

基本法の観点から地域にかかわる問題を読みとる

はじめに

1. 地域開発、国土総合開発
2. まちづくり、都市計画、都市開発・再開発、景観保全・美しいまちづくり
3. 地域経済、地域産業・工業振興、地方再生
4. 都市商業、商店街振興
5. 中小企業
6. 農業・農村振興
7. 環境の維持、環境問題
8. 教育・子育ての環境づくり、人づくり
9. 住生活、年金、福祉、医療、健康
10. 地方分権、市民活動、地域文化の創造活動

基本法の観点から地域にかかわる問題を読みとる

はじめに

日本社会において、法的なもの暮らしや日常の関係についていえば、決して近い関係にあるというものではないだろう。しかも、法の中で特定分野の中核的位置にある基本法でみると、なおさらである。たとえば、基本法と地域の暮らしや、そこでの経済・産業のあり方、さらには地域の将来の問題がどのように結びつく関係にあるかと問われれば、多くの人は戸惑って困惑するくらいが落ちである。各種の基本法が地域の現実に占める位置は、社会の他の領域にも増して近くない。むしろ、基本法は、地域の生活と現実にとって甚だ縁遠い存在といってよい。これは日本の歴史を顧みると、市民の法である自治体法が実体を持たず、国家法のみが優位を持ってきたことの反映でもある。

しかし、日本社会の中で、地域が問題や課題をまったく抱えてこなかったというわけではない。それどころか、戦後日本の目覚ましい経済発展に応じて、地域や地方も多くの問題を抱えてきた。そして、社会に明確で大きな問題があれば、それに対して何らかの対策がとられるのが常である。その際に、そうした対策に公の裏づけを与えるのが法である。つまり、地域や地方が抱える問題に対しても、公権力の意思としての法制定が行なわれる。さらには、多くの関連法を束ねるものとして基本法が制定される。基本法の内容が十分に適切な内容かどうかは別にして、あるいは地域の生活と現実から縁遠い状況にあらうとも、地域の生活現実を規定し、その行方を左右する内容の基本法が様々な領域で存在するのである。

そうすると、基本法を地域と結びつけるかたちでそのあり方をみていけば、基本法にあらわれた限りで公権力あるいは社会の多数派が地域をどのようにとらえ、どのように扱おうとしてきたかが端的にうかがえるのではないか。あるいは、日本社会で基本法的なものの存在が地域の暮らしと縁遠い実態があるとすれば、基本法が地域とどのようにかかわるのか見ていくことは、戦後日本の地域が抱えてきた問題を他にも増してリアルに浮かび上がらせることになると思われる。それは、こうしたやり方により、地域や生活という地味な印象の問題の陰に隠れていて、重要ではあるが一見些細で見逃されがちな問題点が浮かび上がりやすくなるからである。もっといえば、基本法の観点から地域にかかわる問題を読みとることは、戦後日本の経済社会の大きな動きがどのように地域に投影しているか見ていくことになる。したがって、地域にかかわる各種の基本法という視点から現実の問題を読みとくことにより、日本の経済社会が抱える問題性の一面を浮かび上がらせることができるのである。

1. 地域開発、国土総合開発

地域開発は地域のあり方にかかわる問題である。しかし、戦後日本でいう地域開発は、国による広域的な観点からの投資計画という側面が強かった。これは、地域開発の基本法である国土総合開発法が全国総合開発計画の根拠法になることから明らかである。つま

り、地域開発といいながら、そこには地域自治はもちろんとして、地域の空間的なあり方に関する自治としての空間自治、あるいはまちづくりに関する自治という視点はいずれも欠落するのである。

1950年 国土総合開発法

国土総合開発法は、全国総合開発計画と共に長く続いた法律だが、2005年12月に廃止された。2005年12月からは、国土形成計画法に衣替えした。

1987年 リゾート法（総合保養地域整備法）

バブル期の一面の象徴となるのがリゾート開発ブームである。この根拠法となるのが通称リゾート法（正式名称は総合保養地域整備法）である。これはバブル期真っ最中の1987年6月に施行された。

2006年 観光立国推進基本法

バブル経済が終わり、長い平成不況や金融危機を経て、2006年に制定されたのが観光立国推進基本法である。この背景には、グローバル化の進展や、海外旅行人口の増大、サービス経済化といった動きがあり、さらには地方でのものづくり拠点の衰退、地域経済の衰退化という現象の中で地域活性化の活性化をもとめる動きがある。したがって、これは暗黙のうちに、地域経済や観光地の再生という課題と重なってくる。

