

中央集権体制の弊害

長谷川 光 圀

- 1 はじめに
- 2 中央集権体制の成立と機能
 - (1) 中央集権体制の成立
 - (2) 中央集権体制の機能
- 3 中央集権体制の限界と弊害－東京一極集中のケース－
 - (1) 中央集権体制の限界
 - (2) 中央集権体制の弊害
- 4 結 び

1 はじめに

戦後、官僚主導の中央集権体制が長く続いた結果、東京には政治、行政、経済、情報、及び文化の高次中枢機能が一極集中して発展する一極集中国家となった。かつて、当初は「世界の工場」として発展を続け、製造業の国際競争力は抜群で、失業率も低く、貧富の差も小さく、「1億総中流社会」といわれた。しかし、今や見る影もない。東西冷戦構造が崩壊し、世界経済がグローバル化するにともない、世界全体のGDPの伸び率は2倍、中国が8倍、ロシアが5倍、アメリカでも2倍と伸びたが、日本のGDPは、ほとんど伸びず、世界経済に対する影響力も半減した¹⁾。加えて、政府は、1100兆円に及ぶ膨大な借金を抱え、国土の3分の2が、過疎化問題に苦しんでいる。

財政破綻に追い込んだ為政者は、政策失敗の責任を取らず。財政危機や過疎化問題が深刻化しても、橋本総理の「中央省庁の再編」や小泉総理の「聖域なき構造改革」を除いて、政治家や官僚は、政治改革も行政改革も、ましてや分権改革も推進することができない。否それどころか、政治家と官僚

1) 佐々木信夫、『新たな「日本のかたち」－脱中央依存と道州制－』角川SSC新書、2013年、45頁。

は、自ら身を削る改革すら先送りする。この閉塞感を、どう打破していくか。ただこれには、典型的な日本流の問題処理方式が深く関係している。例えば、薬害エイズ問題や高速増殖炉もんじゅのナトリウム漏れ事故等に見られる隠蔽体質、つまり自分に都合の悪い情報は徹底的に隠すという自己防衛の因循である。この行動は、根本的に愚策であるという社会正義に転換しなければならない。すなわち、隠蔽行動や都合の悪い情報を隠す自己防衛の因循行動は、責任を倍加させる愚策であり、都合の悪い情報でも進んで公開し、ルールに従って対処する行動が結果的に得策であるというアメリカ型の訴訟社会の確立である。もしアメリカ型の訴訟社会に向かって前進すれば、数学の定理に従って、複雑で困難な国難でも、一つ一つ分解していけば、必ず解決されるだろう。この論文では、官僚主導の中央集権体制の成立、官僚主導の中央集権体制がもたらした東京一極集中の問題、そしてその中央集権体制の弊害について、体系的に詳しく明らかにする。また、閉塞感の打破の一步を目指したい。

2 中央集権体制の成立と機能

(1) 中央集権体制の成立

1868年1月3日、倒幕派諸藩と宮廷政治家岩倉具視は、公武合体派公家を排斥し、満15歳の明治天皇は、「王政復古の大号令」を発令した。ここに、徳川第15代将軍徳川慶喜は、大政奉還を上奏し、264年間徳川将軍家が保持してきた政権を朝廷に返還し、江戸幕府は滅亡した。そして、明治天皇の下に総裁・議上・参与の3職を新設して、これを藩閥官僚へと権力集中する政治体制の明治新政権を樹立した（楳西光速・大島清・加藤俊彦・大内力は、「明治政府は、多分に絶対王政的性格をそなえたものとして現れるのである」²⁾としている）。このことは、植草一秀によれば、3つの意味を持っていた。1つに、藩閥官僚が国民の奉仕者でなく、統治者天皇の一翼を担う位置づけに

2) 楳西光速・大島清・加藤俊彦・大内力、『日本における資本主義の発達（全）』東京大学出版会、1968年、5頁。

なったこと（この関係が、今日まで官僚の意識構造に残存している）、2つに、藩閥官僚が権力を独裁的に行使する悪弊を除去できなくなったこと、そして、3つに、藩閥官僚が権力を濫用する悪弊を隠蔽するために、正義と人民の権利を擁護する有為の人材を排斥し、消滅させたことである³⁾。続く同年4月6日には「五箇条の御誓文」を發布し、これで権力分立による専制権力の発生を阻止、官吏公選、府藩県三治制等で諸大名や国民を支配する政治体制を目指して明治政府の政体書が公布され、かつまた太政官を最高官庁とする太政官制が整備された。明治政府が採用した太政官制は、天皇が至上の権力を持つ専制的統治形態の頂点に位置づけられ、封建社会の日本を富国強兵の近代工業国家に変身させ発展させた正の側面を持った一方で、国体の護持・国家権力による人民支配の手段として警察、司法権力を利用するという後ろ暗い側面を併せ持つことになった。かつ、人は、この太政官制こそ現代に残存する官僚制度の精神構造そのものでもあるとしている。

統治の体制固めとして、先ず明治新政権が取り組んだのは明治4年「戸籍法制定」であり、国民一人一人を正確に把握すること、そのために全国に7万1000余の大区小区という役所を設け、戸籍簿を作らせた。大区小区は、明治22年から町村となり、その後約1万5000に統合する明治の町村大合併が行われ、現在の市町村につながる原型となった。同じく統治の体制固めとして、次に明治新政権が取り組んだのは明治4年に約300に分かれていた藩を大括りにする「廃藩置県」の断行である。これによって、明治23年に明治新政権の総合出先機関としての47府県体制が開始された。かくして、天皇の下に中央政府が国家、国民を独裁的に一元管理し、「富国強兵」を国家の目標に定め、官民のエネルギーを総結集するという中央集権的な天皇統一国家体制が確立されたのである。恒松制治は、いう。「府県制度や市町村制度の整備は、民主化のためのプロセスではなかった。各地域に発生した自由民権（民主化）運動を抑え込むための組織であり、中央集権そのものとしてとらえるのが正しい⁴⁾」と。この明治初期に構築された中央集権的政治体制は、第二

3) 植草一秀、『日本の独立』飛鳥新社、2010年、248頁。

4) 恒松制治、『連邦制のすすめ』学陽書房、1993年、4頁。

次大戦後も完全には払拭されずに、現代まで残存し国民生活に悪影響を及ぼし続けているのである。特に肝に銘じておくことは、この中央集権的な政治体制は、人民による人民のための望ましい民主主義政治体制とは異質のものであり、長く国民は政治的代表者を選ぶ権利さえ与えられなかったことである。その不満は、明治、大正、戦前の昭和に至るまで多くの地方で自由民権運動として爆発してきた。例えば、明治7年、江藤新平・板垣退助・後藤象二郎・副島種臣等によって、提出された民選議院設立建白書を発端とする自由民権運動は、一般的にいて「自由」を獲得するためのものであったが、実情は大久保利通参議が長州藩閥の山城屋汚職疑惑・尾去沢銅山汚職疑惑を隠蔽し、薩長連合による露骨な藩閥政治を強行したことにある。それは、明治10年における土佐立志社の国会開設建白書を経て、明治13年のいわゆる酒屋会議において活発な展開を示しはじめた。これは、過重な酒造税に反対して全国の酒造業者が「営業の自由」を叫んで立ち上がったものであった。続いて、この運動は、明治15年の福島事件をもって最高潮に達し、明治16年の高田事件、明治17年の加波山事件・秩父事件・飯田事件・名古屋事件、明治18年の大阪事件、明治19年の静岡事件等と激化した。これらの事件は、あるいは「圧政政府」の転覆を目指し、あるいは「自由革命」を叫び、なかには参加人員2~3千に及ぶものもあり、豪農・豪商・士族・中農・貧農等あらゆる階層を含んで勃発した。その間運動の中心が豪商や富中農層からおいおい貧農・小作農に移り、ますます激化するにしたがい、従来もっぱらこの運動を指導しつつあった自由党は強い圧政を受け、ついには解党を余儀なくされるに至ったのである⁵⁾。

来るべき新たな政治体制は、この轍を踏まないためにも、国民による国民のための改革でなければならず、中央集権体制と官僚依存の体制から地域分権体制と地方主権体制への大転換を図る構想でなければならない。

