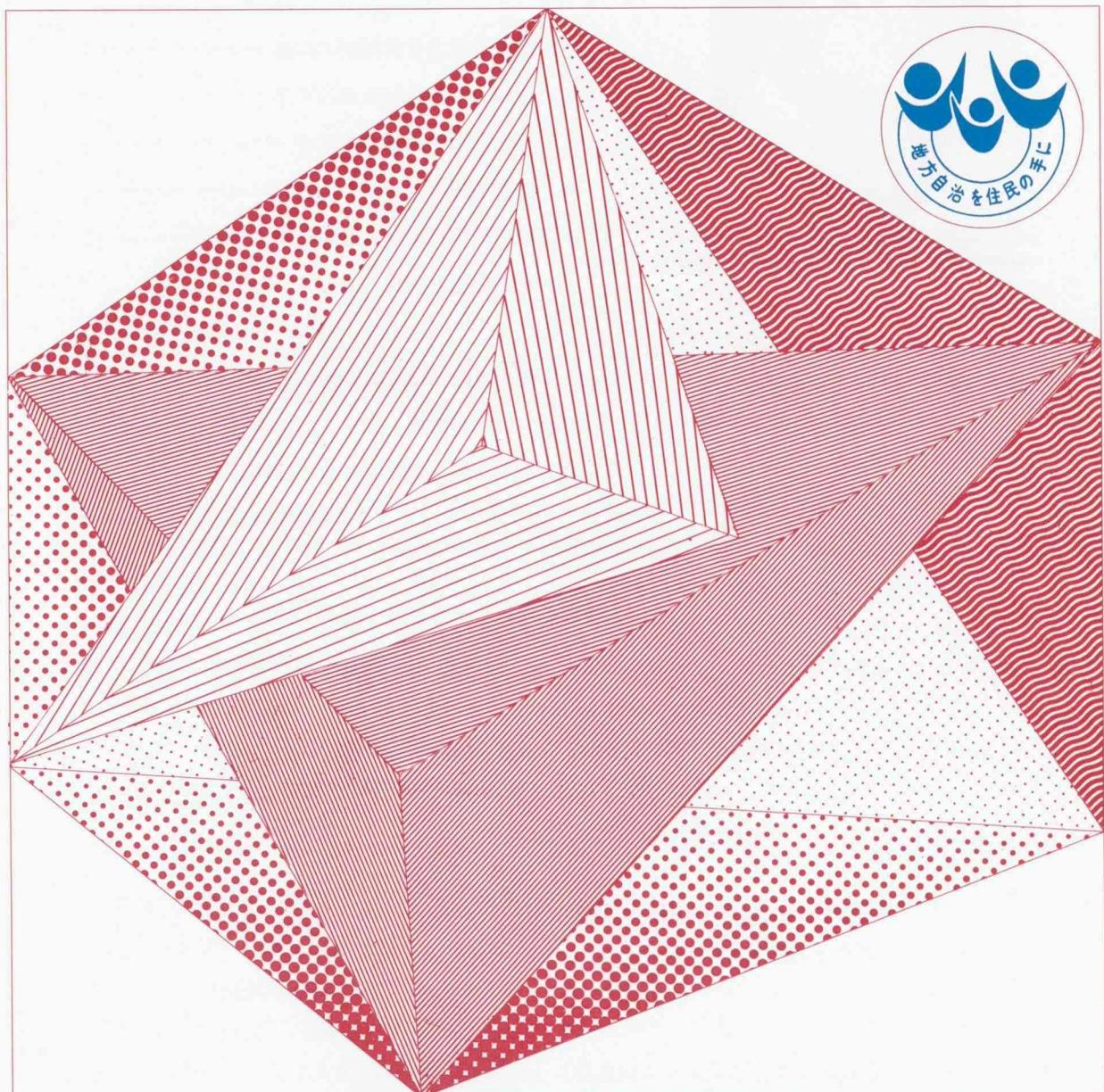


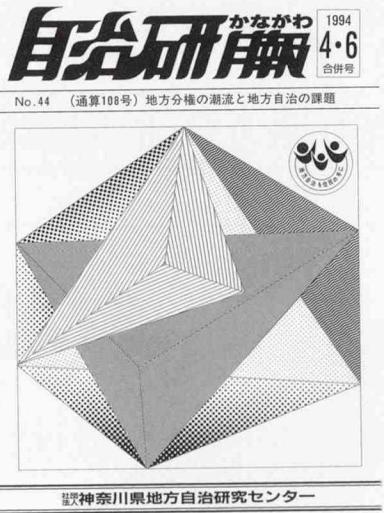
自治研究 かながわ

1994
4・6
合併号

No.44 (通算108号) 地方分権の潮流と地方自治の課題



神奈川県地方自治研究センター



提携 神奈川県地方自治研究センター

もくじ * * * CONTENTS

地方分権の潮流と地方自治の課題

中央大学法学部教授 辻山 幸宣

| | |
|-----------------------------------|----|
| 1. 現在の地方分権論議の内容..... | 1 |
| 2. 提唱される分権改革の手法..... | 3 |
| 3. 分権改革推進構図の変容..... | 4 |
| 4. 分権改革の地方からの提案..... | 5 |
| 5. 地方分権に対する地方政府の対応..... | 6 |
| 6. 地方分権を市民と共有するための 地方政府改革..... | 7 |
| 7. 地方自治法改正の意義と自治体の対応..... | 9 |
| 対談 辻山幸宣氏 V S 上林得郎氏..... | 11 |
| 地方自治法の一部を改正する法律案 | |
| (関係資料) | 14 |

最近のヨーロッパ政治・経済・社会

成蹊大学文学部教授 仲井 篓

| | |
|-----------------------------------|----|
| I ポスト冷戦のヨーロッパの秩序 ・フレームワーク..... | 21 |
| II 4つのポスト冷戦現象..... | 25 |
| 質問・討論から..... | 34 |

地方分権の潮流と地方自治の課題

中央大学法学部教授 辻山 幸宣

はじめに 今日の地方分権論議の隆盛

御紹介いただきました辻山です。考えてみると、私は21年前に自治研に入りましたから、御承知のように、自治・分権・参加を軸として地方分権を一貫して主張してきました。しかし、最近、まわりを見回すと誰でもが地方分権を言い出す状況になっています。かつて私達が地方分権と主張してきた時には、霞ヶ関や自民党のように分権を目指さない強大な勢力がありました。

しかし、今日では、自民党も地方分権を重要な政策の柱に掲げております。しかも、中山太郎氏（元外務大臣）を中心とする自民党内部の私的研究会は、道州制の方向性を打ち出しました。また、小沢一郎氏（新生党代表幹事）が『日本改造計画』という21世紀における日本のグランド・デザインを出したが、その中の一つのキーワードも「新分権体制」というも

のです。霞ヶ関の若手官僚の研究会である21世紀研究会も『新日本改造論』という一冊の本をまとめまして、この本でも地方分権の必要性が説かれています。今や日本では誰も地方分権に反対する者がいない状況のようです。

しかし、気になるのは、地域で生活している人々の中から地方分権を求める声があまり上がっていないということです。それどころではなくて、地域で運動をされているような人達からは、これ以上、今の状態の自治体に権限を増やしてもらいたくないというような提案さえなされている状態であります。

以上のような現在の地方分権論議を内容から見て、四つに分けると以下のようになります。

1. 現在の地方分権論議の内容 地方の分権論議の四つのタイプ

(1) 集権システムの効用から弊害へ

これは、一般的に言われてきていることが、戦後一貫して続けられてきた集権システム

が曲がり角に来たということです。中央主権的な仕組みは、発展途上の国にとってはある程度の効用がありました。全国一律に生活の基礎を作っていくこと、例えば道路や河川、それに教育制度を全国分け隔てなく配備していくには適していました。しかし、それは標準的な町を作り標準的な政策を行うということです。どうしても、個性やその街らしさというものがないのです。今や、そういうことに人々が気付き始めてきています。豊かになったせいだと思いますが、その物的な豊かさにより、これまで集権的なシステムで進めてきた政策に物足りなさを感じるようになってきているのです。このような基礎的な状況が分権化しかないのだという気分の底にはあるわけです。

(2) 国土利用の歪みの中の経済

また、日本の経済発展を阻害する要因となっている東京の一極集中を何とか是正し、地域を活性化しなければならないという議論があります。国土の少しの部分しか使っていない経済的な不効率、しかも、中央集権的な国であるために、どんな地方にも中央政府がお金を運んでいくわけです。例えば、地方交付税のような形で財政調整を行って、中央に集めた金を地方に運んでいきます。これを中央政府の財政出動という概念で言っていますが、このようなやり方をしてきたことが経済界では非常に無駄だったと感じられるようになってきています。

要するに、自前で立っていけない地域に金を出し続けるのは無駄ということです。大前研一氏（平成維新の会代表）は、採算のとれない地域にいつまでも国家の財政を投入し続けることは、ヤクを打ち続けるようなものだという表現までしています。たしかに、都市に暮らしている人達が、自分の納めた税金の内、3割位しか

都市には配分されず残りは全部地方に行っているという事実を知りますと、そんな馬鹿なことがあるかという議論が出てくるのは当然かもしれません。これを説得するのはなかなか難しい。そういう議論の上に、貧しいところは貧しいなりに自立してやっていくべきではないかという議論が出ていているわけです。

(3) 国際社会への日本の対応力強化

三番目は、明確に小沢一郎氏の戦略です。彼によれば、新しい国際社会を作っていくなければならない時、世界でも有数の経済大国である日本が何もしないわけにはいかないのです。そして、日本が重要な役割を果たすためには、霞ヶ関の官僚達が地方の橋の設計図を見て補助金の審査事をやっているような状態を変える必要があるということです。

彼のシナリオの中には、霞ヶ関の政策能力をアップさせることが重要な位置を占めており、そのためには霞ヶ関が抱えている細々とした仕事を全部地方に移してしまえ、こういうことになるわけとして、それが新分権体制ということになるわけです。焦点になっているのは中央政府の機能回復でありますと、地方自治ではないということになります。それを彼は新分権体制と言っているわけです。

(4) 政策パラダイム転換の要請

四番目は、霞ヶ関官僚グループの提言にみられる立場として、彼らが『新日本改造論』という本の中で行ったのは、霞ヶ関の政策能力の分析です。

彼らによれば、新しい行政需要が生まれ、新しい問題が投げかけられる時、現在の各省は新しい課題に対応する能力はほとんどないと言います。なぜでしょうか。長い間に、各省の力闘

係が固定化してしまったからです。例えば、公共事業一つをとってみても、約六割が建設省の予算です。15%ちょっとが農水省の予算というように、これは、もう過去何十年も変わっていないのです。そこへ新しい課題が投げ込まれても、各省のなわばりが固定化していて、その課題へ政策をシフトしていくことができないわけです。これでは、21世紀には霞ヶ関は対応できないでしょうというのが、彼らの結論でありまして、その解決は一転、各省の間で権限を相互に移動させたりすることはもうできないのだから、まとめて地方へ移すべきだというのです。このようにして言わば中央の政策機能を回復していくというわけなのです。

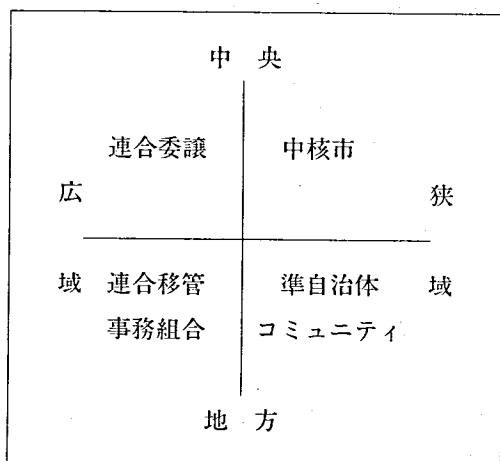
私が今まで述べてきたものは全て、分権という概念の中で述べられてきたものです。こうして見えてくると、私たちが未だに決定的に出会えていないものがあります。地方分権にすると、私達の生活がこのように変わり得るという分権論が提出されていないのです。これが私達にとっての課題になるのだろうと思っているのです。

2. 提唱される分権改革の手法

ともあれ、以上のような分権の議論が提唱されているわけですが、具体的にどんなことをやろうとしているのかと言いますと、三つしかないのでしょう。

一つは抜本的な再編成ということで、連邦制が良いだの、道州制が良いだの言われていますが、他には例えば300市一層制などというのがあります。これは小沢氏の構想ですが、都道府県を廃止して市町村という区分けも廃止するというものです。全国を300の市で統一をしていくと

図1



いう発想です。また、廃県置藩論というの細川さん（前首相）の著書に書かれていることですが、県をやめて藩という古き良き単位にもう一度戻ってみたらどうかという言い方であります。明治維新の時の藩の数が307と言われていますので、やはり300ということです。

