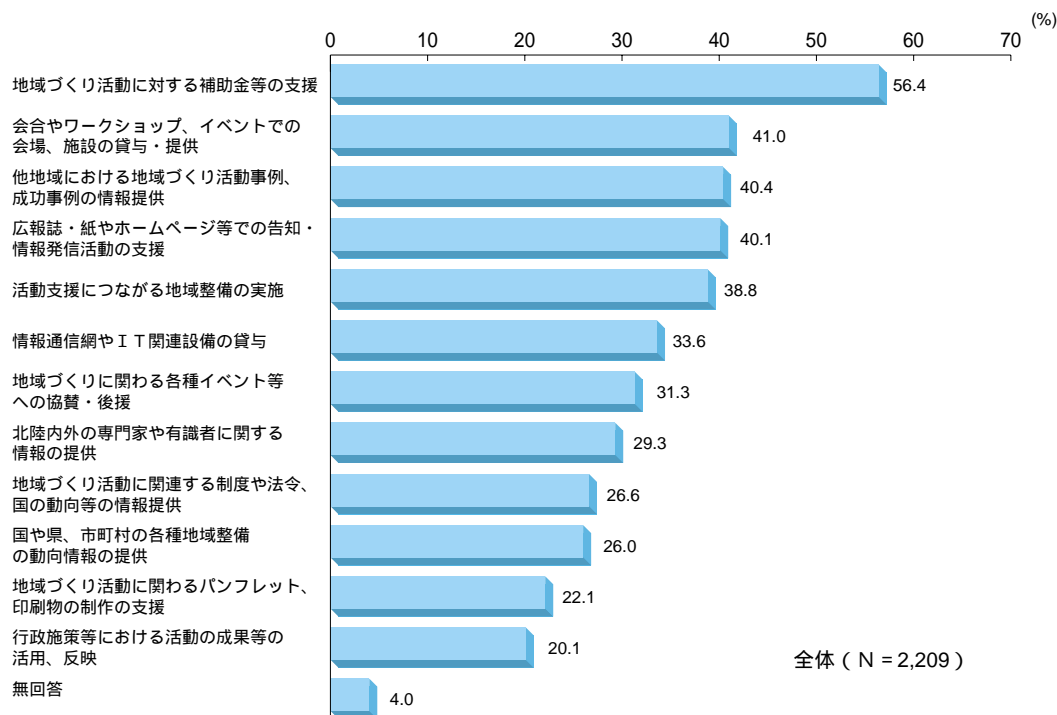
Q . 今後、あなたがお住まいの地域において、他地域や外国の人々との交流を拡大していくためには、どのような取り組みが必要だとお考えですか。