(2) 中央集権体制の機能

恒松治は、明治政府による国家統一体制は日本の経済政策にとって大き

5) 楫西光速・大島清・加藤俊彦・大内力、『前掲書』、6~7頁。

な役割を果たした。「富国强兵」という統一目標のために、中央政府はあらゆる政策をこの一点に集中して実行する体制を整えることが必要であったと⁶⁾。そして、特に明治政府が統治形態として構築した中央集権的な天皇統一国家体制は、楫西光速・大島清・加藤俊彦・大内力によって、高い評価を与えられた。すなわち、成立した維新政府は、一方で旧制度を打破しながら、他方同時に資本主義を、しかも後進国の特徴として先進国が到達している発展段階においてこれを輸入移植し、急速に成立・発展せしめなければならなかった。かかる時期の権力が絶対主義的性格（天皇に至上の権力を付与する専制的政治形態）を持つことはまた当然である。それは、残存する封建的勢力に対抗しなければならず、資本関係の成立を保護・育成しなければならないからであると⁷⁾。確かに、明治維新は、西南雄藩の下級武士による討幕運動が成し遂げたものであった故に、「天皇の威光」なしにはかつての上役、ましてや主君を説得し、封建諸制度を打破することなど不可能であったであろうことは、容易に察しがつく。以下、この論点を詳しく見ていこう。

維新政府にとっては、先ず封建的諸制度を打破して新しい社会制度、資本主義的生産方法に適した社会制度を樹立し、資本主義を急速に発展せしめることが、歴史的使命になると⁸⁾。では、その封建的諸制度を打破して新しい社会制度の樹立のために必要な要件とは何か。第1に挙げられるのが、当時全人口の8割近くを占めていた農民層を農村分解によって農民の土地からの追放、つまり賃労働者たらしめることであった。地租制度の近代的統一化は、中央集権的な政治体制の確立のうえからも明治政府にとって必緊の課題であった。地租改正は、明治6年7月に「地租改正條例」が布告され、明治8年に始まって明治14年に完了した。この地租改正の要点は、大体次の4点であった。①旧地租は土地の収穫を標準として賦課されたが、改正法においては土地の価格に応じて課税され、従って石高、反盛、免、検地、検見等の旧法は廃止され、代わって課税標準としての地価が設定され、この地価によっ

6) 恒松制治, 『前掲書』5頁。

7) 楫西光速・大島清・加藤俊彦・大内力, 『前掲書』, 10頁。

8) 楫西光速・大島清・加藤俊彦・大内力, 『前掲書』, 18~19頁。

て複雑を極めた封建的租税が一応整理された。②従来の地租は五公五民，四公六民，三公七民等種々であったが，新地租は地価百分の三をもって定率とした。年の豊凶によっても一切増租減免は行わないことと規定した。③従来田租は，米納，畑は金納，石代納，大豆納等種々であったが，田畑を通じてすべて金納とした。そして④納税者は従来土地占有者であったが，土地所有者となった⁹⁾。ここに，今や農民は，豊凶の危険だけでなく，米価変動の危険をも負担しなければならなくなった。実際に，明治15年以降紙幣整理の時代において，米価の低落は全国の農民に重大な打撃を与え，農民は地租不納により所有地の強制処分や，あるいは高利貸しの借金奴隷になることなどによって土地を収奪されていくことになった。例えば，明治16年から明治23年に至るまでに，地租滞納のために強制処分を受けた者，367,744人に達し，零細農民から収奪された土地は，富農，高利貸し等の手に集中された¹⁰⁾。当然に，農民一揆が多発し，茨城・三重・愛知・岐阜・滋賀・堺等に蔓延したが¹¹⁾，明治政府にとっては地租がほとんど唯一の収入源泉であり，必要な国債制度や政府紙幣増発の基礎となる地租を旧地租より減額することは，財政上不可能であった。かくして，鎮台兵の出兵でもって，強権的に鎮圧を行う術しかなかった。かかる危険性の高い，また高率の金納地租が農民層に与える影響については，明治政府にとっても想定内のことであり，商品経済の農村への浸透を促進し，商人高利貸しの進出を促し，農民層を兼業農家の増加，農村賃労働者の増加及び出稼ぎ労働者の増加等へと分解せしめることは必要不可欠なことでもあったといえる。

第2に挙げられるのが，封建制度の崩壊に伴う家臣団の分解であり，ここでも多数の賃労働者を創出し，一部では銀行設立や各種の新産業経営に従事し，資本主義育成の指導者になった。封建的身分制度の分解は，旧封建諸侯の商人及び高利貸しに対する借金を明治政府が継承した新旧公債と同様

9) 横西光速・大島清・加藤俊彦・大内力，『前掲書』，21頁。

10) 升味準之輔，『日本政治史1・幕末維新，明治国家の成立』東京大学出版会，2000年，155～156頁。

11) 横西光速・大島清・加藤俊彦・大内力，『前掲書』，23～24頁。

に、有償でなされた。この点、農民とは、雲泥の扱いであった。先ず、当時の武士の蔵米取から、明治政府は明治2年12月にすべて廩米で給することを定めるに及んで、彼らの土地所有からの離脱は決定的になった。継いで、明治3年に士族の帰農商出願者に賜金制を設け、禄高5カ年分を一時に下賜した。この制度は、華士族に職業の自由を許したのを機会に廃止されたが、約4500人が利用した。明治政府は、数度にわたり禄制改革を進め、その結果廃藩置県直後諸藩の秩禄高は約492万石となり、幕末の1300万石の5分の2以下に減じた¹²⁾。同時に、華士族に家禄奉還を許し、家禄奉還者には、農工商等の職業を営む資金として4カ年分ないし6カ年分を現金半分、公債半分を提供した。結果、この制度を95000人が利用した。だが、明治政府は、秩禄負担を耐え難いものとし金禄の秩禄を廃止し、やがて明治9年8月に「金禄公債証書発行條令」を發布し、一律に家禄奉還を命じ、秩禄の処分を完了した。この時に秩禄処分を受けた士族は、313,000人で、士族総数の約4分の3に達した¹³⁾。こうして家臣団の身分制度は分解され、一部の旧来の高禄者は多額の公債を受け、これによって銀行の設立や各種の産業経営に従事し、多数の旧来の小禄者は公債所有者として、従って貨幣所有者として商品経済に適応したが、結局没落し、賃労働者になることによってしか生活の糧を得ることができなくなった。この事態に、明治政府に強い不満を抱いた小禄士族は、各地で士族反乱を頻発させた¹⁴⁾。士族反乱でも、西南の役は最大のものであった。

第3に挙げられるのが、維新前後の著しく混乱した貨幣制度を受けて、これの全国的統一化をはかり、貨幣・金融制度の確立を成し遂げることである。だが、明治政府は、当面の緊急を要する財政上の必要から最も簡易な方法を選ばなければならなかった。それが、不換紙幣の発行であり、この不換紙幣が銀行紙幣とともに明治初期の貨幣制度を特徴づけることになった。先ず、明治元年4月に太政官札が発行され、翌年に民部省札が発行され、さらに明

12) 楳西光速・大島清・加藤俊彦・大内力、『前掲書』、24頁。

13) 升味準之輔、『前掲書』、155～156頁。

14) 楳西光速・大島清・加藤俊彦・大内力、『前掲書』、27頁。

治4年10月には三井組名義をもって大蔵省兌換証券、続く翌年には同様三井組名義の開拓兌換証券が発行され、これらは結局不換紙幣となった。しかし、これらの紙幣は、粗悪で賤造が容易であったため、また割拠的な藩札の不統一を正すため、明治政府は、新紙幣の発行をもって回収を試みた。その後には、漸次その発行目的をはなれて、開拓使への貸付、歳入不足の補填、為替会社の処分、あるいは西南戦役費支弁等のため、総額149百万余が発行され、これが国立銀行紙幣の濫発と相まって、西南役後とどまることのないインフレーションを引き起こすことになった¹⁵⁾。では、なぜ銀行紙幣の濫発が起こったのだろうか。しかもまた、禍い転じてなんとやら、銀行紙幣の整理過程を通じて近代的貨幣・金融制度が一応完成されていったのである。明治5年11月に「国立銀行條例」が公布され、此の條例に基づいて三井、小野組が第一国立銀行を設立し、続いて横浜第二国立銀行、新潟第四国立銀行、大阪第五国立銀行の計5行が相次いで設立された。この国立銀行の主な特権としては、銀行券の発行と官金出納事務とが許されていたが、銀行券は條例の規定によって正貨準備を必要としたのに、政府紙幣は増発によってすでに価値下落を示していた。従って、4行の紙幣発行高は、総計で207万円に留まったが、明治9年8月に「国立銀行條例」の改正があって、華士族は金禄公債をもって銀行を設立するものが続出し、明治12年末には国立銀行の行数は153となり、また改正で銀行紙幣を事実上不換紙幣となったことと相まって、発行紙幣流通額は明治10年末の13百万円から翌年末には26百万円、明治12年末の34百万円余と激増し¹⁶⁾、結果として貨幣価値の下落と物価騰貴というところのないインフレーションを引き起こした。松方正義は、大蔵卿に就任すると銀行紙幣160万円を焼却処分し、残額の銀行紙幣を兌換銀行券の発行によって整理し、一方売薬印紙税・米株取引所仲買人税・酒造税・煙草税・醬油税及び菓子税等の増税と官工場払い下げ等による財政収入の確保と国庫支出の節減、信用制度の確立を通して通貨を安定させることに成功した¹⁷⁾。