さらに、リージョン・ステイトというのは大前研一氏が言っていることでして、日本の中を連邦制とか道州制とかに分けたとしても、なかなか生きていけない地域が出てくるので、国際的な枠組みを越えて、もう一度、国家というものを再構成していくという発想です。ずいぶん面白い発想ですが、現在の日本の状況では実現困難なことだと思います。

二番目は広域補正という考え方であります。これは今回の地方自治法としてまとめました広域連合という制度が提唱されていますので後ほど詳しく触れることにいたします。

三番目は権限委譲でして、国から地方へ、県から市町村へというふうに財源や権限を移していくこと、これによって分権化を進めていくということです。これらを図にしたものが図1でして中央から地方へという垂直的な関係と水平的な関係を図にしますとこうなるのです。広域

的に解決をしていこうということで、割と中央に近いところでそれを処理しようとするのがいわば都道府県連合のようなものでして、一方広域的に処理するのだけれども、できるだけ地方の方で解決をしていこうとするのは、それぞれの自治体の持っている権限を連合に移管してやっていく市町村連合とか、或いは従来型の事務組合とかです。中核市というのはこの辺に置いておこうと思っていますが、中央の指導によって都市を育成していくというものです。

問題は、今のところ出でていないのは地方に軸足を置いて、なるべく狭い地域でやっていくという構想、これは未だに分権論の中では出てきていません。結局はコミュニティのようなものをどう作っていくのかということに落ちるのだと思いますが、これはまさしく地方政府の課題ということになると思われます。

3. 分権改革推進構図の変容

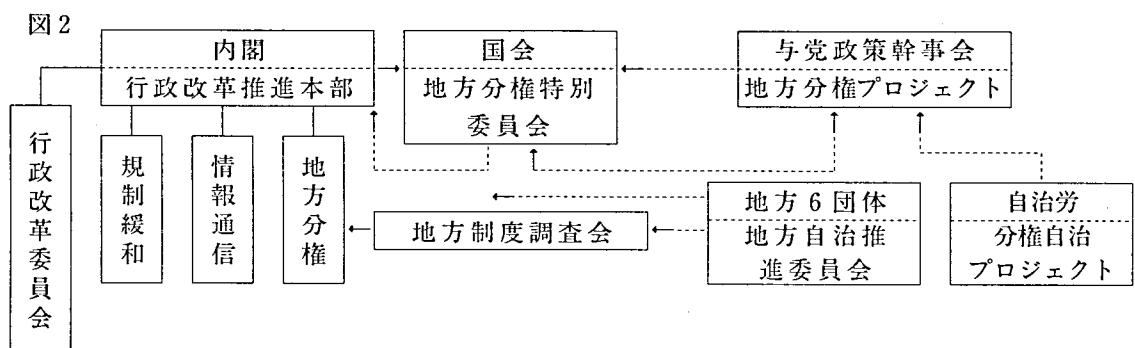
これまで分権改革の手法として、抜本再編成、広域補正、権限委譲の三つについて述べてきましたが、現在、抜本再編成については先送りとすることにほぼ決着しました。当面は、権限委譲と広域連合を作っていくという方向性で進むと考えて良さそうです。その根柢は、行革審最

終答申でそこにおちたということです。

行革審最終答申の意義というのは二つあります
して、第一点は内閣の責任で分権のシナリオを作
らせることを決めたこと、二点目は都道府県、
市町村という現在の枠組みを維持していくとい
うことを決めたことです。つまり、一時期急速
に浮上してきた都道府県の廃止、または再編成
の議論は当面先送りにしようということになりました。

さて、内閣の責任でまとめると言いましたが、その内閣がどういうふうにするつもりなののか、或いはその他のファクターがどういうふうに地方分権に望もうとしているのかというのを、図2に記しておきましたが、細川内閣から羽田内閣にかわったことで持っている意味が変容したと考えています。

内閣の下に行政改革推進本部というのがあって、その下の地方分権部会で地方分権大綱を作りとしているのですが、まだこの部会はできておりません。5月中には作るということのようあります。これは細川さんが約束したので、羽田さんが予定通り作れるかどうかまだわかりません。ここのところが当初の予定よりは仕事をしないだろうと思われます。なぜなら、この地方分権の部会というのは、官僚に分権のために権限を手放せということを押しつける機関と考えていいわけとして、その時にリーダーシップが当然要求されます。官僚を政治的なリーダ



一シップで押さえこもうとする意気込みだけはあった細川さんから、今日の羽田内閣にはとてもそれは望めません。官僚にとっては組しやすい内閣であり、官僚に積極的に権限を手放せることが期待できにくくなつたという意味で、この内閣ではましな分権のシナリオは書かれないような気がしております。

分権シナリオは政治で解決するしかない

第二の問題は、もともと内閣で地方分権の案をまとめるというのは無理なのです。中央集権の組織が地方分権のためのシナリオを書くというのはもともと無理だったのですが、だとすればそれは政治で解決するしかないので。それは立法ということになり、そういう意味では細川内閣の時に国会に設けられた地方分権特別委員会というものは重要な意味を持っていると私は評価していました。

そして、連立与党の政策幹事会の中に地方分権のプロジェクトを作りました、ここでどのような地方分権を進めていくべきかという議論を進めてまいりました。御存知のように、この政策幹事会からも社会党は離れたので、この政策幹事会は言うに及ばず地方分権のプロジェクトも止まっていました、折角、議員立法などで地方分権の推進を図ろうとしていた人々には正に先行き不透明ということになってしましました。

しかし、地方分権と言っても、地方では地方分権の準備がさっぱりできていません。地方の自治体では、今でも忙しいのにこれ以上仕事が入ってくるのかという気分が蔓延しています。こういう準備のできていない時に上からガバッと分権をやられるよりは、少し時間の余裕ができたかなと思っております。そういう意味では、

羽田内閣になって若干地方分権の熱がさめて、議論と準備期間ができそうだと考えているところです。

そして、ここは逆に私達の方から分権の議論を提出するチャンスではないでしょうか。時間的な余裕ができたということで地方からの提案を考えてみようということをお話します。

4. 分権改革の地方からの提案

その際に、重要なことは従来はI字型の分権が主流だったのです。つまり、各省大臣の権限を知事に移しますよ、知事の権限を市長に移しますよというタイプであります。しかし、私達が分権を望むのは、自治をもっと意味あるものにしたいと考えているからに他ならないのであります、そういう意味では私は逆T字型の発想が必要だと考えます。

つまり国の権限が市長に来るだけではなく、市民も議会も巻き込んで地域で政策を決定していくということです。こうもやってみよう、ああもやってみようということを地域で議論できる、決定できるというのでなければ自治につながらないので。この自治という点を基本に据えて権限委譲の問題も考えいかなければならぬと思います。

第2点目は、そうした権限の委譲が国から県、県から市町村になされると、市民生活上どういう意味があるのかということです。つまり、ある仕事の体系の一部が移されるということだけで、それによって政策内容の変化が起こるのかよくわからない提案をしてきました。「分権化すればこうなる」というのが市民に見えるものを作るべきであり、それを国に変えさせていく

図3

| だ れ も が 普 通 に 生 き る | こうなればと思うこと | 現状・不都合・改革（レベル） |
|--|---------------------|-----------------|
| | 養護老人ホームをまちなかに ----- | → 設置基準 |
| | 車椅子で動けるまち----- | → 道路基準 建設 JR規制 |
| | ケアハウスをそこここに----- | → 公的住宅基準 |
| | 保育所と併設ホーム----- | → 設置基準 補助金事務一元化 |
| | 生活保障----- | → 生保 |
| | いきがい（技能伝承）----- | → 学校教育（カリキュラム） |
| | 生きたいときに行きたい場所へ----- | → 地域交通 |
| | 働く機会、すこし働く----- | → 職案 雇用保険 年金制度 |
| | 医療機関のネットワーク----- | → 航空救急 巡回医療 |
| | NPOとの連携・支援----- | → 福祉法人 |

という組立てなければダメなのではないでしょうか。

例えば、図3に掲げたのは一つの例ですが、「誰でもがふつうに生きる」という政策テーマを掲げたとします。このテーマに向かって組織横断的に、現在の政策を見直していくことが重要です。例えば、養護老人ホームというのはこれまで人里離れたさびしい所にありました。これは「普通に生きる」とは言えません。これを転換して、大きいものではなく小さいものを街のそこここに作っていくと考えるとします。そこで国の設置基準などの問題が見えてくるわけで、そうした基準の廃止や緩和が求められています。こうした手順が重要なのです。車椅子で動けるまちを作るというのも同様です。こうしたことをやるのは自治体でないとできません。自治体の組織横断的にプロジェクトを作ってそういう政策の姿を描いてみて、それを実現するために不要となる制度を変えていくというのが分かりやすいのではないかと考えています。このタイプの分権改革への提言が出てくればもう少し実のある分権議論が出来るのではないかと思います。

5. 地方分権に対する地方政府の対応

権限増える地方政府

それでは、次に分権化が起こると地方政府はどうになるのかということについてのイメージをお話しします。分権の直接的な効果としては、簡単なことですが権限が増えます。ただし、財源や人員が単純に増えるとは言えないでしょう。抜本的な改革をするのだとすれば、霞ヶ関で働いている人達の一部は地方で働いてもらうことが必要になるでしょう。

いずれにせよ、はっきりしていることは、地方政府の権限が増え、仕事が増え、したがって責任が増えるということです。自治のための地方分権ということを考えますと、これは途中までの分権なのでして、政府止まりの分権化なのです。昔から言われている言葉を使えば、「住民自治ではなく単に団体自治が進む」ということになるわけです。

そこで問題となるのは、地方分権によって大きくなった地方政府をどうやって市民のものにしていくのか、市民のコントロールのきくものにしていくかということです。それをしないと、政府機関が独走するという地方制度になってしまふ恐れがあるからです。地方政府の責任が大きくなつて、その活動が自由になると宮城県知事や仙台市長のような問題が生じる可能性が出てくるのです。こうした問題に対応できるようなシステムを作る必要があります。

分権の声以前に確かな検討を

それでは、各県が現在どのようなことをしているかというと、「分権検討委員会」というものを設置していろいろやっているのですが、そのやり方は検討委員会が調査票を作りまして部とか係に下ろします。「どのような権限が必要だと思うか」というのをやるわけです。

そうすると各課、各係バラバラの要求が上がってきて、それを取りまとめ、我々はこういう権限を要求すると主張するつもりでしょう。「よこせ、よこせ」の大合唱がまた起きそうなのですが、しかし、それではダメなのではないかと思っております。国から譲ってもらった権限がどういう効果を生むのかという視点がありません。こういうやり方は限界があると思います。

どうでしょう、みなさん、現在、地方自治体は本当に地方分権ということを切実に必要としていますか。

正直なところ、それほど考えてはこなかったと思います。当人達が考えてこなかったものを、なぜ他の人達が騒ぎ立てるのかということを考えた方がよいと思います。そして、市民が地方分権に対して声を上げる前に自治体がしっかりと検討をしておいた方がよいでしょう。

6. 地方分権を市民と共有するための地方政府改革

ところで、地方自治体が地方分権について検討する時に、いくつかのチェックポイントのようなものがあります。それを「地方分権を市民と共有するための地方政府改革」と記したところです。

大きくなつた地方政府を市民がちゃんとコントロールできるような地方政府改革が必要です。風通しの良いものにしなければ、却つて市民にとっては迷惑千万なものになってしまいます。やはり権限というものは市民のためのものだというところに立ち帰るような地方政府改革は避けられないと思っています。

①「自立」と「平等」との二律背反の克服

貧しいところと豊かなところの格差が生じてしまうことについての解決策を考える必要があります。自治体間提携が一つのアイデアと考えています。

②自治体予算編成の政治構造の改革

セクションごとの割り振りという意味での予算と、それに対立する利害の調整結果としての予算、つまり、予算は政治そのものと言われます。政治の側面が出っ張っています。予算編成の前には、どこの自治体でも各会派にヒアリングを行います。そして、各会派は予算要望書を提出します。個別要求を沢山出してきます。自治体は、議員内閣制ではないわけで、予算編成の官僚制が未成熟だといえます。

官僚制は、官僚主義と呼ばれるような悪いところだけではなく、政治からの一定の距離、中立性、公正感という良いところがあるはずです

が、自治体職員機構は小さな議員達の展開する政治に気を使いすぎだという気がします。当然、地方議会の改革が必要で、その意味では日本の地方議会を一新するくらいのことをやらなければ多分地方政府は市民からの信頼を失うだろうと思います。

議会と議員の混同も気になります。地方議会は、与野党型政治をとっていません。しかし、地方議員達は議会として行動することが望まれているのに、議員として動いているのです。そういう側面があります。

地方自治法には、議会の権限は書き込まれていても議員の権限は書かれていません。議員という言葉が書かれているのは、身分に関わることしかありません。議会とは合同行為と言われるように、議論したり、決をとったりして議会としての意思をまとめ執行機関にあわせ、こうせいと言うのが議会のはずなのです。この辺を混同していて個別の議員が行政職員のところに行って要求をすることなど、こんな関係を払拭すべきなのです。

