

## (寄稿) 基礎的自治体における総合計画を通じた政策形成

### Policy Making through General Plan in Japanese Municipalities

金井利之

- 1 はじめに
- 2 戦後日本の基礎的自治体の計画
  - (1) 空間計画の不在
  - (2) 総合計画による代替
- 3 団体計画としての総合計画の悩み
  - (1) 団体計画の限界
  - (2) 依存的団体の限界
- 4 地域経営計画の「悩み」
  - (1) 地域社会経営計画の限界
  - (2) 地域経済経営計画の限界
- 5 おわりに

#### 〈要旨〉

政策形成には、政策を表示する「形」が必要である。戦後日本の基礎的自治体においては、総合計画が利用されてきた。自治体総合計画は、実効的な土地利用詳細計画あるいは空間計画の代替物である。自治体総合計画は、公共施設計画、地域経済計画、団体計画、という3つの源流を持つ。団体計画が、公共施設の配置や地域経済振興の機能を統合することで、自治体総合計画へと発展した。団体計画としての自治体総合計画は、公共サービスの多元的提供主体の存在や、費用負担とサービス提供の分離という限界を持つ。それゆえ、地域社会での多元的な公共サービス提供主体を前提とした地域社会経営計画に発展している。また、基礎的自治体は、地域経済や国民経済に依存しているという限界を持つが、特に、平成不況以降、国からの財政支援に依存できなくなり、限界に直面した。当初は、リストラ計画になったが、その後は地域経済経営計画に発展している。しかし、地域社会経営計画も地域経済経営計画も、いずれも破綻の可能性がある。今後の総合計画は、こうした危険を念頭に置いて活用することが重要である。

"Material format" is essential for policy making. Post war Japanese municipalities have used general plan for it. Municipal general plan was substitution for local land use / zoning plan or spatial plan. It had three origins, as local public facilities location plan, local economic plan and

municipal corporate plan. The municipal corporate plan absorbed public facilities location function and local economic development policy orientation, then it evolved to the municipal general plan.

It has limit as corporate plan. Corporate plan cannot covers whole local public services, which are supplied by plural actors and financed by many sectors. Therefore general plan is changing local societal management plan, which include whole public service providers. Municipalities have also limits because they are dependent local and national economy, And they suffered severe fiscal crisis by national governmental cutback management after 1990's. They first made streamlining plan then they now are making local economic management plan. But both local societal management plan and local economic management plan would not be sustainable. Municipal general plan has to be used carefully by taking in mind bankrupt possibilities

## 1. はじめに

自治体が政策を形成するためには、様々な要素や条件が整っていなければならない。例えば、政策の熟度に従って、課題設定から、調査・研究を経て、具体的な企画・立案に至り、関係者との合意形成や調整を踏まえて、正式な決定に至るといような、一連の段階あるいは過程を適切に管理運営する必要がある。

政策形成には、そもそも何を政策的対応の対象とすべきかという絞り込みが必要であり、何でもかんでも対象にしているのは、限りある人材や時間を浪費してしまう。いわば、調査研究すべき対象自体の焦点を、予め絞っておかなければならない。もっとも、何が問題かの事前調査なくして、そもそもの課題自体を把握することもできない。課題設定と調査研究は往復過程であり、調査なくして課題なしであるが、課題なくして調査なし、でもある。調査・研究と企画・立案の関係も同様であるし、企画・立案と合意形成・調整の間も同様である。段階を先取りした絞り込みをして政策形成に着手するとともに、そうした絞り込みが妥当であったかどうか、常に後の段階で試されているのである。政策過程の管理運営は非常に重要である。

政策過程は、非常に曖昧かつ流動的なものである。なぜならば、政策なるものが、非常に曖昧かつ流動的なものだからである。政策の定義はいろいろあり得るが、「政府の行動の案」と言ったところが、標準的なものであろう。しかし、「政府の行動」なるものが、色々な範囲の広狭や詳細性を持つ以上、政策もい