15) 梶西光速・大島清・加藤俊彦・大内力、「前掲書」、28～29頁。

16) 梶西光速・大島清・加藤俊彦・大内力、「前掲書」、30頁。

第4に挙げられるのが、上述以外の封建諸制度を徹底的に廃止し、全国的な交通開拓、人の移動と営業の自由、職業制約の緩和、そして商品流通の自由等を実現することで、新しい社会制度の形成を準備することである。明治政府は、明治元年「商法大意」を布達し、在来の問屋株や商工業者の特権的組合制あるいはその他の封建的特権組合制を廃し、売買の自由を認めた¹⁷⁾。同時に、農民は、諸種の制限とともに土地に縛りつけられ、移動及び職業に対する制限が設けられていたが、これも撤廃された。さらに、農民は、勝手に農産物を作付けすることも、商業を兼業することも許された。華士族もまた、農工商に従事することも許された。明治政府は、人や商品の全国的な流通や交通網を開拓するために、明治2年に箱根をはじめ諸道の関所を廃し、明治5年には伝馬制度も廃止した¹⁸⁾。特に後年では、京浜間鉄道や中山道鉄道の敷設事業を企画し、近代的交通機関の推進にとって重要な前進をもたらした。

そのような幼弱な産業資本の基盤を整備しながら、明治政府は資本主義社会の急速な確立が要請された日本において、先進資本主義諸国からの生産方法ならびに経済的諸制度の移植に努め、近代化への諸産業を温室的に保護・育成しなければならなかった。明治初年においては、国家資本としての官業がとりわけ重要な地位を占めた。特に旧幕府によって設立された東京砲兵工廠、大阪砲兵工廠、海軍造兵廠、横須賀造船所、同海軍工廠、長崎造船所、兵庫造船所、兵庫製作所及び板橋火薬製造所等は官収したものであり、明治以降の軍事的発展に重要な貢献をもたらした。また軍事工業以外の官業の創設で、注目される活躍をしたのが工部省である。工部省は、明治3年10月に開設され、その所管は、鉱山・製鉄・燈台・鉄道・電信・土木・造船・制作・測量等きわめて広範囲に及んだ。なかでも重要なものは、長崎造船所と兵庫製作所が所属となり、のちに長崎工作分局と兵庫工作分局となり、加えて機械製作工場として旧佐賀藩納付の機械をもって設立された赤羽工作分局、セ

17) 楳西光速・大島清・加藤俊彦・大内力、『前掲書』、17頁。

18) 楳西光速・大島清・加藤俊彦・大内力、『前掲書』、18頁。

19) 楳西光速・大島清・加藤俊彦・大内力、『前掲書』、33頁。

メント製造所と不熔白煉瓦製造所より構成された深川工作分局、硝子製造所としての品川工作分局である。そのほか重要鉱山もその所管に属し、佐野鉱山（金銀）、生野鉱山（銀）、三池鉱山（石炭）、高島鉱山（石炭）、阿仁鉱山（銅）、院内鉱山（銀）、釜石鉱山（鉄）、中小坂鉱山（鉄）、小坂鉱山（銀）、大葛および眞金鉱山（金銀銅）、油戸鉱山（石炭）、十輪田鉱山（銀鉛）、幌内鉱山（石炭）等が官収され管理された。工部省はこのように殖産興業経営の中心になり、資本主義の育成に大いなる役割を果たしたが、その所管下の諸経営は、当時の諸事情もあったが、その多くが巨大な損失を招く結果となり、ついには民間に払い下げられねばならなくなった²⁰⁾。一方、明治政府が近代化を指導するために設立した模範的な成功工場もあった。富岡製糸所、新町屑糸紡績、愛知紡績所及び広島紡績所等がそれである。なお、農業、牧畜業においても、内務省勸業寮・官農局の管轄下に保護・育成が行われた。すなわち、内藤新宿試験場、三田育種場、三田農具製作所、取香種畜場及び牧羊場等の開設である。官業としての林野経営も、旧幕府諸藩の直轄林野を官収し、地租改正後には、明治政府は、最大の山林所有者となるに至った²¹⁾。

以上のごとく各種の産業部門にわたる歴大な官業は、大いなる失敗もあったが、それぞれ近代的生産方法の移植並びに普及を担当することで、日本資本主義の形成に大いに寄与した。がしかし、「富国強兵」を国家目標に掲げた明治政府は、すでにその当初から軍事的性格を持ち、やがて日清・日露戦争を引き起こすことになったのである。従って、明治政府が資本主義形成のために統治形態として構築した中央集権的な天皇統一国家体制と「富国強兵」の近代化政策は、これまで一般的に高く評価されてきたけれども、日本と隣国を含めて兵士と民間人を約1千万人死亡させたことを踏まえると、歴史的に再評価しなければならないだろう。

20) 楳西光速・大島清・加藤俊彦・大内力、『前掲書』、34頁。

21) 小沢一彦、「一都繁栄主義を超えて－東京一極集中打破と地方繁栄のみち－」古川俊一編『連邦制－究極の地方分権－』ぎょうせい、1993年、52～53頁。

3 中央集権体制の限界と弊害—東京—極集中のケース—

(1) 中央集権体制の限界

明治政府が資本主義形成のために統治形態として構築した中央集権的な天皇統一国家体制は、昭和に入ると発展の頂点に達した。先ず、1937年5月に内閣調査局から発展した企画庁が、同年10月に資源局と合併して企画院となった。そして、これら中央官庁を舞台に、堺屋太一のいう「昭和十六年体制」を築いていったのが、陸軍総力戦派と結んだ革新官僚という一群のエリート達である。革新官僚達は、すでに内閣調査局時代より、貴族院改革案、華族制度廃止案、電力国家管理案、地方交付税案、厚生省設置案、教育制度改革案、産業組織法案、所得制限法案、産業報国会案、農地制度改革案、人口過剰対策、健康保険拡大案等、社会全般にわたる青写真を練っていた。電力国家管理法案と国家総動員法案が1938年に成立し、隠れ蓑として健康保険関連三法案が翌年にかけて制定された。続く1940年には、自由主義経済体制を守ろうとする財界の反対を押し切って、所有と経営分離を狙った「経済新体制確立要綱」が提出された。また、翌年には、戦後も継承され財政赤字悪化の一翼を担った「食糧管理制度」が制定され、小作農保護の施策が行われるようになった。同時に、「贅沢全廃運動」を強引に強行し、富裕階級に対する国民の監視を誘導した²²⁾。まさに、ナチスドイツの全体主義的な統治制度に魅せられた陸軍総力戦派と革新官僚達による中央集権的な天皇統一国家体制の完成である。

第二次世界大戦の敗戦後には、占領軍総司令部（GHQ）によって、天皇の地位が後退し、内務省や軍部、そして財閥等の解体が実施され、さらに代表民主制が積極的に導入されたが、ほとんどの行政官庁はそのまま温存されたために、中央集権的な行政体制あるいは官僚主導体制は、戦前と同様に絶大な権力を維持し続けた。戦後日本の最大の課題は、「経済の復興」である。この課題に強い指導力を発揮したのは、戦前と同様に絶大な権力を維持し続