これは、市民の方も悪くて、誰々先生に頼めば早く解決するなどと言って個々の議員に頼ってしまうのです。これでは実はミニ・ゼネコンなのです。これを変えるには、選挙制度を変えなければダメかとも思っています。公職選挙法から離脱して、もっとヴァラエティに富んだ地方選挙制度を作るべきかもしれません。

③利害関係調整機能の回復

農地転用、保安林等の指定解除権限、都市計画の線引きなど、こうした問題は明確に得をする人と損をする人が出てきてしまいます。これを調整するのが自治体の仕事なのですが、難しいことだと思います。利害を公正に調整しながらばかりなりません。

また、開発利益をちゃんと税収としてとれる

ような仕組みを作らなければなりません。キャピタル・ゲインの話とも関わりますが、個別利益が突出した時に、それをどう税収に還元していくかということも考える必要があるのです。

④競争的自治下でのアイデンティティの確立

競争の論理は何か。地方政府の目標が何になるかということが重要です。しかし、現在のところ非常に画一的な成長と発展ということになってしまっています。成長の方向での競争になる傾向が強いのです。発展や成長ということなく、その自治体固有の目的をもてるのかどうかと言うことが重要だと思います。

⑤地方政府職員とボランティアの関係 or 準自治体

分権型社会というのは、地域というものを人々の生活の基盤に再生していくことだとと思っているのです。今、生活にとって最も影響力を持っているのは行政です。例えば、蛇口をひねれば水が出る、これは行政の関与がなければ全くダメです。下水道の利用等もそうです。しかし、高齢型社会になって地域社会が生活を支えていく、そういう社会を作っていくかなければいけないと思っているのです。

行政とそこに住む市民とそこに立地する企業、これらが一体となって地域全体としての力を付けていく方向性だろうと思っているのです。

そうすると、様々な市民のボランティア団体、NGO、NPOといった市民事業等とどういった関係性を築いていくのかが重要になるのです。

それらの市民団体の人々と地方公務員である自治体職員との間の壁をどうやって低いものにし、両者の相互理解を促進させるかが重要であり、これは自治労の運動にとっても課題かもしれません。

7. 地方自治法改正の意義と 自治体の対応

広域連合、国からの権限移譲期待できず

最後に見取り図だけ呈示して終わりにするこ
とにしようと思います。地方自治法が国会で議
論されることになりました。中身は中核市と広
域連合というものです。

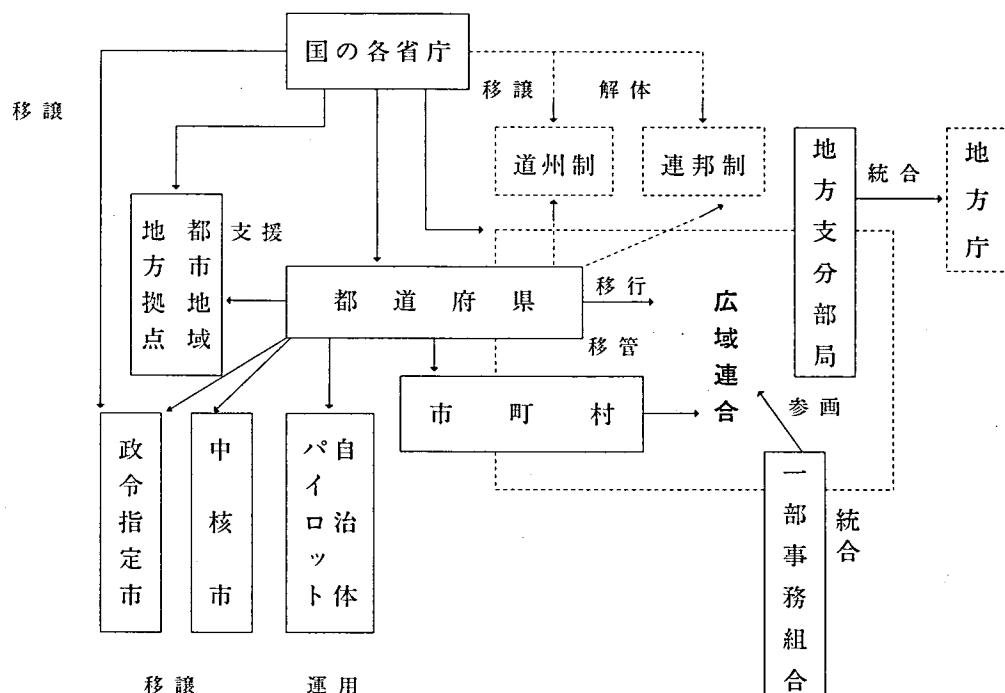
論点だけ申しますと、広域連合については、
都道府県同士で作る広域連合もあれば、市町村
同士で作る広域連合もあります。広域連合を作
り、広域行政をするからといって、そこに国か

らの権限が移ってくることが期待できないとい
うことが第一点です。

二点目は、広域連合は特別地方公共団体とい
うように法律上は分けをするのですが、どう
もこの広域連合には住民が居て、これが選挙権
を持ったり、直接請求の権利を持ったりする事
ができるようになるようです。そうすると、も
う一つの中間的な地方自治体のようなものにな
るのではないかと疑問がでてきます。また、市
町村と広域連合の間の関係性がどうなるのかと
いう問題も出てきます。

三点目は、この連合はなぜ事務組合でやらな
いで新しい法律を作るかというとです。広域連
合は作ってしまうと構成している自治体間の協
議制がないので、連合の部分で自主的に決定を
していくことになります。そして、決定を各自
治体に守らせるような仕組みも法律の中に埋め

図4



込まれています。そうしますと、広域連合は上位団体として機能する可能性が生じてしまうのではないかでしょうか。

こういうことも念頭に起きながら、どういう仕事についてこの制度を利用していけるかということを考えることが近々提案されていくはずです。これは今度の通常国会で可決されると思われますので、来年の4月頃から施行されると考えていいのではないかと思います。

中核市、県の仕事が委譲予定

中核市に関しては、神奈川県は全て「落選」しましたから、皆さんには関係ないのですが、中核市の基準は人口30万以上、面積100平方キロメートル以上、50万未満の市については昼夜間人口比率が100を越えていること、つまりベッド・タウンではないことです。昼間人が集まってくれることが条件となっています。

100平方キロメートルという規定を入れたのは、知事会に遠慮したのです。中核市というのは、政令指定都市のようなものを沢山作るということですので、県が行っている仕事が中核市に移るということが予定されているわけです。そうすると、神奈川県の場合、既に川崎市や横浜市の政令指定都市があるので、他にこのような中核都市が出来てしまうと残る人口は全体の20数%ということになってしまい、県の仕事が空洞化してしまうということになります。それを阻止するために自治省は100平方キロメートルという規定を入れたわけです。

こうした中核市は、恐らく地方都市の育成という方向に行きそうです。しかし、地方の大都

市は権限を持たせるべきですが、首都圏の大都市は権限を持たせないという理屈は全然通らないのです。まさしく妥協の産物だから、理屈の付けにくくことになったのだと思います。

政令市、行政区に権限委譲で自治目指す

一つだけ申しますと、中核都市は政令都市の規模を100万から30万へと小さくすることを意味していますから、これまでの政令都市をどうするかという問題が出てきます。

一つの方向性は、政令指定都市の市長や議長がすでに考えていると思いますが、中核市と違った更に大型の特別な都市になろうという道です。それから、市民の側で考えられているだろうと推測されるのは、政令市という巨大な都市を住民により近いものにしていくために、例えば、分割案とか或いは都市の内部での行政区への権限の委譲とかして自治を目指す方向、この二つの方向性のどちらかだと思います。当然ながら私は後者の方で考えていかなければならぬはずだと考えています。もちろん、中核市の登場で、政令指定都市では県のやっている仕事がほとんどできるようになるかもしれません。仙台市にヒアリングに行った際にも、今県のやっている仕事は全部できると豪語していました。県の方もうかうかしていられない事態となってきています。

非常に混迷している地方分権論議でありまして、話をしている私としても多様な事を考えなければならず大変ですが、以上、全体の見取り図的なことも含めてお話ししてきました。この辺で終わります。

対談

中央大学教授

自治研センター事務局長

辻山幸宣氏 VS 上林得郎氏

分権化で受け皿がないと言われる市町村

上林 地方自治体の側は本当に分権化したいのか。今やっているような分権化の議論ならば、仕事が増えるだけでかえって困るという声も多くあります。また、市町村の職員と県の職員との間にも意識の上で明らかに違いが出てきました。県庁の側からは、市町村には分権化しても、その受け皿がないのではないかという率直な意見が多く聽かれました。こうしたことは、なぜ生じているのか、そのあたりのことから伺いたいと思います。

辻山 難しい話ですが、これは風土のようなことだと思うのです。不都合がないというのが全体の気分なのではないでしょうか。確かに、自治体の側では、現状で地方分権しなければならないという切実な問題意識はありません。しかし、一方で市民の側では、多様性や個性を重視しようとする傾向や自然とのバランスを回復しようという思いが生じてきています。その思いが行政によって吸い上げられていないのではないでしょうか。実際には、市民と行政はそれほど近くなく、市民の感じている不都合さが認識されにくいのだと思います。

また、仮に自治体の個々のセクションで何らかの不都合が生じても、その問題解決が県の部局へと縦の系列に回収されてしまうのです。こうしたことが生じるのは、自治体における横の

連携、意見交換がなされておらず、問題解決の力が育たないということに原因があると思います。自治研活動の問題もあると思います。

上林 先ほど話されたように、地方分権の方に向に水をさすものとして、分権化が進むと地方政治の腐敗や汚職につながるという議論があります。こうしたアンチ分権化の論理に対して、我々はどう反論の論理を構築することができるのでしょうか。

避けられない地方分権による利権分散

辻山 結論から言いますと、地方分権が利権を分散することは避けられません。したがって、全国の自治体が利権の渦に巻き込まれる恐れがあるのは考えておいた方がよいと思います。

これを前提として、なぜ腐敗や汚職が起きるのかを考えてみたいと思いますが、原因はシステムと機能のギャップにあるのではないでしょうか。今の地方自治法は昭和22年度につくられた、大枠はそのままになっています。

しかし、現在では仙台市のように昭和22年の時点では想像もつかなかった程、都市はずっと大きくなっています。だから、コントロールにくくなっているということは当然なのです。こうしたことも含めて地方制度全体を転換していくことは避けられなくなっています。

利権は小さくなり、人目につきやすい

では利権が分散したら、跳梁するゼネコンを放置しておいて良いのかと言うことです。私は、実はこう考えています。利権は分散します。分散した利権は小さな利権になります。権限が分散されれば、小さな権限になり却って人目につきやすくなり、各個撃破しやすいと考えることができます。

しかし、不安材料が二つあります。一つは検察機能が中央集権だということです。特捜部は東京と大阪にしか置かれていません。したがって、検察機能の分権化が必要になります。また、マスコミの分権化もないと困ります。新聞だけでなく、ゴシップを含めて週刊誌が地域で自立していくことが必要だと思います。利権の是正には、週刊誌はかなり有効だと思います。

分権化された自治体は、県か市町村か

上林 地方分権の受け皿の話を考えてみたいのですが、常々問題になるのは、分権化された自治体は都道府県であるのか市町村であるのかということです。分権化の拠点となるポジションはどこに置くべきであるかということについて伺いたいと思います。また、受け皿論との関連で市町村合併の問題についても伺いたいと思います。

辻山 前提として、県は何をする政府なのか、市町村は何をする政府なのかということを考えますと、県は一体何をするものなのか積極的な定義が出てこないのです。県は国の下にあり、市町村の上にある中間団体としてずっと捉えられてきました。

県は、自らの目的、存続理由を明確に

したがって、県に権限を委譲するのであれば、県は自らが何を目的として、何を実現するための地方政府であるのかをはっきりさせてもらいたいと思います。県は、その存続理由を説明するのが困難になっています。なくなってしまふ者も市町村の行政も困りません。したがって、県が何をすべきか自ら自己主張をしなければならないのです。ただ言えることは、多元的な利害を多元的なレベルで調整するのが政治だとすれば、そこに県が何者であるのかを考えるポイントがあるかもしれません。

大きな自治体つくるだけでなく、住民に責任を

では、市町村はどうでしょうか。市町村は一番住民に近い地方公共団体だと言えますが、横浜市が住民に近いとは言えないでしょう。同様に、小さな市町村は今、あちこちで合併をやろうという声が上がっています。その際に、市町村は住民生活のどこからどこまでを責任を負うのかを明確にする必要があります。単に合併により大きくすればいいということではありません。合併は都市を築くという側面がありますが、それと同時に大きな自治を作るのという問題が生じます。これは非常に難しいのです。したがって、都市を作る時に、自治も同じサイズに合わせないで残すという手があります。