ろいろなレベルや範囲で存在し得る。それ以上に、「行動」にせよ「行動の案」にせよ、具体的に認識することは非常に難しく、それゆえに、決定を含めて形成する「形」として具象化しにくい。掴みどころのない政策および政策形成の過程を管理運営するには、政策なるものを具体的な「形」に置き換える必要がある。「政策の案」は、いわば情報の束であり、情報に「形」を与える媒体が必要である。「形」によって捕まえられるようになった「政策の案」を媒介として、政策形成がなされるのである。

こうした「形」の典型は、法律・政省令や条例・規則といった法的ルールと呼ばれるものである。もっとも、法的ルールとして文字化された情報と、「政策の案」とは必ずしも一致はしていないのではあるが、ともかくも、法的ルールに政策が具現化されていると看做したうえで、「政策法」としての法的ルールの形成を行えば、一応、政策形成が行われたことになるのである。同様によく使われるのが、予算や補助要綱・仕様書である。もとより、予算書に並んだ款項目節の数字が政策そのものとは言えないが、やはり、なにがしかの政策を表示していると理解されている。そして、そのような予算に基づく、具体的に予算執行がなされるわけである。補助金の場合には、補助要綱という形で、大まかな政策が表現される。民間委託事業の場合には、委託契約金額そのものというよりは、契約に示される仕様書に、政策が表現されているといえよう。

法や予算というのが、政策に「形」を与える典型的な表現形式であるが、これと並ぶものが計画である。計画とは、通常は、文字と図表で表現される媒体であり、法のように条文形式になってはいないし、予算のように数字の羅列した表というわけではない。その意味で、表現形式にはかなりの自由度がある。答申や報告書と計画の異同はなかなか判別しがたいものがあるし、諮問機関の答申や報告書が、そのまま行政機関の計画として確定されることもある。通常は、計画は、ある程度将来を見越した、政府の行動の案に関わる一覧図表が、文書の中核に位置づけられることが多い。その意味で、予算も、単年度という将来に関する、当該会計における歳入歳出の一覧表を中核にしているという意味で、一種の計画といえる。

いずれせよ、政策は計画という媒体で、「形」を与えられれば、それだけ掴みどころが増え、形成過程を管理運営しやすくなるのである。法や予算でつかみきれない政策は、計画で捕捉されてきた。自治体が政策形成を管理しようとするれば、計画という媒体がある方が都合がよい。

## 2. 戦後日本の基礎的自治体の計画

### (1) 空間計画の不在

自治体は、区域を前提に区分けがされているので、自治体にとって最も明確な対象が空間である。政府の行動は、通常は、空間的に展開されるので、空間をキャンバスにして「行動の案」を表現することは、ある意味で自然なことである。いわば、地図という形態で政策に「形」を与えることができる。地図は一種の図であり、まさに計画の典型である。こうした計画は、空間計画である。そして、基礎的自治体は、最も縮尺メッシュの細かい空間の仕分けであるから、基礎的自治体の空間計画は、詳細な、つまり、縮尺倍率の大きいものとなることが、利点となる。

物的空間は、それ自体で「形」を持っている。法や予算、あるいは、計画という、文書も「形」ではあるが、所詮は紙ないしは電磁的媒体に過ぎないので、「形」といってもかなりバーチャルなものである。これに対して、物的空間は、視覚も触覚も可能な「形」そのものである。その意味で、物的空間は政策を表現する媒体としては、実は非常に優れているように思われる。

もともと、物的空間が「形」として表現しているのは、「政府の行動の案」としての政策でもなければ、「政府の行動」そのものである政策執行活動でもない。物的空間が示しているのは、「政府の行動の案」に基づいて、あるいは、乖離して、執行された「政府の行動」の結果として、社会的に成立した諸活動の帰結としての物的空間である。物的空間は言わば成果指標であり、その意味では政策評価が容易な政策と言えよう。物的空間は、政策執行の成果物であり、政策そのものではないし、そもそも、政策と対応関係にあるとも限らない。政策としての空間計画は、仮に政策執行がなされた場合には、「物」としての物的空間として現実化し得るものであるが、空間計画自体はやはり「物」そのものとは異なる、文書上の「形」である。