22) 香西泰「復興期」小宮隆太郎・奥野正寛・鈴木興太郎編、『日本の産業政策』東京大学出版会、1984年、27頁。

けた革新的な官僚であった。そのため官僚主導の体制は、戦時統制の影響を色濃く受け継ぎ、統制・介入・系列化を発展させる側面をもった。これに対して、占領軍総指令部の推進するドッジ・ラインは、戦時統制を撤廃し、同時に集中排除措置と独占禁止法を導入し、市場競争が活性化する開放体制への基盤を整えていった。ここで指導的役割を演じたのは、商工省（後の旧通商産業省を経て現経済産業省）であり、その力は経済安定本部（後の経済審議庁、経済企画庁）の有力ポストを占め、経済政策全般に意見を反映させることができた²³⁾。しかし、補助金、税制、財政投融资、外貨・外貨規制等については、もう一つの有力官庁である旧大蔵省（現財務省）の説得が必要であったが、国家利益増進から国家介入により自国産業を外国との競争に対し保護・育成しようという点では合意が見られていた。

要点的に、整理しよう。まず、商工省（現経済産業省）と経済安定本部の指導の下に、石炭を増産し、これを鉄鋼に傾斜的に配分し、鋼材を増産し、この鋼材を石炭産業に傾斜配分して、さらにその増産を図るという石炭・鉄鋼の2部門を軸とする相互拡大的な鉱工業生産水準の引上げ策を実施した。これは、戦後落ち込んだ生産水準の回復のためであり、このために資材割当て、復興融資、価格統制、価格差補給金、輸入物資の配分等の直接統制手段が動員された²⁴⁾。次に、ドッジ・ラインの推進を境に統制は解除され、重工業品の補助金撤廃後に生じた高炭価、高鉄価の問題が経済自立の障害となってきたために、鉄鋼、石炭、海運、電力、合成繊維、化学肥料等の多くの産業が合理化のための設備投資に乗りだし、政府もこれを支援する対策を採った。それが、「鉄鋼業及び石炭鉱業合理化施策要綱」（1950, 8）、「我国産業の合理化方策について」（1951, 2）、そして「企業合理化促進法」（1952, 3）である。その主なものは、租税特例措置と財政投融资であるが、これ以外に重要機械及び合理化機械の特別償却、重要物産免税、重要機械輸入関税免除を含めて²⁵⁾、重要産業の指定と介入が商工省及び大蔵省の指導体制の下で実

23) 香西泰「復興期」小宮隆太郎・奥野正寛・鈴木興太郎編、『前掲書』、31頁。

24) 香西泰「復興期」小宮隆太郎・奥野正寛・鈴木興太郎編、『前掲書』、34頁。

25) 天野光三、『国土再編計画』PHP研究所、1994年、48～51頁。

施された。合理化政策が費用逡減の育成に成功した後、日本経済はエネルギーの流体化、新素材の利用、耐久消費財等に大量生産方式を確立し、継続的合理化と技術革新の展開によって高度経済成長軌道に乗り、さらに産業基盤の拡充、新規・成長産業の育成・振興が官僚主導で推進された。これを称して、護送船団方式といい、「経済の復興」と続く高度経済成長に寄与したことで高く評価されている。がしかし、護送船団方式もすべてが成功したわけではない。むしろ、この「経済の復興」期では、自由競争に挑戦する旺盛な企業家精神が存分に発揮されていたことに、もっと注目すべきである。

明治政府が資本主義形成のために統治形態として構築した中央集権的な天皇統一国家体制と第二次世界大戦の敗戦後にも温存された中央集権的な行政体制あるいは官僚主導体制は、根本的に異なる体質であるべきであるが、しかし藩閥官僚の思想は変化しなかった。今日的に問題は、明治政府が「富国強兵」のためにかつまた資本主義形成のために統治形態として構築した中央集権的な天皇統一国家体制は、「絶対王政の復古」として歴史上から消滅する運命にあったが、第二次世界大戦の敗戦後にも温存された中央集権的な行政体制あるいは官僚主導体制は、「経済の復興」のために大量生産を旨に官民のエネルギーを総結集する指導的役割を演じ、国民に最低生活保障を掲げ格差の統一性と公平性を重んずる各地方自治体政策を施行し一応の成功を収めた。この成功体験が国民の深層心理の中に深く根を張り、そして、保守思考の牙城ともなった。今や、中央集権的な行政体制あるいは官僚主導体制は、限りなく大きい問題を生み出す元凶となっている。この点を、詳しく見ていこう。

第二次世界大戦の敗戦後、奇跡的な経済成長をとげたのは、日本も西ドイツも同じであった。しかし、結果は同じでも、両国は全く異なる体制の下で、発展を実現してきた。日本では、中央集権的な行政体制あるいは官僚主導体制を維持し、東京への一極集中という国の形をとったのに対して、西ドイツでは全く逆に連邦的な分権制の政治・行政体制の国家構造を用いた。首都ポンは、人口僅か40万人程度で、アメリカ・ワシントンと同様に政治の中

枢としての機能のみを持ち、ベンツ、ワーゲン、バイエル、シーメンス等の代表的な大企業の本社はそれぞれ独自の都市に立地し、地域経済の発展に貢献している。日本では、政治・行政、経済、文化等すべてが東京に一極集中し、今や過度集中で機能麻痺の病状を呈していることを考えると、明らかに間違った選択であったといわなければならない。例えば、天野光三は、東京都市の機能麻痺を動脈硬化の病状とし、東京には輸送需要の偏った増加傾向に対して人為的に、計画的に適正な規模と構成に秩序づける以外に改善方法がないとしながらも、具体的進展が見られないのは、それが容易でないことを物語っていると²⁶⁾。そして、その理由を、3つ挙げている。1つは、都心に立地することの企業の有利性であり、2つは、地価高騰の必然性に基づく公共用地の取得難であり、そして3つに、都心の寸土を余すことなく活用する旺盛な経済エネルギーである。一般に、都市経済活動は、都市公共施設に依存し、企業は、公共投資の財源となる税金を支払う。問題は、都市基盤が整備されればされる程、集積の利益を求めて企業立地が高まり、地価が高騰することである。いわば、地価を高めるために道路や地下鉄を造るようなもので、際限ない悪循環が進行し続ける²⁷⁾。

天野光三は、東京の行き詰まりの現状と、その原因、さらにこのまま推移すれば将来どういう事態になるかという問題を、通勤電車・自動車・上下水道・ゴミ処理等都民のさまざまな生活環境の面から検討を試みているので、紹介しておこう。第1：現在の東京の都市環境の悪さは、根本的にそこに営まれる経済活動の規模が、都市機能の限界をはるかに超えていることに基因している。道路、鉄道、上水、下水、港湾、緑地、その他東京の公共施設のどれを取り上げてみても、東京はそこに1千万人の人口が住み、かつ目まぐるしい経済活動を営むために十分な規模に整備されていない。過去数十年にわたる絶対的な投資不足の累積の結果である。だが、都市としての能率的な活動や、市民の快適かつ安全な日常生活は、その規模とバランスのとれた公

26) 天野光三、『前掲書』、51頁。

27) 天野光三、『前掲書』、52頁。

共施設があつてはじめて望み得るのであつて、東京の当面する混乱は、このアンバランスにすべてその根源がある。アンバランスを解消するために、例えば都心立地税、自動車都心走行税、土地空地税、地価上昇税等の追加徴収によって、或る程度公共施設の遅れを取り戻したとしても、都市発展のエネルギーが大きければ、公共施設の用地の取得が困難になるという根源的原因を断ち切ることはできない。

第2：現在、東京の都市経済活動の発展のテンポは著しく、はるかに都市機能整備の追従を許さない領域にある。東京の経済活動の規模が、拡大すればそれに比例して事業税、都民税等の都税収入や運賃、料金徴収が増す。だからこれに対応させて道路や上水、下水道や地下鉄、港湾等の公共施設の整備もできるとするのは早計で、東京のように後から追隨して整備しようという場合は、そのギャップが大きければ大きいほど労多くして効果は少ない。東京は、その最も極端な例であつて、“追いつき追い越す”ことなど思いもよらない。むしろ今に至つては、東京の都市経済活動の発展エネルギーを方向転換し、うまく誘導して日本経済の発展に貢献させる方法はないものだろうか。