合併以前の議会を準自治議会のように名付けて残すやり方もあります。自治を残しながら、都市を大きくするという二重の構えを考えていかないといけないのでないのではないかと考えております。

上林 地方分権は自治体の権限が増え、自治

体の政策選択の幅が増すということになるわけですが、こうした事態に対して自治体はどのように変化すべきであるのか、特に基礎自治体の改革の方向性について伺いたいと思います。

分権後の基礎自治体の改革の方向性

辻山 これは、もう分権化の問題ではなくて、この自治権の基本的な課題ということになると 思います。

例えば、分権化が行われれば、政策の自由度が増し、地域の活性化が図られるという図式がありますが、これはデマでしょう。私は、北海道の人口1万5千人くらいの小さな農村に生まれましたが、その町役場に大幅に権限が与えられ、政策の自由度が増したとして、企業がくるかと言えば来ません。権限が委譲されることとそこが豊かになることはイコールではなくて、また、権限の集中を解消すれば東京の集中も必ず解消できるかという問にもノーと答えざるを得ません。

政策的サバイバルに必要な人材を

そこから先は、自治体の政策的なサバイバルということになるのですが、この生き残りゲームをやる時には、結局最後は体力勝負です。そうなりますと、圧倒的に小規模町村が不利なのは、体力がないということです。体力とは人材の問題です。人材を養成することを考えなければなりません。小さいところでは、給与水準も低く、やはり人は来ません。故郷回帰志向が増

えてきているということが指摘されていますが、
その人々を受け入れる条件もまだないので。
生産力人口も少なく、高齢化が無茶苦茶進む、
もはや死滅のシナリオに入っている自治体は沢
山あるのです。

神奈川県の市町村の場合は、こういった問題とはあまり関係がないと言えます。金も人材も揃っており、残されているのは、地方の政治の問題、議会と首長、その善し悪しに決定的に左右されるようになっているのだと思います。したがって、政治改革が重要、議会選挙も重要です。住民とうまく提携して新しい地方政治状況を創りしていくことがこれから仕事になっていくのではないかと思います。

(この稿は1994年5月18日の神奈川県自治研オープニング集会で行われた辻山講師の講演と討論を要約、編集したものです。文責はすべて編集者にあります。)

つじやまたかのぶ 1947年北海道生まれ
74年中央大学大学院法学研究課修士課程終了。地方自治総合研究所常任研究员 93年中央大学専任講師、94年同大学法学部教授
主な著書に「自治体の政府間関係」「福祉国家の政府間関係」「中央地方関係の新展開」「改正地方自治法の概要と問題点」「地方分権と自治体連合」など。

地方自治法の一部を改正する法律案（関係資料）

1. 広域連合制度に関する事項

広域連合の制度化を図るため、地方自治法第3編第3章「地方公共団体の組合」中に、次のような規定を設けるものとするほか、関係法律について、所用の規定の整備をおこなう。

第1 広域連合の設置

(1) 普通地方公共団体及び特別区は、その事務またはその執行機関の権限に属する事務で広域にわたり処理することが適當であると認めるものに関し、広域にわたる総合的な計画（以下「広域計画」と言う）を作成し、これらの事務の管理及び執行についてその実施のために必要な連絡調整を計り、並びにこれらの事務の一部を広域にわたり総合的かつ計画的に処理するために、その協議により規定を定め、都道府県の加入するものは自治大臣、他のものは、都道府県知事の許可を得て、広域連合を設けることができる。

(2) 自治大臣は、広域連合の設置の許可をしようとするときは、国の関係行政機関の長に協議しなければならない。

第2 広域連合に対する国等からの権限等の委任等

(1) 国または都道府県知事は、その権限または権限に属する事務のうち広域連合またはその執行機関の事務に関連するものを当該広域連合またはその執行機関に委任することができる。

(2) 都道府県の加入する広域連合は、国の行政機関の長に対し、その他の広域連合は都道府県知事等に対し、広域連合またはその執行機関の事務に密接に関連する権限または権限に属する事務の一部を委任するよう要請することができる。

第3 広域連合の規約

規約には、名称、構成団体、区域、処理する事務、広域計画の項目、事務所の位置、議会の組織及び議員の選挙の方法、執行機関の組織および選任の方法並びに経費の支弁の方法を定める。

第4 広域連合の組織、事務及び規約の変更

(1) 広域連合は、構成団体の数、処理する事務または規約を変更しようとするときは、都道府県の加入するものは自治大臣、他のものは都道府県知事の許可を受けなければならない。ただし、事務所の位置及び経費の支弁方法のみに係る規約の変更等については、自治大臣または都道府県知事への届出で足りる。

(2) 自治大臣は、広域連合の規約の変更の許可をしようとするときは、国の関係行政機関の長に協議しなければならない。

(3) 広域計画に定める事項に関する事務を総合的かつ計画的に処理するため必要があると認めるときは、広域連合は、構成団体に対し、規

約を変更するよう要請することができる。この要請があったときは、構成団体は、これを尊重して必要な措置を執らなければならない。

第5 広域連合の議会の議員の選挙

(1) 広域連合の議会の議員は、当該広域連合の選挙人が投票によりまたは構成団体の議会において選挙する。

(2) 広域連合の長は、当該広域連合の選挙人または構成団体の長が投票により選挙する。

第6 広域連合における直接請求

(1) 広域連合の条例の制定改廃の請求、事務監査の請求、議会の解散の請求または議会の議員または長等の解職の請求の制度については、普通地方公共団体と同様の制度を設けることとする。

(2) 広域連合の構成団体の議会の議員及び長の選挙権を有するもので、広域連合の区域内に住所を有するものは、その3分の1以上の者の連署を持って、広域連合の長に対し、広域連合の規約変更の要請の請求をすることができる。

この請求があったときは、広域連合の長は、構成団体に対し、規約を変更するよう要請を行い、構成団体は、これを尊重して必要な措置を執るようしなければならない。

第7 広域連合の広域計画

(1) 広域連合は、設置後、速やかに議会の議決を経て、広域計画を作成しなければならず、広域計画を作成するに当たっては、基本構想及び他の法定計画であって当該広域計画の項目に関する事項を定めるものとの調和が保たれるようにしなければならない。

(2) 広域連合及びその執行機関並びに構成団体及びその執行機関は、広域計画に基づいて、

その事務を処理するようしなければならない。

(3) 広域連合の長は、構成団体の事務の処理が、広域計画の実施に支障があり、または支障する恐れがあると認めるときは、議会の議決を経て、構成団体に対し、当該広域計画の実施に關し必要な措置を講すべきことを勧告することができる。

(4) 広域連合は、広域計画を作成または変更したときは、直ちに構成団体の長に送付すると共に、自治大臣または都道府県知事に提出しなければならず、自治大臣はその内容を国の関係機関の長に通知しなければならない。

第8 広域連合の協議会

(1) 広域連合は、広域計画に定める事項を一體的かつ円滑に推進するため、広域連合の条例で、必要な協議を行うための協議会を置くことができる。

(2) 協議会は、広域連合の長及び国の地方行政機関の長、都道府県知事、広域連合の区域内の公共的団体の代表者のうちから広域連合の長が任命する者をもって組織する。

第9 広域連合の分賦金

広域連合の経費の支弁の方法として、構成団体の分賦金に関して定める場合には、広域連合の事務処理に資するため、構成団体の人口、面積、地方税の収入額、財政力その他の客観的な指標に基づいて定めなければならず、当該分賦金については、構成団体は必要な予算上の措置をしなければならない。

第10 広域連合の解散

広域連合を解散しようとするときは、関係地方公共団体の協議により、都道府県の加入するものは自治大臣、その他のものは都道府県知事

の許可を受けなければならず、自治大臣は解散 関の長に協議しなければならない。

の許可をしようとするときは、国の関係行政機

《参考》

広域連合制度の概要

(平成5年4月19日 第23次地方制度調査会答申)

1 制度創設の趣旨

多様化した広域行政需要に適切かつ効率的に対応するとともに、国からの権限移譲の受け入れ体制を整備するため、広域連合制度を創設する。

2 広域連合制度の特徴

(1) 広域連合の設立

広域連合は広域行政需要に対応するため、都道府県または市町村（特別区含む）が設立する特別地方公共団体である。

(2) 広域連合の権能

広域連合は、現行の一部事務組合制度より自主性・主体性を発揮できるよう次の権能を有する。

ア 国等は、広域連合に対し直接に権限の移譲を行うことができる。

イ 広域連合は、所掌事務の変更について、構成団体に要請できる。

ウ 広域連合は、広域連合が策定する広域計画にしたがわない等設置の趣旨に反する行為を行なう構成団体に勧告することができる。

(3) 広域連合の組織

ア 広域連合が必要と認める場合には、国の機関等の代表は、広域連合の意思形成過程に参画することができる。ただし、国の機関の代表は、都道府県が加入しない広域連合に参画できない。

イ 広域連合の組織は、議会一執行機関型のほか評議会型をとることもでき、この場合マネージャー制の採用もできる。

(4) 広域連合の財政

広域連合が処理する事務に要する経費は、構成団体の負担金、広域連合が発行する地方債使用料、住民からの分担金その他をもって充て、構成団体の負担金を構成団体の税収入にリンクすることとした場合には、当該負担金について構成団体の基準財政需要額に算入する。

(5) 広域連合と住民

広域連合の議員等について直接公選を採用しない場合も住民に直接請求を求める。

一部事務組合と広域連合との主な相違点

| 区分 | 一部事務組合 | 広域連合 |
|--------------|---|--|
| 団体の性格 | ・ 特別地方公共団体 | ・ 同 左 |
| 構成団体 | ・ 都道府県、市町村及び特別区 ただし、複合的一部事務組合にあっては、市町村 | ・ 都道府県、市町村及び特別区 |
| 設置の目的等 | ・ 構成団体又はその執行機関の事務の一部の共同処理 | ・ 多様化した広域行政需要に適切かつ効率的に対応するとともに、国からの権限移譲の受け入れ体制を整備する。 |
| 国等からの事務権限の委任 | ―――――― | ・ 国又は都道府県は、広域連合に対し直接権限の移譲を行うことができる。 ・ 広域連合の長は、国又は都道府県に権限移譲するよう要請することができる。 |
| 構成団体との関係等 | ―――――― | ・ 構成団体に所掌事務の変更のための協議等を行うよう要請することができる。 ・ 広域計画を策定し、その実施について構成団体に対して勧告することができる ・ 国の機関、都道府県、地域の公共的団体等の代表は、広域連合の意思形成過程に参画できる。 |
| 設置の手続 | ・ 関係地方公共団体が、その議会の議決を経てする協議により規約を定め、自治大臣又は都道府県知事の許可を得て設ける。 | ・ 同 左 |

| | | |
|-----------|--|---|
| 住 民 | <ul style="list-style-type: none"> 法律に特段の規定はない。 | <ul style="list-style-type: none"> 規約で「広域連合の区域」を規定し、当該区域に住所を有する者を広域連合の住民とする。 |
| 直 接 請 求 | <ul style="list-style-type: none"> 法律に特段の規定はない。 | <ul style="list-style-type: none"> 普通地方公共団体に認められている直接請求と同様の制度を設けるほか、住民は、広域連合に対し所掌事務の変更等について構成団体に要請するよう求めることができる。 |
| 組 織 | <ul style="list-style-type: none"> 議会－管理者（執行機関） ただし、複合的・一部事務組合にあっては、管理者に代えて理事会を設けることができる。 | <ul style="list-style-type: none"> 議会－長（執行機関） |
| 議員等の選挙方法等 | <ul style="list-style-type: none"> 議会の議員及び管理者は、規約の定めるところにより、選挙され又は選任される。 | <ul style="list-style-type: none"> 議会の議員及び執行機関の選出については、間接選挙又は直接公選による。 |

中核市に関する事項

中核市の制度化を図るため、地方自治法第2編12章（「大都市に関する特例」）を「大都市及び中核市に関する特例」に改めた上で節分けし、「第2節 中核市に関する特例」として位置づけ、次のような規定を設けるものとする。

第1 中核市の権能

(1) 中核市は、指定都市が処理することができる事務のうち、都道府県が都道府県の区域にわたり一体的に処理することが効率的な事務その他の中核市において処理することが適当でない事務以外の事務で政令で定めるものを、政令で定めるところにより処理することが出来る。

(2) 中核市がその事務を処理するに当たって、都道府県知事の指示その他の命令を受けるものとされている事項で政令で定めるものについては、政令で定めるところにより、これらの指示その他の命令に関する法令の規定を適用しないものとする。