現代日本の基礎的自治体の特徴は、実効的な詳細空間計画を持たないことにある。実効的な詳細空間計画を持つためには、詳細な土地利用規制権限を基礎的自治体を持つことが必要である。そのような場合には、詳細空間計画によって示される政策が、政策執行を通じて、物的空間の「形」そのものをかなりの程度規定する。また、石やレンガで固定的に「形」が定まった物的空間そのものが、現状保全的な詳細空間計画としての機能も果たすことで、詳細空間計画を補完する。

後者に関しては、日本の場合には、伝統的には木造建築であり、火災や腐朽に脆弱であった。ある時点での物的空間そのものの「形」は、何ら現状保全的な意味での詳細空間計画の効果を持たない。勿論、近年では、鉄筋コンクリートなどの「恒久」的建築物・建造物が増加しているので、物的空間そのものの「形」は、ある程度の持続性を有するようにはなった。しかし、古い鉄筋コンクリート建築物・建造物を長期に管理・改修しながら使うという発想は乏しく、

耐用年数前であっても、必要があれば解体・改築する。また、鉄筋コンクリートとは言いながらも、戦後の建築物・建造物は砂の質も悪く鉄筋の腐食があり、さらに、設計上あるいは経年上、耐震性を満たしていないものも多い。

前者に関しても、基本的に乏しい。そもそも、地域地区制のもとでの用途規制では、詳細な土地利用規制をすることはできず、かなりの幅のある規制である。整備開発保全の方針や都市計画マスタープランも、抽象的な指針に過ぎない。詳細空間計画によって、具体的な物的空間の「形」は、それほど明解に規定されるわけではないのである。土地区画整理事業は、敷地や道路・公共用地などを詳細に確定するものであり、同事業計画は詳細空間計画であるといえる。しかし、宅地の私的用途(いわゆる「上物」)を特に指定することはできない。また、建築協定や地区計画というメニューは存在しているが、通常の都市計画手続以上に住民・地権者の合意形成が要請されており、自治体内の広範な空間での建築協定・地区計画の形成自体が現実的ではないのである。

そもそも、法制的にも、都市計画その他の土地法制は集権的であって、基礎的自治体による政策的裁量を幅広く認めるものではない。自治体の政策の余地が小さいならば、政策を「形」にした空間計画にも意味は乏しい。勿論、集権的であっても、国が詳細な土地利用規制をすることは不可能ではない。しかし、戦後日本においては、農地解放に伴う小土地所有者の私権が重視されてきており、集権的な国でさえ、詳細な土地利用規制は困難である。小土地所有者の「土地成金」への一般的期待の方が強いのである。したがって、仮に分権的な空間計画法制であったとしても、自治体レベルでの政治では、地権者の抵抗が予想され、実効的な詳細空間計画の政治的決定には至らないだろう。

こうして、空間計画という表現形式をとって、基礎的自治体が政策形成を行うことは困難だと考えられてきたのである。

## (2) 総合計画による代替

### ① 3つの源流

実効的な詳細空間計画を持たない戦後日本の自治体は、予算(単年度歳入歳出計画)以外の計画という「形」を持たなかったわけではない。それが、自治体総合計画というものである。総合計画は、以下の、3つの源流を持っている。

第1は、公共施設計画である。公共施設という「箱もの」は「形」のあるものであり、建設に際しては、当然に建築計画を設計しなければならない。それには、詳細度に応じて、基本設計から実施設計などがある。点的施設だけでなく、道路・鉄道などの線的施設においても同様であるし、さらには、区画整理事業も、物的空間計画と位置づけるよりは、「点」である公園や「線」の道路という公共施設の包括的・一体的な施設整備であり、換地計画などが必要である。しか

