

# 地方分権

を興す

part 1

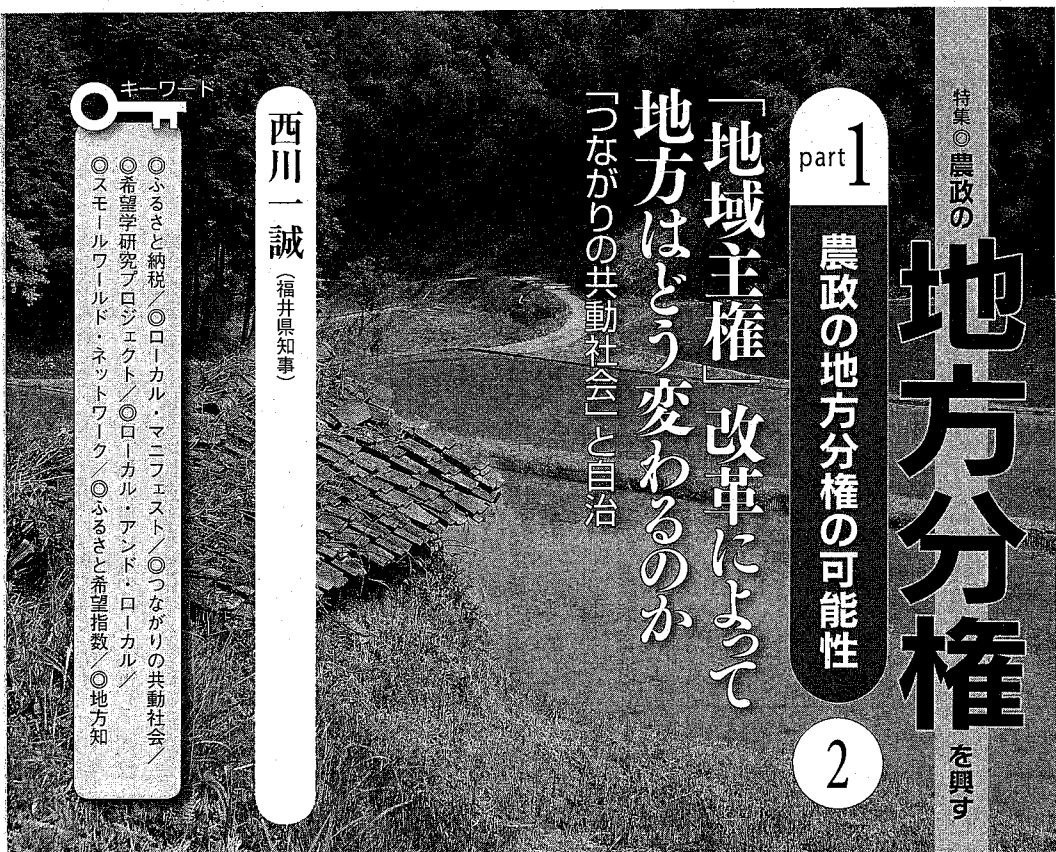
## 農政の地方分権の可能性

2

### 「地域主権」改革によって

### 地方はどう変わるのか

「つながりの共動社会」と自治



#### 西川一誠

(福井県知事)

キーワード  
 ◎ふるさと納税／◎ローカル・マニフェスト／◎つながりの共動社会／  
 ◎希望学研究所プロジェクト／◎ローカル・アンド・ローカル／  
 ◎スモールワールド・ネットワーク／◎ふるさと希望指数／◎地方知

民主党政権が謳う「地域主権」、しかしそれを実現するのは、まさに「地域」の力、そこに住む住民の気持ちと行動にかかっている。ふるさとにつながりを取り戻し、希望を見出すための地方自治が、いま、求められている。