第3：東京は都心に対する求心的、放射的な発展をとげたという都市構造上の根本的な欠陥を持っている。都内はもとより、近隣の各住宅地から毎日3百万人の昼間人口が都心めがけてどっと群がり、そこには車の洪水が渦を巻く。こうして都心の道路の極端な行き詰まりや過酷な通勤事情を余儀なくされる。東京は、都心ばかりがあまりにも集中的に繁栄したことが今日の混乱を招いた根源である。その根源についても、従来の国土政策が東京一極集中で、例えば交通網のあり方一つを取つても高速道路、新幹線、航空路等は東京を起点に地方へ向かつて放射状に整備され、東京への人、物、金、情報集中を促してきた。この放射状の国土政策が、誤りで、今日の混乱を招く原因になっている。

第4：公共施設の一次的な余裕は、かえつて需要を刺激するばかりではなく、東京の奇形的な発展をますます促進する。例えば、苦勞して広げた道路

や新設の地下鉄は、すさまじい勢いで増える車や人で一杯になる。一時凌ぎでは、かくれた需要が顕在化するだけで混乱の緩和には全然役に立たず、かえって次の公共施設整備の緊急度を高める。のみならず、一時凌ぎの繰り返しは、昼間の都心集中と、夜間ドーナツ型の人口配置という都市構造上の欠陥をますます助長し、長い目で見ると東京の病勢をつのらせるのに役立つだけに終わる不安がある。そうして、現在のまま東京の人口と経済活動の増加傾向が続く限り、都心の改造は、ますます絶望的なものとなっていくだろう。

第5：都内の今後の公共施設整備事業は、加速度的に困難度を増し、整備費の増大を招く。東京の公共施設整備事業は、どうしてもやりやすいところから手をつけるので、今後はますます社会的、経済的に困難性の高いところが残り、同じ道路1kmつくるのに、建設費が格段に高くつくようになる（今では、道路1km当たり1兆円）。また、都心の地下には、上水・下水道、ガス管、電気の配管、配線が複雑に入り組んでおり、これがさらに工事を遅らせ、工事費を増大させる。とにかく東京のように、民間資本と社会資本のバランスが大きいくずれると、社会資本の効率は極端に悪くなる。これが、過大都市の典型的な弊害なのである。

第6：東京の経済活動の規模に対する脆弱な都市機能のアンバランスは、ほとんどすべて都民の生活環境の悪化にシワ寄せされる。通勤難、住宅難、消防機能の不足、交通事故、断水、地盤沈下、水害、緑地不足、下水道の貧弱さ、大気汚染、騒音等々である。一見輝かしい東京の繁栄は、都民の日常生活を社会面、経済面で押し歪ませ、ギリギリまで圧迫することによって初めて得られた見かけだけの繁栄なのである。つまり、地価がべらぼうに高いから住宅が遠くて狭い。通勤ラッシュや道路の渋滞は、今更いうまでもなく、夏になると貯水池が干上がらないかと心配し、下水やゴミ処理にも問題山積である。公園、緑地も足りないし、海外旅行に行くにしても、羽田・成田空港ともすでに滑走路容量が一杯で世界各地と直結できていない。都民に、不便や不安、不満、我慢を強いた都市なのである²⁸⁾。

28) 天野光三、『前掲書』、64～65頁。

第7：東京の人口と経済活動の著しい膨張の根源は、政治、経済中枢にある。都心には、企業活動に有利な官庁諸機関が集積していて、民間資本の利益率が高い。それにわが国特有のあまりにも中央集権的な政治・行政権力もこの傾向を助長している。大企業の周辺には中小企業が集まり、必然的にあらゆるサービス業が付随して繁栄していく。これが緊密に結び合い、波及効果によって連鎖的に膨れ上がっていくことになる。しかもなお、集中膨張の根源ともいえる大企業の都心ビルの建設が、夜を徹して進められるのである。アメリカでは、政治はワシントン、経済はニューヨーク、文化はロサンゼルスといった具合に機能が多極化している。日本では、中央集権体制の産物ともいえるが、東京首都一極集中の構造である。立法、司法、行政の3権力の高次機能がすべて中央政府に集中し、政党も企業も情報もその意思決定機能に寄り添う形で東京に集中している。東京一極集中の窮状を根本的に解決する提案として、新首都によって東京への集中を防げば、わが国の総資本の効率を高め、同時に経済の二重構造のいろいろな課題を直接的に、間接的に緩和する効果を期待できる。そして、経済の長期的な安定成長にとって、好ましい産業の適性配置を実現できる基盤となるのではなからうか。膨張する東京の“核”は、政治・経済中枢である。ここを目掛けて大企業がさらに割り込み、それに結びつく中小企業が集まる。こうして人口が増え、波及的にサービス業が繁栄して膨れ上がっていく。ところが都の人口が今のようになり、年30万人という予想以上の増え方を続ける限り、なけなしの財布をはたいて道路や地下鉄をよくしても焼け石に水である。だから東京の根本的な再開発のためには、この膨張傾向を防ぐことが前提になる。そして、この目的のためには、誘引力の最も強い“核”の部分を実地から東京から他に抜き出すことが、最も安く効果的な手段である。具体的には、先ず東京から国会、中央官庁と、日銀、輸出入銀行、開発銀行や各種の金融公庫等、政治と密接な関係にある金融機関を新首都に移転する。皇居もぜひ移して戴く。政治と経済の不可分の関連から、企業にとって有利な新首都という「場」を作ることによって、製鉄、電機、証券といったあらゆる大企業が、本社や本店を東京から新

首都に移そうとする機運を積極的につくり出すことは不可能ではない。

第8：公共施設の整備をかくも困難にしている最大の原因は、公用用地の取得難にある。需要に対する絶望的な供給不足で都内の地価は、止まるところを知らず高騰するから、よほど金に困らぬ限り土地を手放したくはないのが当然である。こんな客観情勢のもとで公共用地がスムーズにつくり出せたらむしろ不思議というべきであろう。特に、都心一帯の空地ともなるとオフィス用地の“予備軍”であり、評価もできぬほどの価値がある。道路が広くできないのは、もちろんのこと、その収益性から見て、都心周辺の望ましい高層住宅計画を絶望的なものにしてている。都心の地価は、坪当たり数千万円もするのでオフィス賃貸料がべらぼうに高く、また東京駐在員のマンション代が月数十万円も必要で、東京でビジネスをする費用は、世界中でも群を抜いて高くなっている。羽田・成田空港は、ともにすでに滑走路容量が一杯で世界各地との直結ができず、アジアの経済・政治の中心都市として機能していくことすら危険信号が灯っている。

第9：東京の近代都市化を妨げているのは、自らの大きな経済エネルギーである。こうして見てくると、東京の再開発を邪魔しているものは、都心にビルを建てれば儲かるというその事実が根源が突き止められる。東京の都心に鼓動する旺盛な経済エネルギーと巨大な資本が、大きな力で都市改造を阻んでいるのである。都心の地価が天井知らずに高騰するうちは、東京の近代都市化は百年河清を待つようなものである²⁹⁾。東京の遅しい経済発展のエネルギーをまともに受け止めて、それに負けないように道路や住宅を整備しようとしても到底無理な相談である。だが、そうかといって“なりゆき任せ”で諦めてしまうことも許されない。東京は、やはりそこに住む人々のために、そこが快適な都市環境になるように、あくまでも近代都市化を実現しなければならない。ただ、東京の経済活動の規模とそれに伴う人口の伸びのすさまじさは、洪水のエネルギーにもたとえられよう。すでに述べたように、東京の都市機能整備のテンポは、とても経済活動の規模拡大のエネルギーには追

29) 天野光三、『前掲書』、61～62頁、65～66頁。

いつけない。しかも、その経済的エネルギーが大きければ大きいほど、地価高騰という形で自らの近代都市化を妨げるという宿命もある。とすれば、こうしたエネルギーにまともなぶつからない対策を考える以外に方法はないはずである。荒川放水路を造って川の流れを変えたように、東京へ、東京へと流れ込む経済エネルギーを、東京以外のどこかへ人為的、計画的に適正な規模と構成に誘導して行く方法以外に根本的な解決の途はないのではなかろうか。それが、首都の分散化あるいは地方分権化構想となるだろう³⁰⁾。

(2) 中央集権体制の弊害

中央集権の政治・行政体制、特に官僚主導の中央集権体制は、当初全国一律の最低生活水準と社会資本の整備を目指したことは良かったが、あらゆる分野に行政法規制を張り巡らした結果、日本全体の創造意欲、チャレンジ精神を削いでしまった。また、立法・司法・行政の3権力の高次機能、金融・経済・情報の中枢機能等を東京に一極集中することによって、官僚主導と思われる政官財の利益癒着構造（トライアングル構造）を着実に拡大した。今や、肥大化、硬直化、閉塞感が社会に広がり、多方面に限りなく大きな弊害をもたらしている。ここでは、次の4つの弊害について詳しく説明する。発展する東京と停滞・衰退する地方、法外な無駄を産む中央集権体制、政官財のトライアングル構造の拡大と固定化、東京直下地震による甚大な被害の発生である。