し、「点」「線」「面」を限られた単体として捉えるのではなく、自治体の区域全体を捉えて、公共施設計画を立てることができる。端的に言えば、公共公益施設の立地・建設・配置計画である。各施設は、「点」または「線」として、計画地図上に配置される。

こうした公共施設計画は、自治体独自のものとしては、施設建設計画である。特に、戦後の「昭和の大合併」において、新庁舎や学校の建設が課題となるので、合併に伴う「新市町村建設計画」が必要にある。これは、地域社会や人間活動の集合としての「市町村」を建設するというよりは、端的に「市町村」の公共公益施設の物的建設なのではあるが、後の総合計画の源流である。また、国レベルでは、国土総合開発計画や分野別の公共事業5カ年計画が策定されるようになり、こうしたものをブレイクダウンした自治体レベルの公共事業計画も必要となる。

第2は経済計画である。国レベルでは、所得倍増計画を典型として、さまざまな経済計画が策定されてきた。自治体レベルでも、地域経済を活性化させることは大きな政策目標であったから、振興計画・開発計画という「形」になっていく。ただし、全国ベースの経済計画では、産業部門別の経済計画という「形」をとることが普通であるが、自治体での振興計画・開発計画は、産業部門別の精緻な「形」をとるというよりは、むしろ、開発区域整備計画となりがちである。

もちろん、地域の経済構造を考えれば、農業、林業、漁業、工業、鉱業、商業などの部門別振興も大事なのであり、また、いかに地域経済に特徴があるにせよ、モノカルチャーが望ましいわけではないので、それなりの総合的な部門別経済計画にも意味がある。しかし、自治体の特徴は、より詳細な空間を所管していることであり、空間的に何をするのが重要になり、開発区域整備計画となるのである。端的にいえば、農業という経済化多雨同の計画ではなく圃場整備・土地改良などの構造改善事業計画になり、工業という経済活動そのものの計画ではなく、工業団地・工業用水などの用地整備計画になるわけであるし、あるいは、そうした経済活動を促進するための交通通信基盤施設計画となる。その意味では、自治体では、経済計画は、公共施設計画と結合していく。

第3は、団体計画である。自治体という団体の行政活動を、戦略的に計画することである。この原型は、単年度の歳出歳入計画である予算である。また、昭和の大合併に伴う新市建設計画は、上記の通りに、公共施設配置計画であるのだが、箱モノ整備＝自治体の行政施策、という箱モノ行政を前提にすれば、公共施設計画はすなわち行政計画・行政経営計画である。さらに、新市建設計画において、箱モノ建設以外の各種施策に関しても将来的なビジョンを示せば、自治体という団体の行政活動全般の計画となる。もっとも、この場合、施策分野別に計画内容を設計すれば、かならずしも地図に落とす必要はない。実際、

団体計画の基本である予算は、款項目節で編成することになっており、地図に落としたものではない。

## ②自治体の総合計画への総合

こうした3つの源流を持つ市町村の計画は、基本は団体計画＝行政計画でありつつも、公共施設計画と経済開発計画の色彩を入れて、総合されていくことになる。戦後土建国家において、自治体行政が住民ニーズに答えるための政策形成が、すなわち、箱モノと呼ばれる公共施設の建設を意味し、あるいは、地域経済開発のためのインフラ整備をはじめとする各種の公共事業であるとするならば、この3つの源流は渾然一体となっていく。

教育の重視とは小中高校を建設することであり、福祉の充実とは老人ホームや病院・診療所を建設することであり、文化の振興とは図書館・公民館・博物館などを整備することであり、コミュニティの重視は自治会館を作ることであり、農業の育成は各種の圃場整備や設備・倉庫・拠点を作ることであり、漁業の活性化は漁港を整備することであり、産業の育成は商工会や産業会館を建てアーケードを商店街に架けることであり、市防災の充実は消防署を作ることであり、などというわけである。

