

連 合 総 研

JAPANESE TRADE UNION CONFEDERATION
RESEARCH INSTITUTE FOR
ADVANCEMENT OF LIVING STANDARDS

生活者優先の 地域創造をめざして

地域政策・地域づくりと労働組合の役割

財団法人

連合総合生活開発研究所

第一書林

生活者優先の地域創造をめざして

地域政策・地域づくりと労働組合の役割

連合総合生活開発研究所

第一書林

〔勸連合総合生活開発研究所〕

連合総合生活開発研究所（略称、連合総研）は、「連合」のシンクタンクとして、連合および傘下の加盟労働組合が主要な闘争、政策・制度要求を推進するうえで必要とする国内外の経済・社会・労働問題等に関する調査・分析等の活動を行なうとともに新たな時代を先取りする創造的な政策研究を通じて、日本経済社会の発展と国民生活全般にわたる総合的向上をはかる目的で、87年12月に設立、その後88年12月、財団法人として新たなスタートを切った。研究活動は元経済企画庁経済研究所長の佐々木孝男所長を中心に、テーマ別に学者、専門家の協力を得ながら進めている。研究テーマは労働運動に関連するものであるが、経済から国民生活まで幅広い分野にわたり調査・分析・研究を行なっている。

研究所の活動は以下のとおりである。

1. 主要テーマ——88～90年

- ① 「日本の進路」にかかわる経済・社会展望と指針の策定
- ② 国際化に対応する新しい生活像づくりとそのための構造改革指針の策定
- ③ 国際化、情報化、都市化、高齢化に対応する産業・雇用構造調整指針、および地域開発ビジョンの策定

2. 経済・社会・産業・労働問題に関するシンポジウム・セミナーの開催

第1回 「先進国モデルへの転換に向けて」～88年2月16日

第2回 「生活の質向上をめざして」～88年11月4日

第3回 「新成長時代にむけて」～89年11月13日

第4回 「ゆとりある生活の構図」～89年11月28日

3. 経済・社会・産業・労働問題に関する情報の収集および提供

- (1) 情報収集——国内外の機関との連携・ネットワークを広げ、研究・調査に関する情報を収集する。
- (2) 研究広報誌の発行——経済動向の分析、経済・社会政策の提言、諸データを内容とする機関誌『DIO』を毎月発行。
- (3) 資料提供等——労働組合や勤労者の学習活動の便宜をはかる。

4. 研究シリーズ

No.1 『欧米なみの生活をめざして』～88年2月

No.2 『主婦の目から見た日本と西ドイツ』～89年10月

No.3 『ゆとりある生活の構図』～89年11月

No.4 『労働時間短縮の経済効果の研究』～90年6月

No.5 『人間優先の経済社会システムの創造へ』～90年10月

5. 年次報告書

88年度経済情勢報告『生活の質向上をめざして』

89年 〃 『新成長時代にむけて』

90年 〃 『調整局面をいかに乗り切るか』

【研究委員会報告】

生活者優先の地域創造をめざして

目次

はじめに

報告書要旨——11

- 1 労働組合と地域政策の必要性 12
- 2 わが国の地域開発政策の反省—産業・企業優先時代の枠組みを越えて 13
- 3 一極集中を越える地域開発の視点とは?—東京圏から地方への流れを可能とする条件 17
- 4 生活者優先の地域形成を目指す視点と主体 18
 - (1) 地域開発の推進主体の問題 18
 - (2) 生活者本位の地域への基本発想の転換とその担い手 20
- 5 '90年代の地域政策の視点と方法 22
 - (1) '90年代地域社会の課題 22
 - (2) 地域社会経済システムのイメージ 25
 - (3) 生活者優先の地域創造の具体的課題 27
 - 1) 住みやすい住環境の整備
 - 2) 安心して住める地域環境—高齢者、障害者とともに住むノーマライゼーションのまちづくり
 - (4) 地域文化と地域のアイデンティティの確立 28
 - (5) 地域づくりの基本要素としての人づくり 28
- 6 労働組合の地域政策 29
- 7 地域労働運動のメニュー例 30

第1部——'90年代の地域政策課題——33

- 1 '90年代地域政策の条件—生活・ゆとり重視の社会へ 34
 - 2 地域政策に有効な分権システムへの転換 35
 - 3 全国総合開発計画の反省—地方の自立的地域政策の時代 45
-

-
- 4 高齢化社会時代の地域システム 50
 - 5 高度文化時代のアメニティ都市づくり 53
 - 6 ソフト・サービス化時代の地域の展望 56
 - 7 国際化時代の地域の発展 57
 - 8 地域環境時代の地域政策 58
 - 9 公的ストック形成最後のチャンス 59
 - 10 市民参加による地域政策 61
 - 11 ヒューマンパワーの育成がキーポイントの時代 61

第2部——生活者優先の地域創造—— 65

—ゆとりある豊かな生活実現のための地域の創造に向けて—

- 1 住みやすい住環境の実現 66
 - (1) 歴史・風土など地域性を生かした住宅と住環境のスタンダードの設定 68
 - (2) アメニティ向上と新しい地域産業の創出をねらった森林・緑地・水辺の回復 70
 - (3) 人間優先の快適・安全な交通体系の構築 72
 - (4) 地域の技術蓄積につながるリサイクル利用の地域づくり 73
 - (5) 地域環境問題を考慮した地域政策の推進 74
 - 2 安心して住める地域環境の実現—ノーマライゼーションの地域づくり 75
 - (1) 高齢者・身障者も安心して暮らせる地域づくり—バリアフリー 75
 - (2) 高齢者・身障者の移動の自由を確保した地域づくり 77
 - 3 地域文化創造の必要性—文化的インフラの整備と地域のアイデンティティ確立 78
 - (1) 歴史・伝統と開発の調和を目指す地域づくり 80
 - (2) 国際化に対応する地域づくり 81
 - 4 産業が果たす地域づくり 82
 - (1) 地域における企業の市民的役割 82
 - (2) コミュニティビジネスなどによる自立・内発型地域振興 84
 - (3) 生活者優先の価値観に基づく産業振興と競争社会の中の地域開発 85
 - (4) リゾート開発のあり方について 86
-

-
- (5) 起業家の育成について 90
 - 5 新しい公共性, 地域政策の主体—ネットワークとアドボカシー 91
 - (1) 各地域構成主体の参加による計画 92
 - (2) 協同のシステムづくり—中間システムの構築 92
 - (3) アドボカシーとノンプロフィット・オーガニゼーション 94
 - 6 人づくりとネットワーク—地域づくりの基本要素 96

第3部——地域における新しい労働組合のあり方—— 99

- 1 社会労働標準の形成機能の発揮 101
- 2 労働組合のリーダーシップ発揮 101
- 3 地場産業, 中小企業の役割に注目した地域政策 104
- 4 市民運動との連携 105
- 5 労働組合からの発信 106
 - (1) まちづくり懇話会の設置 107
 - (2) 地域情報センター機能の設置 107
 - 1) 地域産業情報センター機能 (経済サロン機能)
 - 2) 生活情報センター機能
 - 3) 福祉情報センター機能
 - 4) 余暇情報センター機能
- 6 地域労働運動のメニュー例 111

はじめに

なぜ今、労働組合が地域に、そして地域政策に目を向ける必要があるのか。

連合総研は1988年7月、地域開発研究委員会を発足させた。当初の研究目的は、1985年から86年にかけての円高期において構造調整が進む中で、不況にあえぐ地域を活性化するために、労働組合自らも雇用創出・地域開発に取り組まなければならないという観点から、その対応策を検討するというものであった。しかし、研究会において各分野のヒアリングを進めていく中で、特に89年に入って、円高不況は一転して円高好況となり、このテーマのみでは色褪せた課題となった感は否めないものとなった。むろん市場経済は景気変動を避けられず、このテーマは仮に短期的に遠のいたようにみえても、いずれ必要とする時期は到来するであろう。さらに、いかに景気の持続的拡大が続いても、地域には興隆部分と衰退部分は併存するものである。

こうした研究の当初の課題に加えて、その間の景気拡大下で問題となって浮上してきたものは、東京への一極集中や地価高騰の問題、あるいは地方での過疎化の進行という課題である。特に「前川レポート」以来の内需主導型成長の定着策、または対外摩擦の拡大などへの対処といった課題と関わって、長年にわたる日本の経済社会のあり方・体質に対する問い直しが進んだという点があげられる。即ち、明治維新以来の先進国へのキャッチアップ型の国家、社会のあり方、産業・企業優先の政策体系の累積が結果的に経済パフォーマンスと国民の生活水準との大きな格差を招いたとの反省が生じた。つまり、これまでの開発途上国型の政策体系から生活者優先の経済社会への転換の必要性が国民的なコンセンサスとなる形勢が出てくることとなった。

人間優先の経済社会システムと地域社会の形成

連合総研が1990年10月に産業雇用調整研究委員会から『人間優先の経済社会システムの創造へ』と題した研究報告書を発表したのも、そうした内外からの見直しに関わったものであり、いかにして生活者、勤労者のくらしを軸とする経済社会システムへと改革あるいは創造していくのかという道筋の基本方向を示すことを目標としただけに、どちらかとい

うと、全国もしくは中央レベルでの転換の方向を示すにとどまり、日常のくらしの場としての地域の改革という点については課題として残されることになった。したがって、先の報告書がいわばタテ軸である産業や中央の行政の転換のアプローチとすれば、本報告書はヨコ軸、つまり地域における改革のあり方、運動の課題を考察するものである。

これまでの産業・企業優先の社会システムのあり方のもとでは、市場システム・企業組織の力のみが強力となり、そこに住んでいる市民・勤労者のくらしや地域社会の安定にとって非常にバランスを欠いたものとなったり、あるいは利権をふりかざした開発になりがちである。従来型の地域開発の多くはこうしたものであり、ここではいつも産業・事業者の側の動きとそれを支える行政の動きが先行し、生活者(市民)の立場が第二義的となったり、置き去りにされることとなる。

つまり、現代の企業組織を通じる市場メカニズムは、財・サービスの効率的配分という点では消費者(生活者)のメリットになるが、環境問題などの外部経済・不経済でのいわゆる「市場の失敗」が生じるし、高齢化社会への対応、人口急減社会への対応など新たな地域社会形成、「まちづくり」と土地利用や都市計画などについては、問題の解決につながる保障はない。場合によっては、そうした問題解決を困難にすることもしばしばある。

地域形成の担い手としての労働組合の役割－生活者の立場を踏まえて

日本の経済社会の全体像がこれまで産業・企業に偏り、人間のくらし優先のものとなっていないことは、殊に日々のくらしの場である地域社会でもっとも具体的にあらわれている。この最大の要因は中央と同様に社会的・政治的パワーやイニシアチブが生活者、消費者、市民の側に弱く、産業界、財界に偏って、行政もそれに追随しがちだということである。こうした関係の長年の累積こそが今日の生活者不在の地域構造をもたらしているのである。地域のあり方を考えた場合、本来は市場、行政、産業、労働組合や市民団体など地域社会構成要素がそれぞれの役割を果たし、適切なバランスが求められるのであるが、実状はそれには程遠いのが現状であると言えよう。

こうした歪みの構造を是正するには、地域の生活者、市民のくらしの立場を代弁する様々な自立した社会勢力の力が拡大し地域形成に参加していくことが不可欠である。そこで、地域社会の重要な一構成要素である労働組合が、そうした役割を果たしうるかどうかを重

大な鍵となる。これまでの地域の労働組合活動は、むろんこうした視野を持たないわけではなかったが、概してその活動は限定的であり、地域で産業・企業に匹敵する地域社会形成の役割を実際に演じたり、またそのような機能を持つものとして位置づけられているところはごく少数に過ぎなかった。統一された連合とその地域版である地方連合、地域連合がそうした地域社会形成の担い手として参加し、本来の役割と同時に新しい役割を果たしていくという新たな期待がかけられている。

労働組合の地域での役割は、従来より、1) 所得面での地域格差の拡大の阻止または縮小、『ゆとり宣言』採択運動とその実現に向けた取り組みなどにもみられる地域での労働時間・生活時間の社会的相場化・標準化の機能、雇用の確保、快適な職場づくりなど独自のものがあり、これが地域の衰退を阻止して、地域活性化をはかっていくうえでの重要な役割を果たすものであることはいうまでもない。しかし、それだけでなく、2) 生活者本位の地域形成、高齢化社会対策としての医療・福祉のネットワークづくり、まちづくりなど新たな社会システム形成の主役のひとつとして活動していくことが求められる。3) 地域の労働運動はこのように生活者の立場に立つことによって労働組合だけでなく、消費者、高齢者、女性、文化・スポーツ組織など、多種多様な地域の生活者と社会組織との間に「自立と連帯」の関係を取り結び、要求と政策の質を高めることによって社会的力を強めることになろう。また、4) さらに自立した労働組合運動は、ちょうど産業・企業と市民の間に位置する側面も持ち、生活者的要素と産業的要素の両方の観点から思考することが可能である。両者の橋渡しをするとともに、地域構成要素である行政、産業、市民の間のコーディネーター（仲介者、調整者）的役割を発揮して地域に貢献していくことが十分可能である。

こうした視点に立った新たな地域労働運動の強化が今求められているのである。基本的には生活者の視点に立ち、社会的対抗力を発揮するに止まらず、むしろ地域社会の形成・改革に積極的に参加し、その重要な担い手として能動的・創造的な役割を果たすことが期待されている。

そうした意味から本研究報告書では、まず第1部においてこれまでの全国総合開発計画などを含む地域政策のあり方や地域の政策課題を検証し、さらに第2部では生活する側からの地域のあり方を示し、第3部で今後の労働組合の地域政策に対する取り組みを考えた。

【地域開発研究委員会】

地域開発研究委員会ならびに本研究報告書作成に際し、ご協力をいただいた方は以下の通りである。

○委員会メンバー

主査	伊東光晴	京都大学経済学部	学部長・教授
副主査	福士昌寿	関東学園大学経済学部	教授
委員	森戸哲	地域総合研究所	所長
委員	岡崎昌之	日本地域開発センター	企画調査部長
委員	春田尚徳	経済企画庁経済研究所	総括主任研究官

○事務局側

所長	故佐々木孝男
副所長	井上定彦
研究員	高木健二
研究員	木村裕士（担当者）

○執筆・資料等協力

菅原敏夫	東京自治研究センター	研究員
千葉利雄	鉄鋼労連	顧問
柏木勉	電機労連産業政策局	局長

連合東北
連合北海道

【報告書の要旨】

生活者優先の地域創造をめざして

地域政策・地域づくりと労働組合の役割

1 労働組合と地域政策の必要性

地域と労働組合の経験－雇用対策から地域政策へ

産業別組合やナショナル・センターをはじめ労働組合がそれまでの伝統的労働組合運動の領域を越えて、地域政策に真剣な関心を寄せるようになったのは、第1次石油危機の後の調整局面以降、地域や特定業種での構造不況問題と失業問題が発生したためであり、特に1985～86年の円高不況期において産業構造調整に伴う大量失業の発生への危惧と雇用確保策に関わってさらに地域に対する関心度は高まった。

それ以前は、1960年代からのエネルギー革命に伴う産炭地の雇用振興対策もあったが、ここではエネルギー政策というマクロレベルでの反対、失業者救済という地域レベルでの対策に終始し、地域政策の確立・促進という視点を欠いたまま労働組合としての能動的な地域政策確立への指向は一般的なものとならなかった。二回にわたる石油危機とその後の円高不況期に入って、輸出型地場産業の地域や重厚長大産業の『企業城下町』などでは、これら産業の衰退に伴う深刻な雇用不安が予測された。当時のキャッチフレーズ流に言えば、『企業城下町の崩壊』がその表徴であった。企業は、当然、雇用調整を行ったが、一方でリストラクチャリングも進めながら地域経済浮揚の道を模索した。労働組合も、雇用確保を最優先して地域活性化対策に取り組んだ。

しかし、1987年から本格化した内需型景気拡大の中で、当初危惧されたこれら地域での大量失業の不安もほぼ吸収され、マクロ的には地域経済も活況を呈するに至った。1987年からは有効求人倍率も1倍を上回り、最近ではついに労働力不足の時代を迎えた。もちろん、現在でも雇用の地域・年齢・職種間のミスマッチは依然として続いている。しかし、労働力不足時代の到来によって地域の雇用対策としての地域政策は、かつての意味での緊急性は失せたといってもよいだろう。

生活者優先の地域社会システムづくりと労働組合の役割

それでは労働組合にとって、地域政策はその重要性が喪失したのか。けっしてそうではない。新たな視点から地域政策確立に取り組む時が来たといえるのではないか。われわれ

の地域開発や地域活性化の問題に対する理解が深まるにつれて、労働運動の中・長期的課題として地域問題を位置づけ、政策論の掘り下げ、実施体制の整備に努力する必要性を痛感するようになったのである。それにはこれまでの産業・企業優先の社会から人間優先、暮らし優先の社会を形成していくという大きな時代の流れの要請がある。

世界の『経済大国』になったわが国では、国と企業は繁栄を謳歌しているが、勤労者、市民は『豊かさ』の実感を持たずにいる。東京圏一極集中により東京での一般の人々の居住環境は極度に悪化した。それとは対照的に最近の人口動態調査では全国のうち17県で人口の絶対減が生じているという。そして、こうした地方圏の中でも大都市集中が進み、同様の事態が起きている。地域では、過疎化、高齢化が進んでいる。この過密・過疎からくる生活の質の悪化を解決しないかぎり、われわれは「ゆとり・豊かさ」を享受出来る生活を実現することは難しい。しかも、'90年代から21世紀にかけて、日本経済の中成長を安定的に持続させ、これまで経験しえなかったようなゆとりある『豊かな社会』を実現させようとしている時に、この「豊かさ」にふさわしい都市づくり、地域社会づくりが求められているのである。ここには先進国に例のない高齢化社会への接近、出生率低下による人口急減社会への移行、地球環境破壊への対応や市民社会的なコミュニティの形成など、「まちづくり」「むらづくり」の根幹に関わる新たな課題も加わってきている。

労働組合も賃金、労働条件、福利厚生の上昇、ナショナルレベルの政策要求の取り組みだけではもはや不十分であろう。組合員の人間らしい生活創造、生活水準向上のために、地域レベルの総合生活改善運動として本格的に地域政策確立、まちづくり政策に参画していく時期が到来したのではないだろうか。今後、特に地方連合、地区連合（地協）にとっては、地域政策確立とその実現のための行動が主要な取り組みメニューになっていくであろう。

2 わが国の地域開発政策の反省—産業・企業優先時代の枠組みを越えて

これまでの地域開発政策の到達点—『国土の均衡ある発展』と現実

ところで、今日までのわが国の地域開発政策は国の全国総合開発計画に基づいて進められ、地方自治体でもこれに対応して地域開発を進めてきた。

1950年代には、戦後復興のために、農山村地域を中心に拠点的な電源開発が行われ、その後の重化学工業発展の基礎を築いた。政府は重化学工業を軸に経済発展を遂げるために、太平洋ベルト地帯に巨大な臨海コンビナート建設を進めた。農村からこの地帯への労働力人口が集中した。

第1次全国総合開発計画（1962年）は国土の均衡ある発展を目標にすえて、都市の過大化防止と地域間格差の解消をテーマとして全国を過密地域・整備地域・開発地域の3つに区分して新産業都市・工業整備特別地域の指定による拠点開発を行った。しかし、指定を受けるための地域間競争が激化し、拠点開発地域は当初より多くなって拠点開発の本来の意味が喪失した。そして、大都市への人口集中はさらに進んで、大都市の過密問題はさらに悪化し、地方における過疎化も止められず、公害問題なども深刻化した。これらの是正をはかるため、新全国総合開発計画（1969年）が策定され、大規模開発プロジェクトの推進とこれらを結ぶ新幹線、高速道路網が整備された。

『日本列島改造論』（1972年）も提唱され、開発ブームに沸いたが、異常な土地騰貴を招く結果となった。しかし、オイルショックを契機に高度経済成長が終焉し、産業構造の高度化も進展する中で、重厚長大型産業を軸とした今までの地域開発政策の見直しが行われることとなった。

第三次全国総合開発計画（1977年）がスタートし、定住圏構想による地域の居住環境の向上、地域産業おこしなどが新しく強調された。これは伝統や風土にあった生活スタイルや人間と自然の調和がとれた安定感のある健康で文化的な人間居住を謳ったものの、当時の経済環境の中では単なるビジョンだけにとどまった感がある。一方、'70年代後半からハイテク・情報化の進展の中で、テクノポリス構想（1983年）も立法化された。しかし、東京への一極集中、地方の過疎化の進展を止めるには至らなかった。

第四次全国総合開発計画（1987年）は5%成長から3%への減速といった成長と停滞の両面を経験する中で、東京一極集中是正と多極分散型国土形成を目指して作られた、『交流と定住』を目的に『全国一日交通圏』を含む交流ネットワーク構想が推進された、『ふるさと創生論』（1988年～89年）も主張され、地域活性化に一定の動きをつくり出した。しかし、この四全総は中間報告の時点では、新しい時代を意図していた東京対策が地方からの猛烈な批判によって修正され、計画としての意味を失った。

こうして今日の事態を迎えている。これまでのそれぞれの全国計画は作成された時代を背景に重点の指向に相違はあるものの、いずれも『国土の機能ある発展』を究極の目的と

している点には変わりはない。しかし、現実はいくつかの全国的な開発計画の進む一方で、東京圏は膨張し続け、首都圏の集積メリットが自律的拡大のメカニズムをつくり出し、その他方で地方の過疎化がさらに進むということであった。

地域開発の歪みとそのメカニズムの背景

このような経緯を振り返り、問題解決への次のブレイク・スルー（突破口）を見いだすためには、いくつかの方法的反省と時代の変化の潮流を踏まえることが不可欠である。なぜゆえに、こうしたメカニズムが働いてきたのかを正しく把握しておく必要がある。

第一は、そこでわれわれはこれまでの地域開発、地域政策がまずもって中央からの産業の振興と誘致からはじまる、あるいは『国土の均衡ある発展』といっても、産業の進出や中央・地方の建設土木会社による国や自治体の公共予算の分捕り合戦と消化がつねに先行してきた現実を直視する必要がある。建前はそこに住んでいる住民・市民のくらしの視点からであるが、結果としてそうではなく、国民のくらしがこうした産業優先、事業優先の従属変数として長らく扱われるような格好になってしまったという問題がある。

第二には、これは格別に行政や産業の側だけではなく、国民の側、勤労者・市民の側にもそうした発想が常識的なものとして受け取られており、地域を自らのくらしの論理に立って、自らの行動と知恵で形成していくという社会運動、市民運動が希薄であったということである。

また、これまでの住民運動や市民運動も問題が発生するたびに散発的に異議申立て運動や反対運動として展開されるにとどまり、中にはイデオロギーにコントロールされる「反対のための反対」といったような実のない運動ばかりが目立つようになってしまった。本来の意味での社会運動の成長が遅れてしまったといえよう。旧農村共同体の崩壊の後、生活協同組合など、暮らしの場での再生産のネットワークや地域社会の相互扶助システムを形成していく動きも弱かった。つまり、これはまだ市民社会が成熟しておらず、市民意識がまだ十分醸成していないことからくるものであろう。

戦後の労働運動もこの例外ではなく、地域社会形成への目的意識的な参画と運動は、いくつかの例外を除いて非常に乏しかったと言わざるをえない。このことは言い換えれば、くらし優先の生活価値に立った地域開発勢力がほとんど存在せず（あったとしてもかなり微弱であり）、その反面として産業優位、公共事業関連の利権優先の地域開発がまかり通っていたということである。

そして第三には、日本国憲法の理念には地方自治の確立が民主主義の重要な柱として掲げられているにもかかわらず、それを裏付ける財政権をはじめとする自主的決定権が制限されているということ、さらにはそうした自治体の創造性、イニシアチブが、現行法の枠内でもなしうるものが相当多いにもかかわらず、弱かったという点がある。有能な自治体首脳が存在する場合を除いて、今述べたような社会状況を反映して、自治体が本来の能動的な役割を演じることは大きくはなかったし、1960年代後半以降の革新的な主張や動きは公害対策、地域福祉などでの前進に役立つ面もあったものの、イデオロギー的な戦略に振り回されて受け入れられないものであったり、財政破綻や二回にわたる石油危機や円高というきびしい環境の中では消えていくことも少なくなかった。

東京一極集中をもたらすもの

東京一極集中についてもこれは当てはまる。すなわち、経済効率の視点から考えれば、東京圏の拡大はきわめて合法的な流れであり、経済メカニズムの本流は少々の抑制策を押し流してしまう、という現実をみる必要がある。集中は『悪』、分散は『善』というステレオタイプの評価では問題解決は難しい。

『遷都』『分都』『展都』などの分散構想が現実化しないのはなぜか。つまり、都市域における集積に伴うベネフィットが混雑に伴うコスト増、生活に関わるデメリットを上回るメリットが地方に感じられなければ分散の流れは生まれない。東京は国際金融・情報都市としてますます拡大していくことになる。

しかし、この『世界都市』の繁栄の中で人々の生活はどうなるのか。この問題は、現在の日本が解決を迫られている経済の効率と生活の質向上とのギャップと同じ性格を持っている。なぜ集積が『悪』なのか、それは人間自身の答えでなければならない。つまり、産業効率が第一義であり、都市の景観やアメニティ（快適さ）、くらしの質は、優先度の低い

ものであるかぎり、どこまでいっても集中は進むのかもしれない。仕事とくらしの場における人間的価値の復権、生活の快適さをみずからの手で築いていくという発想、狭い企業社会を越えるような視野があって初めて流れを変えることができるとみななければならないだろう。

ここには、明治維新以来の富国強兵型発想ともいうべき長年にわたる貧しかった日本社会の産業優先的な発想、言い換えれば生活の快適さや人間性、文化価値に基づく社会形成を進めることが出来ずにきたこれまでの日本のあり方に対する問いかけがある。産業優先から人間優先の経済社会システム創造を目指す時、それはこれまでの産業のあり方、行政のあり方、労働とくらしのあり方の問いなおしを必要とするように、生活優先の地域社会システムを形成していくには、これまでの地域開発の目的、手段、推進主体のいずれについても新しい視点からの基本的見直しが必要となってくる。

3 一極集中を越える地域開発の視点とは？

－東京圏から地方への流れを可能とする条件

日本経済が超大国といわれるまでに発展した現在、日本人の生活パターン、生活スタイルも変化している。いまだ旧世代人の同一価値観、同行動、職場優先、家庭軽視の風潮が支配的である。しかし、これから21世紀にかけて価値観の多様化、生活の個性化の流れが強まるだろう。また、経済大国化に伴う所得水準の上昇、労働力不足時代の離職恐怖感の喪失、加えて情報革命、国際化の中で生活スタイルにも変化が起こるだろう。

東京圏は経済的には、『規模の経済』と『範囲の経済』の両方のベネフィットを持つ発展のダイナミズムに富む地域と言っていいだろう。国際金融・情報都市機能の中でエネルギーに生きるエスタブリッシュメント層にとっては魅力に尽きない都市であろう。

しかし、社会の多数派にとっては抑圧感、疎外感を強める側面が大きくなることも否定出来ない。もはや一般勤労者には東京23区とその周辺で住宅を新たに取得することが不可能となったことや、市場メカニズムを通じて提供される福祉サービスが首都圏では高価で、高所得者、資産階層だけしか利用出来ない有料老人ホームがいい例である。

もっと大事なことは、首都圏では地価高騰によって住宅所有が不可能になったことでラ

ライフスタイルの選択の幅も狭まってきたことである。生き甲斐、参加、スペース、自然などの面において自分のライフスタイルに合った生活を築くことも難しい。大都市の混雑、環境破壊も普通の生活人には耐えがたいものである。家庭のゆとり、幸せ実現の条件も弱まっている。

企業は住宅の充実などによって経済的ベネフィットを生かす努力を続けるだろうが、人々の生活を守る行動が企業の意図と相反する流れを生み出すことも予測される。

これに対して、地方では県庁所在地はかなり都市集積しているところもあるが、首都圏などと比べてまだその度合いは低く、安い地価、広いスペース、自然など新たな「くらし中心」のアメニティに富んだ社会システムの思い切った形成がより容易に出来る可能性を持っている。住宅や生活環境だけではなく、市場メカニズムや産業化によって提供されるサービスと公的に提供される社会保障など、セイフティサービスの間際に、公共団体、各種中間団体、個人との結びつきによるサービスシステムが必要になっているが、これは大都市部よりも地方圏にこうしたネットワークを形成出来る可能性が大きい。