加重平均とは、回答にポイントを与えて、その平均値を算出したもの。  
今回の結果では、ポイントが大きいほど重要だと考える人が多いことを表わしている。

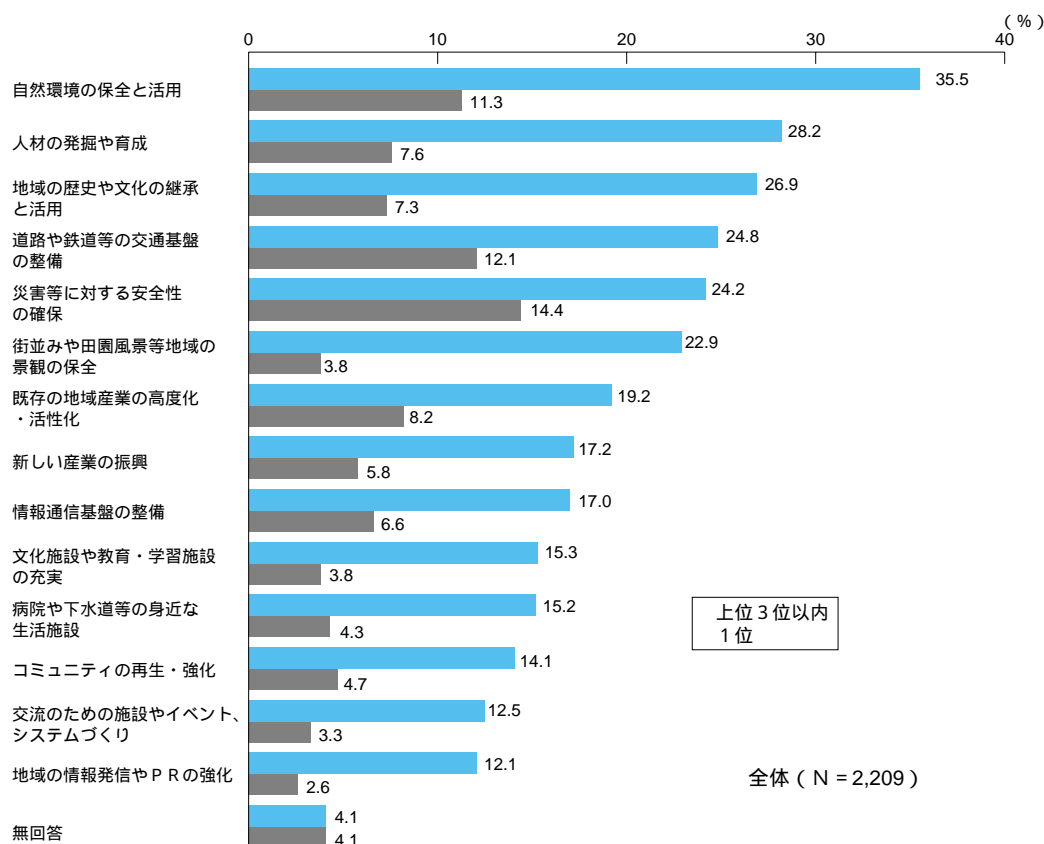
グラフ4．地域づくりに関する行政からの支援等へのニーズ・期待

Q．あなたはこれから地域づくりを推進していく上で、行政等からどのような支援システムがあるとよいと思いますか。次の中からあるとよいと思うものをいくつでもお選びください。



グラフ5．これからの地域づくりにおいて力を入れるべき点

Q．あなたがお住まいの地域では、これからの地域づくりにおいて、どのようなことに力を入れるべきだと思いますか。次の中から上位3つを選んで、順に記号をお書きください。



# 北陸地域における 公共投資削減の影響

北陸地域づくり研究所  
2002年10月

## (要旨)

北陸地域(新潟県、富山県、石川県、福井県：以下同じ)における国、県および市町村の公共投資(政府建設投資額)は、平成14年および15年度の2ヵ年で、13年度比で合計約14%が削減されるもと予想される。これに伴い、2ヵ年で北陸地域の経済成長率(GDPの対前年増加率)は約1.4%減少し、雇用喪失数は41千人(うち建設業21千人、商業8千人、サービス業5千人など)に上ると推計される。なお、平成14年度の北陸地域の公共投資(政府建設投資額)の増減率は前年度比マイナス約9%となり、経済成長率は約0.8%落ち込むと推計された。それに対し、平成14年度政府予算において全国の公共投資関係費が前年度比約10%削減された場合、経済成長率は0.3%落ち込むと、建設経済研究所は分析しており、北陸地域における公共投資削減の影響は全国より大きくなる可能性が高いと予想される。

## はじめに

昨年の平成14年度概算要求基準(平成13年8月10日閣議了解)では、公共投資関係費は対13年度比10%削減が指示された。さらに、平成15年度予算は平成14年度に続き歳出改革の一層の推進が図られ、歳出を実質的に14年度の水準以下に抑制することが目標とされている。

一方、北陸地域は、地形、地質、気象などの自然環境の厳しさや、地理的特性や社会産業特性などの様々な要因により、他地域よりも公共投資の割合が大きくなっている。そのため、総生産に占める建設関連の経済活動の割合も高くなっている。

このような状況下にある北陸地域では、公共投資削減が地域経済に大きな影響を与えると予想されるが、これまで新潟県、富山県、石川県、福井県の4県の経済が一体として議論されることはなかった。