2. まちづくり、都市計画、都市開発・再開発、景観保全・美しいまちづくり

日本では、都市法・都市基本法といえる内容が欠落する状況にある。都市活動の容器としてのマチのあり方を規定する法的根拠、あるいは都市の空間自治を根拠づける法的基礎は欠落している。たとえば、日本で都市3法といわれるものをみてみればよい。都市3法とは、都市計画法、都市再開発法、建築基準法の3つを指す。これらはたしかに都市に係する主要な法律である。しかし、これらに地域が自律的に都市の方向性を決める根拠としての実体があるかといえ、ないといわざるを得ないのが現実である。

1998年 都市計画法の改正

中心市街地活性化法との関連での改正である。

2006年 都市計画法の改正

大店立地法、中心市街地活性化法と並ぶ「まちづくり3法」の一つとして、都市計画法の改正が行われる。

2004年 景観法

国の法律レベルで、都市における景観や美観の問題をはじめて取り上げることになったのがこの景観法である。これは遅ればせながら2004年のことであった。

2004年 都市緑地法

同じく2004年に、都市緑地保全法の改正というかたちで都市緑地法が制定された。

3. 地域経済、地域産業・工業振興、地方再生

地域経済のあり方の基本を法的に規定する根拠もない。産業自治の法的基礎は、やはり欠落する。

ただ、こうした意味での基本法ではないが、大都市に集積する工場に焦点をあて、これを地方に分散させようという意図で制定された法律は存在する。これが 1950 年代末から 1970 年代にかけて制定された、いわゆる工場 3 法である。

1959 年 工業等の制限に関する法律（通称工場制限法、なお、これは首都圏対象であり、近畿圏については 1964 年に同趣旨の法律が適用された）

1972 年 工場再配置促進法（これは 2006 年に廃止された）

1973 年 工場立地法

これに、もう一方での地方に産業集積をつくろうとする流れも重なってくる。

1962 年 新産業都市建設促進法（当時、盛り上がった新産都市ブームの熱狂は、今に語りつがれている）

1983 年 テクノポリス法（正式名称は、高度技術工業集積地帯開発促進法である。これは全国 26 地域にリサーチパークをつくり、日本型のシリコンバレーにするという狙いであった）

1988 年 頭脳立地法（正式名称は別。企業の研究開発部門やソフトウェア産業の地方における集積を進めようとした。1999 年には、新事業創出促進法に移行）

1997 年 地域産業集積活性化法（地場産業・地域産業の再構築と活性化を狙った）

また、1980 年代から次第に進行するグローバル化への流れの中で、国内産業の海外流出が進み、1990 年代に入ってからグローバル化に伴う地方都市の産業空洞化現象、あるいは地方都市における工業系企業の流出衰退傾向も目に付くようになった。こうした事態を前にして、2007 年に制定されたのが企業立地促進法である。これは、それまでの工場制限的な傾向と様変わりという感もあるが、衰退が目立つ地方都市に工場や企業を呼び込もうとして制定された法律である。

2007 年 企業立地促進法

4. 都市商業、商店街振興

都市商業、商店街は、都市の賑わいをつくり出す点で、集住や集積が大きな特徴となる都市という存在には欠かせない。とりわけ、中心市街地には、その都市にふさわしい商店街がなければ、都市らしさや都市の品格も生まれてこない。

しかし、日本においては、都市法や都市基本法が存在しないので、これまで中心市街地に関する基本法や商店街に関する基本法はなかった。ところが、1990 年代を貫く不況的基調、長いデフレ状況の中で、地方都市の中心市街地や中心商店街の衰退が目立つようになってきた。こうした事態を受けて、1998 年に中心市街地活性化法と大規模店舗立地法、新（改正）都市計画法が公布された。これらは、まちづくり関連の主要な法律という意味で、「まちづくり 3 法」と呼ばれている。

とくに、中心市街地活性化法は、本来ならば、中心市街地や中心商店街のあり方に関す

る基本法となるはずのものである。だが、実際は省庁の縦割り補助金体制との妥協を余儀なくされる産物であった。より具体的にいえば、この法律に基づいて中心市街地の活性化を希望する市町村は、中心市街地活性化基本計画を策定し、国の認可を得る。その上で関係8省庁の中心市街地の活性化にかかわる補助金事業の適用を受ける。そして、これによる事業認可を受ければ、各種の補助金適用の可能性が出てくる。ところが、基本的に補助金行政の枠組みの中にあるので、自治体の自前の事業としての独創的な強みの発揮で欠ける部分が出てこざるを得ない。中心市街地活性化というかけ声の大きさと補助事業のメニューの多彩さの割に、実際の活性化効果は乏しくなる。