こうして生活の快適さを中央、地方で競うことになれば地方が有利な面が多い。事実、居住の快適性に関わる多くの調査は、いくつかの地方都市に高い点を与えている。

今後、東京圏の大集積を舞台に集中と分散との2つの流れが入り乱れる時代となることを考えるべきであろう。この近未来社会では東京圏育ちの人々が地方にゆとりある生活を求めて流出していくかもしれない。今でも萌芽的な流れはあるが、社会的な流れとなりえていない。しかし、市場メカニズムによっては解決出来ない居住環境、自然環境を生かした生活環境を整備することによって分散の流れを定着させること、これがこれからの地域政策の主題になるであろう。

4 生活者優先の地域形成を目指す視点と主体

(1) 地域開発の推進主体の問題

公共的開発を越える大資本による開発

今までの国の地域政策は、公共投資による主要産業基盤整備で企業誘致し、雇用拡大、

所得水準の向上などに波及させるものであった。プライスメカニズムを通じて民間の活動を活発化させる条件をつくるものであったといつてよい。また、巨額の投資には公共部門のリードが不可欠であった。しかし、金融大国となった日本では、民間大資本は東京の異常な地価高騰で資金担保力を飛躍的に増加させ、かつて公的な資金手当なしでは考えられなかった1000億円規模のプロジェクトもこなせるようになった。資金面では民間大資本だけの地域開発のネックはなくなり、技術的にもすでに多くの民間デベロッパーが経験を蓄積している。これは地域開発について、市場メカニズムが一方向的に機能し、経済効率追求の傾向が一段と強まったことを意味するものであり、大規模リゾート開発は公共部門の計画関与なしでもどんどん進んで、生活環境破壊など問題が顕在化している地域も出てきている。

誰のための、そして何のためのリゾートか

大資本による市場メカニズムで人間らしい、ゆとりある生活が形成されるならば問題はない。しかし、多くの場合、こうした開発は、(1)既存の地域社会と隔絶されたところで決定され、地域社会や地域産業との地域内循環から別世界の「島」として存在し、地域の発展に寄与することに乏しい。(2)そのためにかえってその地域では、生活、自然環境の破壊や乱開発が強まることが懸念される。(3)何よりも利用者にとって高価であり、豊かな自然を謳歌し、長い自由時間をもってゆとりある生活を実現しうる場がリゾートであるはずのものが、一般勤労者、市民のいこいの場からかけ離れたものとなっている(もちろん富裕層向けのリゾートも存在してもおかしくないが)。(4)結局、リゾート開発が大資本の経済効率原理だけで進めば、ゴルフ場造成と同様に、「資産形成型リゾート」になってしまう、などの基本的問題が生じている。

公共部門による地域開発の民間資本による蚕食－真の公共性確立はいかにして可能か

公共部門の計画的政策体系は必要であり、その中で具体的な社会資本の配置を決定する公正、中立、かつ科学的で賢明なプランナー、政府官僚などの任務は大きい。今までの拠点開発方式による重厚長大産業中心の開発政策の段階では、目的も集中的であり、公共部門のプランナーの公正さ、賢明さも発揮されたかもしれない。

しかし、今日では開発政策の目的が、多極分散型地域開発、自律的地域活性化などへと転換し、全国一律の開発政策がある意味では不可能になったこと、政界・財界の癒着構造の中でセクターごとのタテ割り利益集団が並立するようになったことなどから、公正さ、賢明さの確保は現在の仕組みのままではほとんど困難になってしまった。こうした事情は中央だけでなく、自治体レベルではなお顕著であり、プランナーを自前で育成することも出来ずに、中央のデベロッパーやプランナーに地域開発計画を委託してしまうことが一般的であった。

しかも、今日の地域開発においては資産形成型開発が先行するため、利用者側からのチェック機能、消費者主権の確立にも期待をかけることはほとんど出来ない。このように考えてくると、地域開発の目的、手段、推進主体のいずれについても新しい視点からの見直しが必要である。

『市場』と『計画』の調和のためには、政治的賢明さが要求されており、それには大資本主導であろうと公共部門主導であろうと、それを貫く新たな価値観、地域社会イメージが必要であり、具体的には地域の市民、勤労者、生活者のバックアップと社会的パワーなしには、またそれを背景とした自治体の主導性なしにはそれは実現出来ないのである。

(2) 生活者本位の地域への基本発想の転換とその担い手

ゆとり、豊かさの地域社会形成、地域開発の逆転

今日の日本は、「経済効率優先からくらし優先の産業政策」を呼びかけた「90年代通産ビジョン」（産業構造審議会答申）をはじめ、これまでの産業発展・経済効率の追求が、本来の目的である人々のくらしのゆとりや豊かさと結びつかず、それどころか目的と手段が逆転している現実を指摘している。この倒立状態を正常に戻すことが根本的課題となってきたのである。そして、こうした歪みは、日本が交通、輸送、通信、医療・福祉をはじめ、公共部門が中央政府主導、集権型の整備計画で長年なされてきたということに起因する。

生活者のニーズの積み上げと参加、責任分与ではなく、「上」からのものとしてなされるということが通常であると受け止められてきた。こうした中では、自治体自身の主導性、

市民、勤労者の参加と責任はどうしても副次的な位置に置かれることになり、住民運動は創造性よりはまずは異議申立て、抗議の運動にとどまらざるを得ず、尖鋭化して広範かつ一般的な住民の支持を得ることが困難であることがほとんどであった。

地域社会にとって経済開発は不可欠の手段である。しかし、この経済開発が利潤動機、資産形成動機にのみ動かされ、地域とは隔絶された開発主体によって遂行されることになると、何のための地域開発かという基本的問題が生じる。

自治体の活性化、地域の生活者、地域労働組合の参加による地域形成

結局、これまでの民間企業プラス公共部門という開発主体に加えて、消費者・利用者や生活者が直接参加するものへと切り換えていかなければ、本来の地域社会の発展という地域開発の目的も歪められてしまいがちである。ところが、地域社会にはこうした生活者の立場を代弁する有力な機構、人材が、市民社会が成熟していないということもあって、あまり見いだすことができないというのが現状である。むしろ、そうしたものの参加を旧来の地元ボス、企業や行政は排除しようとするのが往々にして見られた。そして、そのことがまた運動の尖鋭化を招くという悪循環に陥り、創造的、前向きの議論がされずに、結果として生活者の立場が無視されることになった(とかく、これまでの市民団体とか生活者という、イデオロギーに操られた偏ったものという印象が強い)。

そうなると、地域における生活者の立場を代表する有力な組織として、やはり地域の労働組合を除いては考えられない。労働組合は産業雇用面からの視点と生活者の視点の両方を持つ唯一の地域構成主体であり、積極的な経済開発とよりよい生活環境条件の向上に取り組むことによって、地域形成に重大な影響を与えうる可能性を持っている。地域の労働組合はリーダーシップを取り、消費者団体、婦人団体、高齢者団体や環境団体などの社会組織とともに地域開発の目的、手段、推進主体を含むこの見直しに積極的に参加し、生活重視の地域政策体系を確立しないかぎり、地域における働く者のゆとりある生活の実現の道は開けてこない。

5 '90年代の地域政策の視点と方法

(1) '90年代地域社会の課題

—21世紀にいたる最後の10年間となる'90年代において、日本社会は何をなすべきであるか

高齢化時代に対応した地域づくり

急速な人口の高齢化、高齢化社会の進行に見合う地域社会システムへと従来の地域を改革し、また必要となる新たなシステムを形成していかなければならない。それは単に、画一的な所得保障や医療だけでなく、高齢者が生活しやすい地域のシステム、人々のふれあい、スポーツ、教養・文化、健康と介護、そして生き甲斐のある仕事の機会を含めた様々な仕組みが形成されなければならない。政府や自治体でようやく「高齢者福祉10年行動計画」「ゴールデン・プラン」が始動しはじめているが、こうした高齢者の暮らしの場としての地域の改革を基本とする発想が全体のものとなっているとはいえない。子供に関しては、不十分ながらも小学校区単位に健康、学習、スポーツなどのシステムがあるが、すでに社会の比重としてはこれよりも大きくなっている高齢者の暮らしに関しては、質的にも量的にも不十分である。小地域単位に高齢者のふれあいと教養のセンター、健康と文化、デイケア・センター、介護と医療の中間型施設などを計画的、系統的に整備しているスウェーデンなどの例と比べるべくもなく、いまだお粗末な現状である。

また、これらについて、地域の生活者の声を生かし、生活者みずからがそのあり方や運営に関しても、責任主体として参加していく仕組みが不十分である。地域社会設計の基本に、この視点は不可欠である。同様の視点で、障害者にとっても暮らしやすい地域づくりが道路、公共交通、教育、福祉などで工夫されるべきである。

緑、水辺、ゴミ～環境に優しい地域づくり

これから21世紀にかけて、人類と地域社会にとって地球温暖化、酸性雨、熱帯林の破壊など、地球環境の保全に関わる問題は「人類共通の未来」を左右する最大の課題のひとつとなるものとみられる。地域では、すでに大気汚染問題、水質保全、森林保護、野草や野鳥

や自然景観保全に対する運動が根づきはじめているが、さらにゴミ処理やリサイクル、エネルギー効率のよい公共交通の保障、食文化や産地直送をはじめとする日常の市民生活のあり方、ライフスタイルにも関わる運動の強化、さらには行政・制度面での整備・拡充が重要である。ゴルフ場、マリーナ、リゾートマンションなどの建設などに際してはもちろんのこと、地域形成の各分野にまたがって、つねに環境保全、地域環境問題の視点を組込んでいかなければならない。

人間尊重・ヒューマンパワー尊重の地域へー地域の活力の源泉

’90年代の社会のあり方に関わって最近明らかになってきたことは、多少、成長率が下がったとしても、日本社会はこれからかなり長期にわたって労働力不足の時代に入らざるうということである。特に福祉や環境に関わるマンパワーの不足が心配されるが、これは一つには労働力尊重の職場づくり、時短や弾力的な働き方、労働の人間化によるヒューマンな職場づくりによって青年も女性も高齢者もともにゆとりをもって働けるようにするとともに、人間が産業・企業にあわせて移動するのではなく、暮らしの場、生活の場に近いところに職場が移動し、働く場が創出されていくことが求められる時代である。言い換えてみれば、住み良い快適な、かつ文化的、ライフスタイル的にも魅力を持った地域に人は定着し、活力ある社会が形成され、産業もそこに展開できる条件ができるということである。

自治体もこうした人間優先の地域社会形成に成功したところが活性化し、人を魅きつけ定着させていくことが出来るといえる。

人間優先の地域社会システムづくりー最大のチャンスを活かそう

日本は今1人当たりGNPをとれば、アメリカやスウェーデンを越え、さらに21世紀の初めに至る間、「日本経済、陽はまだ高く」、さらに欧米に対しては相対的に高い成長能力を維持していくものと考えられる。欧米のような安定した社会、高齢者比率の高い時代に入るまでのこの間は、情勢変化のたびに発揮してきたこれまでの柔軟な高い適応力を生かし、これまでの産業優先、企業優先の社会から公正と連帯の開かれた社会、民主主義と人権、自由が社会と人々の行動原理や生活原理として定着した底堅い社会を形成していく

最大のチャンスである。この機は、遅れてきた社会資本整備や緑や水辺などの環境保全・創出さらには後世の幾代にも引き継がれうる都市や文化施設、公園を整備・蓄積していく経済力、資金力の確保が可能だからである。後の世代に巨大な産業の廃墟を残すのではなく、産業の時代の成果を人間社会の改革、生活者社会への改革に生かし、日本的な良き伝統をも生かした都市と農村を残しうるかどうかは、我々の世代の創意と行動力にかかっている。

不自然なかたちではあったが、「日米構造協議」と「公共投資10か年計画」はそうした生活優先社会への改革の足取りを確かにするものである。これから20年くらいは日本に公的インフラストラクチャを整備していくラストチャンスであるのかもしれない。このような人間優先、生活者優先の経済社会システムづくりの基礎条件が揃ったのは日本の近代史上初めてのことであったし、このような経済力の担保は今世界で唯一日本において他にないといっても過言ではない。

今、このような経済力が地域に住み、暮らしを営む人間の生活に還元されていないのは、それが産業・企業の発展にのみ使われているからというのではない。我々生活者の立場を代弁し、行動し、創意性と自発性の累積によって地域を形成していく社会的な力とソフトウェアが不十分あるいは欠如しているということではないだろうか。

自治体とその役割の強化ー地域形成の不可欠のよりどころ

このような改革を遂行するにあたって、都道府県、市町村の自治体の役割は非常に大きい。そもそも日本国憲法や地方自治法に明記されているように「地方自治」は日本の民主主義の不可欠の柱である。しかしながら、明治維新以来の日本の政治・行政のシステムは「開発主義型市場経済」、つまり先進国に経済面でキャッチアップしていくことが第一の目標とされる産業優先主義を反映した中央集権主義を特徴としていた。したがって、戦後改革によって突然「地方自治」が強調されても、その内実を支える地方での政治的リーダーシップや創造性ある行政能力の形成が遅れ、市民社会もまた中央依存的発想が色濃く残っていた。

しかしながら、ようやく産業優先から生活優先の時代へと移りつつあるなか、地域に住む人々の生活優先の地域社会形成を軸にした地域設計、都市形成が求められるようになり、

そのためには、まずもってそれぞれの地域生活のニーズ、質についてきめ細かな特徴を踏まえた地域創造が行われることの必要性が高まった。すなわち、これまで以上により本格的に「自治」を活かし分権化をすすめることが、こうした新たな目標にとってより合理性を持つものとなった。画一性・ミニマム保障に効率的な中央集権システムよりは多様性、個別性をもってフレキシブルに対応出来る「分権システム」が有効なのである。もちろんこの分権というのは上からの押しつけ的な意味合いが含まれるので、地方主権といってしまってもいいだろう。

自治体の改革には、議会と首長の自発性と独創性を持ったリーダーシップ並びに行政の着実な改革が必要であり、そのためにも情報公開など行政の透明性の確立と市民参加の拡大が大切である。創造性と積極性を持つ自治体機能への改革と拡充はローカル・イニシアチブ（地域からの社会形成のイニシアチブ）の不可欠要素である。都市と地域形成は市民参加による中・長期の計画化手法が必要であり、これは地域経済開発だけでなく、まちなみ形成、環境保全に対しても重要である。

また、こうした視点を踏まえ、交通・情報をはじめとする生活圏の拡大、地域経済圏の広がりを考慮した都道府県連合論や連邦制論、広域行政の新たなあり方についても重視・検討を続けていく必要がある。

(2) 地域社会経済システムのイメージ

地域生活圏と地域経済圏－生活コンプレックスと産業コンプレックス

すでに日本社会は、旧農村共同体的な仕組みや家族・人口構成は都市部においても農村部においても崩壊し、核家族もしくは単身者を基本として、言わば都市化した社会に変化している。したがって、地域に定着し、そこで生涯にわたって生活し、働いていくためには、生活の側面については、医療・教育・福祉・交通・文化・生活の社会資本などが整備された地域生活圏（生活コンプレックス）の形成が必要である。また、そこで働く機会・所得を得て、生活の再生産に不可欠な財やサービスを手に入れるための地域経済圏、農林水産業を含む産業コンプレックスの発展も不可欠である。そして、よりよい快適な地域生活圏の形成がより高度で発展性のある産業コンプレックスを定着させ、発展させる大きな条

件であることが重視されるべきである。

先に見た '90年代の地域の課題に照らして、新しい多様な地域ニーズを満たしていくには、地域の産業や公共部門の活動、コミュニティ・ビジネスの育成にとどまらず、生活協同組合や共済組織の経済活動、行政と企業との第三セクター、市民と企業との協力による第五セクター、行政と市民との間の第六セクターなど多様な自立性をもった中間システムの形成・促進とそのネットワークづくりが必要である。

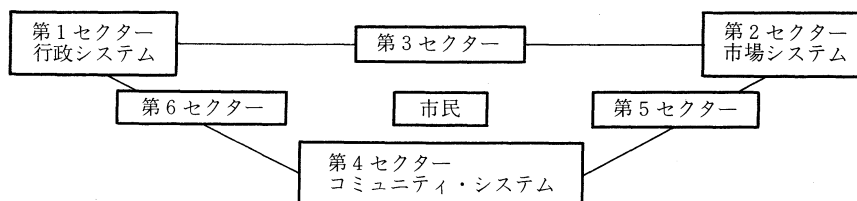
多様な中間組織の発達－現代的コミュニティ形成の不可欠の要素

地域においても、効率、成長といった経済的価値と公平・公正・博愛といった社会的価値、人間的価値や文化的価値の重要性をバランスよくさせることが重要であるが、現在のように歪められた市場経済（生産者最優先のシステム）では、社会システムが民主主義と呼ぶに値するようには機能しない。市場メカニズムは財・サービスの効率的な配分のために消費者のメリットとなるが、外部経済・不経済のある場合、あるいは公共財については「市場の失敗」が生じる。所得分配の公平・公正の確保も市場メカニズムだけでは解決できない。さらに「政府の失敗」もあり、政府が意図した目的の達成に失敗したり、効率性を損ねたりする場合もある。社会的に要請される価値をバランスよく達成するためには、市場、政府、非営利セクター、コミュニティ、家庭などのそれぞれの役割の適切な組み合わせとその適切なバランスの確保が必要となる。

そこで、これからの社会システムとしては、これまでのような行政システム（第一セクター）、市場システム（第二セクター）とその中間の第三セクターだけでなく、第四セクターであるコミュニティシステム（労働組合もこの中に含まれる）を正當に位置づけることが必要となる。さらにそれぞれのセクター間に位置する中間システムの育成も生活者優先の社会（地域）づくりにとって有益なものとなる。

したがって、地域づくりは単に自治体や行政の役割・活性化だけでなく、何よりもそこに暮らす住民あるいは組合員の自立的な日常の活動に大きく依存することとなる。ちょうど「福祉国家は福祉社会なしには存続しえない」（W. A. ロブソン）といわれるように、地域の生活システム構築にとって、勤労者組織、生活協同組合、婦人団体、高齢者組織、各種ボランティア組織、環境保全運動、地域自治会、文化・スポーツ団体など、多種多様な自立性を持った組織の拡大と新たな中間システムの創造が必要である。こうした組織の活動

三つの社会システム



出所：宮城健一『ポスト産業社会をめざす——市民資本の現状と未来』（生活協同組合研究第7号）

（注）第4セクターは、行政システム、市場システムでもない、もうひとつの事業システムで、具体的イメージは、市民の自発的な共同事業や、各種の協同組合あるいはアメリカのコミュニティファウンデーションなどが考えられる。（なお、この第4セクターをやや広めに考えれば、『国民経済計算』における対家計民間非営利サービス生産者に該当し、労働組合の活動もここに含めることもできよう）。第5セクター、第6セクターはそれぞれ、第4セクターと第2セクター、第4セクターと第1セクターの中間的な領域で、具体的イメージとしては第5セクターについては流通・生活サービス、生活用具の生産、地域農業など、生活に関連した、しかも地域限定性をもつ領域であり、ワーカーズコレクティブ（労働者生産協同組合）や自治体の高齢者事業団の試みなどが考えられる。第6セクターについては地域福祉や地域の社会政策、まちづくりなどの活動が考えられる。

が地域活性化にもつながる。

これまでの社会システムやこのような中間的組織の機能をうまく組合わせた新しい公共性の確立が地域政策の遂行にとっても重要なのである。

連合の地域組織（地方連合、地協）もその中で、それぞれの組織の自立性を尊重し合いながら、生活者優先の地域形成の担い手、あるいはコーディネーターとして、また課題ごとのシステム・オーガナイザーとしての役割を積極的に果たしていくことが期待される。

（3）生活者優先の地域創造の具体的課題

地域の労働組合をはじめ、生活者の立場に立つ社会勢力が地域開発や地域社会形成に参加し、生活者優先の経済社会システムを地域においてつくり上げるにあたっては、地域からのイニシアチブの重要性、内発的発展をはかっていく視点が重要である。今日、地域が具体的に直面している課題のうち、特に重要な点として以下を指摘しておきたい。

1) 住みやすい住環境の整備

快適な居住環境は一定の社会資本の整備、都市的居住環境の保障が前提となり、居住水準、まちなみなど魅力ある都市空間の創出も行われなければならない。居住の快適性（アメニティ）には、自然環境、歴史・文化的環境も当然含まれる。

そのために、a)住環境スタンダードづくり、b)森林・緑地・水辺の回復をはかる、c)快適・安全の交通体系の構築、d)ゴミ処理をはじめ地球環境問題への視点を持った対策、などが必要である。

2) 安心して住める地域環境－高齢者、障害者とともに住むノーマライゼーションのまちづくり
高齢者、障害者などを隔離・保護するという発想ではなく、男女、高齢者・若年者、健常者・障害者の区別なく、ともに暮らし、働けるような地域の創造が必要である。具体的には、a)高齢者・障害者も安心して暮らせる障壁のない（バリアフリー）のまちづくり（福祉のまちづくり整備指針など）、b)高齢者・障害者の移動の自由を確保した地域づくりが必要である。

(4) 地域文化と地域のアイデンティティの確立

地域の優れた伝統や文化を生かし、企業のC I（コーポレート・アイデンティティ：企業イメージ形成）活動ではないが、地域の独自のアイデンティティを確立していくことはその地域の個性、イメージ・魅力の向上にとって大切である。

a)歴史・伝統と開発の調和を目指す地域づくり、b)国際化に対応する地域づくり、それに関わる文化的インフラの整備が重視されなければならない。

(5) 地域づくりの基本要素としての人づくり

先進的な自治体のまちおこし、むらおこしの成功事例を見ると、そこに共通するのは独創性とバイタリティを持ったリーダーや活動家グループの存在である。沈滞した旧型のボス支配ではなく、イニシアチブの主体になり、強力なリーダーシップを発揮できる人材を取り込み、あるいは育て、定着させ、活かしていく地域の包容力や市民社会の質も大切な要素となる。地域活動家の経験交流は国内だけでなく、国際的な拡がりにおいても有益である。自治体による地域プランナー・活動家の育成、地域の大学や研究機関との連携、生涯学習を可能とする条件整備などが大切である。

6 労働組合の地域政策

連合は、官民労働組合の結集体であり、それぞれの機能を組み合わせることによって、人間優先の経済社会形成の時代の中で大きな役割を果たすことが期待されている。地域社会の中で、労働組合に組織された人数はそれほど多くなくとも、企業、産業の存在意義もバランスよく認識しつつ、生活者の立場を代弁し、地域の中でコーディネーター的役割を果たしうる有力な組織は労働組合の他には容易に見いだしがたい。特に、地方においては大都市部と違って中小企業や零細経営、そして農家を含む自営業層の比重が高い。したがって、職場、事業所内部の団体交渉だけでなく、自治体での『ゆとり宣言』の採択や実現への取り組みをはじめとする地域でのオピニオン・リーダーの役割と責任を果たし、社会的交渉力を高めていくことが大切である。

社会労働標準の形成と地域社会

労働組合と地域の関係は、意識的な地域活動を行っていない場合においても、通常の労働組合機能は地域社会経済に深い関わりを持っており、また地域のあり方がその組合機能のあり方にも大きな影響を持つ。すなわち、労働条件の設定、社会労働標準の形成と最低賃金規制は地域の所得水準、労働時間と生活時間のあり方に影響を与える。さらに地域の住宅や教育、公共交通などのあり方、地域の生活スタイルが逆に賃金体系をはじめとする労働条件決定にも影響を与える。労働組合が地域における賃金・労働時間をはじめとする相場水準の形成、最低賃金をはじめとするミニマム規制、労働安全衛生の規制などは、地域において全国水準と遜色のない水準維持によって、青年の定着をはじめ、地域活性化を図っていくうえでの大きな前提条件になる。また、『ゆとり宣言』採択とその具体化へ向けた積極的な活動により、地域でのライフスタイルの確立を助け、地域に対する貢献をはかっていくことができる。

地域における生活優先派の中軸としての労働組合

しかし、こうした伝統的な労働組合機能の発揮だけでなく、組合員やその家族の暮らし

に関わる医療、教育、福祉、交通、文化、生活関連の社会資本などのネットワークシステムの形成のために地域政策を構築し、掲げて行動し、自治体と交渉し、住民と対話して、着実に地域生活圏の形成・整備を行っていかなければならない。そのためにはまずもって地方連合や地協が地域情報センターとしての情報の集積、情報の発信機能（労働情報、生活情報、地域産業情報、福祉情報、余暇情報など）を確立する必要がある。そして自治体（都道府県、市町村）の行政機関が主催する各種審議会、委員会への参加、あるいは設置の提言を行い、交渉・対話の能力を高めていく必要がある。そのためには、日常での「まちづくり懇話会」（自治会ではなく、各種の組織、団体によって構成されるまちづくりに積極的に関与していく審議会機能）をはじめとする市民や各市民運動との日常的かつ密接な連携・連帯の関係づくりが必要不可欠である。

もうひとつの地域での労働組合のメリットは、それが地域における有力な産業、事業所の組合員で組織されたものであり、産業的要素と生活者の要素の両方の観点を理解し、対話することができるという点にある。この点では、地域労働組合は生活者の視点での社会的対抗力の担い手であるだけでなく、産業振興を含めた地域社会の形成・改革の共同の担い手としての能動的・創造的な役割を果たすことが期待されている。

7 地域労働運動のメニュー例

連合、地方連合、地協は、民間と公共部門、大手と中小にまたがる労働組合の結集体であり、それぞれの機能、長所を組み合わせることによって、総合主体の役割を果たし、生活重視の視点から地域政策を構想し、地域ごとの特色ある政策を提案出来る利点がある。

当面、以上の考え方とともに次のような地域政策に対する基本的取り組みが考えられる。

地域政策－地方連合、地協の位置と役割

1) 地方にまで進展してきている都市化、文化の高度化、生活の高度化、核家族化等によるライフスタイルの変化を認識しつつ、都市づくり、地域社会の活性化を展望した地域生活プランを策定する。

2) 東京圏では、一極集中のメカニズムを促進するのではなく、国際金融・情報都市に機能を限定してしまうのを避け、人間にとって住みよい『世界都市』としての発展の改革

像を検討・提案していくべきである。

3)地方連合は、産業・経済活動が行政区域を越えて拡大していることを踏まえ、ブロック別、広域別地域政策も構想し、その体制整備をはかり、提言・運動を進める。

4)地方連合、地協は、各種地域開発の現況、医療・福祉・教育サービスの現状と問題点、地域産業の現状、開発の展望などについてデータの収集・整理を行う。

5)地域生活圏プラン(まちづくり計画)の策定は、地域のダイナミズムを生かすことを基本に、十分に休養・リフレッシュできる住環境、自然環境、医療・福祉ネットワーク、生活優先の交通・通信網、地域レベルの国際化など、ゆとりある生活像の構想を具体化する。

6)このプランづくりは、それぞれの専門家が必要であるが、市民参加を前提とする。

7)活動の進め方は、労働組合自身が積極的に活動主体となりうる領域を見出し(シンポジウム等の開催などが考えられる)、地域の一構成者としての役割を果たすとともに、産業や行政あるいは市民の間に立つコーディネーターとして仕かけをつくっていくとともに、情報交換の場などの提供を行いながら、前述したような「まちづくり懇話会」(仮称)などを設置する。そのために生活協同組合、生活クラブ、市民グループなどとの連けいの可能性を模索し、多面的なネットワーク化をはかる(特技を持つ組合員の登録とネットワーク化により地域ニーズに応じて派遣するなどの様々な活動が考えられる)。

連合および構成組織の位置と役割

8)連合として、全国総合開発計画をまず生活・地域優先の観点から見直し、再編成していくべきである。

9)産業優先・経済開発優先の地域づくりの時代から、人間優先・生活優先の地域づくりの時代に移行するにあたって、政治・行政システムの改革を促すため、権限・財源委譲だけではなく、「連邦制」論など地方主権・地方自治の考え方に立つ思い切った分権型社会の可能性についても構想・検討していく。