#### 1 新しい自治の動きと「地域主権」改革

私が、2003年の統一地方選挙で福井県知事に初当選してから、2期7年が経った。これまでの間、地方発の新しい政策づくりを進め、また、地方の立場からの政策提案も国などに対して積極的におこなってきた。その成果の一つが、私が提案した「ふるさと納税」が2008年4月、国の新しい税制として導入されたことだ。これは、生まれ故郷だけに限らず、かつて住んでいた街や憧れの街など、納税者一人ひとりがみずから選んだ「ふるさと」に寄付ができる制度である。地方発の提案が国を動かし、新しい制度の実現に結びつく事例となった。

今回は、知事として仕事をするなかでいろいろ考え、また、日頃感じていることを基本に、「地域主権」改革やこれからの地方自治について展望してみたい。

「地方に元気がない」、「地方はどんどん疲弊している」といわれるようになってから久しい。そのようにいわれる「地方」とは、人口や産業、資金などが集積する「大都市」と対比される、いわゆる「地方圏」を指していることがほとんどである。このなかでは、そういう意味で「地方」という言葉を使っていきたいと思う。

福井県もまさしく「地方の中の地方」であり、若者や企業の大都市圏への流出、過疎化の進行、地域産業の衰退などの問題を抱えている。

たとえば、福井県の若者は、高校卒業と同時に約3000人が県外に進学し、将来福井に戻ってくるのは、その3分の1の約1000人しかいない。こうした状況を打開すべく努力はしているものの、有効な解決策はなかなか見つからない。国からのモデル事業や大都市仕様の制度をそのまま導入することにより、解決できる問題は限られている。さまざまな問題を一挙に解決する方策などなく、住民と対話しながら知恵を出し

合い、一步一步着実に問題解決に当たっていくことが、われわれ自治体の基本だと思っている。  
 2003年の統一地方選挙において本格的に導入された「ローカル・マニフェスト」が、地方政治の場に新しい動きを与えた。

マニフェストは、政治家と有権者との約束であり、地方分権が進んで大きくなった政治的な自由を住民自治に結び付けようという、自治体から始まった政治運動だといえる。私もマニフェストを掲げてはじめての選挙を戦った候補者の一人であり、当選後もマニフェストを県政運営の基本に掲げ、さまざまな政策を進めてきた。

マニフェストは、もう一つ違った大きな役割を果たしている。それは、たとえば、福井県がマニフェストを基本に新しい政策を導入すると、他の自治体それぞれを参考にしたり、連携しようとしていたり、場合によっては政策上の競争をしたりするなど、新しい動きが出てくるようになったのである。

マニフェストは、各自治体間に切磋琢磨を促し、政策のレベルアップにつながっている。一方、先進的な政策をいくらか実行に移しても、その新規性を保つことができるのは、せいぜい1、2年だ。各自治体の先進





政策はすぐに全国の自治体が参考にし、その地域に合ったかたちに修正され、広がっていくことになる。それは、マニフェストを通して、政策の中身やその実行過程がオープンになり、その成果が明らかになるとともに、また、使いやすく、応用しやすいものとなっているからだろう。

マニフェストを一つの契機として、各地方においては、自治体みずから住民目線で実効性のある政策を生み出していく時代がすでに到来している。そういった意味で、たいへんやり甲斐のある時代になってきたと感じている。

新政権は「地域主権」を掲げるが、これは地方から始まったこのような自治の大きなうねりが中央政府に届いたことの証ではないか。

「地域主権」は、従って、国が主導して制度やシステムを整えても、地域に住む人びとの気持ちと行動が伴わなければ、本当の意味では実現しない。

それでは、「地域主権」の中身を作る仕事とは、何だろうか。それは、地方が自立し、みずからの裁量と責任において新しい仕事にまい進することである。私はそれを、「新しいふるさと」づくりであると考え、日々の仕事を進めている。

福井県の小・中学生の学力と体力は、秋田県と並んで全国最上位である。この背景には、もちろん熱心な先生方が大勢いるわけだが、夫婦共働きと三世代同居という「かまい過ぎず、放任し過ぎず」の間合いが要因としてであると分析する専門家もいる。