団体計画＝行政計画も、空間(地図)に落とし込むことは可能である。詳細空間計画のように、民間経済活動を規制する都市計画制限その他を持っているわけではないので、民間活動を含めた実効性は持たない。しかし、自治体として、いかなる施設を地理的にどこに配置するかを決定することは、ある程度は方向性を持つことはできる。勿論、実際の土地は私有地の場合には、用地買収をしなければならず、行政の事業を規定するだけの公共施設配置計画や公共事業計画においても、必ずしも実効性が確保されるわけではない。実際、公共施設建設をめぐる紛争は、まさに、立地選定から用地買収交渉に至る過程で発生するからである。とはいえ、主として「点」と「線」の公共施設は、ある程度の範囲内であれば実効性をもちうる。

空間計画への指向を持った団体計画が、「地区カルテ」や「地域環境生活指標」という手法である。「総合計画に基づく要綱行政」という発想も同様である。すなわち、地域社会において展開されている各種の公共サービス機能を、地図(空間)という「形」に示すことで、自治体内の区域内での公共サービスの濃淡を明らかにすることができる。また、自治体ごとの平均値は、他の自治体との平均値と比較すれば、自治体間での公共サービスの濃淡を明らかにすることができる。こうした空間メッシュ間での差異の明確化は、「横並び平等指向」の強い日本においては、薄い地区での充実の必要性を、濃い地区での充足への理解の説得性を、それぞれ高めることになる。

例えば、公園からの距離で同心円の線を引けば、総体的に、公園という公共サービスを楽しむやすい地区・地点と、そうではない地区・地点が明確になる。そして、これらは、当該市町村が自らの事業として行えるものばかりである必要はない。公園も、市町村が設置する公園もあるが、都道府県や国が設置するものもあるし、民有地が事実上の緑を提供していることもある。また、郵便ポストの配置なども、住民にとっては利便性に大きく影響するが、これは国(郵政省)の業務であった(現在は、民営会社)。しかし、市町村として、住民の利便性を考えて、国と交渉する際にも、こうした、空間計画は重要な説得材料となる。

近年では、「買物難民」などという言葉もあるが、近隣のどの距離にどの程度の買い物可能性があるかなどの地図も重要である。勿論、コンビニなどは、出店に際して独自に立地可能性の調査をしているわけだが、逆に言えば、自治体がこうした地図を持っていれば、民間業者に対するマーケティング上の支援・要請の説得材料になるし、民間業者の活動のある程度予測することもできる。さらには、民間事業者の採算が合わなくとも、サービスの薄い地区・地点に対して、ある程度の採算を度外視した進出を交渉する余地も生じてくる。

しかし、主流の総合計画は、空間計画の色彩を欠いた団体計画に留まった。すなわち、目的別の歳出予算と同様に、施策分野別に自治体の団体としての行政活動を、整理して示すことが事実上標準となった。そのため、基本的には、市町村内の空間内では、特段の濃淡の存在はなく、一様な施策が展開されるような計画となる。

建前から言って、自治体は地域内の住民を公平・平等に扱わなくてはならないのであって、地区別に総合計画を落とし込む必要はないからである。もっとも、地図に落とす総合計画の意味は、建前の平等に反して、現状がいかほど濃淡があるかを示すことで、行政が行うべき内容の優先順位を明らかにしようとするものなのであり、必ずしも、建前を否定するものではない。むしろ、建前の平等に拘ることが、現実の不平等を放置する可能性がある。

### 3. 団体計画としての総合計画の悩み

#### (1) 団体計画の限界

##### ① 多元的提供主体

地域における公共サービスは、多種多様な主体によって提供されている。地域住民生活は、こうした各種の供給主体からの総合によって、支えられている。政府部門だけでも、国、広域的自治体、基礎的自治体という三層がある。また、それらの各層政府には、それぞれ、外郭団体・公(営)企業・第三セクターなど



がある。営利企業部門でも、公益事業から通常の一般企業までである。現代の住民生活を支える上で、電気、ガス、電話(特に携帯)、報道・放送、宅配、輸送、移送などの重要サービスは、公益事業会社やそれに類する企業が担っている。