10)連合加盟の構成組合(産業別組合)と単組は地域労働運動への取り組みを強め、地域づくりに興味を持つ新たな人材の発掘に努めつつ、有能・多彩な活動家の地方連合、地協などの地域労働組合の活動への活用をはかる。

第 1 部

'90年代の地域政策課題

1 '90年代地域政策の条件—生活・ゆとり重視の社会へ

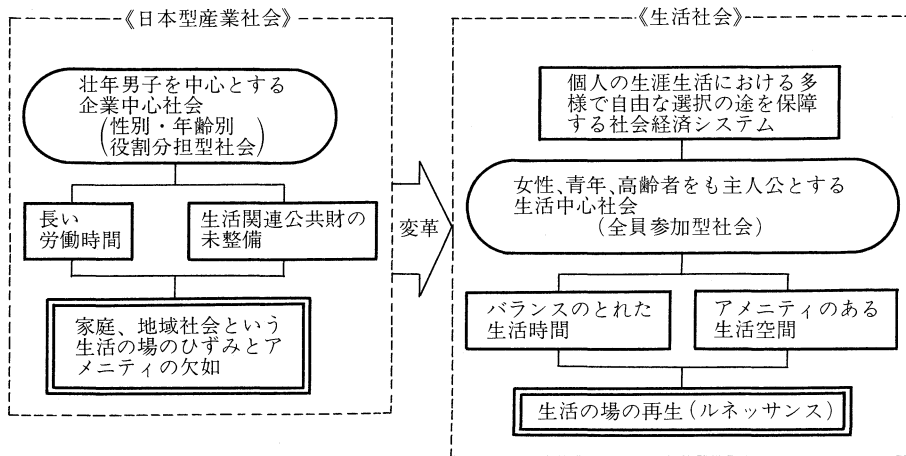
欧米先進国のキャッチアップ型の経済成長を追求してきたわが国は、二度にわたる石油ショック、円高不況も乗り越え、'80年代を通じて国際競争力を強めていき、世界の経済大国、金融大国となった。その間、輸出主導型経済を軸に経済成長を図ってきたわが国は、日米を中心に貿易摩擦を激化させ、それまでの経済構造の転換が求められ、1985年プラザ合意による円高ドル安調整、円高不況に対する産業構造調整、『緊急経済対策』などによって、民間設備投資、個人消費拡大の内需型経済構造への転換が進んだ。しかし、前川リポート以来の国際公約である年間1800時間への労働時間短縮、物価の内外価格差の解消、住宅など生活関連社会資本など、国民生活の改善は大きく立ち遅れている。とりわけ1990年まで続いた超金融緩和と政策のもとで、地価・株価の高騰により資産格差が拡大し、首都圏では勤労者が一生働いても住宅取得が不可能という異常な事態となった。また、東京が世界の金融・情報都市となったために東京一極集中と地方の過疎化が極端に進み、地域間格差も拡大した。本来、これらの問題の解決は政府・行政の責任である。

しかし、わが国では、衆知の通り、これらの課題の解決に政府・行政も有効な機能を発揮出来ないでいる。こうした中で、わが国は世界からその経済社会システムの『不公正』『閉鎖的』側面が鋭く批判を浴び、『異質な国』として国際社会から孤立しかねない状況である。日米構造協議では、恥ずべきことにアメリカ側からこのシステムの具体的改革案まで提示されるに至った。こうして現在、わが国では、『経済成長と生活とのギャップ』の解決が内外政策の最大の課題になっている。

政府も「企業の発展を通じた国民生活の豊かさを実現していく過程で、国民生活の充実を図るための『手段』としての企業の発展、経済の発展が次第に『目標』に転嫁し、企業を中心とした生活構造や経済システム、いわゆる『企業型社会』が形成されてきた」（通産省・'90年代通産ビジョン）ことを反省するとともに「消費者・生活者のための発展、真の意味での豊かさの創造を目指すためには、今一度日本経済の効率性について見直し、豊かさの配分の方式を見直し、持続的成長の確保の重要性を認識する必要がある」（経済企画庁・'90年度経済白書）と指摘するまでになった。

わが国が達成した経済成長と企業発展の成果を、その本来の目的に沿って国民生活の質

図表1-1



的改善のため還元・再配分し、「経済と生活とのギャップ」の解消が求められている。また、

これにより新しい質の内需に支えられた持続的成長の時代を開くことが可能である。そのために生産・効率優先から生活・ゆとり重視の経済システム、企業型社会から生活者・消費者主権の市民社会、不公平・閉鎖社会から公正で開かれた社会への転換が、'90年代の地域政策課題の条件になろう。

2 地域政策に有効な分権システムへの転換

わが国が戦後の復興から高度経済成長期にかけて、傾斜生産方式、重化学工業化を軸に『開発型』の経済発展を追求する過程では、中央集権的政治・行政システムは、経済効率的にきわめて有効なシステムであったと言えよう。しかし、経済発展がもたらした国際化・情報化・都市化の時代の中で、都市問題、過疎・過密問題、高齢化社会問題、地域環境問題などの解決が迫られてきた。これらの問題は、いずれも中央政府レベルで、画一的に対応できる問題というよりは、それぞれの地域レベルで主体的に判断して解決した方が有効な部分が多い。

図表1-2(a) 三大都市圏の転入超過数

(単位：千人)

	30年代前半	30年代後半	40年代前半	40年代後半	50年代前半	50年代後半	60年	61年	62年	63年	元年
東京圏	288.3	370.7	290.3	174.2	58.0	87.5	122.6	155.7	163.6	130.1	117.3
関西圏	118.3	185.1	115.3	29.9	△40.7	△21.6	△18.9	△8.5	△14.0	△21.3	△23.9
名古屋圏	21.0	62.2	31.4	22.2	△6.8	△2.6	6.9	11.0	8.6	5.9	11.2
三大都市圏合計	427.6	618.0	437.0	226.3	10.5	63.3	110.6	158.2	158.2	114.7	104.6

(注) 1. ここで三大都市圏とは、①東京圏：埼玉、千葉、東京、神奈川の1都3県

②関西圏：京都、大阪、兵庫、奈良の2府2県

③名古屋圏：岐阜、愛知、三重の3県をとっている。

2. 総務庁統計局「住民基本台帳人口移動報告」をもとに作成。

図表1-2(b) 京浜、京阪神大都市圏で低い居住水準

	全 国	京浜大都市圏	中京大都市圏	京阪神大都市圏	地方圏
持家世帯率 (%)	61.09	51.71	62.29	54.92	67.79
1. 畳当たり家賃 (円)	2,028	3,073	1,610	2,040	1,440
部屋数 (持家)	6.03	5.27	6.60	5.90	6.31
〃 (借家)	2.94	2.58	3.15	2.99	3.17
住宅延べ面積 (持家, m ²)	116.78	97.21	124.15	105.50	126.63
〃 (借家, m ²)	44.27	37.98	46.19	42.07	49.74
都市型誘導居住水準を満たす住宅の比率 (持家, %)	63.8	52.0	71.0	57.2	69.4
一般型誘導居住水準を満たす住宅の比率 (持家, %)	40.3	28.3	46.5	33.9	46.1
都市型誘導居住水準を満たす住宅の比率 (借家, %)	20.2	13.1	23.6	16.7	26.6
一般型誘導居住水準を満たす住宅の比率 (借家, %)	7.4	4.1	9.1	5.8	10.4

また、経済の発展は国民生活の向上をもたらし、『市民社会』の形成を促し、国民意識も大きく変容させた。この国民意識の多様化、生活ニーズの個性化、文化性の高度化に対応するにも、従来のような画一的発想では不可能である。中央では、多様化、個別化した国民のニーズも把握出来ないであろう。特に高齢化社会政策は市民一人ひとりの選択的ニーズにきめ細かに対応することが求められる時代になっている。都市計画、まちづくりもそれぞれの都市・まちが地域の特性を生かしてアメニティ重視の都市づくりが求められるようになった。

こうした観点から考えれば、画一性・ミニマム保障に効率的な中央集権システムよりは多様性・個別性をもってフレキシブルに対応出来る『分権システム』の方が有効である。中央政府から地方政府への権限・財源の委譲による分権強化が繰り返し主張されてきた所以である。

分権化の提唱は法制度の建前からだけではなく、システムの有効性自体が問題にされていることに注目すべきである。また、過度の集中による非効率の問題が顕在化するなど、経済効率的にも『集中の効率』から『分権・分散の効率』が見直されてよい時代に入っている。今日、生産・効率優先の社会においては、特に集中・集積の経済効率メリットは、それがもたらすデメリットを補って余りあるために東京一極集中が進んでいると言えよう。一企業の東京集中には確かに経済合理性があるだろう。しかし、さらにすべての企業が東京集中したらどうなるであろう。今日、東京は企業や人間の集中だけでなく、教育も文化もすべて集中するところとなっており、その魅力には抗しがたいものになっている。しかし、その一方で生活者優先社会という観点、あるいは国民経済的効率から見ても、集中のデメリットはすでに顕在化しているのである。

交通混雑による高速道路の機能低下は流通経済の停滞をもたらし、都心オフィスの高騰は新たな内外企業の参入障害となっている。廃棄物の大量排出、水の大量消費も都市機能の限界を超えつつある。さらに都市の産業・企業活動を支える労働者の生活面から考えれば、住宅問題はもとより、遠距離通勤、通勤ラッシュは人間的に耐えられる限界を超えつつあり、オフィス増大により昼食さえ満足にとれない状況も出てきている。居住地区の景観も著しく劣化している。東京は金融・情報都市に特化してしまうというようなことはせずに、市民が普通に生活できる複合的都市機能を持った世界都市として脱皮していくための

生活関連の社会資本整備強化などを含む改革が強く求められている。

今、東京一極集中是正のために、東京に集中した機能の地方分散を図るためのあらゆる手段・方法が講ぜられるべきである。政府、企業機能の分散は多極分散型国土の形成のためだけでなく、国民経済的にも、国民生活的にも急がれるべきであろう。しかし、本当は中途半端な分散ではあまり効果がない。地方の社会資本整備のいっそうの推進や魅力ある地方をつくるための内発的努力というのももちろん必要ではあるが、かねてから提案・議論されている『遷都』『分都』『展都』『改都』などのような思い切った機能分散もかなり有効な対策となろう。

〔遷都論〕

遷都論は、中央省庁・国会・裁判所などの主要な中央政府機能を東京以外の国土中央部へ一括して移転させ、実質的な『新都』を建設しようとするものである。経済・金融機能は従来の東京に残しておくもので、東京一極集中の構造的問題が一举に解決されることも可能である。建設先の土地を一定の価格内で国が買い上げ、実質的な土地価格の凍結を図れば、経費も安くつくという意見がある。

〔分都論〕

分都論は、中央政府の政治・行政機能の一部を全国各地域に分散させようとするものである。東京の過密の是正と地域の活性化に役立つであろう。一部分散になると行政効率が悪くなるという意見もあるが、例えば文部省、学術研究機関、関連団体などが揃って地方に移転し、新しい学術・文化都市を建設することは行政効率から言っても何ら支障はないであろうし、その地域にも新しい活力が生まれることとなる。

〔展都論〕

展都論は、中央政府の首都機能を関東の大都市圏に分散・展開させようとするものである。一定程度、東京の過密の緩和に役立つだろうが、すでに首都圏の過密は神奈川・千葉・埼玉の主要都市にまで広がってしまっており、過密の拡大になるとの意見もある。確かに最近の地価高騰を考えると、展都の時期を逸した感が否めない。

〔改都論〕

改都論は、東京を一極集中に耐えられる巨大な世界都市として改造していこうとするものである。そのためにインフラストラクチャ、環境整備などを図ろうとするものであるが、これも土地高騰で不可能になりつつあるのではないか。たとえ可能だとしても過密をさらに増幅させることになってしまうだろう。

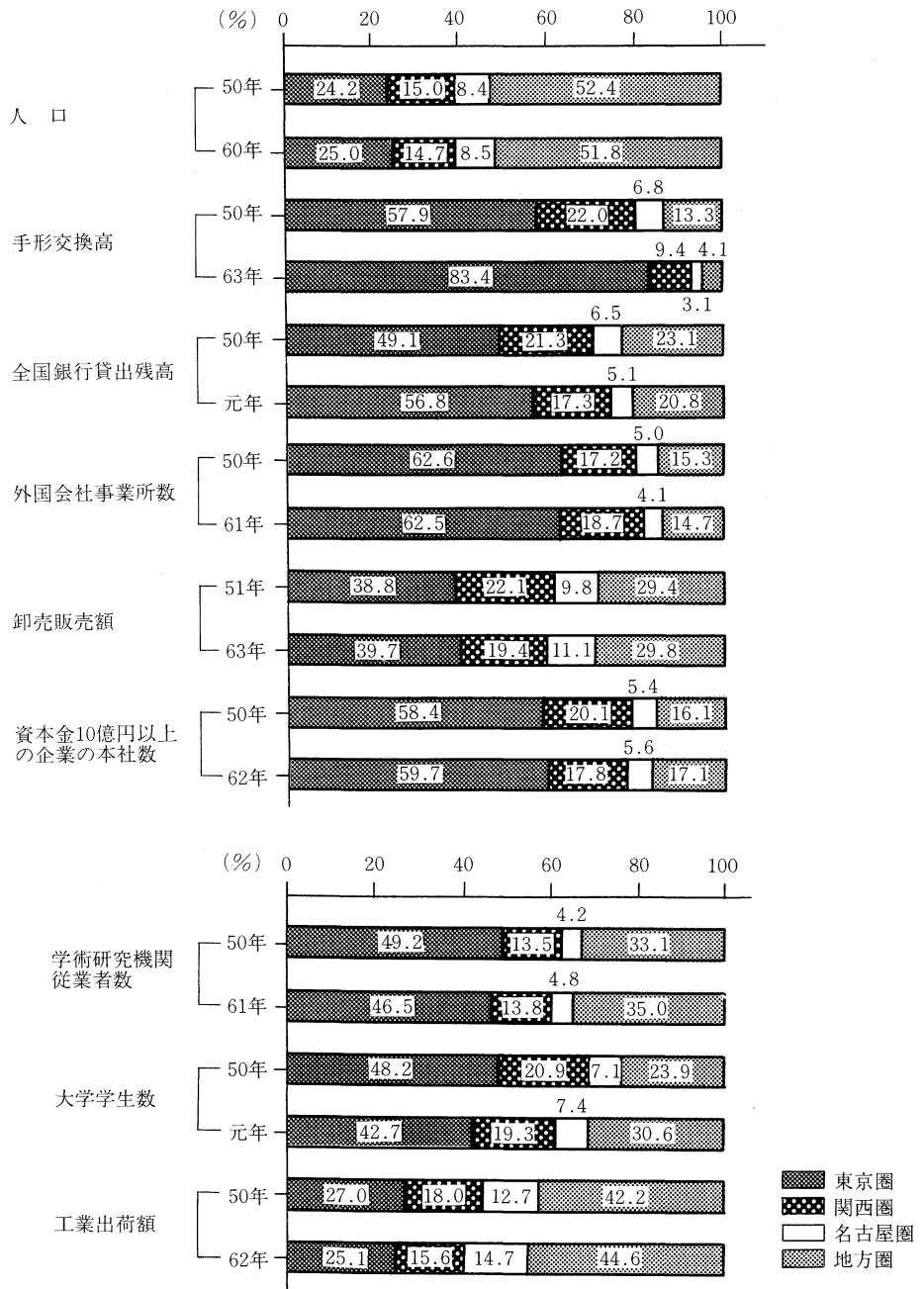
こうした点から考えれば、思い切って遷都を展望するか、分都を実現していくことが望ましい。すでに国会では21世紀に向かって移転決議を行っており、これらを踏まえて、権限・財源委譲の分権化を条件とした遷都・分都の具体的構想の国民的議論を積極的に起こしていく必要がある。

〔地方自治体の役割の見直し〕

'90年代の地域政策の展開に当たって、地方自治体の役割と可能性が問われている。地方自治体は、本来中央政府の下部的行政機関ではなく、中央政府と地方政府は対等平等の政府間関係にあるはずである。しかし、いつの間にか、国—都道府県—市町村の上下関係が成立してしまっているかのようである。この国と地方間の集権システムを形成しているものが、機関委任事務、補助金制度、地方債許可制度などのいわゆる『行政指導』慣習である。このため、市民の自己統治機関としての自治体の地方政府機能の発揮が阻害されているのである。税財源配分の実態を見ると、歳入では国70対地方30の割合であるが、歳出では国30対地方70の割合である。こうした地方自治体の仕事の実態に合わせて、国の権限・財源を地方に委譲し、分権化すべきなのである。分権化によって地方政府機能の発揮・活性化を促すことが可能である。

しかし、国の根強い中央集権志向と地方不信によって分権化は遅々として進まない。これは第一義的には国の責任であるが、一方、地方の国への依存体質にも原因がある。さらに、地方議会が十分な機能を発揮しえないということも大きな問題である。しかし、地方自治体は、現行システムのもとでも、首長のリーダーシップ発揮などによって出来ることはたくさんある。円高不況期以来の地域活性化に対する多くの地方自治体のユニークな取り組みとその成功例が、それを実証している。地方自治体は、庁内の限られた財源と人材の枠内で国の機関委任事務の消化の仕事に汲々とする狭い『自治体経営』に止まっているか

図表1-3 東京圏の集中度



資料：総務庁「国勢調査」、「事業所統計」、「通商産業省」工業統計、「商業統計」、日本銀行「都道府県別経済統計」、国税庁「国税庁統計年報」、文部省「学校基本調査」より集計。

- (注) 1. 手形交換高は暦年計、全国銀行貸出残高は各年3月末現在、大学学生数は各年5月1日現在の数値。
2. 地域区分は次のとおり。
東京圏とは埼玉、千葉、東京、神奈川である。
関西圏とは京都、大阪、兵庫、奈良である。
名古屋圏とは愛知、三重、岐阜である。
地方圏とは上記以外の道県である。

ざり可能性はない。地域全体の人材、資源を広く活用する『地域経営』への展開が求められている。情報化・高齢化・国際化時代の進展の中で、市民のニーズは多様化し、選択的になっており、これらに対応するには地方自治体のみで出来ることは限られてくるだろう。

地方自治体が、地域の総合政策主体として企業、市民と連携し、さらには行政と企業との第三セクター、企業と市民との間の第五セクター、行政と市民との間の第六セクターなど、多様なネットワークを形成しながら政策実現を図る時代に入っている。

〔広域自治運営の可能性〕

一方、モータリゼーション化、交通・情報ネットワークの進展によって、人間の生活と経済活動がこれまでの行政区域を超えて展開されるようになり、水資源、ごみ処理などに対する広域行政の必要性が強調されている。これらについては従来、一部事務組合・複合事務組合など、県域内の広域行政システムで対応してきた。

しかし、最近では水資源、ごみ処理問題も県域を超えた社会、経済問題にまで発展してきた。さらに近年、地域経済圏形成への動き、大規模プロジェクトの展開など、経済活動の県域を超える広域化に伴って、改めて市町村合併、都道府県連合制、道州制、連邦制など、広域的行政のあり方と地方制度改革をめぐる議論が活発化している。これらの論議は、その背景・底流にいずれもボトルネック化している中央集権から地方分権システム転換への強力な志向が存在しているということ共通している。

市町村合併については、高齢化社会での財政負担増などの観点から考えられているが、身近なサービスが求められる高齢化政策、地域ごとのアイデンティティが問われる地域活性化政策、画一的農政からの脱皮による地域農政の展開などの政策課題を考えれば、合併による行政効率を求めるよりは、『市民・地域に身近な行政は市町村で行う』という発想によるものの方が有効性があるだろう。

図表1-4(a) 外国における首都機能移転の例

国名	移転時期	移転再配置の型式	旧首都名と現在の人口	移転先と現在の人口(遷都のみ)	移転再配置の主要目的	移転再配置の経緯	備考
オーストラリア	1927	遷都	メルボルン 289万人 シドニー 336万人	キャンベラ 26万人	1901年連邦国家形成に際し、植民地的色彩のない新しい首都の建設	○1990年憲法で新首都建設を規定 ○1909年位置確定 ○1927年議会機能開始	○メルボルンから約470km ○シドニーから約240km
ブラジル	1960	遷都	リオデジャネイロ 562万人	ブラジリア 158万人	連邦共和国発足に際し気候、国防、内陸開発を考慮して植民地的色彩のない新しい首都の建設	○1981年憲法で中央高原に新首都建設を規定 ○1946年検討開始 ○1955年位置確定	○新旧首都間約900km
アメリカ合衆国	1880	遷都	フィラデルフィア 165万人	ワシントン 62万人	1776年独立に際し植民地的色彩のない新しい首都の建設	○1785年ニューヨーク、1790年フィラデルフィアがそれぞれ暫定首都となる ○1790年首都所在法でポトマック地域に新首都建設を規定 ○1791年位置確定	○新首都決定には、南部諸州の主張に北部側が妥協し、その結果当時の主要都市の中では最も南に偏した位置となった。 ○新旧首都間約200km
西ドイツ	1949	分遷都	(西)ベルリン 185万人 東ベルリン 120万人	ボン(遷都) 29万人 カールスルーエ、ミュンヘン、フランクフルト等分都 先8都市	西ドイツの連邦共和国発足に際し、首都機能を發揮し得る都市への移転	○1945年終戦 ○1949年憲法制定会議代議員による表決の結果連邦首都をボンに決定	○ボン(連邦議会と主要行政機関) ○カールスルーエ(連邦憲法裁判所) ○司法機関は5都市、行政機関は7都市に置かれている。
イギリス	1940～現在	展分都	ロンドン 670万人	グラスゴー、カーディフ、ミルトンキーンズ等約70都市	○国防 ○ロンドンの過密対策、地方の振興	○1940年～第1次分散(ロンドン空襲からの避難) ○1965年～第2次分散 ○1974年～第3次分散	○現在第3次分散の最終段階 ○分散率(職員数の比率による)は約44%である。

スウェーデン	①1972 ~1985 ②1984 ~	分都	ストックホルム 65万人	ウアサラ、ノルチ ェピング、エレブ ル等16都市	ストックホルムの 過密対策、地方の 振興	○1969年検討開始 ○1972年分都案決定	○ストックホルム、イエテボリ、マル メの三大都市圏以外の都市で、人口 10万人程度の地域を分都先とした。 ○分散率は約26%である。
インド	1931	展都 (遷都)	デリー 488万人(1981)	ニューデリー 27万人(1981)	既成市街地の過密 対策		○新旧首都間約4 km
フィリピン	1948	展都 (遷都)	マニラ 170万人	ケソン 133万人	既成市街地の過密 対策		○新旧首都間約8 km

図表1-4(b) 最近悪化している道路の混雑

〈混雑度 1.0以上の道路の比率〉 (単位：%)

	55年度	60	63
人口集中地区	49.3	48.8	66.4
その他市街部	31.7	31.0	46.1
合計	33.4	31.7	27.0

依然高い水準の通勤混雑

〈鉄道混雑率〉

	40年	50	60	62	63
首都圏	254.8	220.9	217.0	215.8	213.9
中京圏	224.4	205.8	192.8	193.1	188.5
阪神圏	240.9	198.1	184.3	—	164.4

〈ピーク時旅行速度の推移〉 (単位：km/h)

	55年度	60	63
人口集中地区	24.8	20.7	21.2
その他市街部	33.1	30.4	30.1
合計	37.7	35.2	35.6

〔道州制論〕

道州制論については、わが国ではもともと戦時体制の強化のために、集権の方策として、道州は国の機関、道州の長は国の官吏などと位置づけられてきた不幸な系譜があり、分権論として議論の成立する土壌に欠けていた。ちなみに関西企業連合会の道州制論（昭和30年）も当初は集権的発想であった。日本商工会議所の道州制論（昭和45年）になって州議会・知事は直接選挙による公選制が提案されるようになり、少しずつ変わってきた。

〔都道府県連合制論〕

都道府県連合制については、当初は一部事務組合の都道府県版として事務の共同処理のために特別地方公共団体の設立が議論されてきたが、最近では自治体同士の自主的な政策調整機関を展望して連合制が議論されている。しかし、首長の政治姿勢の相違があるために機能するのが困難となっている。

〔連邦制論〕

連邦制については、今日、地方分権の究極のあり方として議論が盛んになっている。しかし、地方分権というのは上からの行政制度論として構想するだけのものとしてイメージされやすく、変えるべき本質、つまり地方自身の問題を地方自身の力で解決していくという権利・義務はそれだけでは保障されない可能性がある。したがって、自治の本来の意味である「地方主権」を目指す必要があるといえる。

個性的な地域づくりのためには、住民の意向を最も反映出来る市町村が最大の権限と財源の決定をしうるシステムが一番よい。この地方主権により、州独自の政策を推進させることが出来るために、州間競争が起これ、個性的、独創的な地域づくりをいっそう促すことが出来る。連邦制はこの地方主権を基にするものであり、連邦政府は外交や防衛あるいは広域的政策や州間調整のみを管轄し、それ以外はすべて州議会で独自に決定できる。制約要因が多くなってきている国・地方の政府間関係の制度を、21世紀に向けて抜本的に改革していくためには、ドイツ、カナダ、スイス、オーストラリア、アメリカなどのような連邦制を構想していく意義は十分あると言えよう。

もちろん、地方主権の確立には、現在の地方自治法の改正や自主財源の確保等も条件として必要であろう。さらに重要なのは、市町村が新しい「州」への統合へ向けて自治的な流れを創出できるかどうかである。「連邦制は、社会の連邦的特質を調整し、具現化する装置に過ぎない」（岩崎美紀子「連邦制—日本における分権の可能性」）という議論もあり、幕藩体制時代はともかくとして、今日の日本社会に「連邦的特質」があるかどうか、さらに各市町村が新しい「州」へのアイデンティティを持って「日本連邦国家」の形成を展望出来るかどうかなどについて、十分な国民的論議が必要であろう。

いずれにせよ、これからの時代は地域の特性や社会・経済変化に柔軟に対応出来る分権型（地方主権型）の政治・社会システムが地方の多様な潜在的活力を引き出し、新たな成長の時代を保障するのである。

3 全国総合開発計画の反省—地方の自立的地域政策の時代

地域政策の目的は、地域の有利な資源、条件を活用して住民福祉の向上と地域社会の発展を促すことにある。しかし、わが国の地域政策は、敗戦からの復興という特殊事情があったにしろ、日本経済の発展とそのための生産・産業基盤育成に資することが優先されてきたと言わざるをえない（同じく大戦で廃墟と化した国土から見事に生活インフラを築き上げ、ゆとりある生活を実現しているドイツ[旧西独]とは対照的である）。また、それが今日のわが国の経済繁栄を築き上げたということも否定出来ない事実であり、一つのサクセスストーリーであろう。しかし、四次にわたる国土総合開発計画を経てきた今、その意義と問題点が明らかになってきた。

本来、国土総合開発計画というのは、都市がもたらす国土利用の不均衡と10年くらいのスパンで起こってくる様々な構造変化に対して、『計画』をもって国土の均衡なる発展を図るということが基本的な目的である。

まず第一に、昭和25年、国土開発法が制定され、特定地域総合開発計画に基づき、アメリカのTVA方式を参考にしながら、ダム建設による電源開発が進められた。これは産業の重化学工業化の基盤整備に資するものであったが、結果として電力は大都市に直送され、当該地域の総合開発とはならなかった、との批判も受けた。