こうした地域特性に加え、県独自の少人数教育、福井出身の故白川静博士が確立した「白川文字学」を取り入れた漢字教育、理数教育の充実、スポーツ大好き子の育成など、工夫をこらして政策面からの応援をおこなっている。

変化の著しい社会では、つながりは自然にずつつと残っていくわけではない。それは手をかけて育てていくものである。私が、マニフェスト「福井新元氣宣言」のなかで、重点的に進めていることの一つに、県民と行政との「共動システム」がある。

「共動」という言葉を、初めて目にされた方も多いことと思う。これは、「Do it together」の意味である。人と人との「つながり」をつくりながら、住民や民間企業、専門家の意見や行動力を県政に活かし、政策全体の効果を高めようとするものである。たとえば、農業の分野では、認定農業者などが「アグ

そして、「新しいふるさと」の実体は、人と人との「つながり」を再生し、ある目的を実現するために、みんなが一緒になって行動するという動きを活性化していくことである。

## 2 「つながり」を活かす福井の新たな挑戦

このような人と人との「つながり」は、私のふるさと福井県にも多く残っている。それを伝え、また、「地方と都市」といったステレオタイプを超えた新しい展望を示すため、昨年7月、岩波新書から『ふるさと』の発想——地方の力を活かす——を出版した。

このなかでも具体例をいろいろ示しながら、「新しいふるさと」の考え方や地方が果たすべき役割を提唱している。いくつかの事例を紹介したい。

福井県は、夫婦共働き率や三世代同居率が全国トップクラスを誇る。また、三世代同居が少なくなる中で、福井県では子世代が親世代と独立して住居を構える場合にも、その6割弱が30分圏内に住むという調査結果がある。私が、「三世代近居」と呼ぶ形態で、いわば三世代同居の進化形である。福井県では、緩やかなネットワークで結ばれた家族のあり方が残っている。

リポーター」になって、中山間地など高齢者が増えている地域の農作業をサポートする新しい仕組みをつくった。サポーターは、わずかの手間代で、田植えや稲刈りといったコストのかかる機械作業を高齢者などから請け負っている。福井県内では、2年足らずの短い期間で約660人のサポーターが活躍するようになった。農業はやはり、つながりの豊かな土壌なのだと思う（写真1）。

ここで福井県の農業について、「ふるさとの農業」という視点からご紹介したい。

福井県は「コシヒカリ」誕生の地であり、農業産出額に占める米の割合は約7割と全国平均を大きく上回っている。もう一つの特徴は、農作業の機械化や米価の低迷が進む中で、兼業化が進み、兼業農家の割合が日本一高いことだ。兼業農家というよりも、農地を持っているサラリーマンが米作りをしているという表相が合っているのかもしれない。