さらに、非営利部門(サードセクター)も重要である。公益的法人・団体がその代表である。もともと、日本の公益的法人は、事実上は行政の外郭団体であることも多い。また、医療・福祉・介護などは、非営利団体が基本である。伝統的には、自治会・町内会系統という地縁型コミュニティやその延長物である民生委員・消防団員・防犯協会・社会福祉協議会などの団体が、地域共同管理を担ってきたが、近年では担い手不足になっている。近年では、NPOというテーマ型コミュニティも増えてはいるが、期待ほどに公共サービスを任せきることはできない。

いずれにせよ、多元的提供主体からなる公共サービスを前提にすると、基礎的自治体の総合計画が団体計画に留まることは、大きな限界を持つことになる。しかし、団体計画という「形」は、自治体の政策形成のキャンパスとしては不十分である。

## ②費用負担と提供主体

具体的なサービス配送主体と費用負担との乖離は、基本的な形態である。サービス提供主体が、自ら費用弁償をしている無償提供は、親密圏(例えば、家族)を除けば、普通にはない。ボランティア・篤志家による無償提供も有り得るが、寄付などを大掛かりに集めなければ、持続可能にはなりにくい。

営利企業がサービス配送をしても、費用負担は企業ではなく、個々の消費者である。市場価格による全額の受益者負担である。行政サービスは、受益者負担がゼロに見えるが、要は、一般の納税者負担となるのが原則である。この両者の中間に、様々な形態の費用の分任の方法がある。公益的法人・団体や個人が公共サービスの提供を担っていることも多いが、しばしば、公費負担によって支えられている。

例えば、介護保険制度のもとでの介護事業者には、色々な事業形態は有り得るが、費用負担は介護保険制度と自己負担である。介護保険制度での費用調達も、保険者による保険料と、一般納税者による公費とからなるし、公費も自治体域内と全国ベースがあり、保険料も事実上の被保険者である高齢者と、それ以外の中年世代との負担との混合である。公共サービスにかかる計画は、費用負担と配送システムを合わせて模式化する必要がある。

## ③地域社会での多元的提供主体を踏まえた地域経営計画～地域社会経営計画～

以上のように、基礎的自治体の団体計画だけでは、地域住民に必要な公共サ

ービスを包括できない。したがって、基礎的自治体の政策形成の「形」としては不十分である。団体としての自治体の外部ある地域の諸活動や公共的サービスをどのように位置づけるか、自治体の政策形成にとっては重要である。このとき、自治体総合計画は2つの形態をとり得る。

第1は、「地域社会計画」である。地域社会に対する自治体という団体の行政作用活動に焦点を当てた計画である。自治体が権力的な地域社会計画を策定すれば、指令計画あるいは規制計画となる。古典的な計画経済のイメージは、地域社会の経済活動に指令をするものである。また、民間活動の一部を禁止し、一部の禁止を解除するものが、規制計画となる。空間詳細計画は、計画的な規制と、許可による禁止の解除によって、地域社会の土地利用を制御しようというものである。

自治体为非権力的な地域社会計画を定めれば、誘導計画あるいは行政指導計画となる。誘導計画は、地域経済や人口動態の方向性などをもとに、一定の指針を示すものである。また、行政指導計画は、行政指導をする際の全体像を示すものであり、宅地開発指導要綱が典型であるが、地域医療計画や都市計画マスタープランなども、基本的にはこうした行政指導計画である。

国を対象とする陳情計画も、非権力的なものである。自治体から民間団体への要望は、通常は「陳情」とは呼ばれない。自治体から国に対する要望が通常「陳情」と呼ばれる。例えば、国の補助金を申請する際に、補助金交付を受けたときの自治体活動を示すさまざまな計画の策定を求められることがあるが、少なくとも補助金申請の段階では、こうした計画は国に対する陳情計画である。