図表1-5 全国総合開発計画の推移

項目	全国総合開発計画	新全国総合開発計画	第三次全国総合開発計画	第四次全国総合開発計画
1 策定期間及び計画期間 2 計画年次	昭和37年10月5日 閣議決定 昭和35年～45年 昭和45年	昭和44年5月30日 閣議決定 昭和40年～60年 昭和60年	昭和52年11月4日 閣議決定 おおむね10カ年 基準年次を50年とし、昭和75年を展望しつつ昭和60年(65年)を目標年次とする。	昭和62年6月30日 閣議決定 昭和61年～75年 平成12年(昭和75年)
3 背景	①戦後復興から高度成長へ ②地域的課題の顕在化 (1)過大都市問題 (2)地域間の所得格差の拡大 ③所得倍増計画の策定 太平洋ベルト地帯構想 〈地域間の均衡ある発展〉	①高度成長経済 ②人口・産業の大都市集中 ③地域の所得格差 ④資源の有効利用の促進 〈豊かな環境の創造〉	①高度成長から安定成長へ ②人口の地方定着化、産業の地方分散 ③地域の総合的格差 ④資源制約の顕在化 ⑤国民意識の変化 〈人間居住の総合的環境の整備〉	①東京圏への高次都市機能・人口の一極集中 ②地方圏での雇用問題の深刻化 ③道県単位の人口再減少 ④技術革新・情報化、高齢化、国際化の進展、産業構造の転換 〈多極分散型国土の形成〉
4 基本的目標	①都市の過大化の防止と地域格差の縮小 ②自然資源の有効利用 ③資本、労働、技術等の諸資源の適切な地域配分	①長期にわたる人間と自然との調和、自然の恒久的保護・保存 ②開発の基礎条件整備による開発可能性の全国土への拡大・均衡 ③地域特性を活かした開発整備による国土利用の再編効率化 ④安全、快適、文化的環境条件の整備保全 〈大規模プロジェクト構想〉 新幹線、高速道路等のネットワークと大規模プロジェクト方式により、国土利用の偏在を是正し、過密、過疎、地域格差を解消する。	①限られた国土資源を前提とする ②地域特性、歴史的伝統的文化を尊重する。 ③人間と自然との調和をめざす 〈定住構想〉 大都市集中抑制、地方振興型の人口の定住構想に沿い、人口の定住性を確保することにより、過密、過疎問題を解消し、均衡ある国土利用を実現する。	①東京一極集中の是正 ②地方圏の戦略的、重点的整備 〈交流ネットワーク構想〉 地域主導による地域づくりを推進することを基本とし、そのための基盤となる交通、情報・通信体系の整備と交流の機会づくりの拡大を目指す。 交流ネットワーク構想の推進により多極分散型国土を形成する。
5 開発方式	〈拠点開発方式〉 目標達成のため工業の分散を図ることが必要であり、東京等の既成大集積と関連させつつ、開発拠点を配置し、交通通信施設によりこれを有機的に連絡させ相互に影響させると同時に、周辺地域の特性を活かしながら連鎖反応的に開発を進め、地域間の均衡ある発展を実現する。	〈拠点開発方式〉 目標達成のため工業の分散を図ることが必要であり、東京等の既成大集積と関連させつつ、開発拠点を配置し、交通通信施設によりこれを有機的に連絡させ相互に影響させると同時に、周辺地域の特性を活かしながら連鎖反応的に開発を進め、地域間の均衡ある発展を実現する。	〈定住構想〉 大都市集中抑制、地方振興型の人口の定住構想に沿い、人口の定住性を確保することにより、過密、過疎問題を解消し、均衡ある国土利用を実現する。	〈交流ネットワーク構想〉 地域主導による地域づくりを推進することを基本とし、そのための基盤となる交通、情報・通信体系の整備と交流の機会づくりの拡大を目指す。 交流ネットワーク構想の推進により多極分散型国土を形成する。

<p>6 重 要 課 題</p> <p>① 過密地域においては、工場等の新增設の抑制、移転、都市機能配置の再編成を図る。</p> <p>② 整備地域においては、計画的に工業分散を誘導し、また中規模地方開発都市を設定する。</p> <p>③ 開発地域においては、積極的に開発を促進する。</p>	<p>① 交通・通信ネットワークを先行的に整備する。</p> <p>② ネットワークに関連させながら大規模プロジェクトを実施する。</p> <p>③ 広域生活圏を設定し、生活環境の国民的標準を確保する。</p>	<p>① 1 億2,400万人 (65年～1億2,800万人)</p> <p>② 6%程度 (60年以降は6%以下)</p> <p>③ 60年一約260兆円 (50年価格) 65年一約330兆円 (同上)</p> <p>④ 51～60年で約660兆円 (同上)</p> <p>⑤ 60年一250兆円 (同上) 65年一320兆円 (同上) 660年度一4.3～4.4億t 65年度一4.5～5.0億t</p> <p>⑦ 51～60年で1,680万戸</p>	<p>① 安全でうるおいのある国土の形成。</p> <p>② 活力に満ちた快適な地域づくりの推進。</p> <p>③ 新しい豊かさ実現のための産業の展開と生活基盤の整備。</p> <p>④ 定住と交流のための交通、情報、通信体系の整備。</p>	<p>① 1 億3,120万人程度</p> <p>② (内需主導による中成長)</p> <p>③ 500兆円台 (55年価格)</p> <p>④ 国土基盤投資の累計額 1,000兆円程度 (同上)</p> <p>⑤ 480兆円 (同上)</p> <p>⑥ —</p> <p>⑦ 約1,900万戸</p>
<p>7 7 レ ー ム</p>	<p>① 人口規模</p>	<p>① 1 億2,000万～1 億2,300万人</p>	<p>① 1 億2,400万人 (65年～1億2,800万人)</p>	<p>① 1 億3,120万人程度</p>
<p>② 経済成長率</p>	<p>② 7.4～8.3%</p>	<p>② 7.4～8.3%</p>	<p>② 6%程度 (60年以降は6%以下)</p>	<p>② (内需主導による中成長)</p>
<p>③ 国民総生産</p>	<p>③ 130～150兆円 (40年価格)</p>	<p>③ 130～150兆円 (40年価格)</p>	<p>③ 60年一約260兆円 (50年価格) 65年一約330兆円 (同上)</p>	<p>③ 500兆円台 (55年価格)</p>
<p>④ 累積固定資本形成</p>	<p>④ 450～550兆円 (同上)</p>	<p>④ 450～550兆円 (同上)</p>	<p>④ 51～60年で約660兆円 (同上)</p>	<p>④ 国土基盤投資の累計額 1,000兆円程度 (同上)</p>
<p>⑤ 工業出荷額</p>	<p>⑤ 160兆円 (同上)</p>	<p>⑤ 160兆円 (同上)</p>	<p>⑤ 60年一250兆円 (同上) 65年一320兆円 (同上)</p>	<p>⑤ 480兆円 (同上)</p>
<p>⑥ 石油輸入</p>	<p>⑥ 5.06億t</p>	<p>⑥ 5.06億t</p>	<p>⑥ 60年度一4.3～4.4億t 65年度一4.5～5.0億t</p>	<p>⑥ —</p>
<p>⑦ 住宅建設戸数</p>	<p>⑦ 3,000万戸</p>	<p>⑦ 3,000万戸</p>	<p>⑦ 51～60年で1,680万戸</p>	<p>⑦ 約1,900万戸</p>

第二に、昭和37年第一次の全国総合開発計画が策定された。これは35年の所得倍増計画に基づいた太平洋ベルト地帯構想により、臨海工業地帯のコンビナート建設とそのための公共投資が四大工業地帯に集中したことから、後進地域の反発もあり、『大都市の過密化と地域格差の是正』を通じての『国土の均衡ある発展』を目標に策定された。拠点開発構想数値も掲げ、各種地域政策の調整もはかるなど、総合計画にふさわしいものであった。

わが国の先進工業国家としての建設に多大な役割を果たした。しかし、指定を受けるための地域間競争が激化し、新産業都市と工業整備特別地域の数は当初よりかなり拠点開発の本来の意味を失わせてしまった。さらに高度経済成長とともに福祉の立ち遅れが顕在化し、先進工業地帯では大気汚染、水質汚濁など公害が深刻化し、過度集中による社会的サービス等の低下などの大都市の過密問題は悪化し、地方における過疎化の歯止めにも功を奏しなかった。

こうした状況の中で、第三に、昭和44年「新全国総合開発計画」（新全総）がはじまった。公害・環境、過疎・過密、高密度社会に対応しながら『大規模産業開発プロジェクトをネットワーク化し、開発効果を全国土に及ぼし国土利用の均衡化を図る』ことが目標にされた。基本的な考え方は、大都市への中核管理機能の集中化、生産機能等の地方分散、日本列島の7ブロック化、拠点開発方式を踏まえた高速道路網、高速鉄道網、通信網の整備を図るネットワーク構想である。新幹線、高速自動車網の整備も進んだ。しかし、昭和45年の『公害国会』などで経済成長、効率優先の開発政策がきびしく批判されるとともに、全国的に地価の高騰を招いた『日本列島改造論』の推進策と見なされたことなどから、新全総は見直しを迫られることとなった。また、昭和49年のオイルショックを機に、高度成長の終焉と資源有限時代を迎える中で、高成長を前提にしてきた地域政策の全面見直しが必要となり、新全総の役割は終わった。

第四に、昭和52年、「第三次全国総合開発計画」（三全総）が策定された。『限られた国土資源を前提に、地域特性を生かしつつ、歴史的、伝統的文化に根ざし、人間と自然との調和のとれた安定感のある健康で文化的な人間居住の総合的環境を計画的に整備する』ことが目標にされた。そのために国土を居住区、定住区、定住圏など段階毎に整備するという定住圏構想が出された。この計画は地域政策の最終目標を構想したものとも言われた。一方、この時期、大平内閣により田園都市構想が策定された。定住構想はこの田園都市構想の具体化を

図るものとして調整された。三全総は、地方自治体の主体性、分権尊重、人間重視により地域社会の方向性を明らかにしたことなど好評であったが、国の責任が曖昧であり、自治省の広域市町村圏構想との調整もうまくいかず、さしたる成果も上げずに終わってしまった。

第五に、昭和59年、第四次全国総合開発計画（四全総）がはじまった。三全総を継承しつつ『定住と交流』による『多極分散型の国土形成』を目標に、国際化、情報化社会の進展の中で、東京圏の再編成と地域が主体となった個性豊かな地域づくり、そのための全国一日交通網の整備、情報・通信ネットワークの整備などが構想された。しかし、東京を情報・金融の集中する世界都市と位置づけ、そのいっそうの整備を図るなどの計画内容が東京重視、地方軽視と猛烈に批判され、当初の東京の事務所『追い出し税』提案が削除されるなど骨抜きにされ、計画としての意味を喪失して東京一極集中是正の有効策のないものになってしまった。その結果として、今日ますます東京集中が加速しているわけである。

以上のように、わが国が戦後復興から高度経済成長を追求する中で全総（第一次）から新全総（第二次）までは、拠点開発、大規模開発方式により、国家資金も投入して、中央政府主導型の総合開発計画を進めてきた。地域政策も重化学工業化に対応して、その産業基盤育成が中心であった。しかし、オイルショックを景気にわが国が低成長・安定成長に入るなかで、三全総から四全総にかけては、従来型の国土総合開発計画では有効に機能しなくなった。産業構造がソフト・サービス化に一変するとともに、経済・効率優先主義に対する国民の反省意識が高まり、地域の多様な発展が追求されはじめたことなどによるものである。地域政策も、定住構想、田園都市構想、テクノポリス構想、多極分散型国土形成などに見られるように、「産業基盤育成の重視」から「人間居住環境整備の重視」へと変化し、地方の主体性、分権尊重が強調されるようになった。

今日、わが国の経済力と生活とのギャップが問題にされる中で、これからの地域政策は、産業基盤育成の経済政策偏重から生活基盤改善の社会政策重視へと転換が図られなければならない。そのために中央集権から分権システムへの転換も必要である。地域が、みずからの有利な資源、条件を活用して地域政策のマスタープランを策定する時代になったのである。しかし、近年、地域政策の新たな動きがはじまっている。わが国経済のストック化の中で豊富な資金力をつけた『民間セクター』が1000億単位の資金を自由に動かし、大都市での再開発、地方でのリゾート開発に大規模なプロジェクトを展開している。これらに

公共部門はほとんど関与出来ず、すべて市場メカニズムに委ねられている。地域政策には、長期的観点からの計画が必要である。地域自身がどのような地域のあり方をめざすかという明確な意思を持ち、地方自治体を中心となってマスタープランを策定して、この『民間活力』や他の地域構成主体などと協力して総合的地域政策をつくる必要がある。『民活は、野放図な活動の放任ではなく、公的セクターとの連けいのもとでのより高次元の資本形成である。自治体サイドから見ると新しい地域資本形成のための公共の活性化であり、民間の公共化である』（高寄昇三「地方自治の新領域」）だからである。

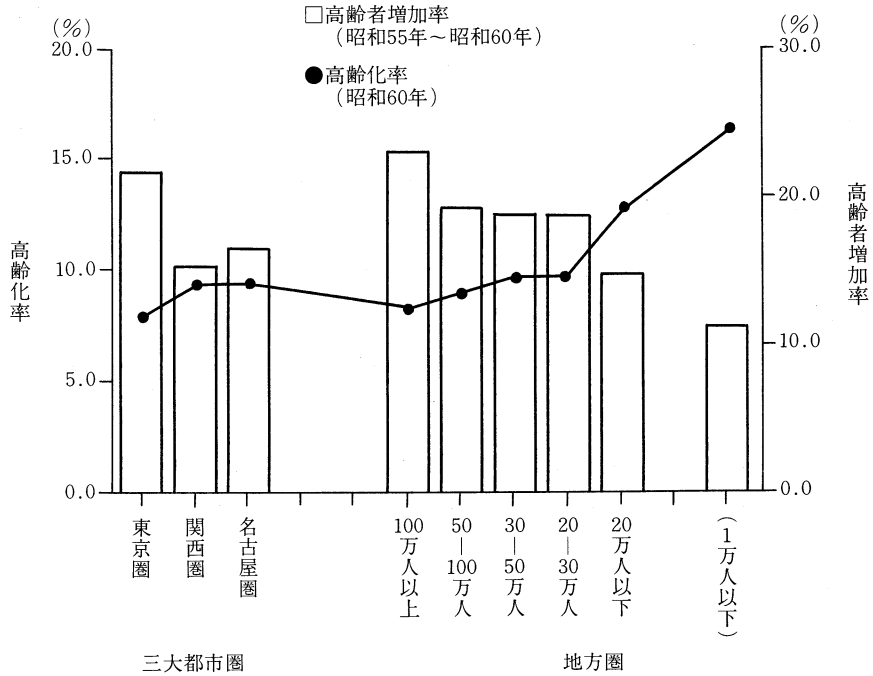
4 高齢化社会時代の地域システム

戦後のわが国の地域政策、地域開発政策の中で高齢社会政策がまともに取り上げられたことはなかった。しかし、2000年には全人口の16%（現在の北欧諸国の高齢化比率に相当）、2021年には23.6%（現在の2倍）と世界に例を見ない高齢化社会を迎えると予測されているわが国では、高齢化社会政策をナショナル、ローカルレベルで、社会全体及び国民一人ひとりの主体的問題として確立すべき時代に入った。これまでの高齢者対策は社会の少数派である高齢者のためであったが、これからは社会全般の問題としての高齢者政策が求められることとなったのである。

経済・社会の発展に伴い国民生活も向上し、高齢者のライフスタイルやニーズも一変した。これまでのような救貧対策、ナショナルミニマム保障だけの画一的高齢者対策、社会保障政策では高齢者のニーズに対応出来ないことは明らかである。もちろん、憲法の規定に基づき、国民に等しくミニマム保障がなされるべきであるし、そのミニマム水準も時代に合わせてレベルアップが図られるべきことも当然のことである。それでも高齢者一人ひとりのニーズが多様化・高度化したことは否定出来ない事実である。これはわが国が社会発展として、確実に『成熟社会』の段階に入ったことを意味する。これからはこの『成熟社会』に対応する高齢化社会政策が求められる時代になったのである。

まず第一に、国家レベルの福祉から地域社会レベルでの高齢者一人ひとりのニーズに応える地域福祉への展開が求められるようになった。『福祉国家』から『福祉社会』への展開が必要な時代になったとも言える。また、『施設福祉』オンリーから『在宅福祉』を含

図表1-6 都市規模別の高齢化の進展



(注) 1. 三大都市圏：①東京圏（埼玉、千葉、東京、神奈川）、②名古屋圏（岐阜、愛知、三重）、③関西圏（京都、大阪、兵庫、奈良）の1都2府8県。
2. 総務庁統計局「国勢調査」

図表1-7 寝たきり老人の将来推計

(単位：万人)

昭和・平成年	61	2	7	12
推 計 数	60	70	85	100

増加する痴呆性老人

昭和・平成年	昭和60	平成2	27
痴呆性老人の推計(万人)	59	74	185
痴呆の出現率(%)	4.75	5.02	6.03

めた福祉ベストミックスへの展開である。これまでの中央各省庁のそれぞれの地域政策に高齢者政策が提起されることはなかったが、今後の地域政策、まちづくり政策の中には、高齢者政策が必ずビルドインされなければならないだろう。これは大都市地域、地方的地域でも同様の課題である。高齢者のための政策は同時に身障者のための政策でもある。人間に優しいまちづくりの実現を目標とすべきであろう。この意味でも、これまでの産業基盤育成中心の経済政策としての地域開発政策は、生活者中心の社会政策としての地域政策への転換が不可欠である。

第二に、高齢化社会政策は年金・雇用・住宅・保健・医療・福祉の各施策が統合・調整され、総合政策として展開されなければ高齢者問題のニーズに対応出来ない。中央政府レベルでの政策の横断的統合化はまだ不十分である。例えば、年金支給年齢の65歳繰延べなど財政的思惑だけが突出しており、これと連動すべき雇用政策、生き甲斐政策等の欠如など、政策の総合性がまったく見られないために国民の大きな反発をかっていているわけである。地域レベルでも、保健・医療・福祉の各施策の横断的、統合的展開が必要である。すでに市町村レベルでは、保健・医療・福祉のシステム化がはじまっている。高齢者の健康、病氣、介護、リハビリテーション、ショートステイ、デイケアなどのために保健所、病院、老人保健施設、リハビリセンター、福祉事務所、老人ホームなどがネットワークを形成し、高齢者の多様なニーズに総合的に対応すべきである。その中心は自治体、医師会、『ケアセンター』などが担い、ボランティアなどの市民セクターからの協力も得ながら、一人ひとりの高齢者に対する情報の収集・管理・発信・交流を行い、それぞれの施設が適切な施策を講ずるようにすべきである。また、自治体は、このネットワークをもとに地域の総合的な高齢化社会計画を策定すべきである。厚生省も『高齢者保健福祉10か年戦略』の中で県・市町村に『地域老人保健福祉計画』策定を義務づけているが、これも地域の医療計画、雇用・生き甲斐政策とのネットワークへの拡大が必要であろう。

第三に、地域の高齢化社会政策は、自治体などパブリックセクターだけでは多様な選択的ニーズに対応出来ない。しかし、すべて市場メカニズムに委ねるわけにもいかない。すでに『民間セクター』では、3000万～1億円以上の有料老人ホームも売り出しており、一般市民には余り縁がないが、高額所得者にはあってもかまわないだろう（ただし、これらの施設の中には福祉機能を果たさないものもあり、今後社会問題になる可能性もある）。問題はこれらの民

間施設も地域の総合福祉計画の中にきちんと位置づけられているかどうかということである。パブリックセクターを軸に民間部門、第三セクター、ボランティア、市民団体などの多様な組み合わせによるネットワークが必要である。こうした観点から見ると、各地ではじまりつつある多様な『福祉公社』方式は注目に値する。自治体、民間、市民が協力して『公社』をつくり、利用者は有料でサービスを受けられ、協力者も時間単位で労働力を登録・提供し、将来その分のサービスを受けられるシステム、あるいは土地を担保に有料で在宅福祉サービスを受けられるシステムなどである。また、最近では市民セクター自体が自律的福祉に乗り出してきている。生協、ワーカーズコレクティブなどは、独自に高齢者給食サービス、介護サービスをはじめており、大都市ではこれらの市民福祉活動が活発になっていくだろう。さらに地域福祉に欠かせないボランティア活動も活発化しているが、集合場所・会議室もない状態であり、公的部門はこれらが活躍しやすいように条件整備を行い、積極的に支援すべきであろう。

第四に、地域福祉の充実にはヒューマンパワーの確保が欠かせない。厚生省の『10か年戦略』ではホームヘルパー10万人の確保がうたわれているが、そこで算定されている一人当たり人件費は年間137万円程度であり、これでは身体的にも精神的にも大変な介護労働に従事する人は現実にはいない。すでに看護婦が夜勤、低賃金のために慢性的人手不足になっていることを考えれば、福祉・看護労働に対する社会的評価を高め、賃金改善、休暇増などの労働条件の改善が不可欠である。

これからの地域の高齢化社会政策は、多様なサービス需要に対して、多様な供給主体があってよいが、やはり公的部門が総合計画の中で、サービス需要の水準アップに計画的に努力していくことが不可欠である。

5 高度文化時代のアメニティ都市づくり

大量生産・大量消費の高度大衆消費社会は終わり、多品種少量生産・選択的消費の生活の質重視の社会がはじまった。また技術革新による新製品の出現、情報化社会の進展などは生活の幅を大きく拡大した。年間1000万人を超える海外旅行者の増加は国民に海外の優れた生活環境、都市づくりあるいは異なる文化・社会を実体験させ、人々はますます個人生

活のアイデンティティを強く求めるようになった。国民意識は、経済的満足だけでなく、ゆとりを求め、精神文化的な豊かさ実感への欲求が高まってきた。こうした傾向は、今後ともいっそう強まるであろう。個々人のライフスタイルの多様化、個性化あるいは競争がはじまっている。例えば、出産、進学、結婚、住宅、旅行、あるいはどこで食事し、どう遊ぶかまで、ライフスタイルの差別化、差異化の競争が行われているのである。これからの都市づくり、地域づくりは、こうした価値観やライフスタイルの変化に対応して多様で高度なサービスを提供する環境、あるいはアメニティ重視の生活環境整備が求められている。こうした文化環境面、生活環境面から人を魅きつける求心力のない地域は、地域間の競争にも勝ち残ることは出来ないだろう。

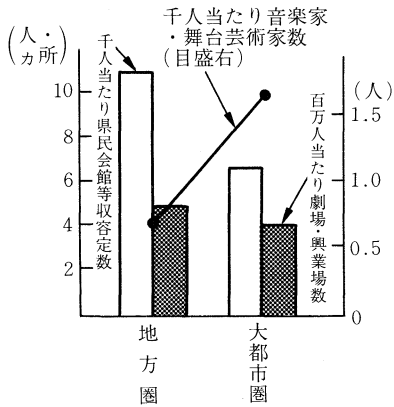
世界的規模で進む都市文明社会の影響をいかなる地域も避けることは不可能であり、あらゆる地域はいずれ都市化していく。その際、重要なのが都市づくり政策である。これまでのわが国の地域における都市づくりは、企業誘致による雇用拡大とそのため道路、港湾など基盤整備が中心であった。都市もそれに必要な再開発政策など産業的機能性重視の都市政策であった。しかし、ライフスタイルの競争、アイデンティティ重視志向、多彩な都市文化への欲求の高まりなどを背景とした新しい時代の都市政策は、そうした産業的機能偏重から文化・生活環境重視のアメニティ都市づくり政策への転換が求められる時代に入った。しかも、地域がそれぞれの特色と個性を発揮した都市づくりが求められている。

山深い山村の富山県利賀村が世界の演劇センターの一つになり、大分県湯布院町では世界映画祭が開かれ、小さな田舎町である宮城県中新田町には世界に一つしかないパッハホールがつくられる時代である。人間の表情が一人ひとり異なるように、わが国3,300余のまちが一つずつ異なった表情を持つような都市づくりが求められている。確かに、わが国の補助金制度のもとで、細かい画一的に決められた補助基準に従って出来上がる文化・スポーツ施設、社会教育施設、公園などは全国どこでもまったく同じである(例えば、ブランコ、鉄棒、砂場などの設置義務など)。また、中央省庁ごとに各施設の補助金交付権限を有しているため、複合的総合的施設も建設不可能となっている。個性ある都市づくりの最大の障害となっている補助金制度の改革は緊急の課題である。

しかし、先述したように現行システムのもとでも、地域の伝統・文化を再評価し、地域の美しい自然環境などの特性を生かした都市づくりは可能であり、先進地域ではすでに多種

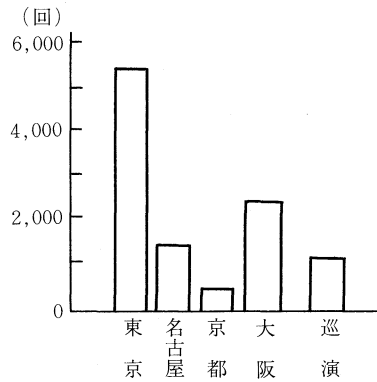
図表1-8 大都市と地方の文化活動

①施設と人材の水準(55・56年)



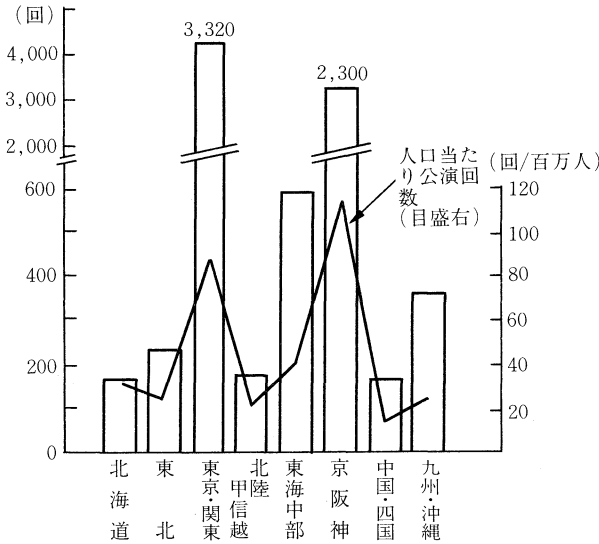
(備考) 1. 自治省「公共施設状況調査」(55年度)、総務庁「事業所統計」(56年)、「国勢調査」(55年)による。
2. 県民会館等：県民会館・市民会館・市町村立公会堂。

③演劇公演回数(61年)



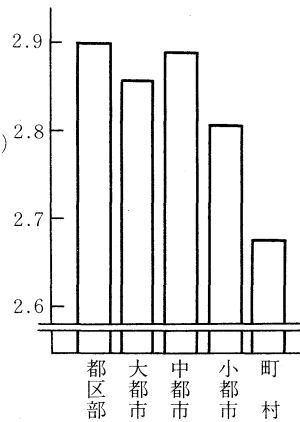
(備考) 1. (社)日本演劇協会「1987演劇年鑑」による。
2. 上記資料のうち、歌舞伎・文楽・商業演劇・ミュージカルの公演回数の合計。

②演奏会公演回数(61年)



(備考) (社)日本演奏連盟「演奏年鑑'87」による。

④余暇情報(旅行・スポーツ・催し物)の充足度



(備考) 経済企画庁「国民生活嗜好調査」(昭和62年度)による。

資料出所：経済企画庁「昭和62年度国民生活白書」

多様な試みがなされている。そのためには「11 ヒューマンパワーの育成がキーポイントの時代」の項で述べているように人材確保が不可欠であろう。

6 ソフト・サービス化時代の地域の展望

わが国の産業構造は、通信、金融、流通、運輸などのサービス産業を中心とした第三次産業のウェイトが高まり、第二次産業でも研究開発、情報、マーケティングなどソフト部門のウェイトが高まるなど、ソフト化・サービス化が進んでいる。家計のサービス支出も増大している。この傾向は今後も拡大するとともに、知識、情報を資源化した知的なサービス産業が増大していくだろう。東京圏では、サービス化・ソフト化への対応が進んでいるが、地域では基盤整備も含め、かなり不十分なため、地域経済の停滞をもたらすとともに、大都市圏との格差を加速させている。

しかし、もともと地域は、多品種少量生産の高度サービス化時代に対応できる無限の可能性が秘められている。一村一品運動はサービス化に対応した地域からの商品の差別化、付加価値化であり、ファッション化である。地域からの発信機能の発揮の一つのかたちである。森林地帯からの国内材を使用した手づくりの住宅、家具提供も本物志向時代に対応した新しいサービス提供である。農村地帯からの無農薬米の都市への提供は、自然・健康重視の都会人の最先端の需要に応えるサービスである。こうしたことはあらゆる地域で可能であろう。地域にとって問題なのは、地域の資源、環境などの条件要素の中に、こうしたかけがえのないサービス、付加価値商品を発見し、新しい文明観・価値観を先取りできるオリジナルな感性とセンスある人材・能力を地域が蓄積できているかどうかであろう。戦後新しく起こった産業や業態のほとんどが地方から発信されたもので、東京発信のものはほとんどないと言われているくらいである。地域の伝統的文化の掘り起こしと再発見、再評価、付加価値化の中から新しい文化が生まれる可能性は十分ある。サービス化を積極的に活用した地域の活性化が求められている。