(注)事務配分の特例規定については、一括整備法により関係法律の改正を併せて行う。

第2 中核市の要件

中核市となるべき市が備えなければならない要件は、次の通りとする。

- (1) 人口30万以上を有すること。
- (2) 面積100平方キロメートル以上を有す

ること。

(3) 当該市の人口が50万未満の場合にあっては当該市を含む周辺の地域に置ける経済社会生活圏の中核としての機能を有する都市として政令で定める基準を満たすこと。

(注)具体的には昼夜間人口比率が100を越えることを要件とする。

第3 中核市の指定に係る手続き

- (1) 中核市は、政令で指定する。
- (2) 自治大臣は、中核市の指定に係る政令の立案をしようとするときは、関係市からの申し出に基づき、これを行うものとする。
- (3) (2)の申し出をしようとするときは、関係

市は、あらかじめ当該市の議会の議決を経て、都道府県の同意を得なければならない。

(4)(3)の同意については、当該都道府県の議会の議決を経なければならない。

第4 政令への委任

法律等に定めるもののほか、中核市の指定があった場合において必要な事項について、政令で定める。

第5 指定都市の指定があった場合の取扱

中核市に指定された市について、指定都市の指定があった場合は、当該市に係る中核市の指定は、その効力を失うものとする。

《参考》

中核市の処理する主な事務

(1) 民生行政に関する事務

- 身体障害者手帳の交付（身体障害者福祉法）
- 母子相談員の設置 ○母子・寡婦福祉資金の貸付（母子及び寡婦福祉法）
- 養護老人ホームの設置認可・監督（老人福祉法）

○土地区画整理組合の設立の認可（土地区画整理法）

○宅地造成の規制区域内における宅地造成工事の許可（宅地造成等規制法）
○屋外広告物の条例による設置制限（屋内広告物法）

(2) 保健衛生行政に関する事務

- 飲食店営業等の施設に係る基準に設定
- 飲食店営業の許可（食品衛生法）
- 墓地、納骨堂または火葬場の経営等の許可（墓地、埋葬等に関する法律）

(4) 環境保全行政に関する事務

○大気汚染の防止に関する事務（大気汚染防止法）

(注) 中核市は保健所を設置し、保健所設置市の長等に移譲されている事務を処理する。

○一般廃棄物処理施設の許可・立入検査（廃棄物の処理及び清掃に関する法律）

○と畜場の設置の認可（と畜場法）

(3) 都市計画等に関する事務

- 市街化区域または市街化調整区域内の開発行為の許可（都市計画法）

政令指定都市・中核市・市町村の比較

| | 要 件 | 事務の特例（主なもの） |
|--------------|--|--|
| 政令指定都市 | <p>人口50万以上で政令で定める市 (法252条の19第1項)</p> <p>人口その他都市としての規模、行政能力等において既存の指定都市と同等の実態を有するとみられる都市が指定されている</p> <p>大阪市、名古屋市、京都市、横浜市 神戸市、北九州市、札幌市、川崎市 福岡市、広島市、仙台市、千葉市</p> | <p>(1) 民生行政に関する事務</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/>児童相談所の設置 <input type="radio"/>身体障害者手帳の交付 <input type="radio"/>母子相談員の設置 <input type="radio"/>母子・寡婦福祉資金の貸付け <input type="radio"/>養護老人ホームの設置認可・監督 <p>(2) 保健衛生行政に関する事務</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/>飲食店営業等の施設に係る基準の設定 <input type="radio"/>飲食店営業の許可 <p>(3) 都市計画等に関する事務</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/>市街化区域又は市街化調整区域内の開発行為の許可 <input type="radio"/>宅地造成の規制区域内における宅地造成工事の許可 <input type="radio"/>土地区画整理組合の設立の認可 <input type="radio"/>屋外広告物の条例による設置制限 <input type="radio"/>首都圏の既成市街地における工業等制限区域内の制限施設の新設の許可 <p>(4) 土木行政に関する事務</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/>市内の指定区間外の国道の管理 <input type="radio"/>市内の県道の管理 <p>(5) 文教行政に関する事務</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/>県費負担教職員の任免、給与の決定、研修 <p>(6) 環境保全行政に関する事務</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/>大気汚染の防止に関する事務 |
| 中核市 (未定義) | <p>① 人口(30万以上) ② 面積(100km²以上) ③ 人口50万未満の市の場合にあっては、当該地域における中核性(昼夜間人口比率100超を予定)</p> <p>岡山市、鹿児島市など27市が対象となり得る</p> | <p>(1) 民生行政に関する事務</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/>身体障害者手帳の交付 <input type="radio"/>母子相談員の設置 <input type="radio"/>母子・寡婦福祉資金の貸付け <input type="radio"/>養護老人ホームの設置認可・監督 <p>(2) 保健衛生行政に関する事務</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/>飲食店営業等の施設に係る基準の設定 <input type="radio"/>飲食店営業の許可 <p>(3) 都市計画等に関する事務</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/>市街化区域又は市街化調整区域内の開発行為の許可 <input type="radio"/>宅地造成の規制区域内における宅地造成工事の許可 <input type="radio"/>土地区画整理組合の設立の認可 <input type="radio"/>屋外広告物の条例による設置制限 <p>(4) 環境保全行政に関する事務</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/>大気汚染の防止に関する事務 |
| その他の市 | <p>① 人口(5万以上) ② 中心市街地を形成する区域内の戸数が、全戸数の6割以上 ③ 商工業など都市的業態に従事する者と同一世帯に属する者が全人口の6割以上 ④ 当該都道府県の条例で定める都市的施設などの都市としての要件 (法8条1項)</p> | ―― |
| 町 | 当該都道府県の条例で定める町としての要件 (法8条2項) | ―― |

最近のヨーロッパ政治・経済・社会

成蹊大学文学部教授

仲井 炎

1968年に、留学ということでドイツに参りまして、ポンを中心に住んでいました。帰つてきたのが、昨年1993年4月で、成蹊大学文学部文化学科というところにはいりました。

文化学科というのはなにをやっているのかといいましたら、なにをやってもいうというので

焦点が定まらないのですが、「帰国子女」同様で帰ってきたものですから、1年間オリエンテーション、2年目からリハビリテーション、3年目にテイク・オフというぐらいの計画をしていまして、今年度からリハビリテーションにはいったところです。

I ポスト冷戦のヨーロッパの秩序・フレームワーク

私がドイツへ出発した68年というのは、非常に左翼が強い時代でした。西ヨーロッパでは学生運動が盛んで、西ドイツ、フランス、スカンジナビア、イタリアを含めて、反体制の若い人、主に学生、インテリが、既存の社会秩序に反抗しまして大きなデモンストレーションが展開されました。ドイツではドチュケという人が英雄になりましたし、フランスではコン・ベネディットというドイツで生まれたユダヤ人でフランスに亡命した人が活躍しました。現在またドイツに戻ってきています。そういうことが契機になりました、やがて西ドイツでは社民政権

ができました。もう少し遅れてフランスでも社会党政権ができます。その発端になった時代でした。

そして、帰国した93年といいますと、世の中はがらりと変りまして、今度は右の勢力が強くなりました。ドイツでもフランスでも外国人に対するゲバルト、いろいろな暴力行為があり、「外国人はかえれ、移民・難民は受け入れるべきではない」と、全体的に社会のトーンが変わってきました。

私はちょうどそのあいだの25年間を、おもにドイツで過ごしまして、ヨーロッパの動きを

日本に伝え、あるいは日本から離れて、かなたから祖国をながめるという状況でした。

この間に10年ほど前から神奈川県の専門委員をやり、長洲知事の手足としてヨーロッパの流れや変化を、ロシアからスペインまでをフォローして報告し、また研究プロジェクトをつくってヨーロッパの動きを研究し、神奈川県と友好・姉妹関係にあるドイツの州との外交を、国のレベルでなしに州・県のレベルの外交を手伝ってきました。そんなわけで現在は川崎市に住む、神奈川県民になりました。

ゴルバチョフ改革のルーツ

西ヨーロッパにおきまして、右翼的な潮流が出てきているといいましたが、これは冷戦後の現象の一つだと思います。今日のヨーロッパというのは5年ぐらい前に比べますと、まったくといっていいほどの大きな変化をきたしています。なにをしてヨーロッパを大きく変えさせたのか。

ヨーロッパの変化のインパクトは、もちろん東欧革命といわれるものです。89年の夏を境にして、東ドイツ政権が崩れ、その後チェコスロバキアの共産党政権が、最後にはルーマニア政権が崩れます。翌年にはアルバニア、ブルガリアが変化し、ドミノ的に東の世界が変化をして行くわけです。その変化をもたらしたルーツというと、やはり1985年のゴルバチョフの登場を考えなければならないと思います。ゴルバチョフ以前にももう少し小さいルーツがあるわけで、80年のポーランド連帯の運動、これは現在大統領のワレサ氏を生みだしました。そして、ハンガリーにおける徐々なる経済改革

があり、そういうものがペレストロイカというゴルバチョフの政策に集約され、それが東欧革命を誘導していくことになります。

85年というと東ではゴルバチョフがソ連共産党の書記長になった年です。改革は本格的には86年からはじまりますが、85年は西ヨーロッパにとっても歴史的に重要な年で、EC統合のための白書が発表されました。いわゆる「EC92」を目標とした白書が発表され、それに向けての本格的な動きが86年からはじまります。東における変化のインパクトも西におけるそれも、いずれも1985年に出発するわけです。東西のヨーロッパの改革のインパクトが違った形ではあっても、一つは政治改革であり、一つは経済統合ですが、同時に発していったということは興味のあることだと思います。

東欧革命はなんであったのか

それでは東欧革命とはなんであったのか。一言で申しますと解放運動です。解放といったときにもいろいろ意味があります。ソ連に支配されていた東欧諸国、あるいはソ連内におけるロシア以外の共和国を含めていいと思いますが、一つには民族解放・民族独立です。それとリンクして共産黨の支配とソ連の支配、東欧の諸国にはこのダブル支配があったのですが、この二つの支配からの解放を求める、イデオロギーあるいは政治的支配形態から解放を求める動きでした。民族的なサイドから見てもコミュニズムからの解放というサイドから見ても、この二つの動きは相互に関連をもってきますが、いずれにしても解放運動であったことは間違いないと思います。

東欧の解放からコミニズムの崩壊へ

民族解放、コミニズムからの解放ということをふまえて、三つの段階を考えてみます。

第1の段階は東欧共同体の崩壊、これは東欧諸国がソ連の支配からはなれていく民族的な運動です。第2段階はそれによってソ連邦事態が解体していく。ゴルバチョフの目的は東欧の解体であったわけですが、ゴルバチョフはソ連邦

が解体する、その余波でコミニズムが崩壊するということまではタイムテーブルに入れていなかったのです。

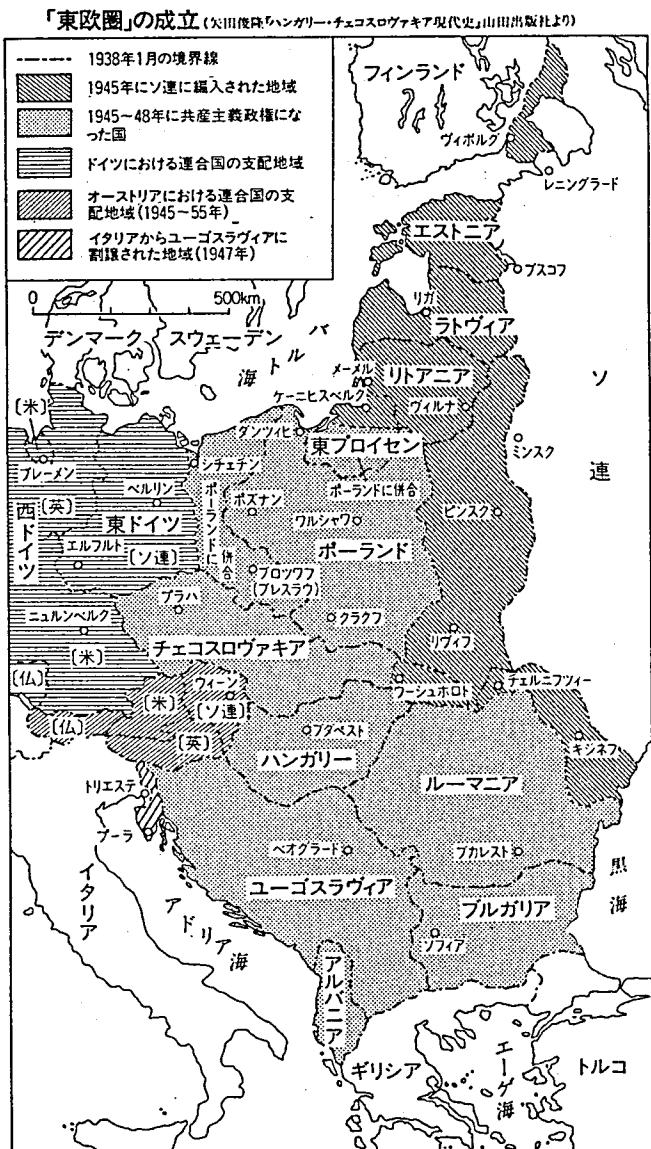
こうして解放運動はゴルバチョフの目的を離れて一人歩きしていき、そして15の共和国が成立していくわけです。ある意味では、第1段階の東欧共同体の解体と第2段階におけるソ連邦の解体は同じ線上にあったと言ってもいいのではないかと思います。ポーランド人とかハンガリー人たちがソ連から離れようとする動きと、