第2は、「地域社会経営計画」である。いわば、地域社会自体を1つの経営団体とみなした計画である。自治体という団体のみを、さらに拡張したものである。地域社会の各利害関係当事者は、地域社会という団体のなかの「諸部署」のようなものであり、部署間の合意形成を目指すのが、地域経営計画である。地域経営計画には、自治体の行政活動も含まれるが、同様に、地域社会の営利・非営利の民間活動や、国などの行政活動も包括され、その全体の調整を図ることが、目的となる。

## (2) 依存的団体の限界

### ① 地域経済への依存

自治体などの政府部門は、基本的には自ら自律的に財源を生むのではなく、市場経済の果実を課税によって強制的に調達することに依存している。いわゆる「無産国家」であり、自治体は本来的に地域市場経済に対する依存的団体である。「自立した自治体」などは、基本的にはあり得ない。

自治体が巨大な資産・基金を持ち、そこからの利子収入で経常的経費を賄え

るのであれば、経済的に自立しているように見えるが、勿論、それも幻想である。利子が生まれるのは、民間経済社会が存在すればこそである。また、民間企業のように、自治体が経済活動を営み、「売れる商品」を販売して資金を得ているのであれば、そこに権力活動は必要ないのであって、一応は、経済的に「自立」しているとは言えよう。もっとも、広く捉えれば、民間企業の経済活動でさえ、取引の網目のなかに存在しているのであって、民間経済秩序が崩壊したときには、企業がどんなに努力しても生き残ることは容易ではない。その意味で、民間企業でさえ、相互依存のなかにいる。しかし、利子生活や経済生活を自治体がしているのであれば、強制的調達に依存しないという意味では、「自立」しているとは言えよう。しかし、通常の自治体は、このような意味での「自立」ですらない。

そこで、自治体は、一定の課税権力を前提に、地域市場経済の伸縮に合わせて受動的に、「入るを量り要る(出づる)を制する」のが原則となる。地域経済に依存しているとは、こうした意味である。地域の経済成長があれば、行政規模、すなわち、行政サービスと公共サービスへの政府財政負担も膨張できる。しかし、地域経済が停滞すれば、行政規模は縮小せざるを得ない。つまり、行政改革、リストラ、財政再建が迫られ、いわゆる「NPM・新自由主義的」なスタンスをとるように見える。

依存的団体の団体計画は、経済財政的な制約に厳しく規定される。結果として、地域住民に必要な公共サービスを、自治体という団体として、維持できないこともある。勿論、地域経済が不振なときに増税をすれば、ある程度の行政規模の維持は可能である。しかし、経済が不振なときには、地域の民間部門も非疲弊しており、増税は容易ではない。

## ②国民経済への依存

経済の地域間不均等発展は普通の現象であるから、自治体という団体は、地域経済への依存だけでは必要な公共サービスを維持しきれないこともある。このため、国などの他政府からの財政移転(依存財源)によって、行政規模の維持・拡大を図ることになる。このためには、陳情計画が必要となることは、既述の通りである。依存財源は、財政調整(一般補助)と国庫支出金(補助金・負担金など目的別補助)である。この意味では、自治体は地域経済だけに依存するわけではない。もっとも、国・自治体を通じた全政府部門は、国民経済に依存しているに過ぎない。

高度経済成長後期(1970年代～90年代)は、地域経済には不均衡があっても、国民経済は全体として成長を続けていた。したがって、国民経済に依存する全政府部門としても、行政規模を拡大することが可能であり、自治体が、地域経

済に対して単線的に依存する事態は避けられた。地域経済の伸縮、特に縮小が、団体計画の伸縮、特に縮小には、直結しないで済んだのである。

### ③平成不況と総合計画

しかし、1990年代以降の国民経済の苦境は、こうした状況を一変させた。国民経済自体が停滞・縮小を始めると、国民経済に依存している全政府部門も困窮に陥る。したがって、国からの財政移転に依存した自治体総合計画には、資源の限界が表面化する。そのため、2つの対策が採られたが、それぞれに限界がある。