こうした特徴を持つ福井県において、いかに優良な農地を保全し、農業生産や品質を維持・向上していくかが、農業政策の大きな課題となっている。

福井県では、農業の担い手となる認定農業者の育成、地域コミュニティの力で生産を維持・向上する集落管

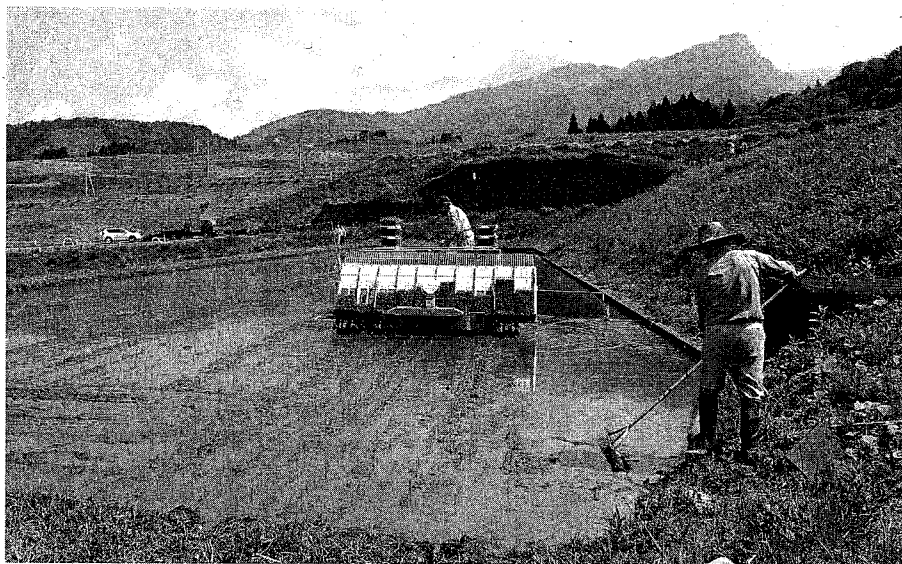


写真1 中山間地で農作業を手伝う「アグリサポーター」

しくて複雑な課題が次々に現れてくる。こうした課題については、専門的な視点が欠かせない。

大学に集積する知、研究者の新しい知見とのつながりが、これまで解決が難しかった問題に対する新しいアプローチの方法、具体的な打開策を見つけるきっかけを与えてくれる。これは、学問分野との「つながり」をつくり、政策のレベルアップを目指す新しい動きでもある。

福井県では、これまで慶応義塾大学や東京大学、関西大学、関西学院大学など、県外の総合大学との共同で、いろいろな分野において研究を進めている。

そのなかの一つとして、福井県と東京大学との共同で「希望学研究プロジェクト」を進めている。これは一言でいうと、これまで個人的なものと考えられがちであった希望を社会の中で考える試みである。

県民の「暮らしの質」や満足度は、人びとの希望と強く結びついたものである。福井県の家庭や地域、学校、企業などどのように希望を育んでいるかということなどについて調査・研究を進めている。

希望学においても、人と人との「つながり」がキーワードになっている。希望学では、人びとが希望を持つためには、人と人との信頼の絆、特に「緩やかなつ

農組織の育成により、米の品質と生産性の向上を図っている。全国の集落営農の組織化率をみると、福井県は約3割と、滋賀県、富山県に次いで高い。

集落営農は地域の人びとの「つながり」を再生し、たとえば、用水路沿いに桜の木を植えるふるさとの景観づくり、渡り鳥を呼び戻すため冬季に田に水をはる「冬水田んぼ」の整備など、住民共働で「新しいふるさと」を創ろうとする動きも出てきている。

また、中山間地等で出荷も集荷もされない埋もれた農産物を集め直売所等に運ぶ「ふるさと畑」や、教育の観点から、子どもたちと農家が共働して耕作し学校給食にふるさとの農産物を供給する「学校給食畑」を、政策のもう一つの柱として進めている。

「ふるさと」の農業」の発想で、これからの農業と農村地域の発展の可能性を見出ししていきたいと考えている。

地域を離れた新しいタイプのつながりをつくることも進めてきた。大学など地域の外との新しい「つながり」をつくり、自治体内に蓄積された知恵やノウハウと融合させることで、様々な問題の解決に活かしている。

医療や福祉、交通、環境などの分野においては、新

ながり（ウィーク・タイズ）が大切であると言っている。「緩やかなつながりが希望を生む」という考え方は、「新しいふるさと」を創造する上でも魅力的な考え方である。今や、ボランティアやNPOという名前だけでは語りきれない多様なスタイルの活動が広がっている。

福井県に残る人びとの「つながり」に新しい視点から光を当てて、希望に満ちた福井の実現を目指しているところだ。

### 3 ローカルの新しいネットワークで政策イノベーションを実現

外との新しい「つながり」のもう一つの例として、自治体同士が集まってつくった新しいネットワークについて紹介したい。

今年1月、「自立と分散で日本を変えるふるさと知事ネットワーク」を設立した。このネットワークに参加したのは青森、山形、山梨、長野、奈良、鳥根、高知、熊本の各県知事と私の9人である。

