

『地方創生の正体』 山下祐介・金井利之著 筑摩書房

鈴木 愛一郎

Aiichiro SUZUKI

本書は二人の著者の対談形式を取るが、内容は主に政治学者である金井の発言を軸に展開する。一読すると、国家とその歴史的な政策への批判が主眼であると誤解される可能性があるが、あくまで権力とその統治行為という政治学上の普遍的な論点をテーマとし、それを現在の日本の政治状況にあてはめて地方創生を論じる内容である。読者は世間に流布している価値観に無意識裡に自己の判断が影響されていることに気付かされるが、本書では実はこれも権力の統治行為によるもので、この価値観も権力の担い手である国家が戦略的にその時代の状況、課題に合わせてさまざまなキーワードを流布させることで浸透させてきた、それによって巧みに、政策の実現を図ってきたことが示される。

具体的な例として、戦前は殖産興業、大東亜共栄圏、皇国、戦後は近代化、工業化、開発、バブル崩壊で潮目が変わり人口減少、低成長モードに陥ると、復興、再生、成長、活性化などに変わる。これは成長しないから成長、不活性だから活性、衰退したから創生、来ないとわかっているも「夢よもう一度」、キーワードの実現可能性は問題ではないのだ。

時代が下り、夢（成長）が再び来ないことが明確になり、それどころか地球環境が変動、少子高齢化で社会保障費が増加、負担ばかり見込まれる状況になるとトリプルボトムライン、成長だけではなく社会や環境にも配慮しようといったキーワードが流布し始める。ほんらい、経済的成長がなければ社会は貧困化するのだが、さすがに「競争はもうやめてみんな揃って貧しくなろう」とは言えない。そこで価値観を転換させ、視点を成長から他に逸らすように仕向ける。成長から持続可能性やSociety〇〇達成への貢献、などに変わる。人手不足を何とかしたいとなればインクルージョン、共生、ダイバーシティ、となる。カーボン・ニュートラルも国際的トレンドで無視できないが、再生可能エネルギーだけでは体制維持のツールとしては使いづらい、となればクリーンエネルギーをアピールすれば原発がまだ使える・・・。

要するに本当の目的、理由とは別の耳障りの良い、あるいは国際的なトレンドになっている、善意に満ちた建前、大義を持ち出し、それを異論が出にくい、同調圧力を高めるようにさまざまな媒体経由で流布させ、誘導する。その結果、多くの有権者は瞬く間にどこからともなく出てきたキーワードとその価値観を受け入れてしまう。しかし、本書は「地獄への道は善意で敷き詰められている」という言葉をあげ、そうした誘導にはどこまでも懐疑的だ。キーワードそのものを否定するのではない。あくまで政治学の観点から国もまた国民より内部の当事者の利害のために動く存在だから、誘いには安易にのるなという警鐘を鳴らす。それが本書の一貫した立場だ。

例えば、バブル期のリゾート法にのって巨額の借入をしてリゾート開発をした自治体がどんな帰結をたどったか。「新産業都市」にも、リゾート開発にもめなかった自治体は未だ技術上の疑義も残る原発を受け入れ、交付金を得るも結局人口減少は止められず、それでいながらひとたびイチエフ（福島第一原子力発電所）のようなことが起きればどうなるか。一方で、国に抗える気骨のある人物がいて、誘いにのらなかった自治体はそうした憂き目にあっていない例もあげ、自治体としての国との向き合い方も示唆している。

本書では「地方創生」もそうした誘導のひとつの立場を取る。「なぜ地域政策が失敗するのか」という副題が示すように、地域資源で商品化だ、観光だ、といろいろやってみたところで全体の人口減少

が止まるわけではない。自治体間で部分最適をやって人口の奪い合いをやったところで全体が縮小する以上、最終的には自治体の統廃合に行き着くだけ。失敗というよりやる前から結果は見えている。にもかかわらずアイデアを出さなければ、予算は出さない、という非情な競争を仕掛ける。自治体が予算がなければ何もできないことを知りながら、である。