また、マイクロエレクトロニクス、光ファイバー通信の発展など、高度情報化を活用して地域の活性化を図る必要がある。情報通信の発展は、本来、地域間の情報格差を解消するはずのものであったが、料金の遠近格差によるコスト面から利用が難しく、東京からの一方的

な情報の提供に終わっているのが現状である。しかし、地域は独自の情報発信機能を持つべきである。都市の情報は、種々の情報メディアの氾濫によって相対化・画一化し、陳腐化の危機に瀕しているといってもよい。これからは内外でたった一つしかない地域の情報の価値が見直される時代が来ることは確実である。情報技術の発展を積極的に活用して地域発信の情報を商品化し、地域の活性化に資する必要がある。

情報化の地域間格差を埋めるために、県と市町村のパソコンネットワーク、県下中小企業情報ネットワークの活用が必要であり、救急医療情報システム、在宅老人介護システム、健康管理情報システムなどの構築をむしろ都市部よりも積極的に進めるべきである。農産物の出荷コントロールと都市サービス機能を結合させて成功している例もある。今後は、地域の特性に合わせサービス化、情報化を活用して地域活性化を進めていく時代になっていくであろう。また、ハイテクなど先端技術と地域の伝統的技術を組み合わせ、国際競争力のある商品開発を行う必要がある。わが国の伝統技術は、指物(さしもの)技術をはじめとして漆器、陶磁器、織物、和家具など国際的にも評価が高い。これらをハイテク技術を活用して新しいデザイン開発など、情報価値を高めて商品化を図ることも必要である。

7 国際化時代の地域の発展

ソ連・東欧圏の市場経済への転換により、世界経済は相互依存関係を強めながらボーダレス化、グローバリゼーションが進展しつつある。わが国も、東京が世界の金融・情報都市化するとともに、企業活動の国際化、海外現地生産の拡大、製品輸入の増大、海外旅行者年間1000万人突破など、経済、社会、文化の国際化が急速に進んでいる。日米の貿易摩擦の激化以来、わが国の閉鎖的経済システムはアンフェアであるとの批判を浴びてきたが、日米構造協議では生産・流通・消費の開かれたシステムへの転換が指摘されるにいたり、あらゆる面で将来ともいっそうの国際化政策の推進が求められている。

現在のわが国の国際化は、人・物・金の流れは海外流出が優先であり、受け入れが少ないことや情報・文化は受け入れが中心であるなど、問題点を多く抱えている。また、地域における情報は圧倒的に東京経由が中心である。しかし、国際化時代の今日、地域が東京経由でしか世界と情報・文化交流が出来ないというのであれば、地域は世界からだけでなく

国内からも立ち遅れてしまう。経済活動の国際化によって日本には外国製品がどんどん流入してきており、国内市場は国際市場の縮図となっている。これからは地域の企業の商品は、国内競争力のみならず国際競争力を持たないと国内市場からも脱落してしまうこともある。国際化時代への対応を中央政府、東京経由で行っているかぎり地方の将来はない。

これからは、地域が『日本の一つ』として、地理的特性も生かしながらダイレクトに海外と結びつき、交易、情報・文化交流を行い、世界に開かれた地域をつくっていくことが課題である。九州を中心とする東南アジア経済圏構想、北海道・東北を中心とする日本海経済圏構想など、今後はこうした地域からの経済・文化の国際化をいっそう促進させる必要がある。そのためには、地方国際空港、国際通信網など、インフラストラクチャの整備が急がれるべきであり、航空料金のシステム是正、通信料金の遠近格差是正などの改革、沖縄しかないフリーマーケットゾーンの他地域への拡大などが必要である。

地方自治体レベルでもこれらの経済の国際化の動きを支援していくために、国際化政策を確立し、従来の姉妹都市交流をさらに発展させ、国際イベントも行いながら、産業振興、観光振興、学術・教育・文化振興などに積極的に取り組む必要がある。また、国際化は相手を理解するだけでなく、自らのアイデンティティ、オリジナリティを表現することでもある。小・中・高校教育の段階から外国人教員の採用による外国語の普及システムを取り入れることを検討すべきであろう。そのために地域社会全体で、外国人との共生のシステムがつくられなければならない。また、そのためにも「神奈川県人権条例(案)」のような「内外人は平等である」との立場で、在日外国人の生活と権利を保障する『内なる国際化』政策の確立も求められている。

8 地球環境時代の地域政策

地球温暖化、酸性雨、熱帯林の破壊など、地球規模での環境保全は一つしかない『宇宙船：地球号』を守るための人類共通の課題となっている。

これからの地域政策は、地域の自然環境破壊をもたらしようなものは、地域で受け入れられない時代となっており、自然環境保全あるいは積極的な自然環境の創造が最優先すべき課題となっている。ゴルフ場、マリナー、リゾートマンションなどの建設はいちばん自然環

境破壊につながりやすい側面をもっているが、諸外国のリゾート開設などは、自然環境保全・再生・創造が最優先の課題となっていることを十分学ぶ必要がある（先進的な事例として長崎オランダ村があげられる）。さらに、わが国の環境庁は地球温暖化防止行動計画を策定しており、地域レベルにおいてもその具体化のための行動計画策定が必要である。この地球温暖化防止行動計画は、あらゆる企業も地球人の一員としてその責任と役割が問われている問題であり、地域においても自治体・企業・市民の参加のもとに、それぞれの行動計画が策定されるべきである。

また、地域毎に存在する水質・湖沼汚染、有害廃棄物の排出や不法投棄などの環境問題についても、改めてグローバルな視点から対策が講じられる必要がある。特に、都市機能の拡大に伴い、わが国では大都市部を中心に増大する家庭の廃棄物や産業廃棄物の処理が大きな環境問題となっている。これらについては、国レベルでの『リサイクル法』など、再資源化システム創出による全体的なゴミの減量化・リサイクルに取り組むとともに、各地域レベルでもリサイクルシステムの構築、ゴミの分別収集などの徹底化が急がれている。

地球温暖化防止のための経済的措置として、国際的にもエコライト・排出権制度、課徴金制度、自然資源勘定制度などの具体化が議論されているが、わが国においても企業サイドのCO₂排出量削減、新エネルギー開発などに向けた技術開発の努力とともに、こうしたシステムの制度化について、国、自治体レベルでも真剣に検討する時代となっている。いずれにせよ、地域政策の展開に当たって、今後は自治体毎に地球規模での環境保全計画に対応した環境保全計画の策定が求められる段階に入ったことを重視すべきである。

9 公的ストック形成最後のチャンス

日米構造協議で、今後10年間で430兆円の公共投資の実施が合意された。米国は、日本の経常収支の大幅黒字が日米間の貿易不均衡の原因となっているとの立場で、その解決策としてわが国の貯蓄超過の解消、国内投資拡大、公共投資拡大を主張してきたものである。しかも、産業基盤育成への投資は輸出競争力の拡大につながり、いっそうの貿易収支黒字の原因となるという理由で、生活関連社会資本整備への重点投資が求められたのである。今日、わが国経済はすでにバブル経済が破綻し、金あまり現象も色褪せ、経常黒字も大幅に減少し

てきており、構造協議の背景となった経済状況とは大きく変わった。しかし、わが国は先進諸国に比して、生活関連社会資本の充実・整備が大きく立ち遅れ、それが国民生活に『ゆとり・豊かさ』を実感させない大きな要因ともなっている。

また、わが国が世界一の『債権国』であり、しかも高齢者比率の高まり、労働生産年齢人口の低下傾向などを考えれば、21世紀における貯蓄率・投資率の低下傾向は否めず、この10年間で社会資本形成の最後のチャンスとも言われているのである。したがって、米国に言われるまでもなく、さらには経済状況の変化とは別に、生活関連社会資本の充実・整備をはかる公共投資の重点的実行が不可欠の課題となっている。

政府の10か年計画では、住宅・下水道・公園・福祉医療施設、社会教育施設整備などを中心に、生活関連に重点投資し、生活関連投資比率を公共投資全体の60%にまで近づける、となっている。しかし、この公共投資は、東京一極集中と地方の過疎化がもたらした首都圏における劣悪な住宅、通勤事情の改善や地方圏における人口定着をはかるための都市的サービスの提供、自由時間拡大時代に対応した文化、社会、スポーツ施設の充実・整備、高齢化社会に向けたきめ細かな社会的ニーズに対応する施設、ヒューマンパワーの確保、アメニティのまちづくりなどが優先されるべきであろう。従来型の公共投資計画の発想のままでは、首都圏の社会資本整備は土地高騰のために9割方が用地代に消えてしまうだろう。

また、地方圏でも、依然として生活基盤整備よりも新幹線、高速道路、空港など産業基盤整備への要望が高いのが実情である。確かにこれらを進める必要はあるが、産業基盤整備—企業誘致の従来発想を越えて、生活者の立場からあるいは自立的地域活性化の立場からこれらの整備計画をもう一度とらえ直していく必要がある。

また、この公共投資計画の実行・配分に当たっては、次のように改革していく配慮が必要であろう。

まず第一に、社会資本イコール公共施設の整備といった『箱物』中心主義の公共投資の考え方を改め、自然環境、文化環境など、広義の生活環境の充実も考慮に入れるべきである。

第二に、公共投資計画の内容を中央各省庁の持つそれぞれの事業計画の延長上で実施することを改め、公共投資計画を総合的計画のもとで実施すべきである。

第三に、配分に当たっては20年来変わらない中央各省庁の既得権意識に基づいた省庁別枠配分と前年度増分主義を改め、政策優先順位毎に重点配分すべきである。

第四に、公共投資計画の実施に当たっては、補助金制度による画一的支給を改め、生活者の多様化するニーズに対応する投資のシステムとすべきである。

第五に、そのためにも中央各省庁が一方向的に計画・策定することを改め、生活者、消費者代表、地方自治体、民間セクターなどの代表を参加させて、計画・策定することを検討する必要がある。

10 市民参加による地域政策

新全総の経済効率重視の開発政策の推進が深刻な公害問題を惹起して以降、地域政策の展開に当たっては市民参加あるいは市民運動との合意が不可欠となった。とりわけ、三全総以降、地域政策の具体的な立案・実行主体を地方自治体に委ねてから、市民参加の機会も拡大した。さらには、『革新自治体』の叢生による市民参加時代を経て、また都議選における女性議員の躍進にみられる女性の地方政治への参加拡大などによって、市民の地域への関心、自治意識は大きく高揚してきた。もちろん、こうした動きがバランスあるものになっていくには時間がかかろう。しかし今後、地域政策の重点が、高齢化社会政策、アメニティの都市づくりなどに置かれるようになるにしたがって、市民との連けいあるいは市民の様々なネットワークとの連けいが必須のものとなってこよう。高齢化社会政策の具体的展開に当たっては、市民やボランティアとのネットワークは不可欠であり、個性ある都市づくりに当たっても、地域の多種多様な市民との連けいが重要である。パブリックセクターだけではなく、民間セクターによるゴルフ場建設、リゾートプロジェクトの展開も市民のライフスタイルの変化、自然環境保全へ意向を無視しては進まないだろう。これからの地域政策の展開に当たっては、計画から実行までのあらゆるレベルで市民参加のシステムを工夫していく必要がある。

11 ヒューマンパワーの育成がキーポイントの時代

地方が国際化、情報化、高齢化に対応して、主体的に自律的活性化、まちづくり、高齢化社会対策、リゾート開発など、地域政策を計画・実行に移していくためには何よりも人材が

必要である。四全総、テクノポリス構想でも、大学・研究機関の地方移転・設置が誘導されたが、一部を除いてなかなか進んでいない。地域の優秀な人材の活躍する場所とチャンスが保障されなければ、高等教育機関があっても役立たない。今でも東京一極集中のもとで、地方の国公立、私立大学の卒業者など、これからの地域社会を担う若者が外国や東京、大都市に人材流出している。また、経済の景気拡大が続き、しかも労働生産年齢人口も長期的に減少していくなかで、労働力の構造的不足が顕在化し、中小企業から大企業、サービス産業への移動が増大し、一方、若者の生活意識、労働観の変化により3K～5K労働が敬遠されるなど、人材確保はいよいよ困難になってきている。地方の自治体、企業も中長期的視点に立って人材育成を計画的に図る時代となった。

今までのように、東京の中央省庁からの移入人事、中央シンクタンク依存の画一的人材活用政策では、一時的効果は期待できても、本来の意味での地域の発展、持続的・自律的発展は望めないし、中・長期的にみた場合でも発展は難しい。これからの人材育成は、まず地域で自前の人材を育成することであり、そのために中央、都市、海外との直接交流も必要である。

それから『ゆとり・豊かさの時代』の人材活用は、欧米諸国なみの時間短縮、パカンスと高水準の賃金が不可欠になるとの時代認識が必要である。さらに魅力ある地域の創造を志向するという意志がなければならない。創造性、自己実現の場所とチャンスのない地域は見向きもされなくなるだろう。また、誇りを持てる地域のライフスタイルを実現出来る文化的環境も必要であろう。従来のように『企業誘致＝雇用拡大』のみに依存する他律的政策では、企業も進出して来ないだろうし、たとえ工場誘致に成功したとしても若者が働きにこないということもありうる時代である。まちづくりのポリシーにおいて工場誘致や画一的な『リゾート』の誘致は、創造性とは無縁である。経済・社会のソフト化、国際化、高齢化、ゆとり社会に対応したまちづくりをめぐる、地域が国内的にも国際的にも競い合う時代になっている。

これからの地域での人材育成の重要なポイントは、自分たちのまちを新しく『創造していく』との認識が必要である。自治体、企業も協同して地域に広く人材を発掘し、育成していかなければならない。例えば、ソフト化時代のまちづくりに役立つ埋もれた人材、デザイナー、イラストレーター、建築家、コンサルタント、経営管理士、コンピュータ技術者などを発掘し、活躍の場所とチャンスを与えるべきであろう。必要ならば、海外研修に積極的に送

り出し、国際的な評価にも耐えうる人材を育成すべきであろう。また、伝統文化、美しい自然環境に恵まれたところでは、人間と文化、人間と自然との調和など新しい文明観に基づいて、これらを再発見・再評価し、付加価値を加えて保存しなければならない。これを可能にする豊かな感性に富んだ人材が求められる。自由時間の拡大の時代に対応した遊びのインフラクターも必要だ。リゾート構想実現にも、地元の人材がアメリカ、ドイツ、フランス、フィンランドなど世界のリゾート地に出かけるなどして研究し、自前のマスタープランを策定し、民間セクターのリゾート・プロジェクトと対等に政策協議が出来る地力をつけなければならない。ゴルフ場、スキー場、マリーナなど、どこへ行っても同じ施設、しかも自然破壊に無頓着なリゾートで成功しているところは世界中どこにもないことを知るべきである。

こうした多彩、多様な人材を計画的に育成するためには資金も必要である。自治体、企業だけでは人材は限られてしまうため、自由な市民の参加が必要である。地域の『脱産業社会』志向のUターン、ドロップアウト人間には優れた人材が多い。これらの各団体、個人が資金と知恵を出し合って地域の『人材バンク』の設立が必要である。これをもとに『人材育成塾・学校』も積極的につくるべきである。そこでは社会の第一線で活躍してきた高齢者の実践的経験と知恵も十分生かすことができる。ソフト化時代に対応して、ハイテク・コンピュータ専門学校設置により成功している例も多い。

また、Uターンを希望する人たちに対する受け入れ環境づくりも、魅力ある地域づくりとともに必要であろう。熊本県では、昭和59年4月から全国に先駆けて、『Uターン・アドバイザー制度』を設け、東京と大阪に設置した2か所の事務所と県の職業安定課との連携をとりつつ、Uターン企業希望者に対するコンサルティング活動を行っている。これまでに（平成2年11月）に6000人近い相談と500人以上が実際にUターンして、地元の企業や研究所に就職している。

こうした流出した人材を取り戻す施策をすすめるとともに、魅力ある人材を地域から輩出するためにも、自治体、企業も新しい時代に向かって内部のリストラクチャリングが求められる。自治体は、地元の大学、高校の卒業生を多く採用し、投資して内外に通用する人材に育成すべきである。これまでの法学部、経済学部、教育学部だけの採用ではなく、美術大学や音楽大学出身者など、幅広い人材がこれからの地域行政には必要となってくる。また、こうした人材が定着するためにライフスタイルを満足させるような文化的雰囲気、施設、

まちなみ保存などの居住環境の整備は絶対必要条件といっても差しつかえない。企業も冠イベント、フリンジベネフィットだけをにらんだ地域還元だけでなく、地域の将来発展を展望しながらこれらに積極的に貢献することが求められている。

第2部

生活者優先の地域創造

ゆとりある豊かな生活実現のための地域の創造に向けて

ゆとりある豊かな社会を築き上げていくためには、生活者優先の価値観に基づく地域の形成が不可欠である。第2部では地域が実現しなければならない目標を例示するとともに、そうした地域のあるべき姿を示したい。

今日においては、経済社会の成熟化やライフスタイルの高度化など、人々がより高度な人間性を求めるようになってきており、生態的に安全なだけでなく、衛生的かつ快適な環境、あるいは歴史的環境の重視、文化的欲求を満たす環境、美しさを感じられる環境が求められている。

これまで述べてきたような社会構造の変化や今後の政策課題を確認しつつ、地域のあり方について、環境、福祉、共生、産業、公共性さらに人材の6つの分野に分けて提言したい。

1 住みやすい住環境の実現

現在、国民の6割を超す人々が人口集中地区(D I D) に集住の形態で住んでいる。こうした居住形態は、上下水道、エネルギー供給システムは無論のこと、廃棄物処理システム、大量交通システム、自然環境維持システムなどの様々なシステムに支えられている。また、集合住宅の居住のルールをメンテナンスする仕組みも必要となる。

集住しない形態でも、都市的な居住の質は当然のこととして要求されるようになっていく。

まちづくりとは、その地域の自然、地理的条件、地勢などの環境条件、風土あるいは歴史的蓄積をベースとして、それらを保護・継承しながらも有効に活用し、さらに新しい要素を取り入れることによって、地域を構成するいろいろな主体にとって、よりよい理想的な共同の場を築き上げていくことである。『まち』は建物を建てればそれでいいというものではない。快適で安全な暮らしを送るための環境改善やルールづくり、雇用創出や制度の構築、人材育成や市民意識の醸成、交流の場の形成などを含めて、総体的につながって『まち』が形成されるのである。さらに、そうしたまちづくりを通して『アメニティ』が確立されなければならない。

したがって、『まち』はすべての構成主体に対して相互にかかわりを持ち合いながら、『まち』として機能している。ハード面のまちづくりは、形状、色彩、音、匂い、機能が重要

な要素となる。そうした形や色彩の美しさ、統一性、あるいは安全・衛生にかかわる、例えば清掃システムやルールなども含めたかたちでまちづくりは進められなければならない。

従来の都市計画は道路や街路を中心に、産業・商業インフラとして考えられてきた。わが国に都市計画の考え方が入ってきたのは明治時代であるが、輸出元のイギリスの行っていた都市計画をテクニカルな部分だけを輸入して、その根底に流れる精神を取り入れることなく今日に至ってしまった。道路が出来れば、後は何が出来ようと放任したままであった。道路、鉄道、上下水道、学校や病院、あるいは福祉施設、住宅地区、商業地区、工業地区などが一つのまちをイメージして総合的に計画されるということはなかった。それゆえ、生活しやすい、美しいまちとは程遠いものになってしまったと言えよう。日本のまちは景観についても、機能性についても、統一性も合理性も欠き、ゆとりある生活を営むには欠陥だらけのまちであるという反省にまず立たなければならない。

欧米を見てみれば、たとえ第2次世界大戦における敗戦で国土が廃墟と化した西ドイツにあっても、上下水道、ガス・電機などの配管は街路の地下を通り、家々はすぐに各種のサービスを受けることが出来る。そういったものは地下を走っているので景観も損なわれることがない。産業用道路と生活用道路は分けられ、市街地をダンプや大型トラックが走り回ることもない。道路も車道と人間の歩く歩道の分けや舗装、街路樹、ベンチや街灯などが整然と配置され、まちの景観を保っている。古い建物も外観をなるべく残し、建物の高さ、色合いまでもが規制され、統一性を有している。そのため、どこを歩いてもまちなみがきれいで気持ちがいい。

わが国はというと、いまだに新興住宅地の造成の際にも電線の地中化の計画が出たことはないし、車椅子も通れるゆとりのある歩道、まちなみに合ったベンチ、アメニティを十分感じさせる計画的で十分な緑地配置などが出来上がった事例はまことに少ない。

昭和43年以前の都市計画法では住居、商業、工業など、かなり大まかな区分けによる用途地域制限はあったが、昭和43年の改正以降、地域地区制の強化、市街化調整区域の線引き、容積制の全面採用、地区計画制度などの整備が行われてきた。しかし、これらは規制には実効があったが、まちづくりに対して総合的、総体的に活用されてこなかった。さらにタテ割り行政の弊害というものもあった。

下水道普及率も50%を割りこんでいる状況に見られるように、社会資本ストックが少な

い。さらに土地利用計画も十分機能せず、狭い可住地に無計画に利用主体が競合したことなどから、居住環境は悪化している。都市域内の緑環境も欧米先進国に比較してもかなり劣っている状況である。

しかし、これを行政や国だけの責任に転嫁し、非難することは不適當である。地域共同体を構成する個人、企業、行政や各種の団体、グループがそれぞれにまちづくりに責任を持ちえなかったというところに反省を求めるべきであろう。

したがって、快適な居住環境には、一定の社会資本の整備・都市的居住環境の保障が前提となると考えられる。また、魅力ある都市空間の創出も行われなければならない。

同時に居住の快適さ（アメニティ）には、自然環境、歴史文化的環境の整備も必要である。そしてこの2つの環境に対する要求は強まりつつある。特に最近の地球環境問題への関心は生活様式への反省を促しつつある。

自然環境を重視した都市型居住の仕組みを構築していこうという動きも出てきている。都市生態系の尊重と再生によって快適さを増そうという住み方である。そのために具体的事例や提言を列挙してみよう。

(1) 歴史・風土など地域性を生かした住宅と住環境のスタンダードの設定

地域政策としての住環境のスタンダードをつくる政策は、住居そのものと、住居を取り巻く自然・歴史・社会環境との両方を改善すること含まなければならない。

まず住居そのものの水準と広さと質、十分な戸数が供給されるように、自治体に住宅マスタープランを策定するよう求めることが必要である。その結果、適切な家賃・住居費で住めること（アフォードブル・ハウジング）を実現するような計画が策定されなければならない。

その際、土地高騰を抑制あるいは地価引下げに実効ある土地税制などの施策も強力におし進めることは当然必要である。

住居そのものの広さ、その他の水準については、国の住宅建設5か年計画（現在第六次策定中）に定めがある。引続きその達成を求めるものの、住宅のつくりについては地域性が生かされるような工夫が必要となる。特に日本のまちなみは色・形ともばらばらで何ら統一性を持たず、無計画に建てられた建物がひしめいており、景観として著しく劣ってい

ることから、市町村単位あるいは街区ごとに屋根・壁あるいは高さの制限をつけるなど規制が必要であろう。

さらに、歴史的建造物等が多い地域は特にそうであるが、地域が有するそうした建築物や遺跡等を含む景観の発掘・再現そして保全に積極的に取り組む必要がある。

また、地域型住宅の建設によって、地域独自の景観、文化、建築の維持・管理技術の形成と伝承が可能となる。現在でも住宅着工戸数の4割以上は木造建築であるから、地域型住宅の多くは木質住宅のスタンダードによってつくられることになるだろう。これらの住宅は日本のあるいは地域の伝統的な建築技術、様式をフルに活かし、また再発見をしながらつくられることが理想的である。

地域的特長を生かした住宅がまちなみを形成するには、住民、行政、建築家、プランナーなどが一体となって『地域住宅計画』をつくらなければならない。そして、その計画の実現で忘れてはならないのが、地域の材木店、工務店、大工などの複合体、いわば『地域ビルダー』が成長しているかどうかということである。『地域ビルダー』を中心とするネットワークが出来て初めて、地域住宅建設は地域産業振興の担い手にもなるのである。

山形県金山町は金山杉で知られた旧宿場町である。まちには杉とむすびついて150人もの大工が生活している。その技術の継承と振興のため、『住宅建築コンクール』が実施され、まちなみの形成・修復に寄与している。これをもとに1986年には『金山町街並み景観条例』が制定された。

また、アメニティスペースとなる緑地や公園などのパブリックスペースの面積と建物、建造物の面積との比率を大きくし、いっそうのゆとりをもってまちづくりのプランを策定・実現していくことも必要である。

このように住環境のスタンダードづくりは、しぜん景観、歴史・文化的環境の形成に向かっていく。さらに、都市デザインという目で見えるものばかりではなく、音によるやすらぎや騒音公害の規制などもアメニティを向上させる地域施策として考慮されるべきである。

さらに重要なのは、高齢者、身障者、子供、外国人にもアメニティを享受しうる住環境の整備である。彼らにも快適に暮らせる『まち』でなければならない。例えば、車椅子の通れる歩道、車椅子のまま上がれる家、玄関、街区表示の英文並列標示等々である。彼らにも優しいまちなみであることが総体的アメニティ向上につながるのである。この点については、

後述する。

(2) アメニティ向上と新しい地域産業の創出をねらった森林・緑地・水辺の回復

緑や水辺などの快適な環境を構成する諸要素が都市から消えている。また、都市の緑地、郊外の林地、林業の対象となる森林、農地、これらの非都市的な土地利用地の価値が近年再確認され、注目もされるようになってきた。開発の対象にせよ保全の対象にせよ、地域政策の後背地としての機能が高まっている。地域政策とは、これらの土地利用の転換のバランスをとることだといってもよいほどである。

都市域に限って言えば、市街地内農地のすべてを都市公園に編入しなければ、先進諸国の1人当たり公園水準に達しない。これまで一手に宅地供給を引き受けてきた農地の利用転換も考え直す時期に来ている。

ドイツのクラインガルテン（市民農園^{注1}）は都市域において緑地を確保するうえでよい参考となるであろう。

また、都市域における地形、地質等の不安定な地域や生物の生息空間を緑地として保全するなど、無味乾燥な都市空間に緑化区域をいれることによって、美しく豊かな快適空間を創造できるわけで、そうした視点からもまちづくりを考えなければならない。

都市の密度を調整するためには、公園や各種のオープンスペースの確保のみならず、屋敷林や個人の庭にいたるまで、民地の緑地も尊重されなければならない。一定の緑化義務を課すことも検討されなければならないだろう。都市内に荒地を放置することは禁じ、必ず植樹し、維持を義務づけるなどの思い切った措置も考えられる。さらに注目しなければならないのはビル自体の緑化であろう。

都市問題の中心の一つに熱汚染の問題が取り上げられるようになった。ヒートアイランド現象は都市に住む住民に直接肌で感じられるほどに悪化しており、熱汚染と排熱のためのエネルギー消費との悪循環もはじまっている。いくつかの有力な調査、予測によれば、ますます深刻化する熱汚染の対策は、都市の緑化であり、植樹、通風を考えた都市計画、浸透性舗装などである。ビルの壁面や屋上の緑化、ビル1階部分の吹き抜けなどは新たに着目す

べきことである。これらの試みは結果として住環境のアメニティ（快適さ）を向上させるとともに、造園・緑化産業という新しい地域都市型産業の隆盛や、建築付加価値の高度化など、地域産業の振興にもつながる。

さらに、最近ウォーターフロント開発に見られるように、川や池、湖、海などの快適性や景観性を生かした開発が見られる。元来、日本では悪いものは『水に流す』という表現があるように、川などはゴミを捨てる場所であった。日本の家なみはおおむね川を背にしており、家の裏側が景観を崩していた。したがって、川を汚そうとも人々は気にしなかった。しかし、経済発展を遂げ、工業化社会となり、家庭にもいろいろな工業製品が入り出してから、増大するゴミや汚水の量は水辺のもつ自然の浄化力のキャパシティを越え、急速に環境が悪化している。そして最近、環境保全が叫ばれ、水辺を中心とした美しいまちづくりが提唱されるようになって、そのアメニティ資源の重要性が見直されるようになった。

これからのうるおいある豊かな地域社会とは、きれいな緑と水が豊富にあふれる環境でなければならない。

（注1）クラインガルテンドイツにおける市民農園のこと。「クラインガルテン新法」により保護されている。概要は次のようなものである。

1. 1区画400平方メートル以内
2. 野菜、芝生、花壇を3分の1の割合で構成する
3. 24平方メートル以内のコテージを有する
4. 賃貸期間は無期限
5. 100～200区画で1つのコロニーを形成
6. クラブハウス、広場等の共有施設がある
7. コロニーは自主的管理・運営
8. 利用費は約300DM（日本円にして約24,000円）／年間、この他コテージを新規で取得する場合、約1万DM（約80万円）かかる
9. 利用者の多くは自宅から車で5～10分以内のところに借りている
10. 近隣の住民もクラブハウス、コロニー内に入園出来る

(3) 人間優先の快適・安全な交通体系の構築

通勤ラッシュ, 交通渋滞, ローカル線の廃止, 第三セクター鉄道の赤字, 交通事故, 騒音・排気ガス公害. 鉄道交通も道路交通もそれぞれ限界を抱えている. 鉄道と自動車, 自動車と歩行についてのベストミックスも見い出せない状態である.