しかし、今後、北陸地域の自立のおよび持続的発展を促す望ましい社会資本整備の方向性を検討するためには、北陸地方整備局管内に位置する4県を1つの地

域として捉え、地域経済の動向を把握することが肝要となる。

そこで、北陸地域における公共投資が削減された場合の北陸の地域経済に与える影響について、生産額・粗付加価値額・就業者数の面から分析することとした。

## 1. 北陸地域の特性

北陸地域は、急峻な地形や脆弱な地質により自然災害の恐れを抱えており、また世界的にもまれな豪雪地帯で、自然環境の厳しい地域である。ゆえに、地域住民の安全・安心を確保するため、必然的に大規模な社会資本整備を必要としている。さらに、日本列島の中央部に位置し3大都市圏を背負うような位置的特性から、日本の食糧やエネルギーの供給基地の役割も担っており、3大都市圏を支える社会資本整備も必要とされてきた。

その結果として、北陸地域のGDPに対する公共投資(公的固定資本形成)の割合は、10.7%と高く、また、雇用の面から見ても、北陸地域の全就業者に対する建設業就業者の割合は、他地域と比べて高くなっ

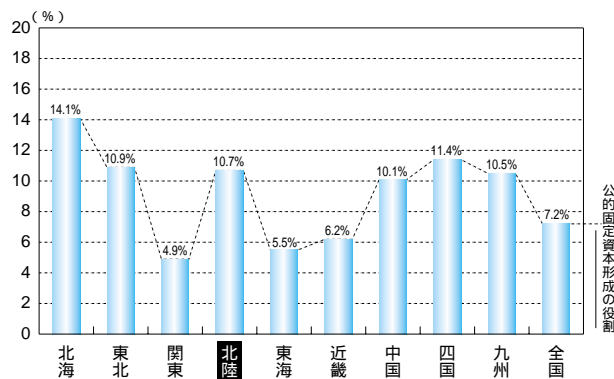


図1 GDPに対する公共投資の割合  
出典：内閣府「平成14年度県民経済計算」

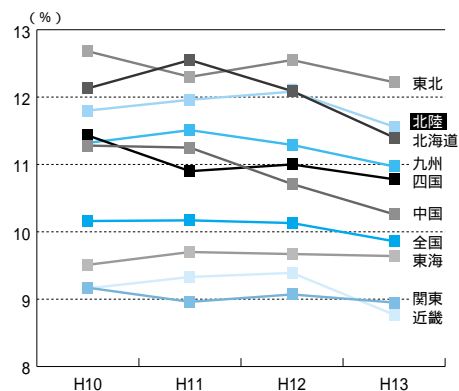


図2 就業者に対する建設業就業者の割合の推移  
出典：総務省「労働力調査」

ている（図1、図2）。

このような状況下で、全国一律で公共投資の削減が行われた場合、北陸地域経済は大きな影響を受けることが予想される。

## 2. 北陸地域における公共投資削減の影響の分析

### 2-1 分析モデル

公共投資削減の影響の分析は、「競争輸移入型地域内産業連関分析モデル」（以下、本モデル）を用いて行った。本モデルは、「平成7年北陸4県版産業連関表（暫定版）」を利用して作成したもので、北陸地域に与える効果を測定することが可能である。

注）平成7年北陸4県版産業連関表（暫定版）は各県間の移出入額を調整していない。

また、生産額の減少が就業者数に与える影響については、生産額に雇用係数を乗じて算出した。なお、雇用係数は、総務庁「平成8年事業所・企業統計調査」および総務庁「平成7年産業連関表」（全国表）の雇用係数より推計し、北陸の雇用係数とした。

#### 分析の前提条件

平成7年北陸4県版産業連関表（暫定版）の統合分類46部門表を利用する。

逆行列係数は  $[I - (I - M)A]^{-1}$  型を使用する。

消費性向は平成11～13年家計調査の北陸地域勤労者世帯の平均消費性向によるものとし、産業連関表の民間消費支出と同じ構成比の消費が行われるものと仮定する。

### 2-2 公共投資削減額

昨年の平成14年度概算要求基準（平成13年8月10日閣議了解）では、公共投資関係費は対13年度比10%削減が指示されていたが、北陸地方整備局では約7%の削減となった。また、平成15年度概算要求基準（平成14年8月7日閣議了解）では、公共投資関係費を前年度当初予算のマイナス3%に抑制することとされている。一方で、多くの県や市町村が中期的な歳出削減に取り組んでいる。