ソ連内部におけるバルト三国などがソ連から離れようという動きは同一線上であった、これが第2段階です。

第3段階においてはロシア 자체が解体の動きを示しています。あるいは他の共和国のなかでも民族紛争が起きて独立への動きとなっています。こういった三つの段階を経た解体、解放運動が展開されているところで、現在は第3段階にあり、この段階は非常に長いプロセスになるのではないかと思います。

民族運動の側面

そこでもう一つ、東欧革命というのは民族的に、あるいは地域的に考えていくとスラブ民族とゲルマン民族を包括する運動だといえます。アングロサクソンは影響力はない、ラテン・ヨーロッパ、スカンディナビアも影響力はありません。スラブとゲルマンがその担い手、主人公になっています。その場合にスラブとゲルマンの動きは対象的で、スラブは遠心的であり、逆にゲルマンの動きは求心的になります。こ



れが民族的グループに分けていった場合の東欧革命の性格になると思います。

東欧共同体のなかは、スラブ民族だけでなく、ハンガリーのマジャールですかラテン系のルーマニア、ポーランド、チェコ、スロバキアも含めて、圧倒的にスラブの人々です。

ソ連から離れていくという遠心的な動きが東欧革命を引出し、同時に東欧革命自身がゲルマン社会の求心力を醸し出してくるといえます。

具体的には、西ドイツと東ドイツが戦後、分離国家として存在して、ある種の遠心力が働いて、東ドイツは東の共同体の一員であり、西ドイツは西の共同体の一員になるということでゲルマン民族の分裂が起こるわけですが、東欧革命が契機に求心、統一という方向になっていきます。

求心力を強めるゲルマン

もう一つ、オーストリアは従来中立国であることを強いられてきましたが、東欧革命によって共産主義が崩壊しやがてはソ連邦が崩壊をしていき、東西の対立がなくなって冷戦構造が崩壊します。その中で、中立の意味がなくなってくるのです。ヨーロッパには中立国が4ヵ国、オーストリア、スイス、スウェーデンとルクセンブルグですが、それぞれ中立のパターンが違いますが、いずれにしても東西の対決というフレーム・ワークのなかでは中立国はEC統合に参加するわけにいきませんでした。それができるようになったのが大きな特徴です。オーストリアがEC統合の枠に入っていきます。

もともとオーストリアと西ドイツの間には通貨上のリンクageがあります。そこで新たにゲルマン社会が一つの求心的な動きを示す、これが東欧革命の一つの性格となったと思います。

そして東欧革命の結果なにが起こったかといいますと、 Communism が崩壊して東欧諸国が独立する、これは同時に東欧共同体の解体ということですが、その結果、冷戦が終結する、いわゆるヤルタ体制の終焉です。その余波でドイツが統一することができます。さらに、その余波の中でソ連邦が崩壊しますし、ユーゴ、チェコスロバキアも解体します。

従来、東欧諸国には三つの連邦共和国がありました。その連邦共和国は多民族国家です。すなわちソ連邦、ユーゴスラビア連邦、チェコスロバキア連邦、この三つが全部解体します。その結果として、米ソのスーパーパワーの構造が崩れて、ソ連がスーパーパワーの戦列から降りて、アメリカの一極体制が現在です。

冷戦崩壊後の秩序の模索がはじまっている

そこで模索されはじめたのが、冷戦構造が終結した後の、ポスト冷戦の秩序、ヨーロッパの秩序です。現在のところ、はっきりした秩序は形成されていません。

考えてみると、冷戦時代の秩序は単純明快でした。南北の問題を除外して東西問題だけの軸で考えてみると、ソ連があって、ソ連を中心とした東の共同体、アメリカがあってアメリカを中心とした軍事的な共同体としてNATOがって、もう一つECを中心とした西ヨーロッパの経済あるいは政治の共同体という、二つのまったく違う体制が大きな軍事力をもってにらみあう。そこに一つの力のバランスが存在していたわけです。双方が核兵器をもっていたことが戦争を起こさせなくしていく、核の脅威が抑止力になり東西の均衡を保ったのです。そういう中では、本当の意味での平和はないのですが、戦争が起きなかったという意味での平和が戦後

ずっと維持されてきました。そういうバランスの合った体制がなくなり、冷戦後はアンバランスの世界になります。

アンバランスのなかで続発する紛争

バランスの崩れたなかで、現在いろいろな紛争や戦争が起きています。具体的には現在みられるユーゴスラビアにおける戦争があり、コーカサス地方ではアゼルバイジャンとアルメニアが戦争状態にあります。またグルジアでの内戦があります。あるいは中央アジアでもいろいろな紛争があるなど、バランスが乱れた中で問題が出てきています。

従来、冷戦時代には、抑止の、制御のメカニズムは二通りありました。東の体制と西の体制がぶつかるのを抑えるといった制御のメカニズムと、それぞれの体制内における反乱を抑える

というメカニズムがあったわけです。とくに東の世界においては、ソ連の力がソ連圏における民族問題が発生するのを防いでいましたが、こうした縦軸の抑制、抑止メカニズムと横軸の抑止メカニズムがなくなりました。横軸がなくなつたということは東西間における戦争がなくなつたということですが、縦軸がなくなったということはそれぞれの地域における、とくに東の地域における紛争、戦争を引き起こすことになります。同時に西の世界では従来の団結の力がなくなり、東の、共産主義の脅威があるからまとまっていた西の世界の団結が弛んでくるという状況もあります。

現在は東欧革命が起きて5年目になるわけですが、いずれにしても冷戦後の秩序は完結されていません。不安定なままにおける過渡期の状態にあります。これが「ポスト冷戦のフレームワーク」というものです。

II 4つのポスト冷戦現象

1、統一ドイツの問題点

冷戦構造が崩れてコミュニケーションが崩壊したというプロセスがなければ、ドイツは統一することはできなかったのですが、現在ドイツが抱えている問題は冷戦後の現象の典型と思います。

つい先頃、3週間ほど東ドイツなどをまわる機会がありました。私はずっと西ドイツに住んでいたのですが、東ドイツを回るという機会はありませんでした。それは10数年にわたって、

私自身が東ドイツに入ることを禁止されていたからです。その理由は79年にさかのぼります。その年は東ドイツの30周年建国記念の年でしたが、東ドイツを2週間ほどまわりました。そこででの体験を含めて、その後、東ドイツのことをたくさん書きました。朝日ジャーナルに36回にわたって「東ドイツの素顔」という連載をしました。それをまとめて朝日新聞社から「もうひとつのドイツ」という本を、82年に出版したわけですが、これが東ドイツ大使館の目に触れまして、これが犯罪ということでそれ以降、東ドイツに入ることを禁じらてしましました。ようやく入ることができたのは、壁が崩壊した

後です。東ドイツにおける情報は集めていたのですが、実際に見たり、人々と話をする機会はありませんでした。おそらく日本人で東ドイツに入ることを禁じられた人間は私だけだと思います。

私が東ドイツのことを書いたころは、まだ東ドイツのイメージは良くて、なんとなく東欧の中では経済的にもいいし、優等生だというのが評価でした。日経連、経団連の人々も、昔のプロイセン・ノスタルジーで、割合に東ドイツに対して好意的で、ホーネッカー氏が来日して、たしか、日本大学で名誉博士の称号を受けたりしました。そういう時代に、私は東ドイツ批判をやったわけで、東ドイツ政権がこたえたわけです。日本の皆さんのが東ドイツはいいといっているなかで、突如、悪口を書く人間が現れたということで、マークされ入国することを禁じられたわけです。

当時、私は日本の左翼系の学者の非難をうけました。いまは、東ドイツ政権が崩れてしまいましたら、そういう方々が一齊に東ドイツのことを書きはじめました。当時私が書いたことよりもっと厳しい書き方をしています。

失業率35～40%の東ドイツ地域

現在、東ドイツ地域の状況は非常に悪いわけで、経済的に非常によろしくありません。失業率が17%ぐらいです。西ドイツ地域の場合は、7.5から8%ですが、東ドイツ地域は、実際には35～40%、地域的には50%という失業があります。これは統計には出てきません。なぜかというと、出てくるのは職安に届けた人だけの数字です。現実には会社にいっても工場にいっても仕事がない。短時間労働者とか国が

いろいろの失業対策事業をやっていて、道路工事など特別に雇うというところに多くの人々がいます。あるいは55才ぐらいで年金生活者にさせられてしまうとか、新しい技術を得るためにいろいろな職業教育があってそういう講座に参加している人がいます。こういう人を全部入れますと40%近くになるという、大変なことになっています。

崩壊した東地域の工業力

とくにドイツの場合は、昨年はマイナス成長で、3つの経済的な困難に遭遇しました。一つは、全体的な世界的な不況ということ、第2は、統一したことで東ドイツ地域の需要が非常に高まり、自動車とかステレオとかを一齊に買いまして西の経済が大変なブームになりましたが、東の人が欲しいものを全部買って一巡をして需要が頭打ちになってしまい、統一景気に対する統一不景気という現象が起こったことです。第3番目は、東ドイツ地域自体の工業が壊滅状態ということです。私がまいりました、ゴータというところ、マルクスの「ゴータ綱領」で有名なところですが、その地域における金属労働者の状況をみると、ゴータ郡に1万2千人ぐらいの雇用があったのですが、現在は1千人ぐらいだというのです。工業が非常に競争力がないということで壊滅てしまい、そのかわりに出てきているのが商業とかサービス業です。それらは工業ほど雇用を吸収できません。

多くの人々が、昔の東ドイツに対するノスタルジーを語っています。現実に昔と今とどちらが良いかというと今がいいということになるのですが、とくに失業者の人々が言うのは、「現在は自由がある、どこへも自由に行けるし、も

のは自由に言える。しかし昔の方が安全があつたし、生活保障があり、失業がなかった。社会保護的なものがあった」ということです。したがって現在の状況は「自由は得たけれども安全がなくなった」という言い方をしています。

事実、統一後に分ってきたことは、西と東における大きな格差です。賃金は大体 100 対 75 ぐらいになってきていると思いますが、生産性は東は西の 3 分の 1 で、競争力は全くありません。工業能力がほぼ解体をされていて、ますます格差が広がり、経済格差が同時に生活水準の格差になってきています。環境における格差もあり、インフラストラクチャーの格差もたいへん大きいわけです。

解消できない西と東の格差

わたしは、統一後の東ドイツ地域の状況を見て申上げてきたのは、一時的かも知れませんが、ドイツにおけるイタリア化現象が見られるのではないかということです。ドイツ人に怒られたことがあります、ご存知のように、イタリアの場合には南北の格差が大変に大きいのです。工業水準や生活水準の高い北と、低い南部の間には隠然とした格差があります。それに似た格差が、一時的と言っても 10 年ぐらいは続くのだと思います。

豊かな西ドイツ地域と貧しい東ドイツ地域の間に南北問題が、昔の東西問題はイデオロギー体制の違いを中心としますが、今日の東西問題は、貧富の「南北問題」に相当するわけで、一時的にではあってもドイツにおけるイタリア化、南北問題の発生が出てきています。おそらく、東西地域の平順化は次の世紀を待たなければならぬ長期のプロセスになると思います。

まだ人々の心にのこる壁

ドイツは「統一」されたわけですが、私は、「ドイツはまだ統一されていない」という意見をもっています。統一されたのは、ドイツにあつた二つの国家であって、法的には一つになって統一されました。東ドイツ人と西ドイツ人の間に横たわる壁というのは、まだ取り除かれていません。この壁があるかぎり本当の意味でのドイツ国民の統一は達成されていないのです。それはもう少し先というのがわたしの印象です。

西のドイツ人と東のドイツ人の間に、まず 40 年間の別離、全く違った体制に住んできたということで、一緒になったからといってもにわかには一つのアイデンティティは発生していません。東の人々は西に対してコンプレックスをもっています。豊かな西ドイツ人は東に優勢感をもっています。劣等感と優勢感の間の、一つの心理の壁は非常に大きいわけです。

最近の世論調査を見ても、西の人の 75% ぐらいは、東のドイツ人は 2 級のドイツ人と言っているのです。こういう意識の差があるかぎり、本当の意味でのドイツ統一は完成していない。いずれにしても、人々の本当の統一にはまだ時間がかかるのではないかと思います。

2. 政治不信の構造と変化

冷戦の終結以前にも、政治不信というのはずいぶんありました。これは、ある意味での戦後の民主主義が議会制民主主義として定着して、それが疲弊していく、政治家の汚職とか国民の期待を裏切るような政治家の行動が表面化する