都市の混雑の原因は都市構造と都市の大きさにある. 通勤のための人の移動距離と大量の人間の就業地の集中度が高ければ, 輸送力の限界に突き当たる. 道路面積に対する自動車保有台数は東京ではここ20年で3倍にもなった. 渋滞による輸送コスト上昇も引き起こすまでになっている.

都市内交通としては, 郊外駅のスペースを拡大し, パーク・アンド・ライド(通勤者本人が駅まで車を運転してくる場合), キス・アンド・ライド(配偶者が通勤者を駅まで送ってくる場合)など, 自動車交通と公共交通の役割分担をはっきりさせ, 車による都市内通勤流量を減らす方策が必要である. また, 宅配便など急増している小口の都市内物流の調整も必要となろう. 都市の通勤交通量を減らすには外側の環状道路の建設が有効であるとされているが, どの計画も都市の膨張のペースに追いついていない.

公共交通の側では地下鉄網・新交通システムなどの整備とならんで, 部分的には路面電車の整備や復活が検討されるべきである.

市街地の拡大は通勤時間の増大をもたらし, 拘束時間を実質的に延長させる. 職場が遠くなれば, 日常的な買物, 保育所の送り迎えなどに支障をきたし, 特に女性の負担を大きくすることになる. 業務都市はコンパクトに集約されなければならない.

近年, ニュータウン内に業務用の地区を造成する例や, 住都公団が埼玉県吉川町に職住併存の団地をつくるなどの例があらわれており, サテライト・オフィスなど若干の分散策も試みられているが, 税制までも含めて, より強力な分散策が準備されなければ効果は期待できない.

新幹線, 高速道路網は, 現在のところ, 一極集中を加速する方向に働いている. 計画的機能の分散, 新たな国土軸の設定などの方策がないかぎり, 交通における過疎・過密も解消しないであろう.

ただし、首都圏においては、緊急の課題を解決するという点でリニアモーターカー等、次世代の高速輸送機関を活用し、新たな住宅都市建設などを行いつつ、住宅需要に応えるなどの方策も検討されるべきであろう。

また、住宅地内の速度制限、トラック等の通行禁止など、産業道路と生活道路を区分する方策も検討が必要であろう。

これらとともに考えなければならないのは、人間に優しい交通体系の構築であろう。これからの時代は、人や自転車が、さらには車椅子が通行出来る道路や橋がますます必要とされる。人の歩けない橋などは、もはや橋とは呼ぶべきものではない。

道路も歩けるもの、さらに樹木もあり、木陰が出来ていて、ベンチに腰かけながら話が出来るとような人間らしいものをめざすべきである。そうすることにより文化性も生まれ、副次的効果も期待できるだろう。

(4) 地域の技術蓄積につながるリサイクル利用の地域づくり

地球環境問題の関心は地域開発のあり方にも反省をもたらすこととなった。生態系循環に沿う開発、地域内循環を重視する開発が指向されつつある。大都市における水不足、電力不足、エネルギー危機感、ゴミ量の増大は環境・公害防止産業の活況だけでなく、省エネルギー設備投資の拡大、自治体の技術革新までも含めて、地域政策へ大きなインパクトを与えている。

ゴミの減量・処分にまつわる問題は地域政策の成否を映す鏡である。産業活動の活発化と所得の増加に伴って、これまでのところゴミは必然的に増えてきた。産業廃棄物は言うに及ばず、家庭系・事業系の一般ゴミも増大している。オフィス・オートメーションがもたらしたものは、当初のもくろみとは裏腹に紙の使用量の増大であった。建築ブームは、建設残土の増大を招き、その処理費用を増大させるばかりではなく、処理場の不足をもたらした(ゴミの不法投棄はこれまで以上に監視・罰則の強化をする必要があるということは言うまでもない)。処分地を求めてゴミが日本列島を右往左往する。地方の自治体はたまりかねて、他地域からのゴミの搬入のお断りを宣言するにいたる。ゴミの発生場所と処分地の一方的な関係はこのような紛争を経て改善され、地域自律型へと移行するようになる。

例えば、ゴミの分別収集による減量、再資源化や清掃工場の廃熱利用などは全国的に広く行き渡った地域政策である。東京都町田市では廃熱利用の温室やリサイクルセンターと地域の障害者の雇用を結びつけ、福祉政策の重層化をはかっている。

下水道処理水の活用も複合的な地域政策を可能にしている。中水道（下水を高度処理してきれいにし、トイレの水に利用したり、川に直接放流したりするもので、水質は上水と下水の中間に位置するものである。新宿副都心の一街区で実際に行われている）やせせらぎ復活の水源などとならんで、下水の熱源としての性格に注目して、地域冷暖房への活用や、積雪地域での融雪への利用などが進みつつある。下水道事業は、今後の公共投資の対象の目玉であり、合併浄化槽やコミュニティプラントなどを含めた下水道体系の複合化・効率化とともに、利用技術・処理技術が地域の技術蓄積となる有望な分野といえよう。

(5) 地球環境問題を考慮した地域政策の推進

オゾン層の破壊、地球温暖化、酸性雨被害などの問題は、これまで地域レベルとは無関係の問題として考えられてきた。しかし、実際にこれらの原因となる物質（クロロフィルオロカーボン、フロン、炭酸ガス、メタン、亜酸化窒素、イオウ酸化物、窒素酸化物など）の削減は、それらを発生する地域での総量規制によるしかなく、多量消費地である大都市での削減が求められるようになった。国会においても、次の国連環境会議（ブラジル）に向けて、地方自治体による環境政策推進の会議の必要性が論じられている。

地域自治体が窒素酸化物の主要な発生源である自動車の総量規制を採用しようとしている。東京都では曜日を決めて走行量削減の指導を行うという案が検討されている。実際、アメリカ合衆国コロラド州の州都デンバーでは、標高1,600mを越えるところに位置していることから、不完全燃焼の一酸化炭素排出量が問題となり、ベター・エア・キャンペーンという州政府主導の交通、燃焼工場、庭先の焚き火にいたるまでの規制を呼びかけている。自動車に関しては、奇数・偶数日の走行車ナンバー規制、乗車人数の規制などが奨励されている。

これまで、日本における地球環境問題への対策といえば、自治体による雨の酸性度測定、光化学スモッグ対策としての規制程度であったが、公害に対する地域独自の監視機能の設

置を含めて、地域・自治体での取り組みが強化されるべきであろう。

2 安心して住める地域環境の実現－ノーマライゼーションの地域づくり

いかなる人も、出来るかぎり通常の社会生活を営む権利がある。開放的で多様な選択が可能な、かつ住環境を重視する地域社会のあり方として、この『ノーマライゼーション』という言葉は選ばれている。

高齢化社会の到来に伴って、地域のあり方も必然的に、高齢者にとって安全・安心なまちを指向せざるをえなくなっている。高齢者はもちろんこれまでの人生を社会の中で過ごしてきたのであるから、高齢を理由に社会生活から隔離することは許されない。誰もが運がよければ高齢者になるわけである。

このことは同時に、障害者やその他ハンディキャップを持つ人たちが望み、要求してきたことでもある。そしてノーマライゼーションの地域づくりは、誰にとっても（障害を持つと持たないとを問わず）安全で快適な環境であることが認識されてきた。

こうした地域づくりは高負担をもたらし、経済的ではないと思われるのではないだろうか。確かに、たとえ不経済ではあっても人間に優しい快適な地域社会をつくることに目標を置くか、産業優先、効率第一主義的な姿勢をこの後も取り続けるかどうかというのは国民の選択である。

ここで示そうとするあり方は、今後の社会資本整備の基本方向である。今後は経済がサービス化し、ストック化を迎えるが、その時代における必須の社会基盤整備の方向性は、その時代の生活環境全体の性格を決める。

(1) 高齢者・身障者も安心して暮らせる地域づくり－バリアフリー

国連の「国際障害者年世界行動計画」によれば、『障害』とは機能障害、能力低下、社会的ハンディの3つのことを指す。多くの人が人生の様々な段階で経験する状態であるし、高齢化はかなりの場合、障害を伴うものである。

こうした障害の考え方を共有するようになって、地域づくりに生かすには困難が伴っ

図表2-1 駅階段や歩道で不便を感じる人が多い高齢者

(単位：%)

	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
40～49歳	7.9	8.5	3.7	4.3	0	76.2	6.1
65～69歳	25.9	9.8	8.0	5.2	6.3	57.5	6.9
70～74歳	38.7	13.5	18.1	5.2	3.9	46.5	5.8
75歳以上	51.3	6.6	15.8	14.5	5.3	37.5	4.6

- ①駅階段や歩道橋の昇り降りがしにくい ⑤その他
 ②歩道のタイルが滑りやすい ⑥とくになし
 ③歩道の段差が多くて困る ⑦回答なし
 ④横断歩道を渡るのが大変

ている。都市は、特に地価の高騰に伴って、高層利用、重層利用が進み、移動やアクセスに困難を引き起こすようになった。自動車交通の発展は、一方では障害を持つ人の自動車利用の便宜を増大させたが、歩道の未整備、歩道橋による立体化などは、安全の視点のみならず、人間尊重の視点からも批判されるべきであろう。

一極集中の対極にある過疎地は、高齢化率が高いこともあって、深刻な支援・介助不足に陥っている。都市的な社会基盤の欠如が壁となって立ちはだかっている。ここでは取りあえず、物理的な障壁（バリア）についてだけ述べよう。

地域の諸施設は様々な人々（社会的弱者を含む）のアクセスが保障されていなければならない。公共施設のみならず、民間の店舗、施設、事務所においても、アクセスの確保は同様の基準で考えられなければならない。その基準と基準の豊富化が地域の福祉のまちづくりのあり方を決める。

障害を持つ人がアクセスしやすく利用しやすい基準については、アメリカ合衆国がリードした。1961年、大統領の諮問に基づき『身体障害者が近づきやすく利用しやすい建築物及び設備に関する米国仕様書』が決められ、その後の基準づくりに大きな影響を与えた。ヨーロッパにおいては、EC各国間で『身体にハンディキャップを持つ人に、さらに配慮した建物をつくるための計画と設備』に関する協定が成立しているし、北欧5か国では、障害者に配慮した建築基準の一本化がはかられている。

日本においても、建設省、運輸省、各自治体が同じような基準づくりに取り組んでいるが、公共施設などの建築物の基準にとどまるなど、タテ割り行政に阻まれて面的な整備は立ち遅れている。

地域づくりのあり方としては、まち全体が『バリアフリーデザイン』（障壁除去を考慮した設計）によってつくられ、改善されていくための仕組みが必要だということである。それぞれの建築物・施設は民間において建設される場合が圧倒的であるから、そうした建築に際しての支援策を含めて、バリアフリーデザインが行き渡るようにする必要がある。

そのためには、各自治体にある（ないところも多いので新たな策定を求めることも含めて）『福祉のまちづくり整備指針』のようなものを強化し、都市計画のマスタープランの中核に据えることが必要である。同時に、整備に関する財政計画を策定し、指針を単なる努力目標に終わらせない工夫をする。行政の建築確認事務との連動もはかり、新築・改築の際には基準が達成されるようにはかる。住宅の改造についても、バリアフリーデザインを採用する場合の支援策をつくることなどが必要だろう。

都市はともすれば、ヒューマンスケール（人間中心の尺度、地域構造）を越えて巨大化し、複雑化する傾向を持つ。したがって、地域にヒューマンスケールを回復することが重要だが、その尺度も一般的な健常者の大人のスケールである場合がほとんどである。例えば、子供と多くの場合の高齢者、障害者は視線の位置が低く、視野も狭い場合が多い。高齢者は色の感覚も変化してくる。そうしたことを配慮したサイン計画（まちの表示に関する計画）も考案されなければならないだろう。サイン計画は景観上の要素であるばかりでなく、高齢者、子供、障害を持つ人にとっては『生き延びるためのデザイン』でさえある。もちろん外国人にとっても同様のことが言えよう。

(2) 高齢者・身障者の移動の自由を確保した地域づくり

通常の世界生活を送るためには、移動の自由が確保されていることが不可欠の条件である。障害は普通、視覚・聴覚などの情報障害、下半身の障害によることの多い狭義の移動障害、上半身の障害によることの多い動作巧緻性障害が、あるいは単独にあるいは複合して存在している。これらすべての障害は移動の身体的自由をある程度損なう結果をもたらす。

したがって、公共交通機関やそのアクセスには、ノーマライゼーションの地域づくりの基準が厳格に適用されなければならない。スロープ、エレベーター、車椅子用トイレなどは駅に必ず必要なものである。

アメリカ合衆国は公共交通機関が必ずしも十分発達していないが、地下鉄などはホームに直接行けるエレベータが当たり前である。バスはリフト付きのバスが普通に見られるし、バスや路面電車の停留所ごとに乗降用のリフトが設置されている例もある。

公共交通機関の整備だけでは移動の自由は保障されない。公共交通機関を利用出来ない、あるいは利用が不便な場合に、移動の自由を保障する特別なリフトバス、福祉タクシー、移動介護サービスなどの手立て（スペシャル・トランスポート・サービス、パラトランジット）が必要である。

運輸・交通産業は、地域の開発にも関係する中心的産業である場合が多いので、その公共性を十分発揮させる地域政策が求められる。

3 地域文化創造の必要性－文化的インフラの整備と地域のアイデンティティ確立

今日、日本の地域づくりは、東京一極集中という現象を（好むと好まざるとにかかわらず）与件として構想されなければならない。現在、東京という（一点集中という日本の社会構造の象徴である）都市の吸引力は巨大であり、かつその魅力は抗しがたい力を持っていることは誰もが認めるところである。したがって、東京の持つ機能を分担するか、みずからミニ東京になるかのどちらかの道しか選択の余地がないようにみえる。再編・再集中化の傾向下にある大都市（東京以外の）は、業務機能を集中させ、ミニ東京になることができるだろう。東京がつくったと同じような都市・地域間のヒエラルキーをつくることができるだろう。しかし、それが可能にしても、それぞれの地域が持っている文化的主体性は間違いなく消されてしまうだろう。さらに、地域のアイデンティティを発揮させ、発信力を持たせる地域資源は無視されるか、破壊されることになる。そして、その地域の文化的主体性の『危機』が今日、『地方の時代』や『地域主義』を叫ばせ、我々も地域のあり方について考えようとする最大の原因となっている。

エネルギー構造の転換によって地域は様変わりした。円高による産業構造転換の加速によって、地域は大きな変容を余儀なくされた。そうした地域に対する衝撃は深刻な影響を残しながらも吸収され、地域経済は比較的堅調な軌道をたどろうとしている。だが、文化的主体性の危機は去ってはいない。ミニ東京になろうとも、大都市のヒエラルキー下で安定

図表2-2 地方圏で相対的に多い文化・レジャー施設

(人口10万人当たり施設数)

	大都市圏			地方圏								
	東京圏	大阪圏	名古屋圏	北海道	東北	北陸	関東	東海	近畿	中国	四国	九州
公民館	3.5	5.0	10.9	10.4	28.7	27.6	35.9	10.5	28.4	21.7	28.6	11.7
図書館	1.8	1.1	0.9	1.4	1.5	4.0	1.5	1.3	1.3	1.6	1.8	1.0
博物館	1.1	1.0	1.5	2.5	3.0	3.9	3.5	2.1	2.6	2.5	1.9	1.6
体育施設	22.8	21.3	29.7	53.2	59.6	62.4	75.7	60.0	46.7	52.7	45.7	53.1
映画館数	1.4	1.6	2.6	2.4	2.0	2.0	1.9	1.7	1.2	2.0	2.1	2.1

(都市計画区域内一人当たり面積：㎡)

都市公園	3.52	4.48	4.73	14.4	7.1	8.8	6.34	4.44	5.75	6.88	6.2	6.33
------	------	------	------	------	-----	-----	------	------	------	------	-----	------

を得ようとも、危機は去らない。

北方圏(北海道,あるいは東北から北アジア,シベリア,北米までをも含んだネットワークの構想),南方圏(九州あるいは沖縄から東南アジア全域を含んだネットワーク),さらに環日本海構想,大陸間構想などもそれぞれ議論されているが,それらが期せずして『東京はずしのネットワーク』となるのは,東京一極集中の強力な同化力が背景にあるからである。

個人にアイデンティティが不可欠であるように,地域にもアイデンティティが必要である。企業に関する手法であったCI(コーポレート・アイデンティティ)からの類推で地域CI,自治体CIなどと言われるのも,その間の事情を物語っている。しかし,そうしたアイデアが『東京発』でなく,自立したものであり,東京とは違った多様性・独自性を持つためにはいろいろな困難も予想される。

もちろん,ハード・ソフト両面のインフラストラクチャの整備は,多様なライフスタイルのニーズに応えるための条件の一つである。どんな地方都市にも立派な市民ホール,市民劇場があり,一流のオペラや音楽,演劇が楽しめるドイツのように,文化機会の均等化も必要であろう。

(1) 歴史・伝統と開発の調和を目指す地域づくり

地域のアイデンティティ（自己同一性）の確立のためには、まず歴史を振りかえなければならない。『地域の現在の姿』というのは歴史的に形成されてきた結果であるという当然の理由の他に、地域づくりは、地域に残された資産（それは物理的な文化財にとどまらず、無形の慣習や人間のネットワークも含む）、資源を活用しなければはじめられないという理由も大きな要素である。さらに、積極的に現在と過去の共存をはかっていく方法も取られなければならないだろう。

木曾、妻籠のまちなみの保存、函館市のレンガ倉庫群のリニューアルなどはすぐに思い当たる有名な例である。これらは、観光・商業のスポットとして知られる。洋館建築物やレンガづくりの建物への全国的な関心は、建物の保存や全面的な保存が出来ないまでも、ファサード（建物の正面）を残してリニューアルするというような方法をたくさん生み出している。そうした建築物やまちなみが人々に安らぎ感を与えるのは、その地域の記憶が何らかの作用をしていると思わざるをえない。

このように、いわゆる新しいものと古いものとを共存させる方法は、単に観光上の観点からメリットがあるばかりでなく、地域づくりの手法そのものにも深い関連がある。即ち、地域づくりの場合、地域の全面的なモデルチェンジや大規模再開発は、デベロッパーが開発の適地と認め、かつ地域がそれを許さないかぎりほとんどできない。大体においては、地域に住みながら、マイナーチェンジを繰り返し、修復し、リニューアルしていくという過程をとるだろう。そのリニューアルの方向を地域の固有性を強化する方向に見出す、あるいは地域に隠された固有の秩序、規範の中に見出すことが大切である。これを修復型地域づくりと呼ぶことが出来よう。これは地域づくりの原型の一つである。

地域づくりは修復型であろうとなかろうと、動き出せば当然様々の利害が対立する。利害の対立を『共存』のかたちにとりまとめ、価値観の違いを『共存』させて、『まちづくり規範』の協定をつくった例として、埼玉県川越市一番街がある。そこには『固有の伝統性を枠梔（手かせ足かせ）ではなく、新たな発展のバネとして位置づけることの価値転換』の実践例を読み取ることができる。

当然のこととして、こうした地域文化を浮き彫りにすることと同時に、基本的な社会施設や文化装置（例えば市民ホールや劇場、スポーツ施設等）の整備をこれまで以上に進めることも重要である。

(2) 国際化に対応する地域づくり

共存の地域づくりが可能となったら、さらに地域アイデンティティを豊富化し、多様化する政策へと進むことが出来る。前項の共存の地域づくりでは、地域に内在する規範、内に流れている時間に着目したのであるが、それとは違って、地域に外在的なもの、例えば文化的な背景を異にする外国人市民などどのように『共に生きていく』ことが出来るかという問題である。

地域に定住する外国人と共生することについては、今後も様々な努力を傾けていかなければならない。外国人の権利擁護のための活動がさらに進められなければならない。生活に関するハンドブックや相談の窓口、標示の英文併記などといったものはすぐにでも出来ることである。自治体・地域においては、国籍を問わず、主は住民である。権利を擁護される客体であるだけでなく、参加の主体でもある。定住外国人への聞き取り調査をみると、外国人をなぜ『活用』しないのか、異質の文化を地域の多様性形成のためにどうして役立てないのかといった意見が多く出ており、そうした主体の地域づくりへの参加が求められている。

参加をより実質的なものにするためには、地域が持っている保健・社会保障全体への加入、公務員となる権利、そして参政権（少なくとも地方自治体レベルでの参政権は完全に付与する）も必要となろう。

地域における国際化とならんで、地域からの国際化もまた重要なテーマである。自治体外交、民際外交といった言葉も普通に使われるようになった。外交は国の専管事項にとどめるのではなく、民間、地域単位で交流を図るべきであろう。国際交流という事業に限ってではあるが、それを自治体の仕事として正式に位置づけようという地方自治法の改正も構想されている。

1970年代に、アメリカ・オハイオ州の町コロンバスで行われた『世界の中のコロンバス』

プロジェクトは、地域の人々が個人として如何にたくさんの国際的なチャンネルを持ちうるかということを見事に示している。市民は直接、あるいは地域のNGO(非政府組織)を通じて、またNGOが政府を動かすという方法も含めて、市民の手によって国際関係を持ちうる。また、その参加の経験が地域づくりの基礎にもなっていることをあわせて示している。草の根が直接に地域社会づくりに直結する時代を我々も経験しつつあると言えよう。

4 産業が果たす地域づくり

(1) 地域における企業の市民的役割

企業は地域に雇用をもたらす、自治体に税収をもたらす。地域における生活向上のためには経済的基盤を充実させなければならない。新しい雇用機会の創出や安定した雇用を地域として保障することは、人々が定住するうえでも、まちづくりに参画してもらうためにも基本的な条件となろう。産業・企業は地域形成、地域づくりにおいて根幹をなす要素であり、産業振興とその安定的な発展は地域社会に必要なものである。

一方で、企業は地域づくりに積極的に参画していく必要がある。企業・産業が地域文化に与える影響も大きい。特に大企業はその地域の文化的色合いや精神的風土までも変えてしまう。特に比較的大規模の企業は、特に地域においては企業のテリトリーの壁をつくり、地域へ従業員ともども出ていかないことが多い。地域文化圏の中に、小島のように孤立して、何ら地域構成要素、企業市民として十分機能しないことが多々見られた。

企業と地域とは、経済的關係でつながるか企業の政治力によってつながるというのが一般的な認識であった。最近では企業の立地が活発で、特に研究開発型の企業の地方立地が多く、ベンチャービジネスの地域に与えるインパクトなどが評価されて、企業と地域の多様な側面が明らかにされつつある。

しかし、これまで地域活性化と呼ばれてきたものはほとんどが企業誘致、工場誘致であった。もちろん、大企業や大工場の雇用吸収力と地域経済に与える影響は大きく、フローの面で地域は潤う。しかし、構造不況の時期を経ると、企業は円高不況や人件費高騰の影響であつという間に工場を閉鎖し、安い労働力を求めて海外へ出ていってしまい、地域に大き

な打撃を与えたところもあった。企業は地域に対して何の責任もまっとうしなかったと言えよう。こうした単なる工場誘致、企業誘致は、たとえそれが一流企業であったとしても、有機的で内発的活力を生む地域づくりにすぐにつながるとはいいがたい。それらが『企業市民』として振る舞いつつ、地域としても域内循環の高い産業構造を構築していくことを考えなければならないだろう。

その企業市民とは、企業が経済的存在としてだけで地域と結びつくのではなく、地域を構成する一市民として地域に根をおろすということである。欧米では、企業が文化活動や社会活動に利益の一部を社会的還元という意味で使うことが常識であり、そうした寄附行為や援助に対する税控除等の優遇施策も整備されている。まさに市民、そして企業市民によって形成される成熟した市民社会と言えるだろう。

海外へ進出した企業が戦略的に『現地へ溶けこむ』努力を見せるだけでなく、日本の各地域においても、真に企業市民としての行動が求められている。

1990年の4月22日、世界各地で、『アース・デイ』の行動が行われたが、アメリカ各都市のアース・デイのローカルスポンサーには日本の進出企業がこぞって名を連ねていた。しかし、残念なことと同じことは日本では起こらなかった。運動の経緯と生活の違い（注2）と言ってしまうえばそれまでであるが、アメリカには企業ならびに労働組合が共同して運営している『ユナイテッド・ウェイ』という巨大な助成財団も存在する。

日本では企業の文化・芸術あるいはボランティアなどの社会活動に対する理解が十分ではなく、長らく経済発展に直接役立たないものは必要ないという考え方に立ってきた。前述のようにアメリカで日本の進出企業がローカルスポンサーになったのは、単に企業戦略の一環として行われたのであり、地域社会の文化創造のために企業市民として振る舞うという自覚と認識があったわけではない。

幸いにして、最近企業イメージ向上のためもあって、企業メセナ（文化支援）やフィランソपी（公益活動）などを本格化させる動きも見られるようになった。ある大手企業では、最長2年にわたって社会奉仕活動をする社員に有給休暇を与えるというボランティア休暇制度をはじめた。そうした萌芽的な動きを支援し、いっそうの浸透を図ることが重要である。

また、こうした助成活動や支援だけでなく、企業が自発的にマスタープランづくりや様々

な計画など、企業の立場として地域に積極的に参加し、社会開発の一翼を担うことも地域を構成する一市民(企業市民)として必要であろう。

一方、経済ベースの地域開発そのものにおいては、企業の提案は活発である。リゾート法のもと、地域開発は重要な企業経済活動となった。単に業務機能の地方分散(業務核の創造、配置)ばかりでなく、生活やうるおい、遊びといったものまでを総体的に提供する『核』を中心とした地域の開発なども進んでおり、こうした傾向はいっそう進められるべきである。

その際、地域の側としては、何がなんでも企業が来てくれればよいといった消極的な姿勢で無計画な企業誘致をしたり、自然破壊や環境破壊、地域生活の崩壊を招くようなリゾート開発と称した乱開発を許してしまうのではなく、地域の自主性を助け(域内循環の達成)、自然環境や歴史風土を尊重し、あくまでも国民のゆとりあるライフスタイルの実現という目標をベースにおきながら、地域の将来像を描いたマスタープラン、グランドデザインを持って地域開発に取り組むべきである。

そのためには、場合によっては企業が市民的役割を果たせるように地域社会が企業を誘導することも必要であろう。

(注2) 米国社会の形成の歴史を辿ると、市民の相互扶助精神が根底にある。企業が行う文化・社会活動は、企業の存立・繁栄の基盤である社会及び地域社会の繁栄・活性化を通じて、大局的にプラスであるという考え方が経営理念にあり、それが経営モラルとなっている。

(2) コミュニティビジネスなどによる自立・内発型地域振興

地域としても単に企業誘致など外部資本だけに依存するのではなく、地域に根ざした、地域に対して責任が取れる地場産業を育成することも必要である。地域の生活に融合していくような雇用機会の場であることが望まれる。

さらに、まちづくり、開発のための資金づくりをどうするかという大きな課題がある。どうしても収益性の高い、あるいは保証されたプロジェクトに資金は集中してしまう。コミュニティ・ボンドという仕組みも考えられないわけではないが、開発のための大量の資金を集めるにはあまり役に立たない。現在、国全体としては、企業も経常収支も家計も黒字であると言えるが、多くの地域で域際収支の赤字に悩んでいる。それを徐々に解決していこうと