それらを踏まえ、国土交通省「建設総合統計」および国・県・市町村当初予算から、北陸地域全体の平成14年度政府建設投資額（実質値：平成7年度基準）を算出すると、政府建設投資額は、1兆9,091億円となり、削減額は1,850億円、前年度比はマイナス8.8%となると見込まれる。

また、平成15年度の北陸地域の政府建設投資額の伸び率は前年度比マイナス5.7%、削減額は1,092億円と推計される。結果として、この2カ年で北陸地域の政府建設投資額は合計で約14%削減される（13年度比）と推計される。

そこで、今回は、平成14および15年度における北陸地域の政府建設投資額の削減分2,943億円が北陸地域経済に与える影響を分析した。

なお、用地・補償費が含まれる公共投資関係費と、それらが含まれない政府建設投資額が同じ減少率とは限らない可能性があるが、今回の試算では減少率は一律であると仮定している。

## 2 - 3 分析結果

### 就業者数への影響

- ・北陸地域では全産業合計で41,059人の雇用喪失が発生すると推計される。産業別に見ると、建設業が最も多い21,115人で、全体の51.4%を占めている。これは、北陸地域内の建設業就業者数（総務省「平成13年事業所・企業統計調査報告」：約31万人）の約6.9%に相当する。
- ・他産業においても、建設業の雇用喪失数にほぼ匹敵する19,944人の雇用喪失が生じると予想される。
- ・採石業など建設業と関連の深い鉱業においては、雇用喪失数は少ないものの、産業別就業者数に占める割合は他産業より大きく、5.3%となっている。

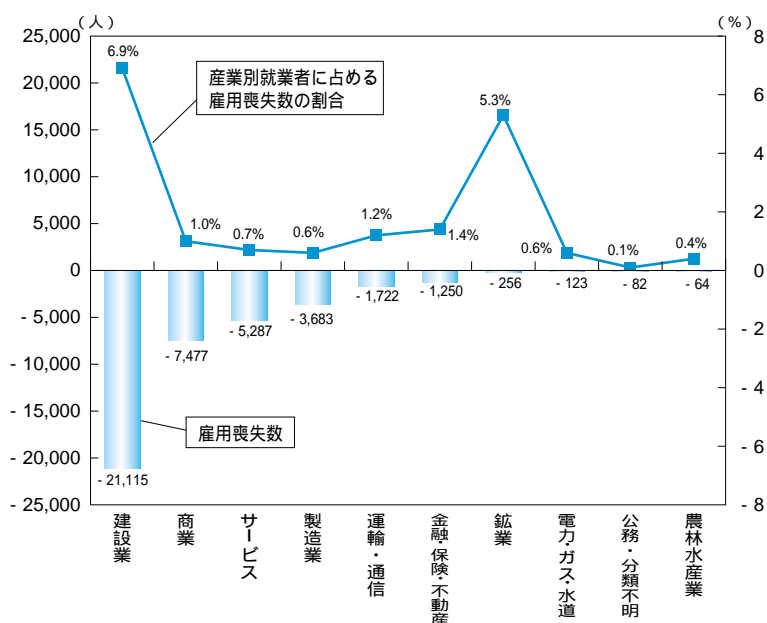


図3 北陸地域内の産業別就業者数への影響

#### 備 考

1. 総務省「平成13年 事業所・企業統計調査報告」より作成。
2. 正確には「事業所・企業統計調査報告」では「従業者」数が公表されているが、概念上は労働力調査における「就業者」の定義と近似するものであるため、本資料においては全て「就業者」に用語を統一している。