こうしたことをみても、基本法の条件についてあらためて考えさせられる。すなわち、どの分野であれ、基本法といえるには、そこでの目的達成のための理念的なものがしっかり謳われていなければならない、また目的達成の手段との整合性が確保されていなければならない。

なお、上の「まちづくり3法」は、2006年から2007年にかけて見直し改正を受けている。

1998年 中心市街地活性化法、大規模店舗立地法、新（改正）都市計画法

5. 中小企業

中小企業にせよ次の農業にせよいずれも地域に深くかかわり、地域産業の性格を持つ産業である。これらは、上であげてきた各分野の法と違って、早くから基本法を持っていた。では、中小企業や農業の分野は、しっかりした理念や産業の実態に合った政策手段を相対的にでも持ってきたといえるのであろうか。これらの基本法は、多少でも産業自治の理念に沿うものであったのか。こう問えば、そうはいえないこともたしかである。

そもそも、中小企業や農業分野において基本法が制定されたのは、経済各セクターの中で遅れた部門であるがゆえに、経済全体の成長の足を引っ張る可能性が大きいことへの懸念からのことであった。つまり、これらはそれぞれ1960年代初頭に制定されたが、当時の問題意識は、中小企業や農業が地域社会を支える基本的な産業というとらえ方より、むしろ底上げを必要とする遅れた経済部門であるという認識であった。そこで、国全体の成長の足を引っ張る可能性がある中小企業や農業の近代化を図るため、中小企業や農業に関する基本法を制定したのである。ここに2つの基本法を貫く共通点があった。

ところが、1990年代の末になると、2つの基本法で想定する経済の二重構造的事態はすでに大きく変化しており、これらの基本法に基づく施策は有効に働かなくなった。かくして、両者共に新法への移行により、新しい事態に適応しようとした。この結果、2つの基本法は、同じ1999年に新法へと衣替えすることになった。

1963年 中小企業基本法（旧法）

1999年 中小企業基本法の改正（新法）、同年に後述の食糧・農業・農村基本法の制定

一方、新中小企業基本法の制定に至る間には、それまでのように中小企業を弱者とみなすのではなく、中小企業こそ経済革新の担い手であり、ベンチャー的企業の揺籃の場であるという認識が広まってきた。これが90年代後半になり、次のような革新型中小企業を後押しするいくつかの法律を誕生させることになった。

1995年 中小企業創造活動促進法（2005年には中小企業新事業活動促進法に移行した）

1997年 地域産業集積活性化法

1999年 新事業創出促進法（頭脳立地法を受け継いで1999年に制定された）

1999年 ものづくり基盤技術振興基本法

6. 農業・農村振興

1961年の農業基本法は、基本的に規模拡大路線に立ち、規模拡大と作目の選択的拡大により、生産性の低い農業でも先進工業レベルの所得の実現を目指そうとした。しかし、この路線は、日本の農業を取りまく自然条件、風土環境条件、土地所有条件、都市と農村の関係、あるいは市場的条件などに合わず、結局破綻を迎えることになった。

こうして、これにかわる新法となったのが1999年制定の食糧・農業・農村基本法である。食糧・農業・農村基本法には、農業基本法で欠けていた消費者・生活者や食の視点の導入が図られ、都市と農村の関係を意識したコミュニティとしての農村という視点も入ってきた。このことは評価される。しかし、もう一面で農業をビジネスとしてとらえる視点や、市場的な視点は十分でなく、何より産業自治の問題として農業をとらえる視点は未だ欠落状態といつてよい。ここに大きな問題がある。

1961年 農業基本法

1999年 食糧・農業・農村基本法

7. 環境の維持、環境問題

環境の維持ないしは環境問題は、都市・地域活動の容器にかかわる問題という側面がある。したがって、都市や地域との関連からいえば、都市・地域活動の容器としてのマチのあり方を検討することとつなげた方がよいのかも知れない。このようにとらえるなら、環境の維持、あるいは環境問題は、すぐれてマチのあり方の基礎を問う空間自治の問題、あるいはまちづくりの問題になってくる。

しかし、ここでは環境問題の独自性と重要性に鑑み、ここの後半的個所における個別的検討にとどめておくことにする。また、環境問題を空間自治の問題と別個に扱う理由の一つは、それが潜在的には教育の問題に関係してくるからでもある。これはいわゆる環境教育の問題となる。そしてまた、日本における環境問題の対応では、日本社会の政策づくりの問題性がこの環境教育関連の法（環境教育推進法、2003年）の中に見事に凝縮してあらわれている。なぜなら、環境教育推進法では、環境教育における政策目標を曖昧で聞こえのいいスローガンのものにとどめ、環境教育に潜在的に伴う問題の対立点は明らかにせず、むしろ避けようとしているからである。