第1 発展する東京と停滞・衰退する地方

東京の人口は、総国民の1割約1300万人で、昼間人口は約1700万人である。東京のGDP（国内総生産）は、約100兆円で、世界各国とのGDP比較でも、オーストラリアに並ぶ13位に位置する。また、本社・本店、外国企業の5割が東京に集中し、世界大手500社の本社が集中する国や都市の順位では、世界第3位になっている。個別的に主なものを見ていくと、金融機関の貸出残高については、全国の総貸出残高の4割、商業販売高については、全国の総商業販売高の3割、かつまた情報サービス業については、その全国の売上げ

30) 天野光三、『前掲書』、70頁。

の5割を東京が占めている。また、驚くべきことは、東京が実に全国の株式売上高の9割を独占していることである。その結果、総国税収入の約4割が、東京に集中している³¹⁾。東京は、日本の国土から見れば1%にも満たないが、東京の人口は、都道府県で最少人口の鳥取県の約19倍である。また、東京のGDPは、都道府県で最小の島根県の38.6倍になっている。さらに、最新のデータから都道府県の平均所得について見ると、東京が断トツの約450万円に対して、最も低いのが、沖縄県の約210万円である³²⁾。

日本経済新聞社の調査によれば、1970年代後半に「地方の時代」といわれたこともあったが、1980年代からは、東京を中心に人口の大集中が再び始まった。特に、東京への地方中枢都市からの転入者が顕著に進行し、それ以外の地方からも東京圏（東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県）への転入者が続いた。その結果、全国の大多数の地方では、人口が停滞又は減少し、工場立地の鈍化、地元産業の衰退、若者の大都市への流出等により地方に深刻な過疎化問題をもたらした。調査を総括して見ると、全国3254市町村のうち成長している市町村は、全体の僅か19.1%の623市町村に過ぎない。これら市町村のほとんどは東京都、大阪府等の大都市周辺地域であるか、仙台市、広島市等地方中枢都市の周辺地域に立地している。特に、札幌市、福岡市等の中枢都市においては、東京都からの情報の中継拠点として情報・行政集積機能を高めており、周辺地域から人を集めて成長している。これに対して、停滞している市町村は、全体の32.5%の1057市町村で、例えば宇和島市、小樽市、丸亀市等。さらに衰退しつつある市町村は、全体の48.4%の1574市町村にもものほる。例えば、室蘭市、沼津市、下関市、大牟田市等。特に、衰退する市町村については、その原因を探ると、それらの市町村付近に立地している石炭や造船等の産業が、国際競争力を失って斜陽化してしまっていることに気が付く。国家というアクターによる覇権サイクルと同様に、市町村もその中心産業が傾くとともに衰退してしまうのである。その他、集積規模の少

31) 佐々木信夫、「前掲書」、30頁。

32) 朝日新聞 2016年6月2日

なさや拠点性の無さ、また情報の流動性の乏しさ等が市町村の衰退の原因となっている³³⁾。衰退しつつある市町村では、アイデアとリーダーシップを持った首長を公募する等産業振興、村起しに躍起になっているが、東京には政治、行政、経済、情報、文化の中核機能が一極集中している。これは、官僚主導の中央集権体制の産物であり、この官僚主導の中央集権体制の構造改革を伴わない限り、この弊害の解決には限界があるといえる。

第2 法外な無駄を産む中央集権体制

(1) 地方自治法は、国の都道府県に対する監督権を原則として認めていない。同様に、都道府県の市町村に対する監督権も原則として認めてはいない。しかし、地方自治法を子細に見ていくと、都道府県知事や市町村長に「国の事務」を委任することができるという規定(148条)、いわゆる機関委任事務の規定がある。この「国の事務」を処理する場合には、都道府県知事や市町村長が「国の機関」となり、都道府県知事は事務を委任した主務大臣の指揮監督を受け、市町村長は都道府県知事及び主務大臣の指揮監督を受けることになる(150条)とある。実際には、「国の事務」は都道府県知事や市町村長自身によって処理されるのではなく、それぞれの配下の職員によって処理されるのであるが、問題はその機関委任事務の数の多さである。すなわち、都道府県の職員が処理している事務の過半が機関委任事務であり、市町村の場合も半分近くが機関委任事務である(通常、3割自治といわれている)。例えば、地方自治法と都市計画法により、市街化区域内と市街化調整区域内における開発行為の許可が「国の事務」として都道府県知事(及び政令指定都市の市長)に委任されているが、この事務を実際に処理しているのは、いうまでもなく都道府県(あるいは政令指定都市)の都市計画担当部局の職員である。また、この開発行為の許可に関して実際に都道府県や政令指定都市に種々の指示をしているのは、旧建設大臣(旧建設省、旧運輸省、旧国土庁等の統合後、現国土交通大臣)ではなく、旧建設省都市局の職員であ

33) 小沢一彦、「一都繁栄主義を超えて－東京一極集中打破と地方繁栄のみち－」古川俊一編『前掲書』、66頁。「日本経済新聞社」1989年1月3日

る。従って、地方自治法は開発行為の許可という「国の事務」に関して、実質的に都道府県（あるいは政令指定都市）の都市計画担当部局を旧建設省都市局の下部機関として位置づけているのである。なお、この開発行為の許可は、人口10万以上の市に限っているが、都道府県知事から市長に再委任してもよいとされている（都市計画法86条）。この場合は、都道府県の職員の指揮監督を受けながら市の職員が「国の事務」を処理することとなり、必然的に市の都市計画部局が都道府県の下部機関として位置づけられることとなる。このように「国の事務」の処理全般に関して、中央省庁は都道府県と市町村を支配することができ、また、都道府県は、市町村を支配することができる。言い換えれば、中央省庁が一番上で、次に都道府県があり、一番下に市町村が位置づけられるという中央省庁→都道府県→市町村の上下関係構造、つまり上下関係の三重の行政構造がほとんどの機関委任事務に確立されているのである。これこそ、制度構造的無駄である³⁴⁾。もっとも、機関委任事務は、2000年の「地方分権一括法」の施行で廃止されたが、地方独自の財源が非常に少ないため現状では従来と何も変わっていない。

(2) 財政投融资は、もともとあったわけではない（財政投融资の仕組みは、大づかみに説明すると、郵貯、簡保資金、厚生・国民年金を原資とした資金運用部資金を旧大蔵省理財局が運用するもので、税金とは別の有償資金、つまり金利を付して返済させる見えづらい一種の国営銀行である）。資金運用部資金法は、米軍による占領が終幕に近づいている1951年3月31日に制定された。国の独立の回復は、独力での戦後の経済復興を意味した。そのためには、中央集権的に国内にある乏しい資金をなるべく集中し、かつ効率的に分配しなくてはならなかった。産業基盤をつくり高度経済成長にテイクオフするまで、官僚主導の護送船団方式が機能した。その過程で公共事業を行う特別会計が、言い換えれば特殊法人が次々と設立されていく。例えば、道路政策ならば日本道路公団のような特殊法人をつくり、住宅政策ならば住

34) 猪瀬直樹、『日本国の研究』文藝春秋、1997年、153～156頁。恒松制治、『前掲書』、77～79頁。

宅・都市整備公団のような特殊法人をつくり、一般会計の税金に頼らず事業を進めればよいと考えられた。実際に、税金には限界があったため、ある意味では融通が効く斬新な発想と思えた。建設国債が初めて発行されたのは、1966年である。旧大蔵省（現財務省）は、財政均衡の立場から国債乱発を恐れ、公債不発行主義から実質的に財政的に機能を果たせるような資金を調達し、運用して、財政を膨らませなければならない。そこで、目を付けたのが特別会計に財政投融资を滑り込ませる策であった。