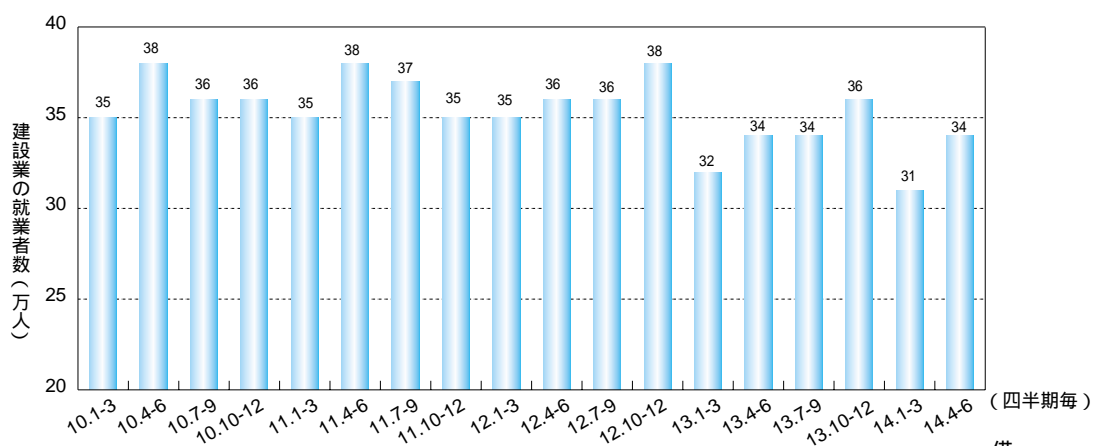


図4 北陸地域内の建設業就業者数の推移

#### 備 考

1. 出典：総務省「労働力調査」

#### 参 考

試算された41,059人の就業者の減少数は、北陸地域内の全就業者数（総務省「平成13年事業所・企業統計調査報告」：約278万人）の1.5%に相当する。

また、この減少数は、柏崎市（人口86,648人）の全就業者数42,757人に匹敵する（総務省「平成13年 事業所・企業統計調査報告」）。

平成13年頃から建設業就業者数は減少傾向にあり（図4）、14年もその傾向が見られる。

## 生産額と粗付加価値額への影響

- ・北陸地域内の政府建設投資額が2,943億円減少することにより、北陸地域ではその1.93倍にあたる5,677億円の生産額が減少すると推計される。
- ・また、北陸地域の粗付加価値額は2,995億円減少すると推計される。この減少額は、平成11年度北陸地域内実質総生産額（平成7年度基準GDP：22兆1,264億円）の約1.4%に相当する。
- ・産業別の実質GDPへの影響は、建設業が最も大きく約1,404億円で、建設業の実質GDPの5.8%に相当する。また、サービス業や商業などの他産業においても、建設業を上回る1,591億円の粗付加価値額が減少すると予想される。
- ・鉱業においては、産業別GDPに占める割合は他産業より大きく、4.0%となっている。