というのが、自立・内発型地域開発、地域づくりということが言えよう。そのためには市民意識を持つ地域内の企業（企業市民）の存在は不可欠となろう。それと並行して、市民や地方政府による起業は重要であり、それを支える地域的金融も重要な役割を果たす。

ある程度規模を追求する経済主体の開発・発展の重要性の一方で、コミュニティビジネスの振興も持続しうる自律的地域活性化には欠かせない存在である。

静岡県松崎町は、左官業の技術が蓄積されているところとして知られている。松崎町はその技術をコミュニティビジネスとして大いに発展させ、左官技術の美術館を中心に据え、地域づくりの目玉としている。規模は小さいものの、これはコミュニティビジネスは地域の外にも通用するという例であろう。

(3) 生活者優先の価値観に基づく産業振興と競争社会の中の地域開発

まちづくりや村おこしの模範となっている実践例を見ると、多くの場合、その地域の隠れた資産を掘り起こし、あるいはマイナス面とされてきたものをプラスの資産に転換することによって、内発的、自立的な地域づくりが行われていることがわかる。これまで述べてきたことは、決して大規模開発や企業誘致を否定するものではない。それらは雇用吸収力も大きく、特に落ち込んだ地域経済に一時的にプラスの作用を効果的に与える。ただし、地域の中で、それらが機能し、調和し、持続しうる自律的な活力が生まれなくてはならない。その企業主体が地域において社会的責任をまっとうしうる企業市民でなかった場合、まちは一時的に希望を持ちえるが、大体において、それは単に幻想に終わってしまうものである。

これまでは確かに日本社会は企業社会化しており、産業優先の価値観が生活をも支配していた。いまだにこれに疑問を持たない人々も多いだろう。卑近な例で言えば、家族のためにと休暇も取らずに一生懸命会社生活に身を捧げ、定年になったら妻から三くだり半を突きつけられるといったような、一種の当惑が日本社会にはあるのではないだろうか。しかし、これまでのような産業・企業の方にバランスを取りすぎた価値観では、もはやまちづくりはおろか企業の誘致もままならないことを知るべきである。

つまり、生産拠点（仕事場）と生活拠点（住居）は密接な相互関係を持っており、生産拠点主体の地域開発であっても生活環境といかに組み合わせていくかが重要な鍵であり、魅力

的な地域として成功するかどうかの大きなポイントとなる。高度成長期以降の新産業群は、社会資本ストックの形成と関連しつつ発展しており、研究所がそれなりの文化的雰囲気を持つ住宅地の近くに立地するのはその証左と言えよう。それは企業が将来必要とするいろいろな特殊技能を持った人間（例えば研究者）は、概して生活の場を選ぶ時、きわめて嗜好にうるさい存在になるということである。子供の教育に関しても、高水準の教育環境を要求するし、カルチャアセンターなど文化的にも高度な生活が送れる環境を望むのである。優秀な学校が、これらの人材をひきつけるための条件となったりしている。

生活環境が向上することによって初めて新しい産業が展開出来るという、今までとは違った地域開発の姿が見える。

生活におけるニーズや我々の意見と行動は、これからの新しい産業政策や資本展開に大きなコントロールパワーとなり、地域の特性を決めるものとなるであろう。

(4) リゾート開発のあり方について

今後の地域開発を考えていくうえで、リゾート開発に触れないわけにはいかない。日本経済が豊かになった現在、その豊かさをどのように使って国民のゆとりと豊かさにつなげていくのか。リゾートはこれを実現するうえで、欠くことの出来ない手段でもある。

連合が掲げる労働時間短縮もいっこうに進まない状況の中で、若年層を中心に自由時間に対する欲求は確実に高まりつつある。労働需給の逼迫等で、企業は人材確保のために有給休暇の長さを売り物にするところが増えている。そして、海外旅行費用の低下によって休暇を海外のリゾートで過ごしたり、海外旅行をする人も年々増加してきており、運輸省のテンミリオン計画も早々に達成してしまうという勢いである。

こうした状況の中で、今後、労働時間短縮が進み、自由時間が増大した時、それを支える受け皿といえるリゾートは日本には残念ながらなきに等しい。

こうした背景から、膨大な地域開発がリゾートに向けられるのは当然の成りゆきと言えよう。現在、日本の金融機関や企業は海外不動産の買収に狂奔し、環境破壊者、生活破壊者のレッテルまで貼られているが、この状態が続けば、進出先から日本企業締め出しを受けて、それがまた日本に逆流してくるであろう。

そうなった時、地域（自治体や住民、各種の団体など）がみずからのマスタープランを持ちえないかぎり、地域の崩壊という危機に見舞われる可能性は高い。今や、リゾートを単なる遊び場や保養地としてとらえるのは時代遅れである。リゾート化というのは時代の抗しがたい大きな流れである。その意味からもリゾートを真剣に考える必要がある。

さて、わが国の現状をまず見てみよう。わが国のリゾートの中心は一部のテーマパーク型都市リゾートと、ごく一部を除いて資産形成型リゾートが中心である。日本において、リゾートと称する多くのものは、ほとんど同様にゴルフ場、テニスコート、ヨットハーバー、それに併設されるリゾートマンション、別荘などが配置されており、それらの不動産や会員権を購入し、値上がりを期待するといったものである。本来、それらはリゾートとは呼べない代物である。リゾートというのは、人々が集まり、豊かな自然と自由な時間を心から楽しむ場所である。

現在のリゾートは金あまり現象や土地神話に支えられてきた現象である。さらに、デベロッパーもターゲットを資産層やOLなどに特化してプランをつくっているため、全国いたるところに同じような設備を持つ金太郎飴式の開発が多々見られて、リゾートの意味あいを十分知らぬまま今に至っていると言えよう。

日本のほとんどの企業は、それが大企業であったとしても、リゾートに関するノウハウを十分持っていないし、かつリゾート経営は初期投資が大きく、需要も不安定であるため、早期に資本回収ができる安易なリゾートマンション・別荘販売、会員権販売を行った。それらに目をつけた企業がいっせいにリゾート分野に参入し、リゾートブームが過熱したのである。

しかし、ここに来て大いなる反省の時期が到来している。そうした愚かな開発に身を任せた地域は、越後湯沢や千葉の御宿に見られるように乱開発にあえいでおり、さらに金あまり現象も徐々に収まりつつあることから、こうした開発にはいずれ歯止めがかかろう。来たるべきリゾート時代は、豊かな自然を謳歌し、長い自由時間をもって、ゆとりある生活を実現しうる場がリゾートであるという認識に立つものである。

そうした中で、我々はもっとリゾートについて真剣に考え、勉強しなければならないだろう。リゾートに関しては日本は後進国である。ノウハウも持っていないし、残念ながら国民の意識も低い。せいぜい金持ちか外国の話としてしか考えていない。これでは、来たる

図表2-3 自由時間活動に関連した消費の増加

(昭和55年=100)

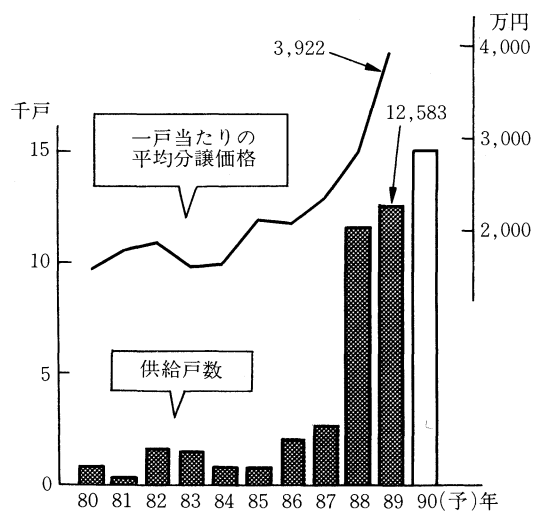
	昭和55年	56年	57年	58年	59年	60年	61年	62年	63年	平成元年
自由時間活動サービス	100	98.5	101.7	102.3	103.6	104.5	106.0	106.2	113.7	111.9
自由時間活動関連財	100	100	105.6	106.1	108.9	108.7	111.5	120.5	128.7	135.9
時間節約型消費	100	100.1	104.4	103.6	103.9	111.0	112.4	113.1	117.7	122.5
消費全体	100	99.3	101.8	102.5	103.0	103.6	103.8	105.9	108.4	109.1

図表2-4 レジャー関連業種の活動指数の上昇

(昭和60年=100)

	昭和60年	61年	62年	63年	平成元年
飲食店	100	106.4	110.8	117.1	121.5
旅行業	100	108.4	119.9	129.8	139.5
対個人サービス業	100	102.5	109.7	121.5	126.9
レジャー関連サービス業	100	102.5	110.9	123	128.9
G N P	100	102.5	107.2	113.4	118.9

図表2-5 リゾート・マンションの供給戸数と価格の推移(全国ベース)



資料：不動産経済研究所「リゾート・マンション市場動向」

べきリゾート新時代に、リゾートのあるべき姿を提言し、地域づくりに大きなマスタープランを持ちえないことになってしまう。

リゾートに関しては研究が十分でなく、具体的なリゾートと勤労者（国民）の関係は今後の研究課題であるが、広く勉強してもらおうという啓蒙的意味合いを込めて、本報告では開発のあり方について一言触れたい。

自然環境や景観の美しい地域はリゾート資源であるが、現実の開発においては、そういった地域は非常に大きな困難を伴う。こうした地域は開発規制がきびしく、開発主体の企業は敬遠しがちである。むしろ、国立公園などではなく、規制もなく広大な土地が安く入手出来る地域を資源化するのが今日のリゾート開発の実態である。

現在、リゾート法のもとで乱開発に対する危機感や反発もあってアンチ・リゾートの動きが各地で見られるようになったが、今後の地域開発の主流はこのリゾート開発であろう。開発が成功すれば、その地域は大きな吸引力を得て、しぜんとその周辺には企業や研究所などが立地していくことになる。

リゾート開発はサービス分野でのハイテク産業である。自治体や地域の住民はリゾートについて真剣に勉強し、取り組む時代が到来している。リゾート開発に真向から反対するのではなく、自然を大切にする環境主義を重視して、自然と共生し、既存の地域産業とも融和しながら域内循環を達成するような都市開発の要素をあわせ持つリゾート開発が必要であろう。

では、どのようなリゾートが望ましいのであろうか。地域に島のごとく浮かんでいるようなリゾートでは、地域もそのリゾートも繁栄は期待できないだろう。リゾートの本質はそこで『遊ぶ』ことである。その『遊』を核として働く場＝『職』、そして『住』、さらにはコンベンションや文化イベント等も可能なリゾート・コンプレックスが築かれることが望ましい姿である。さらに、これらが既存の産業などと共存・共栄し、またリゾート客同士、そしてリゾート客と地域住民との交流の場でなければならない。様々な集客の工夫を絶えず行い、時代の動きに敏感に対応することも必要である。

もちろん自然環境と調和をはかるといえることは言うまでもないが、保護・保全だけでなく積極的に自然を創出することも必要であろう。建物などの景観も美意識をもって整備されるべきである。わが国の現状を見ると、あまりに色・形、統一性、アイデンティティが欠

如し、アメニティを感じさせるものがない。地域の美意識の醸成も今後の課題であろう。

日本においては、リゾート開発の好例はあまりない。海外の優れたリゾートを参考にするのがよいだろう(自然と調和を図った開発事例ということで、長崎オランダ村は貴重な参考となる)。自然と伝統をうまく取り入れた北欧型リゾートや農村地域の活性化と組み合わせた西ドイツの農村リゾート、フランスの国家的リゾート開発、アメリカ・オクラホマのディズニーワールドを核としたアミューズメントタイプのリゾートなど、事例には事欠かない。

リゾートライフのあり方について論議を深めるとともに、実際に現地を視察したり、制度や開発手法までを研究する積極的な取り組みが望まれる。

(5) 起業家の育成について

地域振興においては、大企業と中小企業の調和が必要であり、それらが共存していくことが望ましい。大企業は地場産業の育成にも取り組む必要があるといえよう。地域の中小企業は地域の安定的自立的発展には欠かせないからである。

また、地域が活性化するという事は、中小企業が発展し、新たな企業や産業が生まれる雰囲気があるということでもある。

ここで重要なのは、起業家の出現しやすい環境条件である。富山では、県がファイナンスし、市が団地造成、建設を受け持ってハイテクミニ企業団地を設けている。そして、中小企業団体中央会、中小企業振興協会が経営面等の指導・助言を行っており、起業家が安く借りられるようになっている。富山の産業界の特質は、そういった起業家を育成しているという気風があるということである。

そういった気風だけでなく、条件整備を行うことも重要であり、インキュベータ機能や総務的機能を持たせること、各種優遇措置によって彼らにリスク負担が大きくかからないようにすることも必要であろう。

富山ではこの他、特に富山県工業技術センターの機能が注目される。ここでは県と企業の共同研究を進めるとともに、先端技術研究開発、新製品開発について資金力やノウハウのない中小企業は、この施設と最新の実験設備等を使用することができ、専門の研究アドバイザーがコンサルティングも行っており、中小企業への技術支援という意味で参考にな

るであろう。

こうした技術開発のみならず、中小企業や起業家のために、異業種間交流などの情報交換の場や従業員研修、マーケティングなどから、総務、福利厚生に至るまでのサービスを提供しうる機能を持つ総合的な地域産業振興センターの設置も望まれる。

また、こうした産業基盤整備とともに、地域の生活・文化環境も充実させ、起業家の定着を図ることも地域振興の大きな柱である。

5 新しい公共性, 地域政策の主体—ネットワークとアドボカシー

地域政策の策定主体は、これまで自治体が概ね独占してきたとあってよい。地域インフラストラクチャの施行主体も（財源は別としても）ほぼ自治体が独占してきたとあってよいだろう。こうした状況下では、公共性も、公共財の範囲にもさして疑問は起こらなかった。しかし、企業の側に資本蓄積が進み、資金調達力も増して巨額の投資が可能となったこと、開発利益が高度化し、その利益を内部化することによって、地域開発を市場ベースで行える条件が拡大したことなどが作用して、地域開発の仕組みに変化が起こった。

一方、計画策定の側もコンサルティングをほぼ民間の事務所が担うという状態になれば、計画主体としての自治体は空洞化を余儀なくされる。したがって、『計画』における哲学も徐々に変化してきた。独占的な計画者から、地域の人々の参加による計画複合態勢へと変化してきたと考えてよいだろう。こうした状況下で、新たな公共性はどのようなものであるのか、計画の組織をどう作り上げたらよいのか、計画の考え方はどうあるべきかなどが問われている。

地域づくりにおいて、1)市民が計画・政策策定主体の一つとして登場してきたこと、2)その取り組みに際しての新しい組織論が求められていること、3)その市民の新しい動きと自治体や地域の労働組合、様々な社会運動の団体の協同の仕方が問われていること、これらの背景は、まさにこの地殻変動があるからである。

ただし、計画の主体を確立しないまま、第一セクター（行政システム、自治体のこと）や、第二セクター（市場システム、産業のこと）、あるいは個人がバラバラに土地利用するのを自由に任せておくことだけは避けなければならない。

(1) 各地域構成主体の参加による計画

地域づくり計画において、私権制限を伴う法的な規制、強制力が働くのは、a. 区域区分、地区計画などの土地利用計画・用途規制、b. 道路、公園などの都市施設、c. 区画整理などの事業である。これらは強制力を伴うものであるから、いちおう住民参加の仕組みは用意されている。しかし、それは公聴会、計画案の縦覧、意見書の提出といったもので、計画の変更を求める実行力は備わっていない。また、議会も関与出来ない。

旧西ドイツなどの都市計画と比較して、日本の都市計画は規範性が弱いことが指摘されてきたが、都市計画が実際の実をあげるためには、市民の参加と公共性への信頼を保障する制度が必要である。ドイツの地区詳細計画（Bプランと呼ばれる）に近いものは日本でも『地区計画制度』として実現しているが、実際は地区計画を選択出来るということであって、計画の基礎に地区の詳細な計画を置かなければならないということではない。

都市計画に制度的な参加の仕組みをつくることは大切なことだが、制度で保護された規制ということばかりでなく、自主的なルールづくりも望まれる。その方が地域づくりには重要なことである。地区計画制度はそのような使い方もできるし、一案として建築協定も自主的なルールづくりの方法である。景観や土地利用その他、地域づくりに関する合意と合意形成の場づくりが求められる。いずれにしても計画づくりの段階からの参加が確保されるべきである。

市民が公園などの身近な地域施設づくりに積極的に参加し、管理・運営にもタッチするというのは、今や各地で行われている。東京都世田谷区の住民が公共施設が建設されるまでの間つくって利用した『冒険遊び場』、公園開設後も自治体との協同運営が行われている『羽根木プレイパーク』などはその好例だろう。これらの（子供も含めた）参加は市民の自主性のうえにつくられている。

(2) 協同のシステムづくり－中間システムの構築

地域において、効率、成長といった経済的価値と公平・公正・博愛といった社会的価値、

人間的価値や文化的価値の重要性をバランスよくさせることは重要であるが、現在のように歪められた市場経済(生産者最優先のシステム)では社会システムがうまく機能しない。市場メカニズムは財・サービスの効率的な配分が行われるので消費者のメリットとなるが、外部経済・不経済が存在する場合、あるいは公共財については「市場の失敗」が生じる。所得分配の公平、公正の確保も市場メカニズムだけでは解決できない。さらに、「政府の失敗」もあり、政府が意図した目的の達成に失敗したり、効率性を損ねたりする場合もある。社会的に要請される価値をバランスよく達成するためには、市場、政府、非営利セクター、コミュニティ、家庭などのそれぞれの役割の適切な組み合わせと、その適切なバランスの確保が必要となる。

地域づくりにおいて、公と私の境界の部分、重なりあう一種のグレイゾーンのあり方の重要性というのは、これまでも指摘されてきたことである。生存権的な福祉より少し拡大した部分、アメニティを向上させるための新しい施策など、確かにこれまでの公・私区分では取り組みようがないものも多い。その部分を押しつけあったり、綱引きしたりするのではなく、新たな公共財の供給のシステム(中間システム)を考えなければならないだろう。

これからの社会システムは、第四のセクターであるコミュニティシステム(市民の自発的事業や各種の協同組合などで労働組合もこの範疇に入る)が第一セクター(行政システム)や第二セクター(市場システム)と拮抗しうる存在として位置づけられ、さらに行政とコミュニティシステムの間である第六セクター(地域福祉や地域の社会政策、まちづくりの活動などが考えられる)や、市場とコミュニティシステムの間である第五セクター(流通、生活サービス、生活用具の精算、地域農業など生活に関連した、しかも地域限定性を持つ領域であり、ワーカーズコレクティブや自治体の高齢者事業団の試みなどが考えられる)などのさらに中間的な領域の部分の発展を支援する必要がある(参考文献:宮城健一「ポスト産業社会をめざす—市民資本の現状と未来」,生活協同組合研究,第7号)。

つまり、産業民主主義を念頭に置きつつ、企業活動を民主的にコントロールし、市場メカニズムの適正な活用をはかるとともに、行政は生活者重視の政策を実現させ、第四セクターから第六セクターまでの中間セクターの健全な発展と、各セクターのバランス確保が望まれるのである。こうした中間組織の発展は市民意識の醸成、市民社会の確立に必要な要素である。

ボランティアという形態はそうした共(協)の部分に適したあり方である。最近の『有償ボランティア』というような制度は、新しい中間システム分野のものであると規定される。

生活協同組合やワーカーズコレクティブ（生産者協同組合）もこの分野で活発な活動をしている。ワーカーズコレクティブについては、法律的な整備が遅れ、資金調達に困難をきたすことも少なくないが、既存のある信用金庫が『市民バンク』のような制度をつくったということもあり、社会的に広がりを見せはじめている。さして資金を必要とせず、サービスの相互交換を行うような事業には、規模の利益は働かないものの、むしろこうした協同組織が向いているかもしれない。一般化することは到底無理であるが、高齢化社会はサービスを市場や公的供給から得るだけでなく、多様な供給主体をつくりださざるをえないだろう。横浜にある『グループたすけあい』などがこの分野では参考になると思われる。

住宅に関しても、協同設計・建設の試みが行われている。それはコーポラティブハウスの建設の試みである。個人の住宅建設が、特に大都市部においては難しくなっていることを考えると、コーポラティブハウスもそれ以上の困難を抱えていることは事実である。大阪では『都市住宅を自分たちの手で創る会』という集団が10棟以上のコーポラティブハウスを大阪市内に建設している。しかし、地価高騰がこの事業を著しく困難にしまった。ひとつの取り組みの姿勢としては評価出来るだろう

協同の分野での社会的サービスの提供・交換は、これまでの既成の役所・企業といった組織的供給主体のあり方とは違う組織原理を持っている。個人の自律性や自発性に着目して、とりあえずネットワーク型の組織論と定義しておくことができる。今後こうした分野が融合し、あるいは分化しつつ、幅広い中間システムが構築されることを期待したい。

(3) アドボカシーとノンプロフィット・オーガニゼーション

非定型的な組織（ネットワーク）を母体として、市民あるいは市民相互間、市民と企業の協同組織、公・協・私の各セクターの連合などが、地域づくりの計画主体として登場しはじめている。こうした中間システムは拡大されなければならない。

こうした市民ないし市民協同体による地域づくりの試みをアドボカシー活動と名づけておきたい。アドボカシー活動は地域づくり・計画策定そのものであると同時に、地域づく

りの支援をしたり、地域づくりの主体となることの権利擁護の活動でもある。アメリカ・オレゴン州のポートランドというまちでは、『レイン』という集団が『レインマガジン』『ザ・ポートランド・ブック』などを発行することによって地域づくりを行うアドボカシーセンターの役割を果たしてきた。ニューヨークでは、ミュニシパル・アート・ソサエティという市民団体がウォーターフロントの再開発計画に関する独自の国際コンペティションを行い注目された。行政当局はそのコンペに拘束されているわけではないが、市民が計画の一方の主体となったことは明らかである。

ヨーロッパに目を転じれば、イギリスのグランドワークという地域づくりのアドボカシー活動が知られている。地域づくりの活動をするこれらの市民団体の法的な性格として重要なのは、これらの団体の多くがノンプロフィット・オーガニゼーション（非営利団体、NPO、注3）という法人格を有していることである。NPOという資格において、NPO自体に対する所得税の免税措置、NPOに対する寄附金の課税控除措置などの特典が得られる。日本においても公益法人が同様の制度であるが、範囲がアメリカ合衆国とは比較にならないほど狭い。もちろん、NPOの活動は地域づくりだけに限るわけではない。それでも全米で50万にのぼる団体が存在し、数百万人の雇用を誇っている。

日本の場合、民間団体の海外協力活動に対して、非政府組織（ノンガバメンタル・オーガニゼーション、NGO）という言い方をされるが、ほとんどの場合、公益法人としての特典は与えられていない。

このような制度的整備は、地域づくりの振興のために早急に行われるべきであり、自治体独自に出来る免税措置も活用すべきであろう。

アドボカシーというのは政策づくりであると同時に、主体の権利擁護活動でもあると述べた。現在、全米に400か所余を数える自立生活センターは、障害者（この語の範囲はきわめて広い）の自立を援助し、障害者としての権利を擁護する活動が繰り返されている。そして先年来の政策活動によって、ADD（障害を持つアメリカ人法）の制定を勝ち取った。この法の対象は3,600万人とも4,300万人ともいう。ノーマライゼーションの地域づくりにも関連して興味深い事例である。

（注3）ノンプロフィット・オーガニゼーション＝非営利団体のこと

米国の市民社会において機能する非営利の民間公益組織。財政赤字に悩む米国では、社会福

社や都市住宅政策の推進にあたっては、こうした組織の活動に対する期待が高まっている。

NPOは個人や民間企業などからの献金と奉仕活動をベースに、公共財政には頼らず、様々な社会福祉サービスを行っている。特に米国では、ホームレス者への住宅提供、自立化の援助、情報提供などを行っており、最近では、連邦政府の都市・住宅政策もこうした組織の活動を前提に立案されるケースが増えている。

こうした活動は、市民意識がまだ十分に育っておらず、また市民意識の向上とそれを支援するための制度・システムが遅れている日本においては、現在のところ難しい。しかし徐々にあるが、市民意識が芽生えはじめ、自立的な市民活動も育ちつつあるので大いに参考になるだろう。労働組合がこうした性格の組織を一部でも取り入れることができるならば、地域に果たす労働組合の役割は飛躍的に重要なものとなるであろう。

米国におけるNPOの活動の具体例としては、ホームレスに対する臨時的住居提供、住宅探しの手助け、自立のための援助などがある。また、他の組織、教会などとの連携をはかり、低所得者雇用住宅の確保のための賃貸住宅情報の収集、家主との交渉、荒廃住宅の購入と修復、賃貸、分譲まで手がけている。

こうした活動に対して、連邦政府の所得税、州・地方行政体の固定資産税、消費税などが免税され、各種献金等も税控除される。公共の補助金は受けることができるが、行政からは完全に独立している。組織としては収益を上げるが、営利を最大化することを目的とせず、収益は個人には配当されない。活動はボランティアによる委員会で決定され、専従(有給)のスタッフと多くのボランティアで活動にあたる。

こうした組織の運営に必要な技術的・財政的ノウハウを提供するための財団の設立も増加しているとのことである。

日本の労働組合がこうしたタイプの組織を設立、あるいは設立の支援をすることによって、新しい地域活動の分野を開拓できる可能性もあり、積極的な地域政策推進につながるであろう。

6 人づくりとネットワークー地域づくりの基本要素

まちづくりは結局のところ、いかに市民社会を形成し、一人ひとりが責任を持ち、考え、連携を取りつつ意見を調整し、合意形成をはかっていくかが重要である。

本来ならば自治体がまちづくりのシステムを提供すべき存在でなければならないが、タテ割り行政や硬直的経営、あるいは権限が委譲されていないことなどから、システムとして十分機能しえないところがある。地域に住む住民も市民意識が十分醸成されているとは言えず、みずからが自治体の構成員であるという自覚もなかったと言えるだろう。

こうした現状を打破することがまちづくりを進めるうえで重要である。

そのために、自治体職員のプロ意識、単なる住民から市民へといった責任ある意識、企業の企業市民としての社会的責任感などの醸成が必要になってくる。

さらに、そこで要求されるものは活力あるシステムである。それらは将来展望や構想を創造するシステム、さらにそれらを実現するための知恵や情熱を結集させるシステム（リーダーシップと言ってもよい）、住民の意見・ニーズを把握し反映するシステム、人材育成や交流の場形成のシステムなどである。本来的なデモクラシーという意味合いでいえば、多レベルの議会がその機能を果たすべきであろうが、現状はそうではない。

こうした役割を果たすとされてきたのは市民協議会であり、各種のイベントや自治体、町内会などの地域組織であった。新しいところと言えば、生協などのネットワークやまちづくりなどの自主的研究会などである。最近の傾向としては、クラブ化社会などと称されるように、自由に集い、異業種間交流を行う場などが盛んに企画されている。また、民間主導で行われる自治体と市民をつなぐ活動がある。これは村おこしやまちづくりで実績を上げつつあるし、ナショナルトラスト運動などのかたちで進められているものもある。

まちづくりにおいては、地域の住民がその地域を愛し、地域において自分が果たすべき役割を自覚し、それをまっとうする市民意識を持つことが望まれる。そうした人たちが少数でも声を出しうるならば、彼らがまちづくりのイニシアチブとなるであろう。したがって、まちづくりには人づくりが欠かせざる要素なのである。

まず最初に、地域づくりの主体となりえる市民、労働団体、協同組合、あるいは産業が容易に地域に関する情報を得ることが出来るように、情報が整備され、公開されていなければならない。さらに各人がそれらの情報について知り、学ぶ権利が保障されているべきである。

また、子供の時からの教育も必要であろう。まちづくりに親子ともどもどれだけ関与するか、あるいは物づくりなどを通じて、そうした市民意識醸成をはかるといった方法も考

えられる。学校教育の中で、地域理解教育、地域開発教育、都市計画の初歩についての教育などが取り込まれることが望ましいし、自治体や地域づくり教育に携わるグループの手で、すべての市民に開かれた学習の場が提供されるのが望ましい。一人ひとりがまちを支えているのだという実感を持たせ、自発的な地域への関与（精神的にも物理的にも）につながるような工夫が必要であろう。