おわかりだと思いが、いずれもが政令指定都市など大都市を持たない田舎の知事である。地方の中の地方



が「ローカル・アンド・ローカル」という新しい連携のかたちをつくり、みずからの政策に磨きをかけ、国をも動かしていく。皆、「地域主権」に内実を与えることができないかという強い思いを持って集まった。このネットワークの特長を一言でいえば、ピラミッド型の組織とは違って、地理的にも離れた各県が緩やかな「つながり」で結ばれ、中心を持たずにそれぞれがリーダーシップを発揮しながら一緒に活動していくことにある。

また、エリアでつながっている隣県同士の連携と比べても、そのスタイルには大きな違いがある。脱エリアの発想であり、これまでにない自治体の新しい連携のかたちだといえよう。

道州制のような大都市を中心に行政の範囲を広げる拡張的な思想から発想を転換し、地方の個性を尊重しながら、互いに交流を深めることによって相乗効果を生み出そうとするものである。

各県とも、抱える政策課題や産業構造などは似通ってはいるが、例えば、青森や山形と奈良、島根では気候も文化も全く異なり、それぞれの個性を形成している。このように異質な者同士が交流を始めることで、高い創造力を生み出し、地方発の新しい政策づくりになる。

学、商工、農林水産、メディアなど幅広い団体が多様に連携することになれば、地方の知恵やノウハウが何倍にも膨れ上がり、より大きな「地方知」が生まれる。この「地方知」を結集して政策をつくり、「新しい地方の生活モデル」を共に発信していくつもりである。

#### 4 「暮らさる質」の指標化

私はこの知事ネットワークのなかでぜひ、各県とともに議論したいことがある。それは、地方の「暮らさる質」を指標化した「ふるさと希望指数(LHI: Local Hope Index)」を考案することである。

ブータン王国は、「国民総幸福量(GNH: Gross National Happiness)」という豊かさの新しい基準を打ち出している。また、フランスのサルコジ大統領も、国内総生産(GDP)に変わる新しい豊かさを示す経済指標の検討をおこない、昨年、この研究の成果を世界に向けて発信した。新しい指標の考え方として、具体的に、

- ① 経済的な評価をおこなう上で健康、教育、安全など幅広い要素を含めること
- ② 所得格差や持続可能性が経済に与える影響を測る

つなげる。

最近、学問の分野では、「スモールワールド・ネットワーク」に関する研究が国内外において盛んになってきている。地域経済の繁栄や失敗の原因など、地域の競争力の源泉を究明するための研究にも活かされつつあるようだ。

この理論には、ふるさと知事ネットワークの活動の目的にも通じる新しい考え方が示されている。ネットワークとは、いっまでもなく、「点在」するものが「結合」することにより生まれるものである。そして、多くの事例研究から、点在する異質な者同士が固定的な関係を築くのではなく、緩やかに結びつくことによって、多様な情報や知識を取り込みながら革新的なアイデアを生み出すことに成功しているという。

ふるさと知事ネットワークもまた、「遠距離交流」のかたちをつくって、地方にある知恵やノウハウ(地方知)を結集することにより、政策のイノベーションを実現しようとするものである。期せずして「スモールワールド・ネットワーク」の考え方を自治の現場で実践しようとする新しい試みになっている。

そして、2県間の連携は1対1だが、9県から生まれる連携のパターンは無数に存在する。また、各県の大



新しい方法を考案すること

③現在の評価には次世代に引き継がれる価値も含めること

などが提言されているようだ。

日本では、国の豊かさ、国民生活の豊かさは、GDPをはじめとする経済指標によって測られてきた。第二次大戦の敗戦から一日も早く復興を遂げ、経済的に豊かになることが国民の大きな希望でもあり、国の政策の一大目標にもなってきた。その結果、我が国は戦後わずか二十数年で、アメリカに次ぐ世界第2位の経済大国にまで成長(1968年に実現)することができた。