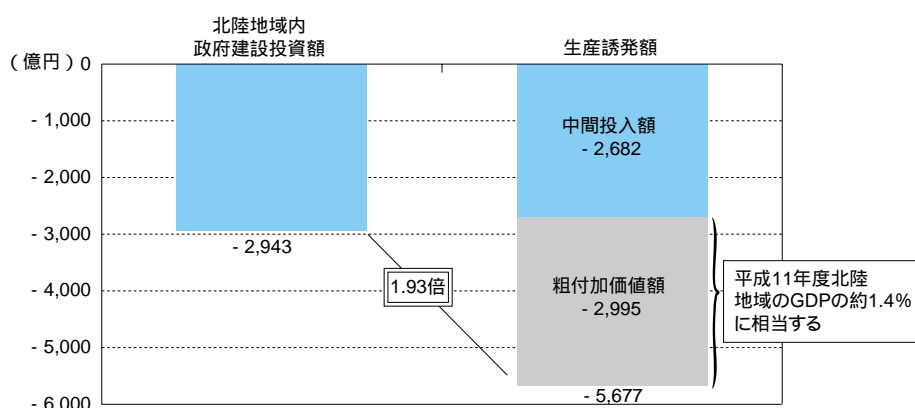


図5 北陸地域内の生産額への影響

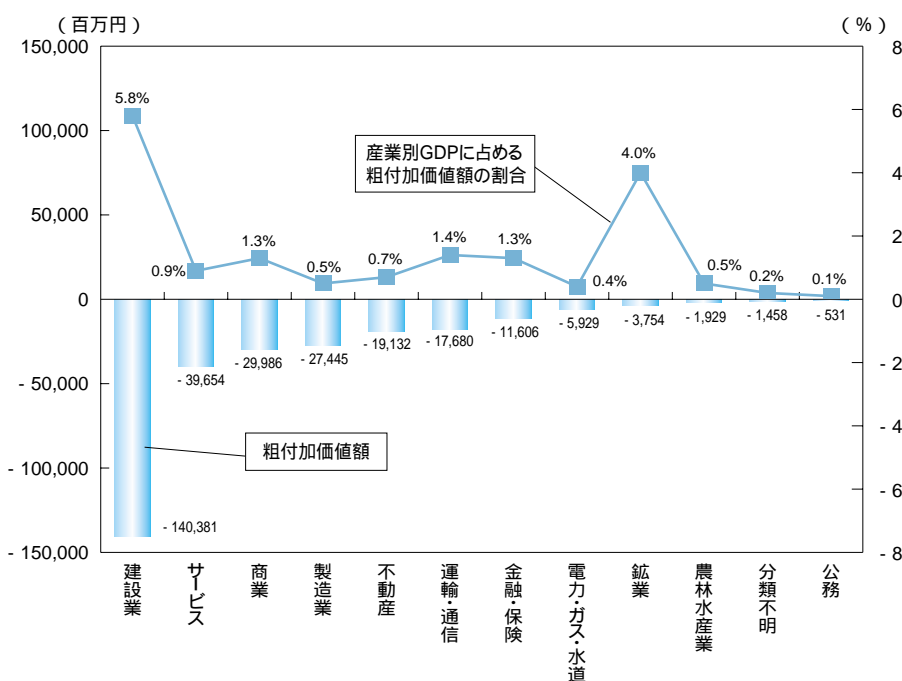


図6 北陸地域内の産業別粗付加価値額(生産額)への影響

### 備考

1. 内閣府「平成14年版 県民経済計算年報」より作成。

### 参考

建設経済研究所の分析によると、平成14年度政府予算の公共事業費が1兆円削減（前年度比マイナス約10%）されると、全国の経済成長率は0.3%落ち込むとしている。  
この粗付加価値減少額は、長岡市（約1,203億円）、柏崎市（約728億円）、上越市（約1,059億円）の平成14年度当初予算を足した金額に相当する。

### 3. 北陸建設経済研究会について

#### 3-1 設立の目的

近年、経済が長期に渡って停滞しており、また地域間競争が加速し地域が個性を競う時代となってきた。さらに、公共投資の削減や公共事業へのニーズの多様化など、公共事業を取り巻く環境が大きく変化しつつある。

これらの変化の中、北陸地域においても、北陸地域を一体として捉え、地域の産業や経済構造まで把握した新たな地域づくりが必要となってきた。

このような背景から、北陸地域づくり研究所は、「北陸地域の自立のおよび持続的発展を促す、望ましい社会資本整備の方向性を提言する」ことを目的として、平成14年3月に北陸建設経済研究会を設立した。

#### 3-2 研究内容

北陸建設経済研究会では、以下の方針の下で分析・検討を行い、地域に向けて積極的に情報発信を行う。

北陸4県の経済動向、産業構造等を把握する。  
を把握した上で、北陸に必要な政策や施策についての議論を行う。

また、分析スキームとして、

地域経済・産業構造の現状把握  
ストック効果分析  
フロー効果分析  
テーマ別分析

の4つの分析項目を挙げており、この枠組みに沿って分析を行う予定である。

#### 3-3 組織体制

この研究会は、研究会とワーキンググループ(WG)で構成されており、以下のメンバーで組織されている。

研究会：実態経済を踏まえた、政策提言に結びつく議論を行う。

委員長	新潟大学 経済学部 教授	西澤 輝 泰
副委員長	新潟医療福祉大学 教授	原 敏 明
委員	新潟経済社会リサーチセンター 常務理事	塩谷 壽 雄
	北陸経済研究所 地域開発調査部長	酒井 毅
	北陸建設弘済会 理事長	和田 惇
オブザーバー	北陸地方整備局 企画部長	的場 純 一

ワーキンググループ(WG)：適切な分析手法やデータ等を検討し、政策や施策を検討する。

座長	新潟医療福祉大学 教授	原 敏 明
委員	新潟経済社会リサーチセンター 主任研究員	小林 雄 介
	北陸経済研究所 地域開発調査部 主任研究員	倉嶋 英 二
	北陸建設弘済会 北陸地域づくり研究所長	本間 勝 一
オブザーバー	北陸地方整備局 企画部技術企画官	高野 誠 紀