1960年代になると、池田勇人が唱えた「所得倍増計画」で高度経済成長が始まり、実際に郵貯、簡保資金も倍増した。財政投融资の資金は豊富になり、その貸付先として特殊法人に集中し、結果として92の特殊法人が誕生したのである。通常の家計一般予算に対して第二の予算の地位を獲得した財政投融资に対して、国会の議決を経るべきであるとする批判がでるのは当然であった。旧大蔵省（現財務省）は抵抗したが、1973年に財政投融资の長期運用に限り、国会の議決を経ることが定められた（資金運用部資金並びに簡易保険及び郵便年金の積立金の長期運用に対する特別措置法）。がその後も、財政投融资は、途方もなく肥大化し続けた（1975年度の43兆円に対して1995年度には374兆円）。やがて、日本道路公団や住宅・都市整備公団に代表されるように、特殊法人は財政投融资の栄養を吸いすぎて肥満体質となり、今や栄養を吸うことを自己目的化する奇怪な体質に転換した³⁵⁾。財政投融资に関連する特殊法人というと、92の本体に目を奪われがちであるが、実際にはその子会社・孫会社が全部で26000社もある。特殊法人には、国税による多額の助成金が投入され（特殊法人以外の認可法人、独立行政法人、公益法人等への金銭給付の総額は2006年度で13兆円近く）、他方で子会社・孫会社には巨額の利益留保を計上している。官僚は、借金のツケを国民に押しつけ、巨額の利益留保のある子会社・孫会社へ繰り返し天下り（毎年、その数6万人強）、その度に厚遇（高額給料や退職金）を受け取るのである。この巧妙

35) 加藤寛、『官僚主義国家の失敗』東洋経済新報社、1997年、147頁、154頁。猪瀬直樹、『前掲書』、174～175頁。

に仕組まれたカラクリの一端を猪瀬直樹に暴露され、センセーションを巻き起こしたが、実態ははるかに大きく、例えば旧文部省（現文部科学省）で1778法人会社、旧通産省（現経済産業省）で901法人会社、旧運輸省（旧運輸省、旧建設省、旧国土庁等の統合後、現国土交通省）で842法人会社、旧大蔵省（現財務省）で781法人会社、旧厚生省（旧厚生省と旧労働省の統合後、現厚生労働省）で571法人会社、農林水産省で494法人会社、外務省で244法人会社、そして旧郵政省（旧郵政省、旧自治省、総務庁の統合後、現総務省）で228法人会社（以下略、なお2000年に中央省庁が再編されたので、数は大きくなる）で、中央省庁全般に不正が蔓延しているのである。今の日本の中央集権体制は、国民を踏みつけにし、政治家（族議員）と官僚だけが共に豊かに生きていける体制となっている³⁶⁾。

(3) 各市町村が「快適なまちづくり」プロジェクトの推進で、苦悩と挫折で無力感に襲われるのは、官僚主導の中央集権体制における省利省益優先の組織のせいである。例えば、金沢市の場合、金沢新港と市内の中間に位置し、市の東はずれにある北陸自動車道の金沢東インター周辺は、農業振興地域の整備に関する法律（以下、農振法）の網がかかっており、農地を転用してそこを例えば工業団地や流通基地として開発することはできない。浜松市の場合も、テクノポリスの指定を受けたものの、工業団地の造成が認められたのは、市内から遠く離れた丘陵のはずれのところであり、その間にある畑地は農地として確保されている。農地転用の許可権を握っているのは、5ヘクタールまでは知事、それを超えると農水大臣であるが、知事の場合であっても、都道府県の農政部に対する農水省の発言力は強いから、結局農水省の農地死守の方針を崩すことができない状態である。道路や下水道等地域の生活に密着した社会資本整備についても、市町村の自由度は極めて限られている。道路は、国道、都道府県道、市町村道に大別できるが、国道や都道府県道はともかく市町村道の整備についても、旧建設省の発言力は大きい。その力の源泉は、補助金である。市町村道の場合でも、国が50%の補助を行って

36) 猪瀬直樹、『前掲書』、174～175頁。

いるから、その補助金の割り当てで実質的に道路整備が決まる。問題は、2つある。1つは、補助金に頼って事業を進めなくてはならない（ほとんどの市町村が、そうである）。しかも、補助金の割り当てを受けるには、どこの道路のどこまでと細かい指定を受ける。2つに、補助金に頼らず起債で事業を行おうとしても、これが事実上できない。かつて旧自治省（旧自治省、旧郵政省、旧総務庁の統合後、現総務省）が「ふるさとづくり特別対策事業債」を発行させて単独で道路整備をやらせようとしたが、旧建設省（旧建設省、旧運輸省、旧国土庁等の統合後、現国土交通省）の領分を侵したというわけで、大喧嘩になり、中止となった。

下水道整備についても、問題は多い。現在、下水道整備やし尿処理については旧建設省（旧建設省、旧運輸省、旧国土庁等の統合後、現国土交通省）、旧厚生省（旧厚生省と旧労働省の統合後、現厚生労働省）、農水省、旧自治省（旧自治省、旧郵政省、総務庁の統合後、現総務省）とそれぞれの省が独自のメニューを持っている。それぞれ一長一短があってその選択は難しいが、問題は、それらの制度の組み合わせを市町村が行えないことである。例えば、新潟市では、旧建設省（旧建設省、旧運輸省、旧国土庁等の統合後、現国土交通省）の流域下水道の本管に農水省の農村集落排水の管をつなごうとして結局できず、別個に処理場を作らされた。金沢市でも、旧厚生省（旧厚生省と旧労働省の統合後、現厚生労働省）のし尿処理施設と旧建設省（旧建設省、旧運輸省、旧国土庁等の統合後、現国土交通省）の下水処理施設を別々に作らされた。新潟県栃尾市では、旧通産省（現経済産業省）の工業排水は旧建設省の公共下水道に流せても、これと旧厚生省（旧厚生省と旧労働省の統合後、現厚生労働省）のし尿処理とをドッキングさせたいと考えていても、実現できなかった³⁷⁾。いずれも補助金は、それぞれ自己完結していなければならない、他の省庁と一緒にするのは、もってのほかだというわけである。元大蔵官僚の高橋洋一によれば、そのように官僚が国益でなく、省益で働くようになるのは、各省別に天下り斡旋を行っているからであり、若いう

37) 恒松制治、「前掲書」、22～24頁。

ちには国益を論じて、数年で省利省益の優先を唱えるようになる。つまり、自分の所属する省への利益誘導の体質ができあがってしまっているのであると³⁸⁾。

第3 政官財のトライアングル構造の拡大と固定化

官僚の天下りが、個人の能力をマーケットベースで評価され、その能力で法人（特殊法人、社団・財団法人、会社法人等）に再就職するならば、送り出す側も受け入れる側も満足度は、高く、社会的に損失はない。しかし、押しつけ的な天下りの見返りに多額の補助金が流れたり、規制の維持による経済的利益の確保があったりする場合には、社会的損失が発生する。これが、政官財のトライアングル構造（利益癒着構造）である。つまり、規制緩和による新たな競争で利益の縮小を恐れる業界は、官庁に規制保護を訴える。官庁は、業界の要請に応じて規制を維持する見返りに、業界団体や関連会社への天下りを求める。政治家は、規制を緩和しようとする圧力に対抗して業界を保護するために、官庁と協力して様々な働きを行い、その見返りに政治資金と票を獲得する。これが、典型的な政官財のトライアングル構造（利益癒着構造）であり、社会的な損失は、国民全体に及ぶ。すなわち、1に、規制保護を見えない補助金と考えると、国民が損失を被ったことになり、実際に補助金が流れ込んでいるとすると、国税を無駄遣いしたことになる。2に、消費者は競争で実現されるはずの低価格やサービスよりも、高価格や悪いサービスに我慢しなければならなくなる。3に、競争で生み出される革新的な商品やサービスを購入できない不利益を被る。4に、規制保護は、新たな起業も新たな雇用も生み出さない。5に、特定の業界利益ばかりが保護されると、政治家の汚職や贈収賄が生じ、官僚の天下りが、社会規律を悪化させる³⁹⁾。