では、なぜ国はそんなことをするのか。戦後、自民党政治が地域間格差是正という大義を掲げ、バラマキを続けてきた結果、多くの地方は自立とは程遠い交付金依存体質に陥った。しかし、バブル崩壊後、人口減少と低成長の時代に入ると、この構造も地殻変動にさらされる。政治は中核都市だけ残し、あとは消滅させる「選択と集中」、地方「早逝」に舵を切ったのだという。その始まりが地方分権推進の大義の下になされた平成10年頃のいわゆる平成の大合併で、全国の市町村の45%が消えた。実はこの時、比例代表制の導入と地方の定数配分削減がセットになっていたという。本書では与党が地方の支持基盤を維持しつつも、地方を切り捨てて大都市圏の地盤にのり換えるという矛盾する目標の同時達成という政略に転換していったという分析がなされる。最終的に地方が無人になれば、国際研究施設、廃棄物処理場、CCRCなど国としていずれやらなければならない、あるいはやりたいことを大きなコストをかけず地方でやれるようになる、それが狙いだというのが著者の見立てだ。

本書では政治主導、官邸主導でものごとを決める今の日本は集権国家化し、自治体は競争をさせられることで国に忠誠合戦を強いられる存在になったという指摘がなされる。しかし、もともとはそうした状態ではなかったはずだ。歴史的にも地方は明治期以前から一揆や騒動など中央に抗う構造を有していた。だが、中央はこうした動きに対抗すべく常に「このままではまずいぞ」と危機感を煽り、同時にさまざまな大義、建前とセットで「解決策」も提示してきた。そうして抗いを制し、意図する方向に世論を誘導、仕向けてきたのだという。例えば、戦前の農村の余剰人口減らしと満州、ブラジル、ハワイへの移住促進、凶作と恐慌で疲弊、先鋭化した農村の抗い（血盟団事件と一連の暴力的事件）とその収束を図った時局匡救、戦後は地域格差解消を大義に実施してきたバラマキとその受け皿としての無数の固定資産建造による土建国家化¹、時代や背景によりさまざまな規模、スキームの「戦略」が日本近代史上のイベントとして語られ、それらが国家の統治行為として統一した意味を持って示される。

それがここにきて突如財源不足からいわゆる「増田レポート」(2014)によって東京を除く地方に消滅予告がなされた形となった。自治体はほんらい住民のための存在なのだが、政治的に考えれば、自治体もまた内部者の利益のために存在している、だからこそ事実上の上位機関である国発のさまざまな誘導の受け売りもしてきたのに、唐突に消滅話が出て「話が違うぞ」と慌てている状況である。要するに国の方が役者が何枚も上だったということか。

さまざまなレベルの権力間のこうした暗闘、蚊帳の外に置かれた国民からすれば何ともやり切れない話だ。繰り返すが、これは自治体の本質が近代以前から住民の利益のための中央への抗いにあったはずだったのが、いつの間にか財政コントロールや諸制度に縛られ、その本質を見失い、国の出先機関が進んだ結果なのだという。

国やその代理としての県は各市町村に副市長のような存在を派遣し、首長を丸め込み、実際は国の意思であっても、地域自らの意思で選択した形に持ち込むように働きかけ、強制されたという声すら上げられない状態にさせられる、それが強者の統治技法だ、と本書では権力の統治手法の実態が赤裸々

¹ この国の政策は予算をつける、特に災害があれば何かを建造する、その延長として都市計画もする、という形を取るが、これが戦後日本の「土建国家」構造である。しかし、小泉改革でこの構造が衰退すると、震災復興で26兆円もの予算が付いたが、巨額過ぎて消化不良に陥り、復興は滞っているという。

かつこれでもかというほど延々と綴られる。権力を担う国家が建てた官立大学の学者による権力構造の裏側を描こうとする透徹した姿勢、内容以上にこの国の言論の自由を改めて確認させてくれる、そんな点も本書の魅力かも知れない。

話を戻そう。著者によれば達成がほとんど不可能な地方創生にのらされても見返りどころか「失敗」を突っ込まれ、最後は消滅させられるのがオチだ。法制度上、国と自治体に序列関係はなくても、現実には財政面、制度面で大きな権力の非対称性が存在する。本書ではそれを踏まえた自治体の身の処し方として、正面から抗うのではなくうまく躲せ、といったアドバイスまでなされる。