さらに様々なレベルと領域において、まちづくりの専門的知識とノウハウを持つ人を育成すること、そして地域で、あるいは地区でリーダーシップをとれる人間、グループを育成していくことが大事である。先進的な自治体のまちおこし、村おこしの成功事例を見ると、そこに共通するのは、突出した独創性とバイタリティを持つ首長やリーダーの存在が大きいということである。

リーダーと彼を支える人材があってはじめてまちづくりは動いていく。そういった意味で、人づくりは最大の課題であろう。大分県大山町は昭和40年代から町職員や農協職員の若手を研修として3～4か月海外旅行させている。こうした研修生たちが次々に地域おこしに手腕をふるっているのである。

最後に、地域づくり教育（学習）においては、基本的には次のような3つのステップの存在について教える必要がある。

まず第一段階として、地域づくりオリエンテーリングがある。地域づくりには必ず現場があり、フィールドが存在し、現実にそこに人が住んでいる。したがって、社会的・人間関係的な側面も含めて、実地の調査が必要である。それは、計画や政策の方向性を最初に探る場としてオリエンテーリングと呼ぶ。

第二段階として、地域づくりワークショップがある。つまり、計画・政策づくりであり、策定の手法の開発などを含めて、共同作業から成果を徐々に引き出していく。この段階で、その活動を全国的にネットワーク化していくことにより、ノウハウの相互提供などを行い、学習していくことができる。

最後の第三段階として、それまでの成果をイニシアチブ主体があらゆる地域づくりの主体とともに実際の計画や政策として発議し、実行を求めていく。この段階ではすでに一つの運動となっているから、議会や関係行政機関、あるいは産業とのやりとりが必要となってくるだろう。

第 3 部

地域における新しい労働組合のあり方

労働組合は、もともとはみずからの構成員のための労働条件改善や賃上げを使用者との交渉・協議を通じて行うための組織である。労働者の雇用は労働組合によって保障され、またさらに労働組合の活動を通じてみずからの生活を向上させていくことはもちろんのこと、経済的、社会的地位を高めていくことが社会の発展にとっても必要である。そういった意味あいから、与えられた経済環境のもとで労働条件を改善することに最大の労働組合の存在意義を見出してきたと言える。

しかし、社会や地域に与える影響力の発揮という点では、企業内組合中心の日本の労働組合の構造はインサイダー的な運動の傾向があり、さらに政治力による影響力行使を目的に選挙活動のみが労働組合の地域政策の中心であるような性格が強かった。したがって、これまでは特別な例を除き、組合員＝生活者が生活する場である地域社会の中で、労働組合が地域づくりに対する総合性ある地域政策は持たなかったし、関与していくという姿勢は希薄であったといえる。

しかし、わが国の経済成長とともに所得水準が向上し、高度な消費生活が実現するようになると、文化施設、住宅、緑、交通、教育といった生活環境が中心の課題としてあらわれてきた。これは我々の生活意識が耐久消費財中心の生活構造を脱して、生活環境つまり地域に人々の目が集まるようになったと言える。確かにこれまで労働組合の役割として認識されてきたものは今後も何ら変わることはないし、それは最低限、運動のメニューとして、継続しなければならない労働組合の社会的使命である。しかし、インサイダーのためだけの労働運動の時代は終焉を迎えつつあると言っていいだろう。地域に対する責任を負うことも新しい時代の労働組合の任務と考えられる。

労働組合は、経済効率優先に価値を置く時代から人間に価値を置く時代への改革をはかるために『社会的拮抗力』を持つ自立した労働運動を展開する局面にある。労働組合みずからの雇用確保、労働条件の向上、賃上げとそれによる波及効果の他、一定の政治的影響力を持ちながら地域の活性化を含む生活環境の整備、雇用創出、文化的生活水準の向上など、総合的に生活の場としての地域づくりを実現していくために行動し、地域により深く関与していく必要がある。言い換えれば、地域において生活する者としての視点をもって地域労働運動を推進していく必要があるということである。

そのためには、ナショナルセンター、ローカルセンターが加盟組織のネットワークを強化

し、まさに労働組合の情報ネットワークを構築して、労働者、生活者の立場からの情報の収集・発信を行いながら、他の地域との交信、交流を深め、互いに運動を洗練させ、地域づくりを進めていくことが必要になってくるであろうし、このことはこれからのローカルセンターレベルの労働運動の役割になるだろう。

ここでは、労働組合の地域における役割を提言する。

1 社会労働標準の形成機能の発揮

労働組合は内部の構成員の賃上げ、あるいは各種労働条件の向上に取り組むことによって、それが社会に対して確実な波及効果をもたらす。一つの産業あるいは企業の労使において合意形成がなされた労働条件は、その地域の労働条件の基準形成に大きな影響を与えるとともに、さらに他地域の基準へも波及していく。こうして社会労働標準が形成していくのである。その形成の過程で、雇用労働条件を守り、標準自体の引上げも行わなければならない。

労働組合は地域生活圏において雇用・労働・生活問題などを重視していかなければならないが、この労働条件の基準化と引上げを担務することをまず主とせねばならない。いわゆる社会労働標準の形成によって、労働市場圏間の賃金、労働条件の格差を極端なものとし、許容できるある一定の幅を持ちながらも全国的に平準化をはかることは、地域づくりや地域活性化にとって欠かせざる要因である。これは労働組合本来の役割であり、社会的使命であることは言うまでもない。

したがって、最低賃金の監視、賃上げや時短推進状況、労働条件等の把握、地域生活調査とその公表や未組織労働者の組織化などのオルグ活動は、社会労働標準の形成にとって欠くことのできない運動である。

2 労働組合のリーダーシップ発揮

これまでの地域開発というと、国の示す開発計画に追従する全国画一的な地域開発であり、それらの多くは失敗していると言ってもいいだろう。さらに、生活環境破壊にまで至っ

ているケースもある。これは国の画一的なタテ割り行政の時代が終わり、地域主体の地域づくりが行われなければならないということを示唆している。国は内発的地域振興に関する政策ノウハウを蓄積しているわけでもなく、むしろ地方、地域において、事業の推進過程でそうしたものが蓄積されている可能性がある。しかし、地方は中央集権的なシステムにあまりに慣れすぎていて、そうした蓄積があったとしても、それを利用して新しい事業にあえて挑もうという気持ちが薄れがちである。当然、権限委譲など制度等の大幅な変革も必要であることは言うまでもないが、地域の何らかのイニシアチブが発生してこなければならない。

地域経済振興の担い手は地域に住み、その地域を真に愛する人たちであることは間違いない。地域で生活する人と企業、労働組合、市民団体などが連帯して地域づくりに取り組むことが必要である。そうしたあらゆる機関の知恵をそれぞれに生かし、エネルギーを結集するのである。

そのイニシアチブづくりこそが地域における労働組合の役割ではないだろうか。行政、企業あるいは市民セクターの間に立った連帯のインセンティブを与えるイニシアチブを発揮するのである。現状を見るかぎり、まだまだ『地方自治体』も新しい事業なり試みに対しては消極的である。地域おこしに成功している事例を見れば、その首長なり地域の代表者が傑出したイニシアチブをとったからこそ成功に結びついている例が多くある。しかし、すべての地域において傑出してリーダーシップを発揮できるような首長の出現を期待するというのは無理があろう。

地域おこし運動への取り組み過程で蓄積される政策ノウハウの良否、あるいは人材育成の成果によって地域間格差が拡大しているというのはいろいろな『村おこし』事例を見れば確かなことであるが、地域おこしは結局は地方がみずからの力でやらなければならない性質のものである。そして、『地域おこし』運動は、雇用機会の拡大と安定化を通じて地域の振興を図ると同時に、生活水準の向上に資するために、地域の資源を活用した地域産業化の促進と地域の労働力供給の調整、そして地域住民の豊かな生活条件を確保するための基盤整備を目的とするものである。したがって、労働条件、労使関係などの適正化は不可欠の条件であり、地域の労働力の質や地域住民の生活条件に十分配慮することが必要である。

そうしたことから、労働組合が地域づくりに果たす役割もけっして軽微なものではな

ということがわかる。地域は地域住民、地方自治体、企業、経済団体、労働組合、消費者団体、市民団体などで構成されているとするならば、その地域共同体の中の構成員である労働組合がそのリーダーシップをとってもおかしくはない。地域おこしが産業面・生活面の両面から考えられなければならないという性質のものであることから、ことさらに労働組合が起こすイニシアチブも何ら存在を否定されるものではないということである。そうした地域共同体の中で、おのおのの分野のコーディネーター的役割を果たし、地域の連帯を確立するとともに、みずからもイニシアチブの主体になって地域で新しいものを創造していくことが求められる。

このように労働組合も地域構成要素の一つであり、組織とそのネットワークを活かした地域貢献が出来うる地域市民でもある。まちづくりは、自治体を中心にマスタープラン、長期総合計画により地域づくりの方向性を位置づけることが必要であるが、その策定は各地域構成要素が一丸となって取り組む必要があるものである。他の地域構成主体（自治体、経済団体、政党、市民団体など）との交流を深めつつ、地域の課題を明確にするとともにコーディネーターとしての役割を果たすのである。労働組合はみずから行動主体として、あるいはコーディネーター的存在として、各層、各種団体との懇話会の開催、協議会等の設置を促しつつ、マスタープランづくりの運動を起こすなど積極的な行動が望まれる。

産業にとっても個人にとっても魅力ある地域は吸引力を持つ。地域づくりはすでに競争の時代に突入している。そうした地域間の競争に勝ち残ることでおのずと人間と産業を引きつける地域となり、同時に活性化されるのである。したがって、地域づくりイニシアチブが地域に存在するか否か、そのイニシアチブが地域づくりのための活動や実行の際に効果的に機能しうるような環境条件が整っているかどうか成功への鍵となる。したがって、労働組合みずからがイニシアチブをとることが望ましく、また他のイニシアチブ主体に対する支援も必要であろう。

労働組合も従来のように産業別に利害を衝突させるのみでは、やはり限界に突き当たると言わざるをえない。日本の労働組合の存在理由が国内のみならず海外からも問われている。

地域の労働組合が連帯し、地域組織として機能発揮していく必要がある。今、労働組合は、産業の担い手としてだけでなく、生活者としての立場を再認識し、市民的自覚を持っ

て行動し、そのバランスをとりつつも、こうした運動を国民的・社会運動にまで高める使命を担わなければならない。

3 地場産業、中小企業の役割に注目した地域政策

労働条件の改善は進んでいるとはいうものの、企業規模別格差は縮小せず、地域格差も拡大傾向をみせている。企業規模によって賃金、労働時間、福利厚生面で大きな格差があり、中小企業の労働条件の改善は取り組むべき最重要課題の一つである。中小企業は概してスケールメリットを追求することが難しく、生産性が低い。大企業の下請け企業が多く、みずから主体的に労働条件を改善することが難しい。そのため、賃金・労働時間から安全衛生・福利厚生まで、あらゆる面において大企業との格差は大きく、そのために労働力不足が深刻化している。

そうした状況の中で、一方では特に最近では地域に対して責任を持つ地場産業としての中小企業の地域経済の発展に対する社会的役割が注目されており、中小企業の創出・育成さらに成長・発展と、従業員の経済的・社会的地位向上を目指した地域おこし運動を行っていかなければならない。例えば、中小企業の経営体質は必ずしも強固なものとはいえず、小規模企業の金融の不安定性や長期資金の借入難という実態から、中小企業に対する融資制度全般を見直すことも必要であろうし、従業員の定着と有効活用のために、能力再開発、作業環境の整備などを推進することが、地域の労働、生活環境の整備・向上につながるのである。中小企業は家族経営が圧倒的多数を占めているが、中小企業の家族従業員の福利厚生という問題も重要なテーマであろう。家族経営の存在が地域社会の崩壊を食い止め、維持・発展の大きな力になっている。地域社会の維持・発展のために、こうした企業の存在が欠かせぬ条件になっている。

特に最近では情報関連、あるいは精密加工関連のハイテク分野の優秀な小企業がいくつも出現しており、ローテクも含めてこうした小規模企業が集まって形成される地域技術力の蓄積も地域活性化に大きな役割を果たす。

労働組合はこれまで中小企業における労働者の組織化などに取り組んできたものの、小規模の企業では経営者の労働運動に対する理解度も低く、また従業員組織がその役割を代

替していたりすることなどにより、組織化の成果はあまり上がっていないのが実情であろう。中小企業の労働者の労働条件を改善していくために、労働運動に対する理解活動をいっそう深めると同時に、中小企業の経営を過度に圧迫するような大企業の経営のあり方に労働組合は是正を求める呼びかけを行いたい。そして、常に官・学・産間のコーディネーター役としてリーダーシップをとり、各分野の橋渡しを行うとともに、地域における中小企業のあり方について共通の認識形成を促すような活動が望まれる。

さらに、国あるいは自治体の助成、大企業の援助により、一定範囲の地域を決め、そこに共同の関係施設を設置することが考えられる。そこでは、医療施設を含めた福利厚生センター、さらに中小企業に代わって能力開発を行う人材育成センター、生活面からサポートするための生協の設置を図るなどの工夫も必要であろう。これらの施策を進めると同時に、中小企業で働く人たちの組織化を図っていくのである。

これらは既存の中小企業の保護・育成を主眼にしているが、地域づくり、まちづくりを考えた場合、地域に住む人が活性化し、みずから事業を起こしていくような環境づくりが大事である。また、若者が地域に定着できるような生活環境、雇用環境の整備も必要であろう。こうしたことから、地域の起業家を育成するための環境条件の整備が必要であり、インキュベータ的機関の設置が考えられる。さらに生活関連資本の整備は地域の総合開発計画に大きく反映されなければならない。まちの生活設備チェックなど、地域の労働組合の地道な活動と自治体への提言、そしてその提言の実現へ向けての積極的な取り組みも必要であろう(この点については、後述する)。

4 市民運動との連けい

労働組合の地域おこしにおける役割は、国・県レベルにおいては、その社会的交渉力をもって地域活性化に必要なすべての制度、政策を実現することを目標に運動を推進していくと同時に、地域の住民や一般市民運動との連けいをはかりつつ、地域住民のニーズあるいは地域のあるべき姿を具体的に事業内容に反映させることである。

市民運動も労働運動も生活の質向上を目指すものであるが、特に地域生活に密着した市民運動と連けいすることにより労働運動の地域性を発揮することがこれからの新しい労働

運動の大きな分野になる。それが労働組合の地域におけるレゾン・デトルを確立することになるのである。

第2部の協同のシステムづくりのところで述べたように、新たな公共財などの供給システムの必要性も高まりつつあることから、第五セクターや第六セクターといった中間領域のシステムの発展を支援することでも労働組合の役割を見出すことが出来るであろう。

もちろん、組合運動と市民運動の性格の違いから生じる意見の相違や対立などは様々あるであろう。しかし、その中でも共通の課題を見出し、両者の特性、つまり市民運動の持つノウハウ、組合運動の持つノウハウを生かし、地域づくりに有効な活動とともに創造し、事業化の可能性があるならば検討し、実現に向けて取り組むことが必要である。例えば、組合の特性を考えた場合、その組織力と人材を活かし、組合内の特技を持つ人間、おもしろ人間を発掘・登録し、ネットワークをつくって、市民運動や地域生活のニーズに合わせて人材派遣やコンサルタントなど、多様な地域活動に活用するのである。その場合、OB（退職者など）の活用も検討するべきである。そして、市民運動との連携により地域づくりに関与できる。

5 労働組合からの発信

それでは、労働組合は具体的に地域に対して何ができるであろうか。地域づくりはどういうかたちにしろ、強力なリーダーシップのとれるイニシアチブ主体の存在が必要不可欠である。それは自治体の首長というかたちでもいいし、労働組合がその主体になることも可能である。個体あるいは数人のグループがイニシアチブとなる場合も考えられる。要は人材の問題である。地域と同じく労働組合も人材育成は大きな課題である。組織の中で卓越したイニシアチブの取れる個体が地域づくりを引っばっていくということもあるが、労働組合が一つの組織として何が出来るか、十分な論議をまず内部で行うことが必要である。単にインサイダーにだけ目を向けたこれまでの労働運動で果たしていいのだろうか。まず、そこを大いに議論していかなければならないだろう。

それは地域づくりの勉強会からはじまってもよい。さらに自治体、経済団体、政党あるいは市民グループなどとの交流によって、そうした各地域構成主体間の意思疎通をはかるこ

とが必要である。それとともに地域シンポジウムや研究会の開催などを通じて、これまで行われてきた地域づくりの先例を学習する場を設けたりすることも必要であろう。

地域における労働組合の存在意義をもう一度考えてみる時代に来ているのである。

ここでは、どのような活動が考えられるか、いくつかの方法を提示してみたい。

(1) まちづくり懇話会の設置

先に述べたように、まちづくりは地域の特性を活かすためのマスタープランが必要であり、長期計画にそった個々のまちづくりの運動が進められるべきである。そのためには、まず、『まちづくり懇話会』(仮称)を提唱し、その中で行政、企業、市民団体などとともに地域の理想像やあり方を徹底的に議論し、専門家からの情報、アドバイス等も織りまぜながらその『まち』の将来像を描き、それを基にランドデザインとそれにそったマスタープランづくりをするのである。

もちろん、労働組合はこうしたコーディネーター的役割を果たすだけでなく、積極的にリーダーシップを発揮し、独自で地域開発シンポジウムなどを開催したり、企業に働きかけて地場産業の育成策を実施していくなどの取り組みを行うことが望ましい。

(2) 地域情報センター機能の設置

民間労組も企業社会の枠内にとどまっているだけでなく、地域の産業情報、文化情報あるいは生活環境などの情報を収集・分析し、地域資源の把握につとめることも地域活動の一つになろう。そのための情報センター機能を設置することも考えられる。それは県単位では地方連合がセンターとして適当であろうし、地域レベルでは、そこでイニシアチブのとれる組合が情報センターの役割を果たすであろう。複数组合が積極的な活動を展開しようとするならば、協議することによって情報センター機能をしかるべきところに設置することが望ましい。

そうした情報センターは次のように経済雇用開発部門、市民生活部門、福祉部門、余暇活動部門の4つの機能を有することが考えられる。

1) 地域産業情報センター機能（経済サロン機能）

地域における経済的基盤の充実・安定のために地場産業の育成や外部企業との調和といった課題に取り組むことが必要である。

そのために、経済振興の核となるような起業家や事業家援助のための情報の収集・提供を事業目的とする雇用開発センター（インキュベータ的要素と経営コンサルタント的要素を持つ機関）を地域に設置することが望ましい。これは可能性のある企業に対して、助成金、税控除等に関するアドバイス、法律問題、人材募集に関するアドバイスや情報提供を行う機関であり、中小企業の従業員の教育訓練計画のアドバイスや共同実施、弁護士や会計士斡旋までも行えるだろう。そこではもちろん、労働運動、労働組合に対する理解活動とオルグ活動までも同時に行うことも出来るであろう。もちろん専門的な関連知識の蓄積はないので労働組合単体で実現できる範疇のものではない。政治行政・経営団体・大学等に呼びかけて設置を実現させる提唱運動が主体となろう。また、施設として設置出来ない場合でも、インキュベータ的機関と起業家、中小企業家との橋渡しや斡旋の役割が果たせよう。

さらに地域雇用開発のための官・学・産・労の協議会あるいは研究会の窓口・事務局としての役目を果たすことも出来るだろう。地域においてそうした情報ネットワークを築き、他地域とのネットワークも拡げながら、それらを活用して各種分野の機関、個人、行政などの橋渡しを行っていくのである。もちろん産業部門だけで機能するのではなく、生活情報センター機能や余暇情報センター機能との連けいをはかりながら、まちづくりの観点を取り入れた『まちづくり懇話会』的な組織として機能するのが望ましい。労働組合はその提唱者となり、コーディネーターとして、あるいは相談窓口として地域に活動の場を見出していくことが望まれる。

2) 生活情報センター機能

市民生活部門においては、地域の生活情報、生活関連インフラストラクチャの整備状況の把握やアンケート調査等による市民ニーズの把握、それらに関連する自治体・企業・経営者団体等への提言を単独、あるいは市民団体等と共同して行ったりするものである。

この機能を通じて生協活動との連けいの可能性を探ることも考えられる。

また、街路樹や保存林、街灯、下水、側溝、道路、清掃システム、景観まで、ありとあらゆる生活関連の環境の点検と実態把握はまちづくりの一步である。そうした情報を収集・蓄積・分析して政策に織り込み、相互情報として発信して全国各地とのネットワークを築くことも労働組合(連合)の大きな役割となろう。

このために地域モニター制度の設置や生活点検運動を進め、常に地域の生の情報が収集できる体制を整備するなどの工夫も必要である。

さらに、連合、産別、単組、支部などの各レベルにおいて、地域あるいは組織内に潜在している有能・多彩な人材を発掘し、それらをネットワーク化して積極的な人材活用をはかっていくことも重要であろう。つまり、すぐれた技術・知識・ノウハウ等を有する地域に埋没している高齢者や企業内のドロップアウト層やグレイカラー層の発掘と活用を行い、本人たちの生き甲斐の場の提供と同時に彼らが持つ優れたノウハウや技術を地域社会に役立ててもらおうのである。そうした人的資源の積極的活用によってまちづくりに寄与していくことも機能の一つとして十分認めうるものであろう。

こうした地域ニーズの把握は、地域のランドデザイン策定やマスタープランづくりにも役立つ。

こうして生活に関する意見・情報の収集で得た地域ニーズを、労働組合の組織力をもって政策提言していくことが必要である。

3) 福祉情報センター機能

さらに必要なのは福祉ネットワーク機能である。労働組合のネットワークを生かした福祉活動の支援も望まれる。組織内のボランティア員の登録はもちろんのこと、ボランティア活動支援のさまざまな条件整備(経営側に対するボランティア休暇制度の要求なども考えられる)を行うとともに、行政や福祉団体、各種のボランティア組織ともネットワークづくりを推進することが必要である。その中の窓口的役割を果たしながら、関連情報の収集・提供を行い、地域のニーズと各団体や組織との調整を行う福祉情報センター機能も発揮しなければならない。もちろん、すぐにそのレベルの活動までは到達しえないと考えられるので、もし地域に同様の機能がなかった場合には、そうした情報センターの設置を提言していくことがまず必要になろう。

地域の総合福祉システム構築のために、コーディネーターとして、行政の福祉担当箇所、医療機関、福祉団体やボランティア団体から構成される福祉マスタープラン策定のための協議会の設置の提唱と窓口の役割を果たすことが労働組合に出来る地域福祉政策と言えるだろう。

また、同時に地域のボランティア活動を支援することも労働組合が出来る地域貢献の一つのかたちと言えよう。

4) 余暇情報センター機能

余暇活動部門は労働組合の人材と組織力を活かし、組織内の文化活動、スポーツの専門家の発掘と登録を行い、さらに専門指導者としての研修等を通じて地域の文化・スポーツリーダーを養成する。それらをネットワーク化し、地域で活動するグループなどへの派遣なども行っていく。またセンターでは、学校や公共施設等の休日・終業後開放やスペース利用などの交渉、斡旋などを行う。これらを通じて市民団体、地域との交流を図り、同時に地域のニーズを把握することも可能である。

さらに労働組合の組織力を活用し、小規模から大規模のイベント等を企画し、地域の文化環境向上に貢献することも出来るだろう。

この余暇情報センター機能を活用し、リゾート時代に備え、既設の企業・組合厚生施設をネットワーク化し、出来る範囲で相互利用を行って安い宿泊施設等を供給することにひとつの可能性として十分検討されるべきである。

こうした地域情報センター機能は労働組合に関する情報だけではなく、地域社会に関するあらゆる分野（福祉、文化、スポーツ、余暇等々）にわたるものにし、総合情報ネットワークを構築するための基盤としても活用できるようなものが望ましい。

そうして収集したデータを分析し、地域づくりの展望、いわゆる地域グランドデザインを策定し、各分野に提示をして地域政策に反映をさせるのである。それは行政の予算編成や執行に対する提言になる。もちろん、市民団体や他の組織、あるいは企業であってもよいが、連帯を図りつつそういった地域政策指針を策定して、地域の理想像を示し、それに向かって地域共同体がいっしょに地域づくりに邁進する姿こそ、理想的な地域づくりになるのではないだろうか。

中央(連合)は同時にこうした地域の動きを支援するための法制の整備を中央政府、関係団体に強く要求し提言していく必要がある。

6 地域労働運動のメニュー例

労働組合の地域政策への取り組みというのは、まったく新しい分野である。ローカルセンターが、あるいは地域の労働組合がみずから考え、行動していくものである。さらに地域は特性と風土、また歴史的蓄積がそれぞれ違う。型にはまったマニュアルなどどこにもないと考えた方がよいだろう。みずから創造していくことが魅力ある地域づくりにつながる。

ここでは、これまで行われてきた運動のメニューと、一般的に考えられる地域政策の運動メニューの一部を紹介する。地域政策はその地域の特性やニーズなどを十分勘案したうえで策定していくことが重要であり、みずから考え、研究し、論議を深めて地域の政策を決定することが必要である。ここに掲げた項目は政策づくりの一つの参考として活用されたい。

社会労働標準たるべき賃金相場の形成と労働条件の向上

- * 地域賃金闘争、労働条件向上闘争
- * 労働時間短縮運動—職場チェック活動、シンポジウム、フォーラムあるいは研修活動
- * ゆとり宣言運動の実施（採択させ、具体化に向けて積極的に取り組む）
- * 中小企業労働組合の組織化、経営者の啓蒙活動
- * 最低賃金監視
- * パート110番運動（地方連合、あるいはその地方協議会が窓口となる）
- * トラブル110番運動（地方連合、あるいはその地方協議会が窓口となる）

地域生活のチェック活動

- * 地域生活モニター制度の設置
- * 生活点検運動の推進

地域グランドデザイン策定への協力と政策提言

- * 地域づくりに関する勉強会の開催
- * シンポジウム、フォーラム等の開催（市民との共同開催も含む）

* まちづくり懇話会の設立・運営（労・官・産・学・民の協同組織）—地域開発も含める
地域雇用の創出・確保（地場産業の創出・育成）

* 地域資源の把握（独自の情報収集と分析）

* 地域行財政チェック機能の発揮

* 地域開発研究会の開催

* 労・官・産・学・民の懇話会開催

* 地域開発シンポジウムの開催

* 地域雇用開発センターの設置の提唱

福祉ネットワークの構築

* 福祉活動の実践※と地域における福祉活動状況の把握

※中央主導ではなく、地域のニーズを把握し地域が主体的に活動するものである。

* 情報センター機能の発揮による福祉活動のネットワークづくり—福祉団体、ボランティア組織との連携

* 組合員の福祉ボランティアに対する支援と条件整備

* 労金、労済をはじめ福祉団体への参画による共済運動の充実

文化・スポーツネットワークの構築

* 文化活動、スポーツ活動の情報センター設置（情報の収集）とネットワーク化および多彩なメニューの斡旋活動、レジャー支援

* 文化・スポーツを通じた労働組合の地域活動実践（講師派遣、イベント開催等）

* 厚生施設等の相互利用のためのネットワーク化と余暇活動支援—地域別余暇情報センターの設置と情報提供、余暇セミナー・シンポジウム等を通じた理解・普及活動

* 企業メセナ、フィランソロピー活動の勧奨

環境チェック活動

* 生活環境をチェック（労組が地域を歩く）し、政策提言（要求）に織り込む

* 地球環境破壊や自然破壊等をチェック、そのための運動推進

国際化に対応した地域活動

* 外国人労働者の労働条件監視

* 外国人居住者生活相談

***外国人との交流会の開催**

ノン・プロフィット・オーガニゼーションの設立の可能性の模索

*** 地域におけるノン・プロフィット・オーガニゼーション設立の可能性の模索のための研究会, 勉強会の開催**

生活者優先の地域創造をめざして

1991年5月31日 初版発行

編者 財団法人 連合総合生活開発研究所
理事長 中村卓彦

〒101 東京都千代田区神田駿河台3-2-11
総評会館6階

TEL 03(5256)9571(代)

FAX 03(5256)9574

制作・発売 株式会社 第一書林

〒104 東京都中央区銀座西8-10

TEL 03(3572)1796(代)

FAX 03(3571)3033