しかし、その一方で、人口や主要産業、資金などは大都市圏に集中するいびつな国土構造を生み、今日に至っては、東京、大阪、名古屋を中心とする三大都市圏の人口が、総人口の過半数を占めるまでになっている。

また、新幹線や高規格道路などの交通ネットワークについても、地方圏においては未完のままのものが多く、この大交流の時代に、地方の活力を十分に活かさないミッシングリンクの問題が、我が国にはまだ残っていることを改めて認識する必要がある。

さらには、リーマン・ショックに端を発した世界同時不況の長期化、中国をはじめとする東アジア諸国の

びとの健康長寿や生きがいと強く関連しているのであれば、そこから一つの新しい豊かさの基準を取り出すことができるだろう。

地方がこのように国に先んじて新しい動きを始めることが、人びとのふるさとへの「自信」と「誇り」を生み出し、それがお金やモノなど利害先行の発想ではなく、人びとの心を動かし、行動に向かわせる新しい力にもなるのだと思う。また、地方の若者たちには、大都市に出て行くことが必ずしも自身の「希望」を実現するのではないのだと感じてもらえるだろう。

この新しい指標づくりが、新しい日本の先駆けになるかどうかはわからない。しかし、地方同士が連携し、今できることを率先して実践していくことに、この試みの意義がある。

現在、大河ドラマ「竜馬伝」が放送されているが、幕末維新期には多くの若い人材(志士)が各地を巡りながら人的ネットワークを広げ、新しい時代を構想したという歴史がある。

現に、土佐の坂本龍馬は二度福井藩を訪れ、一度は

経済成長の加速化など、日本を取り巻く経済情勢の変化も著しい。日本のGDPについては、年内にも中国に追い抜かれることがほぼ確実視されている。

経済的な豊かさのみを追求する時代は、すでに終わりを告げた。経済指標では測ることのできない子育て環境や教育力、住環境など「暮らしの質」を測る要素を組み込んだ新しい指標が考案できれば、生活起点の発想が求められるこれからの時代、地方は決して大都市に劣っていないことが、国民の共感を得て広く受け入れられるはずだ。

「ふるさと希望指数」は、国民一人ひとりが「希望」を持って、生き生きと生活している様子を測るための新しい指標づくりをおこなおうとするものである。

たとえば、高齢社会を迎えるなかで、趣味や楽しみで野菜づくり、米づくりを楽しむ人が、ずいぶん増えてきた。なにもこれは地方に限った話ではないようだが、こういう光景を目にすると、農業の分野でも、人びとの「希望」につながる指標が見つかるはずだと思う。

農業を大きく区分すると、生産性や品質を高め生業としておこなう農業と人びとが趣味や生きがいとして「楽しむ農業」とがある。「楽しむ農業」が、仮に、人

神戸海軍操練所の建設資金として5千両の援助を求めに、もう一度は福井藩士由利公正(「五箇条の御誓文」草稿の起草者、のちの東京府知事)と新政府の財政について意見を交換している。また、肥後の横井小楠先生は、福井藩主松平春嶽の招聘に応じ、福井藩の政治顧問として手腕を発揮したという歴史が残っている。

私は、「ローカル・アンド・ローカル」から生まれる「地方知」と各県での実践が、今、再び日本にとって必要な時代になっていることを強く実感している。地方が主役の「地域主権」国家を創るために、参加県とともに地方みずからの手による改革を推し進め、地方自治発展の新たな道を探っていききたい。

にしかわ いっせい 1945年福井県生まれ。京都大学法学部卒。1968年に自治省入省、国土庁長官官房審議官などを経て、1995年から2002年まで福井県副知事。2003年福井県知事選挙に初当選。現在2期目。「ふるさと納税」制度の発案者。関西大学政策創造学部客員教授。著書に「ふるさと」の発想―地方の力を活かす―(岩波新書)。