ことによって、国民の政治不信をかり立てているのだと思います。

とくに冷戦終結後に著しく現れているのが、イタリアとドイツと日本で、いずれも第2次大戦中はファシズムの国家です。ファシズムが崩壊して、戦後に新しく民主主義を強制されて出発した国々における政治不信がとくに顕著ということです。

なぜか、というテーマが非常に大事です。ある意味では議会制民主主義の疲弊にともなう民主主義の警告、という状況が出ています。どんなところに出ていているのでしょうか。選挙のたびに棄権者がふえています。それと同時に既成政党以外の、アウトサイダーの政治グループが伸びています。

政治不信の形態としては二つあります。一つは投票に行かないという消極的な抵抗があります。もう一つは、投票には行くけれど既成政党には投票しないという積極的な政治不信があります。その結果としてなにが出てきたか。新しい政治、新党というものがでてきています。

日本でも、そういう現象が起きたわけです。これも冷戦後の新しい現象だと思いますが、自民党の一党支配というのは、冷戦構造が崩壊しなければもう少し長く続いていたのではないかでしょうか。イタリアもそうとして、冷戦中はどうも既成の政治権力、政治体制に手を触れにくいことがあります。

これは共産主義から既成の体制を守るという大義があり、ある種の悪は「必要悪」として認められてきました。そういうことが必要でなくなったのが冷戦後の今日です。一気に脅みを出してしまえ、脅みを出しても外からの脅威はないということが、政治体制の変化に連動しているといえると思います。

既成政党への不信と右派勢力台頭のドイツ

日本では、日本新党ができ、新生党ができました。ここには一つの魔法があります。自民党ではあったといっても、「新」という名前がつくことで、ある種のフレッシュな感覚を醸し出します。その意味では、イタリアと日本では同じような現象が起きています。

ドイツの場合にはどうでしょうか。イタリアほど、日本ほどの政治不信はありません。イタリアほどの汚職とか政治家に対する不信は、ドイツでは比較論としては小さいと思います。日本ほどでもありません。しかし、ドイツでも政治不信は高まってきた。92年のドイツ語協会が選んだキーワードは、政治不信でした。直訳すると政治倦怠、倦怠期の倦怠です。

緑の党は回復できるか

そういう状況の中で、新しい政治勢力、「緑の党」が新しい政治勢力かというと問題点がありますが、大きな枠においては新しい勢力だと私は思っています。緑の党が社会民主党の票をとって、主に左のフィールドで伸びてきています。これが前回の総選挙で、西ドイツ地域においては5%をわりますが、現在また伸びています。今年の10月に予定される総選挙でも伸びることが予想され、緑の党の再生過程にあるといえます。

もう一つは右の方で、これも80年政党ですが共和党があります。極右ですが、ドイツ統一のプロセスの中では落ちるのですが、その後の動き、難民や外国人に対する反感、住宅問題が大きくなっている、あるいは失業が増大してきた中で、極右の勢力が伸びています。ドイ

ツ民族同盟という古い政党で国家民主党がありますが、共和党という新しい極右が、議会をめざす政治勢力として伸びてきています。これ以外にネオ・ナチがありますが、議会勢力として努力をしていません。

その他に、市民たちが地域ごとにつくりはじめたグループがあります。中産階級の、どちらかというと保守的な層がいろいろなグループをつくって、州レベルあるいは市町村レベルで議席をとりだしています。いずれも既成政党に対する不信が新しい勢力を盛り立てているといえます。

こう考えてみると、イタリア、日本、ドイツで既成政党の停滞あるいは没落と、新しい勢力の交流という動きが共通の現象として出てきていると指摘できます。

イタリアの政界再編と政治改革

この3国の中で一番おもしろいのがイタリアです。私もイタリアに興味を持ちまして足を運びました。イタリアは戦後、1948年に共和国になります。そこでキリスト教民主党のデガスペリー内閣ができます。ドイツですとアデナウアーにあたりますが、いずれもキリスト教政党が固定していくわけです。当時、社共は連合をやりますが、63年にはじめて社会党が入閣します。ネンニの時代です。そこで中道左派政権ができるわけです。社共の路線から、63年に社会党は中道へ踏出したわけです。

これを日本と比較しますと、自民党と社会党的55年体制で、イタリアの場合では63年体制と言えるかと思います。その63年に、以来30年の間、キリスト教民主党と社会党を中心になった政治体制ができ上ります。

これを第1段階としますと、73年、ちょうど

10年後にキリスト教民主党と社会党の連合が組み直されます。この間、連合がガタガタしてうまくいかないことがありました。それがもう一度構築されて、つい先頃まで続きました。これが73年体制、第2段階です。

共産党の歴史的妥協

73年は重要な年です。ベルリングル共産党書記長が「歴史的妥協」をいいます。社共の統一戦線が崩れた後で、共産党はホコ先をキリスト教民主党に向けて、キリスト教民主党との妥協のなかで大連立構想を考えるわけです。そして、76年の選挙では共産党が大きく伸びて、34.4%を獲得します。これが戦後において共産党が一番大きな票をとった時です。この時にキリスト教民主党が38.7%、第1党と第2党の差がわずかに4.3%に肉薄をするという時代でした。

イタリア共産党の変化というのは大変ラディカルです。次のような段階的な変化の状況をデッサンができると思います。50年代は構造改革路線をとりました。60年代に至りまして模索、オリエンテーションの時代に入り、70年代に入ってはっきりと「歴史的妥協」という、社共から共産党とキリスト教民主党といった政治パターンを描きます。しかし結局失敗しました。80年代に入ってまた変化しますが、それが共産党の市民化です。

汚職・利権にまみれた中道左派政権

76年の選挙についていいましたが、この76年は別な意味で重要な年です。社会党ではマルチーノからクラクシに書記長がかわります。共産党もそうですが、社会党でも党首にあたる

人を書記長といいます。ですからクラクシ書記長というのは党首ということで、92年までクラクシ時代をつくります。こうした中で80年代はキリスト教民主党と社会党の蜜月時代です。さらに小さい政党が二三加わった4党、5党連立政権ができました。83年にはクラクシが書記長に、86年に第2次クラクシ内閣ができます。

この蜜月政権の中で、イタリアの汚職体制ができます。もともと汚職利権体質は、キリスト教民主党がつくりあげたものですが、そういう体制の中に社会党が浸かっていく、ある意味での共存共益の体制ができるわけです。それがどういう体制になって行くのでしょうか。

イタリアは公共部門の力が強く、国民総生産の半分がパブリックな生産といわれます。政党が、政党の幹部を公社公団や事業団へ派遣していきます。そこから出てくる利益を政党に還元するという体制です。とくにキリスト教民主党です。社会党もそうです。北部より南部の方が地盤です。国家の財政は北部の方が工業地帯ですから税金がたくさん取れます。北部から取った金を南部にまわす。南部に事業団とかができ、そこに流れた金の一部を政党にまわすというものです。

冷戦体制がつくった汚職・利権構造

そこで、マフィアと同じ縄張り体制がつくられます。ギジ（産業復興公社）はキリスト教民主党の縄張りで、そこからのリベートはキリスト教民主党へ、エニは社会党の縄張りで、そこからは社会党へ資金が入ってきます。例えば外務省の開発援助もそうなのですが、そういう体制は92年ごろまで改革される気運はなかったのです。

冷戦体制のなかで、アメリカの至上命令は共产党を政権につかせてはいけないというものでした。汚職、利権体制も温存しなくてはいけない。西側のデモクラシイを守るために、汚職利権体制は必要悪だという考え方がありました。ところが冷戦が終結して、この汚職・利権体制を温存する必要がなくなりました。それと平行して汚職・利権政治体制に対する国民の怒りが爆発して、政治体制、政党体制の変化がラディカルにすすめられたわけです。そして既成政党が陥没して、新しく出てきた勢力、レーガノル（北部同盟）や、オルランドというシチリア島パレルモ市長の率いる反マフィアのラーテ（網の意味）、ネオ・ファシズムのイタリア社会運動、そして、ベルルスコーニのフォルツアができました。

社民の道を選んだ共产党

左派の方では共产党が基本的に変化しまして、旧共产党が「左翼民主党」となりました。冷戦後、西側の共产党がどこも陽の目を見ない中で、イタリア共产党だけは非常にはやい転換をしました。その政策をみれば社民の左派です。左翼民主党は、今や社会主義インターの一員です。

こういうことを考えますと大変おもしろいのは、社会党はこの前の選挙で2%ぐらいの得票でほぼ壊滅してしまうわけですが、社会党の壊滅の後で、社民化した共产党が社会主義インターに加盟して、社会民主主義の伝統がイタリアにのこるという皮肉な状態になるわけです。そういう意味でも、左翼民主党は、新党と考えていいと思います。現在、イタリア政界に陣取っているのは、新党あるいは準新党といわれる勢力ではないかという気がします。

昨年の春と、11、12月には地方選挙があ

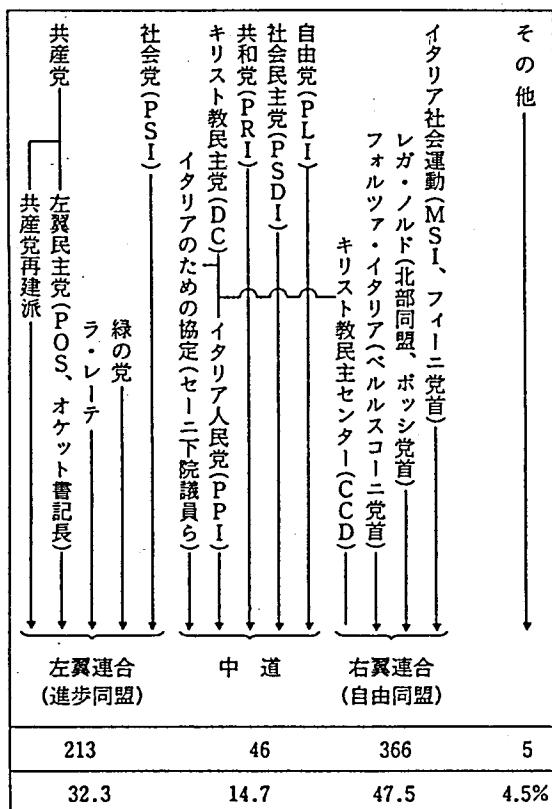
イタリアの連合内閣の歴史

| 成立時 | 首相 | 連合政党 |
|--------------|---------------|---------------------------------|
| 1970. 2. 8. | ルモール内閣 | キリスト教民主党（単独） 総辞職 |
| 3.27. | ルモール内閣 | 中道左派連合（キ民党・社会党・共和党・統一社会党）成立 |
| 6. 6. | | 総辞職 |
| 8. 8. | コロンボ内閣 | 中道左派連合 成立 |
| 1972. 1. | | 共和党閣僚ひきあげ 総辞職 |
| <4月総選挙> | | |
| 6.24. | アンドレオッティ内閣 | 中道右派連合（キ民党・社会民主党・自由党）成立 6.27総辞職 |
| 1973. 7. 8. | 第4次ルモール内閣 | 中道左派連合（キ民党・社会党・社会民主党・共和党）成立 |
| 1974. 3. | | 共和党と社会党の閣内対立 総辞職 |
| 3.14. | 第5次ルモール内閣 | 中道左派三党連合（キ民党・社会党・社会民主党）成立 |
| 10. | | 社会党と社会民主党の閣内対立 総辞職 |
| 11. | モロ内閣 | キ民党、共和党連立、社会党・社会民主党閣外協力 成立 |
| 1976. 1. | | モロ内閣から社会党離脱 総辞職 |
| 2.12. | 第5次モロ内閣 | キ民党単独 成立 4.30総辞職 |
| <6月総選挙> | | |
| 7.30. | アンドレオッティ内閣 | キ民党成立・党小数単独内閣 |
| 1978. 1. | | 総辞職 |
| 1978. 3. | 第4次アンドレオッティ内閣 | キ民党・社会党・共産党と政策協定 成立 |
| 1979. 1. | | 共産党がアンドレオッティ内閣信任を撤回 総辞職 |
| 3. | 第5次アンドレオッティ内閣 | 新任得られず 総辞職 |
| <6月総選挙> | | |
| 8. 4. | フランチェスコ・コシガ内閣 | 単独 成立 |
| 1980. 3. | | 総辞職 |
| 3. | 第2次コシガ内閣 | 成立 同年9.総辞職 |
| 10. | フォルラーニ内閣 | 中道左派連合 成立 |
| 1981. 6. | | 総辞職 |
| | スパドリーニ内閣 | （共和党・中道5党連合） 成立 |
| 1982. 11. | | 総辞職 |
| 12. | ファンファーニ内閣 | 中道左派連合（共和党を除く） 成立 |
| 1983.<6月総選挙> | | |
| 8. | クラクシ内閣 | 成立 |