1993年 環境基本法（この前までは、公害対策基本法と自然環境保全法という2つの法律に分かれていた。これを環境基本法のかたちで一本化した）

2000年 循環型社会形成推進基本法（廃棄物、リサイクル対策に関する基本法である。この枠組みに基づいて家電リサイクル法など各種のリサイクル法が登場してくる）

2003年 環境教育推進法（正式名称は、環境の保全のための意欲の増進及び環境教育

の推進に関する法律)

8. 教育・子育ての環境づくり、人づくり

教育自治という場合は、学校教育に代表される狭い意味の教育に関する自治を指すのではない。より広く、今日の状況において、地域が生き残る上で必要な、地域的な視点に立った人づくりという意味合いを込めてのことである。したがって、教育自治の内容には、これら公教育に対して地域の意思を反映させていくことはもちろん含まれるが、それだけではない。そうしたことと共に、基本的に成人を対象とする産業人材の育成や、あるいは市民の相互教育、自己教育、体験教育を主内容とする市民教育、より広くいって市民活動の活発化までを含む。したがって、これは今日的な環境状況と突き合わせていえば、地域から知識経済化の時代にふさわしい人づくりを行っていくためのとらえ方といってもよい。

こうした視角から日本の教育に関する基本法をみれば、教育基本法にせよ学校教育法にせよ、大きな欠落があるといわざるを得ない。すなわち、それらは地域に対する視点を共通して欠いている。さらに、公教育・制度的教育以外のかたちによる産業人材の育成や、市民教育、市民活動の奨励という問題については、社会教育というとらえ方を除くとほとんど関心の外にあり、とらえられないからである。

なお、ここで教育基本法は、1947年制定公布の法律であり、2006年に全面改正された。これは主として教育行政における理念的指針を謳う法律である。学校教育法は、同じく1947年に制定公布された。これは学校教育に関する基本的制度を定める法律である。学校教育法は制度規定が主となるので、事務的な内容が多くなる。この点でいえば、地方自治法によく似た印象を与える法律である。

ところで、近年では、生活の場に近いところで実践すべき内容を持った教育関連の個別法が制定されることがある。たとえば、食育基本法（2005年制定）や、子どもの読書活動の推進に関する法律（2001年制定）などである。これらも主旨そのものは決して悪くない。しかし、教育の基本法において教育自治の視点を欠落させたまま個別法で制定されているので、そうした活動の実際のフィールドである地域が果たしてどこまで個別法の主旨を体现できるのか危ぶまれるという側面がある。

1947年 教育基本法

2006年 改正教育基本法

2005年 食育基本法

2001年 子どもの読書推進に関する法律（子どもの読書教育に関する法律である）

9. 住生活、年金、福祉、医療、健康

住生活、年金、福祉、医療、健康は、いずれも国民の生活の基盤にかかわることであり、この点で生活と切り離せない地域との関連が出てこざるを得ない問題である。しかし、これらの領域に関する法は、統合的な基本法を欠いているか、あるいは主要法が存在する場合でも、いわゆる業法的な法であって、地域や地域生活といったものへの目配りは欠かさ

せていることが多い。したがって、この分野で地域や自治との視点は見出しにくい。

2006年 住生活基本法（日本では、長らく住宅基本法的なものは存在しなかったが、2006年になり、はじめて住生活基本法というかたちでの制定をみた）

年金に関する法は、年金制度が厚生年金、国民年金、共済年金等に分かれているとおり、それらを所管する法律も別々となる。つまり、一元的な年金法は存在しない。

福祉には、以下のような主要法と、一部は基本法がある。しかし、これらは制定の時代的制約もあり、個別課題の所管法という性格が強く、福祉全般を理念的にもリードして、地域のあり方や生活にも新たな足がかりをつかむものとなるには、かなり距離があるというのが実情である。

1951年 社会福祉法

1963年 老人福祉法

1970年 障害者基本法

1982年 老人保健法

1997年 介護保険法

1995年 高齢社会対策基本法

2003年 少子化社会対策基本法

医療は、1948年制定の医療法と関連する保険制度で規定されている。時代状況に応じた改正がなされているが、国民の生活基盤の一つとして医療をとらえ、課題横断的な基本法としての医療法は存在しない。