政官財のトライアングル構造を分析してみると、公共事業の案件では政治家が主導的立場に立って多額の不当利益を得るが、官僚が天下りから得るも

38) 中川秀直、『官僚国家の崩壊』講談社、2008年、87頁。

39) 中野雅至、『天下りの研究』明石書店、2009年、328～329頁。

のは多くない。業者の利益は大きい。対して、林野土木事業の案件、土地改良事業の案件、診療報酬改定の案件及び防衛装備品調達の場合では、官僚が主導的立場に立って多数の天下りポストを確保するが、政治家に流れる政治資金は大きくはない。業者の利益は大きい。特殊法人や公益法人を介した公共事業の案件では、政治家と官僚がともに主導的立場に立ち、政治家には多額の不当利益が得られ、官僚には多数の天下りポストが確保される。業者の利益は大きい。これらの事例はその極一部で、実際には無数にあり、すべてを網羅することは、困難である。しかし、大雑把であるが、総額で表示すれば、毎年20兆円がそのような案件に関わりを持っていると考えられる。しかも、その中でも驚くべきことに、官僚主導の案件が大半を占めていることである。これが、官僚主導の中央集権体制のなせる術である。加えて、政官財のトライアングル構造は淡路・阪神大震災や東日本大震災で拡大し、愚直な景気対策で固定化している。国民にとって最も許せぬことは、政治家への政治資金、官僚の天下り後の人件費等を含めて事業予算に計上し、業者は随意契約でその事業を請け負い、多額の利益を得ていることである。これは、国税を掠め取る悪行である。

第4 東京直下地震による甚大な被害の発生

東京は、地震国日本の中でも特に地震の活動度が高い地域として知られている。東京直下には、相模湾から沈み込んだフィリピン海プレート（岩盤の層）が、また日本海溝から沈み込んだ太平洋プレートがそれぞれ少しずつ移動してぶつかり合い、地下で互いにせめぎ合う地震活動が見られる。この地震活動の中でも、特別に甚大な被害を及ぼす恐れがある地震としては、1923年に発生した関東大震災（死者10万人超）があり、もう一つには東京直下地震が想定される。前者が再び発生する確率は、今後30年以内に0%～0.5%で、発生は、100年以上先と見られている。対して、後者の発生確率は、高く、切迫性のある地震である⁴⁰⁾。直下地震は、文字通り人口の密集した首都の直下で起こる地震であり、マグニチュード（M）は、最大でも7級で、関

40) 岡田義光,『日本の地震地図』東京書籍, 2014年, 28～29頁。

東大震災より規模はひとまわり小さいものの、足下で起きるために局所的には大きな被害が予想される。国の中央防災会議は、首都直下で発生する様々なM7級地震によってどのような被害が想定されるか検討し、平成17年7月の報告書で最も大きな被害が想定されるとしたのが、プレート境界型の「東京湾北部地震」である。しかし、中央防災会議は、地震学的な最新知見を取り入れて、首都直下に発生するM7級地震の予想モデルの再検討を行い、被害想定の見直しを行った結果、「東京湾北部地震」よりもはるかに大きな被害が想定される地震が存在し、それはフィリピン海プレート内部で発生する「都心南部直下地震」であるとした（平成25年12月の報告）。この地震は、東京都心南部の深さ約27kmを上端とする南北走行の鉛直断層で、断層面の長さ28km、幅32km、左横ずれ断層型で、その平均すべり量は2.5mと想定される。

「都心南部直下地震」は、都区部直下のため政治や行政機能を一時停止に陥らせ、金融や証券を機能停止に、ビジネスや情報機能を混乱せしめ、事実上首都の中核機能を完全に麻痺させる。被害は、これだけではない。加えて、南部に位置する新幹線や空港等の交通網の被害、木造住宅密集地帯の火災延焼等が予想されるので、人の移動や物流機能が停止し、多数の死傷者がでるであろう。大雑把に見積っても、経済的被害としては、被災地における建物や資産等の直接被害が47.4兆円、生産やサービスの低下によって全国に波及する被害が47.9兆円、交通寸断による道路の機能停止（6ヶ月）で5.6兆円、鉄道の機能停止（6ヶ月）で2.1兆円、港湾の機能停止（1年）で4.5兆円、これらを加えた合計の107.5兆円が地震による損失となる。また、人的被害は、冬の夕方18時、風速8m/秒の条件下で地震が発生した場合には、死者最大約23000人、負傷者最大約123000人に達し、避難者は、最大約800万人にまで膨れ上がると予想される⁴¹⁾。この地震の大災害を避けるためには、早急に東京一極集中策の路線を中止し、首都機能を分散させることである。

41) 岡田義光, 『前掲書』, 32~33頁。

4 結 び

結びにあたって、この論文の要点を整理し、日本国のバランスある発展を切望する筆者の立場から、政治改革、行政改革、分権改革等の推進にとって最大の障害が何であるか明らかにしたい。先ず、官僚主導の中央集権体制について。明治政府が幕藩体制に代わる中央集権的天皇統一国家を樹立して以来、この体制が維持されてきたが、しかし、第二次世界大戦で敗戦国となったわが国は、占領軍総司令部（GHQ）によって、天皇の地位が後退し、内務省や軍部、そして財閥等の解体が実施され、さらに代表民主制が積極的に導入された。がしかし、ほとんどの行政官庁はそのまま温存されたために、中央集権的な行政体制あるいは官僚主導体制は、戦前と同様に絶大な権力を維持し続けた。その結果、東京だけが肥大化し、発展する東京一極集中国家となってしまった。次に、官僚主導の中央集権体制がもたらした東京一極集中の問題について。官僚主導の中央集権体制がもたらした東京一極集中の問題では、天野光三の問題指摘、つまり、経済規模が都市機能の限界を超えていること、都市経済の発展テンポが速く都市機能の整備が追いつかないこと、東京都心に求心的・放射的發展を遂げたという構造的欠陥を持つこと、公共施設の一時凌ぎの繰り返しは都市構造上の欠陥を助長すること、公共施設整備事業は加速的に困難度を増し整備費の増大を招くこと、都市経済活動の規模に対する脆弱な都市機能のアンバランスが生活環境を悪化させること、東京人口と経済活動の著しい膨張の原因は政治・経済の中核機能化にあること、公共施設の整備を困難にしている最大の原因は公共用地の取得難にあること、東京の近代都市化を妨げているものは大きすぎる経済エネルギーにあること、に着目し、掘り下げた説明を試みた。そして、官僚主導の中央集権体制の弊害について。官僚主導の中央集権体制の弊害については、独自に4つの弊害を取り上げた。すなわち、発展する東京と停滞・衰退する地方、法外な無駄を産む中央集権体制、政官財のトライアングル構造の拡大と固定化、東京直下地震による甚大な被害の発生である。

日本を事実上財政破綻に限りなく近い状態に追い込んだ守旧派の為政者ら

は誰も責任を取らず、自ら身を削る改革も先送りする。分権改革も政治改革も、もちろん行政改革すらも手付かずの状況に陥ってしまっている。守旧派の中でも、改革の最大の障害となっているのが、官僚支配の制度である。東京都知事石原慎太郎の辞職の弁が、そして官僚組織の文化が、このことを裏付けている。つまり、「明治以来続いてきた官僚制度をシャッフルしないと国民は報われない。官僚支配をかえなければダメだ⁴²⁾」と。「組織を縮小したり、権限を減らすのは官僚にとっては自己否定につながる。仮にある役所の組織をなくせば、その時の担当者は永遠に責任を問われ、組織を衰退に招いた張本人としての烙印が押される。それが霞ヶ関の文化である。コストを軽くしたり効率を高めようとする動機はどこにもない。確かに100パーセント不要の官庁はないだろう。しかし50パーセント役に立たなくなっている組織なら少なくない。20、30パーセント相当の機能が停止しているケースならザラだろう。しかし、どんなに不要と言われようと、何か存在意義を見つけだし、何か仕事を見つけて予算要求する。そんな時に見せる官僚の様々な技巧や意匠には感心させられる⁴³⁾」と。官僚支配の中央集権体制は、政官財のトライアングル構造で見てきたように、大規模な利権を抱え、背後には巨額の利益癒着構造が存在している。あらゆる改革に対しても、改革の最大の障害となっている。ましてや、分権改革は、中央省庁から権限や財源を地方自治体に移す改革である。それを省庁任せ、官僚任せでは、実現不可能である。権限、財源、既得権を失うことに最大に抵抗するのは、官僚である。財政再建、経済の低迷、社会福祉等の問題、つまり国難に、改革派の政治家は、脱官僚支配を掲げ、政治主導を回復し、分権改革、政治改革、行政改革等に取り組みなければならない。それができなければ、日本に明日はないだろう。

42) 佐々木信夫、『前掲書』、54頁。

43) 日本経済新聞社編、『官僚 - 軋む巨大権力』日本経済新聞社、1994年、まえがき iii 頁。