さらに、そもそも政治は権力者の私利私欲で動くもの、そうした例もあるのではなく、例外なくそうだ、それが政治学的前提だという指摘もなされる。つまり権力の本質が公益の衣を纏った「私」という指摘だ。これは政治家や官僚などの個人の集合体である政府も、自らの持ち得る権力の拡大を志向する点において民間組織となら変わるものではない。表向きの建前や大義を真に受けて失敗しても、裏にある本音は他利ではなく私利なのだから、だれも助けてなどくれないぞ、だからこそ表向きの大義なんぞを真に受けて誘導にはのるなよ、という指摘だ。

政治の世界に限らず現実の世界にあって市場原理も考慮せず大義をいくら掲げたところでうまくいくことはない。それどころか権力の怖さとして、まともな判断ができなくなること、破滅的状况にいたるまで止められない危険がある点なども指摘される。実際、歴史的にも国がこれまでやってきたことの少なからぬ事例が結果的に失敗に終わっている。失敗を意図したわけではなかったとしても、仕事をしつるフリをするためだったのか、別に本当の目的があったのかはともかく、はっきりしていることは権力というものは失敗しても責任は取らないということだ。掲げた大義名分の実現可能性は問題にはならないのだ。表向きの大義名分を真に受けてのらされた者や場合によっては有権者全体が失敗のツケを長期に渡り払うハメになる、そうしたことが反面教師のように多くの事例と共に語られる。

本書を一読した当初は、人を見れば泥棒と思えるシニシズムに満ちた内容にも思えたが、西欧文明のような市民革命の末に獲得するという歴史的経緯を欠くわが国における民主主義というものを有権者が所与のものとして当然視することがいかに脆いものであるかを改めて認識させてくれるものだった。著者が述べる政治原則、すなわち何者も利己的な動機によってのみ行動するという、からすれば、制度や法さえ作ればそれだけでだれかが他者のために動いてくれ、国民主権が自動的に保証されるなどということがおめでたい幻想でしかなく、それどころか、そうした他力本願的な幻想こそが、易々と権力に付け込まれ、いつの間にか抗いの声をあげることはもちろん自由な考えの表明すらできない状況に陥る要因になる、ということであろう。

既述の通り、本書の目的は、著者がリバタリアンの思想を「リバイアサンの闘争状態とカオスを導くもの」として否定している点からも明らかなように、現行の政治権力の批判などではない。もっと普遍的な原理、すなわち政治という権力の取り合いゲームにおいて、プレイヤーが時代や状況に合わせ、いかに振る舞うか、それをわが国の状況に照らして明らかにする点が目的である。それによれば、いかなる権力も絶対ではない、いや、ないからこそ機会主義的行動、すなわち権謀術数を駆使して有権者を惹きつけつつ自らの権力を強化するように振る舞うことは当然だと論じているのである。とすれば、現状変更の潜在的権限が付与されているはずの民主主義の制度下、問題の所在は権力自体よりもむしろ、権力の仕掛ける術に対し疑うどころか唯々諾々と嵌ってきた有権者にこそあるという視点が読者に浮上しても違和感はない。

では、地方はこうした権力とどう向き合うべきなのか。その答えは本書に明確には記されていないが、ヒントとなる記述は随所に見られる。歴史を振り返ればその答えはすでにあるともいえる。既述の通り、歴史的に中央の権力と地方の関係は必ずしも安定的、互惠的なものだったわけではない。むしろ、地域によって地理的、政治経済的に多様な利害がある以上、中央と地方の間にある種のせめぎ合い

が継続していたことは自然であった。そうした絶えざるせめぎ合い、不安定な相互牽制の状態にこそ本来的な答えがあるともいえる。

こうした緊張関係は地方と国の関係のみならず、二大政党制、二院制、三権分立、最高裁判事の国民審査、中央銀行の独立など権力の分散、相互牽制を図る諸制度にも見出せる。だが、そうした諸制度が内包していたはずの民主的な精神ともいうべきものは戦後、長い時を経て形骸化しつつある。こうした状況に対し、本書では「民意無視の権力（政府）」などといった類のウケ狙いの批判はしない。民主主義が支配者と被支配者を同一化させる制度である以上、有権者各人に高度な自治意識が欠落していればそうなるのは当然であり、とすれば課題は衰退した地方の「創生」ということよりも、戦後の投票率の長期下落傾向に見られるような有権者側に潜む本質的で、より大きく深刻な問題だと、本書はそれを政治学の観点から提起する内容のように思われてならない。