りまして、この段階で既成政党はほぼ壊滅的な打撃をうけます。そしてショックだったのは「社会運動」が第3勢力として進出をしてきました。ローマでは第1投票で28%を得票しました。この党首はフィニーという人です。第2投票の決選では47%をとりました。ナポリではムッソリーニの孫娘が第1投票で29%を獲得し、第2投票では40%台への伸びがみられます。

イタリアと日本は、汚職利権体制など現象的には似ているわけですが、選挙制度の改正でも大変似ています。イタリアの新しい選挙制度は小選挙区制に重きをおいています。小選挙区75%、比例代表25%という割合の選挙制度です。理由としては、小選挙区制にすることによって二大政党をつくり、汚職利権体制をくずします。

イタリア総選挙結果（下院議席得票率）



て行こうというわけですが、私は選挙制度をいじることによって基本的に汚職や利権がなくなると思っていません。

私は昨年の8月にローマにまいりまして、ローマ国会を訪問しました。レーガノル（北部同盟）のナンバー2という、ロケッタさんという人と話をし、北部同盟の性格を聞きました。彼曰く、最初はイタリアを三つに分けて北部における自治権を確立しよう、と。北部同盟の中には分離運動もあり、いっそのこと独立してしまえという動きがあったのですが、最近ではイタリアを三つに分けて、それぞれが自主的な連邦共和国にして、徵税権も州の管轄にしていくと考えているというのです。なぜ分離運動をやっているのかも聞きましたら、彼はローマ帝国時代から話を起こしてくるのです。イタリアは都市国家であって統一をすることがおかしいというわけです。イタリアが統一されたのは1861年で、ドイツより10年早いわけですが、そこからイタリアの不幸がはじまるというのです。

地域政党の躍進と連邦制

北部の人々が不満に思っているのは、北部が儲けた金が南部に流れることです。イタリアの政治家は大体北部、中部出身の人が多く、南部では頭のいい人が政治家になるが、北部では政治家にならないで企業家になるといいます。北部の儲けた金が非生産的な南部の社会保障とか失業対策に使われる、さらにマフィアに流れていく、その流れを断ち切るために北の独立以外にないという考え方です。

ベネチアを中心とするベネト州、ミラノを中心としてロンバルディア州が北部同盟の拠点です。イタリアの地図を見ればわかるように、ローマはイタリアの南北問題では南部に属しま

す。ミラノの人にはいわせますと南の人は働くなくて楽しむことしか知らないとなります。北部の人のメンタリティ

は中部ヨーロッパ、イスなどに似ています。イタリア人はなまけもの、なんていうのはどんでもない。ベニスのイタリア人は大変な勤勉家です。ベニスの人はイタリアの日本人といわれるほどです。私たちが持つイメージは南の方のそれではないでしょうか。

中部イタリアは共産党が強かった地域で、ボローニアが中心です。

トスカーナ地方も同様です。南部にいきますと、旧キリスト教民主

党とかネオ・ファシズムの「社会運動」が強くなっています。地域によって政党の分布がちがっているのもイタリアの特徴です。

反中央・反南部の北部同盟

北部同盟は次のようなスローガンを掲げています。第1に反中央です。第2に反南部、第3に反汚職、第4に反共産主義、第5に反マフィア第6に反高税です。この3月に行われた総選挙では右翼同盟が勝ちました。既成政党のキリスト教民主党が人民党に名前をかえましたが、前回30%の得票から10%程度の勢力に落ちまし

イタリア下院選挙（議席数）

| | 共産党 | 社会党 | 社会民主党 | 主キリスト人民党 | 共和党 | 自由党 | 社会運動イタリア | その他 | 王党 | 総議席数 |
|--------|--------------------|-----------------|-------|----------|-----|-----|----------|-----|-----|------|
| 1946.6 | 104 | 115 (PSIUP) | * | 207 | 31 | * | * | 106 | * | 555 |
| 48.4 | 183 | * | 304 | — | * | 6 | 66 | 14 | 573 | |
| 53.6 | 143 | 75 | 19 | 262 | 5 | 14 | 29 | 3 | 40 | 590 |
| 58.5 | 140 | 84 | 22 | 273 | 7 | 17 | 24 | 18 | 11 | 596 |
| 63.4 | 166 | 87 | 33 | 260 | 6 | 39 | 27 | 4 | 8 | 630 |
| 68.5 | 177 | 91 23(PSIUP) | — | 266 | 9 | 31 | 24 | 12 | 6 | 630 |
| 72.5 | 179 | 61 | 29 | 267 | 14 | 21 | 55 | 18 | * | 630 |
| 76.6 | 227 | 57 | 15 | 263 | 14 | 5 | 35 | 28 | * | 630 |
| 79.6 | 201 | 62 | 20 | 262 | 16 | 9 | 30 | 46 | * | 630 |
| 83.6 | 198 | 73 | 23 | 225 | 29 | 16 | 42 | 24 | * | 630 |
| 87.6 | 177 | 94 | 17 | 234 | 21 | 11 | 35 | 41 | * | 630 |
| 92.4 | 107 (PDS) 35 | 92 | 16 | 206 | 27 | 17 | 34 | 96 | * | 630 |
| 94.3 | 213 | — | 46 | — | — | — | 366 | — | * | — |

注 PSIUP(プロレタリア統一イタリア社会党)。1963年、社会党と社会民主党が合併した。翌64年、合同社会党が連合政権に参加したい、左派が分裂して、プロレタリア統一社会党を結成した。1987年選挙から緑の党が議席13を獲得した。1992年選挙から北部同盟が議席55を獲得した。

た。社会党は前回14%でしたが2%です。既成政党の絶滅のなかで新しい政党、しかも右翼連合が勝利をして、ベルルスコーニ内閣ができ上がりました。極右のネオ・ファシズムの社会同盟、前回5.4%だったのが13%に伸びました。42才のフィニー党首は、ネオ・ファシズムという言葉をきらい、ポスト・ファシズムといっていました。

冷戦構造の崩壊から政治不信が表面に

これもすべて政治不信の中から、冷戦構造の終結の中から起きてきたことです。これを称し

てイタリア革命という、あるいは第1共和制の終焉という言葉を使います。新しく出てきた政治体制をイタリアの三極化という言葉で表すことができます。政治的に申しますと、左、右、中道の3部ロックですが、中道が落ちて左右が強くなりました。右翼連合、左翼連合、中道連合というかたちが、新しい選挙制度の結果として出てきたものです。地域的には南部、北部、中部への分割が強まってきています。

いずれにしても極右政党が出てきたということがヨーロッパ統合の動きの中で、ある種のブレーキ的な要素になっていくのではないかと思われます。第1共和制が終焉したことは事実で、第2共和制がどういうかたちで治っていくか、まだ見えてきません。イタリアも新しい政治・社会体制に向けての過渡期の状況にあり、困難はまだ続くと思われます。

質問・討論から

EC統合があって一国内分離の発想も

質問 イタリアの政治と社会の関係のなかに、ヨーロッパでの最大の可能性を秘めているのではないかという見解を持っているのですが、その可能性があるのかどうか伺います。

仲井 ローカルという言葉がありますが、北部同盟、これはリージョナルです。つまり、ナショナルがあって、リージョナルがあって、ローカルがあって、その上にインターナショナルがあるという考え方です。

リージョナルという概念は、ナショナルの下でリージョナルと付ける場合と、ナショナルを

超えてリージョナルという、ヨーロッパ自体が地球全体から見てリージョナルだという場合があって、したがって、リージョナルという概念はローカルと違って、大きくなったり小さくなったりする概念なのです。北部同盟、つまりイタリアの北部を切り離して、イタリアの北部自分がリージョナルですが、スイスとかドイツ、フランスに延長したリージョナルが考えられるわけです。

北部同盟の意識からすると、むしろ南部と別れて北部同盟だけで生きようというのではなく、スイスとか近隣諸国の経済と結びついたものを考えているのではないだろうか。ただイタリアのナショナルな枠内ではなく、ドイツ並みの連邦、それをさらに超えて徵税権を持つということをかれらはいっています。

シニカルな見方をすると、そういう思想が出てくるのは、ヨーロッパ統合という大きな枠があってはじめて可能になってきたのであって、一国の中で別れて行くのは経済的に成り立たないわけです。つまり一国内の分離は大枠の統合があってはじめて可能になるのです。チェコとスロバキアが分離しました。これもスロバキアは一国では成立しない、500万人ぐらいの人口です。

この間、チェコスロバキアの首相をやめたネチアルという民族主義者がいますが、かれの話をポンで聞く機会がありました。彼は「将来はスロバキアもチェコもECの中に統合されて行く、その大枠の統合があるからチェコと別れてもやっていける」といっています。彼らは、ECに対して複雑な対応をします。非常に積極的に賛成というわけでもない、しかし、体をはって反対というわけでもない。彼ら自身も将来の大きな戦略ははっきりしていないという側面がありますが、おおまかには独立ということを言つ

ていて、統合とは逆の概念ですから、ナルなレベルでの独立・分離といいながら、大きなリージョナルの中では近隣諸国との経済圏の中で生きていこうというのです。

北部同盟と社会運動を結んだフォルツァ

ヨーロッパ統合という問題と冷戦が終結したというファクターが不安定な過渡期をつくりあげているといえると思います。少なくとも新しい政権に参加するために北部同盟が考えたことは、「社会運動」とは一緒にになれないということです。なぜか。社会運動は南部の勢力で、イデオロギーの側面と地域の側面とどちらが強いかわからないのですが、イデオロギーは統一で、分離主義と中央統一主義の違いがあります。そこに橋をつくったのが、フォルツァなのです。北部同盟が考えたのは、最終的には「社会運動」とは一緒にやれないが、中央政権に入っていくことで連邦制をプッシュしようとした、一步踏込んで自分の主張を通していく。条件としてイタリアの連邦制を妥協案として出し、妥協の産物として右翼連合の政府ができたのです。北部同盟としては、そこで連邦制の枠組みができる、自分たちの主張をどこまで現実化していくかにねらいがあると思います。北部同盟がこれだけの勢力を持ちましたから引っ込むことはないし、いまのイタリアの政治体制は変っていかざるを得ないのでしょうか。そしてある種の北部同盟の主張が通っていくのかな、とう気がします。

地域主義政党の北部同盟

質問 北部同盟が右派というのはなぜですか。

仲井 先ほどいいました6つの「反」には、

反共があり、反高税があります。これは多少マネタリズム的な志向であり、あまり福祉政策はやるなということです。どちらかというと右の考え方です。それにかなり排外主義的なところがあります。北部には外国人労働者が多く、またイタリア内の労働力の移動は南から北にいきます。ドイツ、フランスに出稼ぎにいくのは南部の人々です。むかしはどんどんアメリカに行つたのですが、最近はイタリアの北に行くかヨーロッパの北の方にいくかです。もともとイタリアは労働力の輸出国でした。マフィアという言葉はイタリア語で、アメリカに輸出したものです。シチリア島のギャングをマフィアと言った地域語です。

最近はイタリアも労働力の輸入国になりつつあり、地中海の人々や黒人が増えてきています。そこで北部同盟は外国人排斥をいいます。これも右の主張です。そして事実、右翼連合を構成してもいます。ただ地域の政党ですからいろいろな要素が入ってきますし、北部同盟の性格付けは難しいところがあり、地域主義というのは重要な性格付けです。

(この稿は1994年5月14日に行われた当研究センターの第7回土曜フォーラムの講演内容を収録・編集したものです。文責はすべて編集者にあります。)

なかい たけし 川崎市高津区在住。早稲田大学文学部哲学科、政経学部経済学科卒業、西ドイツ、リードリヒ・エーベルト研究所の招きで留学。ドルトムント市社会学院卒業、ボン大学哲学部政治学科卒業。ボン市バードゴーデスベルグの応用社会学研究所勤務。現在、成蹊大学教授。1983年から神奈川県専門委員。

1994年6月25日

自治研かながわ月報第44号(1994年4・6月合併,通算108号)

発行所 社団法人 神奈川県地方自治研究センター

発行人 横山桂次 編集人 上林得郎 定価1部 500円

〒232 横浜市南区高根町1-3 神奈川県地域労働文化会館4F

☎ 045(251)9721(代表) FAX 045(251)3199

振替口座 労働金庫本店 1365-1195174 横浜銀行市庁舎支店 317-709629

会員になるには

1. 誰でも会員になれます。
2. 申込書は自治研センター事務局にあります。会費は個人会員月1,000円、賛助会員月500円のどちらかを選び、半年または1年分をそえてお申しこみください。
3. 詳細は自治研センター事務局 ☎ 045 (251)9721へご連絡ください。

会員の特典

1. 自治研センターの「自治研かながわ月報」が隔月送られます。
2. 「月刊自治研」(自治労本部自治研推進委員会発行・A5判・120~150ページ定価500円)が毎月無料で購読できます。
3. 自治研センターの資料集が活用でき、調査研究会などに参加できます。