1948年 医療法

2001年 医療制度改革大綱

これは基本法ではないが、医療法の改正（直近では2007年の第5次改正）に与える実質的な影響でいえば、むしろこうした要綱的なものの方が大きい。

健康についても、戦後間もない頃に制定された地域保健法（1947年）や母子保健法（1965年）を別とすれば、先の教育面から食の問題にかかわる食育基本法（2005年）や、食品安全基本法（2003年）が見られる程度であり、包括的なかたちの健康基本法は存在しなかった。ただ、2002年に従来の栄養改善法に代えて健康増進法が制定された。これは政府による2001年の医療制度改革大綱の法的基盤として制定された法であるので、この面からいえば、国民の健康面に関する基本法になる。

1947年 地域保健法

1965年 母子保健法

2003年 食品安全基本法

2005年 食育基本法

2002年 健康増進法（旧栄養改善法の全面改正法）

10. 地方分権、市民活動、地域文化の創造活動

これは、本稿で立ててきた地域のあり方をみる柱の言い方でいえば、市民自治や文化自治に関する問題である。あるいは、もう少しわかりやすい表現でいえば、地域において各人が自分の人生に意味ある内容をもたらすために行う活動のことといってもよい。

1990年代半ば以降の動きをみると、地方分権に向かう動きや、市民活動、文化創造活動にかかわる基本法が制定され、市民自治や文化自治の確立に向けて一見順調に歩み始めたように見える。たとえば、地方分権に向かう動きでいえば、1995年には地方分権法（これは2001年に改正され、新法となった）が成立し、1997年には地方分権に関する475本の法律改正案からなる地方分権一括法が成立した。（この施行は、2000年4月1日から）。さらに、2006年には、地方分権改革推進法が成立した。（この施行は、2007年4月1日から）。また、市民活動や文化創造活動の支援に関する動きでは、1998年に通称市民活動法・NPO法（正式名称は、特定非営利活動促進法）が成立した。1999年には、男女共同参画社会基本法が成立し、2001年には文化芸術振興基本法も成立した。

しかし、これらの動きの内実を多少でもみてみると、地方分権や市民活動・地域文化の創造活動に向けて進んでいるかどうか相当に疑わしくなってくる。つまり、地方分権への動きでいえば、これは小泉内閣の2004年から始まった三位一体改革と関係づけないと、評価はできない。では、この三位一体改革がどのようなものかといえば、①国庫支出金（いわゆる国からの補助金である）を整理し、減らす。②これの見返りとして、国から地方に税源を委譲する。また、③地方交付税についても見直しをするというものである。ところが、これはまだ政府の公式的説明であり、三位一体改革の現実は、国の財政危機を少しでも救うため、国の側の財政支出となる補助金やとくに地方交付税を大幅に減らすことにあった。実際、これにより、全国で多くの市町村が悲鳴をあげている。一方、国からの税源委譲や財源保証措置は、国と地方側の全国知事会との間でもみ合いはあるものの、基本的に膠着状態であり、遅々として進んでいないのが現実である。要するに、地方の共通財源である地方交付税は大幅に減額するものの、地方分権の裏付けとなる税源委譲や財源措置は行わないのである。これでは実質的な地方分権が進むわけではない。

これをみると、地方分権の動きを実質化させるには、地方が地域におけるモノやカネの運用に関する自治を握らねばならないことがよくわかる。地方分権なり市民自治と地域におけるモノやカネの運用に関する自治という意味での財政自治は、一体的なものとしてとらえねばならないということである。

同様なことは、地域における市民活動や市民の文化創造活動の支援についてもいえる。地域における民主主義の基礎として市民活動を活発化させることや、市民の文化創造活動を活発化させることは、地域のモノやカネの運用に関する自治を意味する財政自治で裏づけられねば実効性を持ちがたい。しかし、市民活動の振興や市民による文化創造活動の振興に関する上の基本法でみる限り、地域への視点は弱く、これらの活動への物質的な裏付けとなる財政自治への視点はなおさら見られない。こうして、基本法ができたことそのものに関してはそれなりに評価できるが、地方の側が市民活動や市民による文化創造活動の振興に関して、基本法を拠り所にできるかといえば、大きな留保が付くことになる。

こうした状況になるのは、地方分権への動きや市民活動、文化創造活動への支援といった動きがどういう背景で出てきたかとも関係する。日本の場合は、大きくいって2つの要

因がある。1つは、1990年代半ば以降におけるグローバル化対応の必要性の高まりである。つまり、グローバルな状況下でのコスト競争に伍していくため、市場規制の緩和や各種の自由化がもとめられる。こうした流れの一つにあるものとしてである。もう一つは、国の財政危機であり、なりふり構わない財政支出削減圧力である。しかしながら、こうした理由から出てくる地方分権への動きや市民活動、文化創造活動への支援に関する動きは、一面でそうしたことを謳いつつも、実は地域の視点や自治の視点を欠くことになる。