事務局

北陸建設弘済会 北陸地域づくり研究所

### 3 - 4 現在の分析状況

#### 地域経済・産業構造の現状把握

事務局で把握すべき項目について資料・統計指標を収集しており、収集後にとりまとめることとしている。

#### ストック効果分析およびテーマ別分析

第3回ワーキンググループにて議論をいただいた、ストック効果分析の方向性や枠組み等を参考に、事務局で分析テーマや分析項目を検討している。

#### フロー効果分析

##### 1) 産業連関表の作成

今回の分析でも利用した北陸4県版産業連関表を、事務局で継続して作成しているところである。まだ暫定版であるが、各県間の移出入額を考慮した平成7年北陸4県版産業連関表の早期完成を目指している。

この産業連関表の完成により、地域の産業構造や経済波及構造をより正確に把握することができるようになると期待される。

##### 2) 計量経済モデルの構築

より実体経済に即した分析や将来予測を行うことを目的として、北陸地域の計量経済モデルの構築にも着手している。産業連関表では分析の難しい項目について、計量経済モデルを用いて分析を行う予定である。

## おわりに

今後、北陸地域づくり研究所では、北陸建設経済研究会の事務局としての活動に加え、北陸地域づくり研究所の紹介や北陸建設経済研究会の成果の発表等を目的としたホームページの開設、年度毎の研究成果の総まとめと、主要経済指標、建設経済動向、公共投資の効果等を取りまとめた年刊総括レポートの作成、を行う予定である。

これらの発信する情報が、地域づくりの一助となるよう、一層努力して参る所存である。

## 編集後記

地方分権において地域力を高める基盤となる「平成の市町村大合併」の動きが毎日のように新聞に掲載され、各地でシンポジウムが開催され様々な議論が行われている。この「地方分権議論」を注視して聞いていると、一つのキーワードが浮かんだ。そのキーワードとは「住民参画による地方自治」である。では、「住民参画による地方自治」とは、どうゆうことなのだろうか。この言葉の意味するところを考えていくと「権限委譲」という言葉に行きついた。

「権限」を「委譲」するのだから、これまで誰かが「権限」を独占していた状況を改めて新たな枠組みをつくることになる。その主体が「住民参画による地方自治」であるなら、「委譲」するというよりも、「権限」を「分散」させるという理解の方が正しいかもしれない。

そう考えると、自分の中で「地方分権議論」が少し見えてくる。「権限」を「分散」させるということは、「責任」も同様に「分散」させるということの意味するのだから、ストレートに「地方自立」に結びつく。

今回の「北陸の視座」は、こうした「地方分権」の動きを踏まえ、国際日本文化研究センター教授 川勝平太氏、筑波大学社会科学系教授 岩崎美紀子氏のお二人からお話を伺った。

川勝氏は、「これから地域づくりを考えるときには、県境を超えるということを念頭に置き、北陸地域の一体感を形成しつつ、他の地域ブロックとの協力・連携関係を考えていくという発想が必要となる。さらに世界の国や地域と結びつき交流し、北陸の知恵や技術を提供し世界に貢献していくことも求められている」と分析され、「日本の自然や気候・風土は多様であり地域の個性も多様である。それぞれの地域が個性を発揮し、生活の佇まい、自分の生き方が一体になって美しい日本をつくる」という地域づくりが必要だと提言された。

岩崎氏は、『分権』を進めるということは、将来の国の姿や国家のシステムを明確にする意味を持っている。グローバル化の進行とともに、国家間ではなく、地域間のダイレクトな交流の時代には、地域の役割や可能性は広がり、地方政府には主体的な行動とそれにふさわしい権限が必要になってくる。また、国や自治体といった、いわゆる官だけがパブリック（公）を担うのではない、個の参加による「新しい公」が地域社会を形づくるといふ、新しい社会システムを視野に入れながら、分権を考えていくことが必要だと述べられ、『道州制や連邦制になれば地方分権が進む』といった議論は意味がない。地方がどのような制度を考え、導入していくかによって地域の活力や魅力が高まる。多様性や個性が尊ばれる『分権の時代』に北陸は、東京とは違う目標を定めて2周目のトップを目指すべきである」と結ばれた。

「地方」のことは「地方」に任される時代が、すぐ目の前にきている。別の表現をすれば、「地方の自主・自立」への船出が始まったとも言える。