第1は、自治体リストラである。国民経済の縮小に合わせて、政府部門全体の縮小を行い、それに合わせて自治体の縮小がなされる。これが、1990年代後半からの、いわゆる「改革派自治体」の中身である。事務事業評価、公共事業見直しや、人員削減と委託化・非正規化などが、そうした手段となった。国策としては、合併、指定管理者制度、自治体健全化法制、集中改革プランなどで、自治体のリストラを指導・誘導・支援した。総合計画は、必然的に行政改革計画・財政健全化計画と不即不離の関係に立ち、「負の総合計画」の様相を見せる。

自治体行革は地域的官公需(有効需要)を低下させ、地域経済を疲弊させる悪循環の効果も持った。典型的には、建設事業の圧縮である。財政状況が厳しければ建設事業を圧縮するのは、リストラとしては自然の流れである。しかし、建設事業は、地域経済に対しては官公需として、一定の雇用と経済循環を齎して、地域経済の一部を下支えしてきた。しかし、こうした官公需を減らせば、地域経済はさらに冷え込み、雇用と利潤は減少し、必然的に、税収は減少し社会保障経費は増大する。結局、いつまで行革しても財政再建されず、ジリ貧のなかで、永遠に行革し続ける必要に直面することもある。自治体リストラは自縄自縛になっていく。

第2は、国レベルの成長戦略である。国民経済を再拡大することができれば、問題は解消するという発想である。国民経済の再成長のための方策が、いわゆる「成長戦略」である。しかし、「失われた二十年」「デフレ経済」と呼ばれたように、経済成長は容易ではない。

地方圏の自治体にとって重要なことは、大都市圏負担軽減論があったことである。つまり、地方圏への財政移転という大都市圏の負担を軽減することで、大都市圏の経済再建を促進し、ひいては、国民経済の再建をすれば、結果的に、地方圏の地域経済や自治体にもメリットがあるという政策論である。階層的に言えば、富裕層の負担を軽減すると経済全体が回復するので、貧困層にもメリットがあるという、「お零れ(トリクルダウン)」論と呼ばれるものの地域版である。ちなみに、部門的に言えば、企業部門・経営層の負担を軽減すると経済

全体が回復するので、家計部門や労働者層にもメリットがあるという言説と同類である。

もともと、こうした「お零れ論」は、企業部門・富裕層・大都市圏への優遇なので、経済全体が回復しても、家計部門・貧困層、地方圏への財政移転は増えないので、「お零れ」はあまり生じない。なぜならば、財政移転を増やすと経済全体が失速する、という強迫と一体なので、経済成長が起きても分配には結びつかないのである。文字通り、わずかの「お零れ」があるだけで、経済全体の成長の有無にかかわらず、単に格差を拡大するだけで終わる。

そこで、国民経済全体を視野にいればマクロ経済政策が重要になる。しかし、歴代諸政権は、必ずしも成功していない。小渕政権・森政権は、労働規制緩和による雇用破壊による表見的な企業収益の維持に留まった。小泉政権の構造改革路線は、「改革なくして成長なし」という標語のもとに規制改革・不良債権処理などの改革を進めたが、新自由主義による格差拡大と、実感なき景気拡大に終わった。第1次安倍政権・福田政権はそうした問題に取り組むも功を奏する前に退陣し、麻生政権も世界大のリーマンショックへの対処に追われた。

政権交代後の鳩山政権は、「コンクリートから人へ」のスローガンのみで、これといった成長戦略がないという批判に直面した。続く菅政権は、一夜漬けの「強い財政・経済・社会保障」路線を打ち出したものの、東日本大震災への対応に追われた。野田政権は、震災復興土建バブルになり、その後の「国土強靱化論」（公共事業）へつながることとなった。しかし、こうした復興公共事業による官公需も、必ずしも経済回復を齎らさなかつた。

もともと、野田政権は、菅政権から引き継いだ税と社会保障の一体改革によって、消費税増税を決定し、行政規模を拡大するための方策は採った。第2次安倍政権の公共事業拡大の基盤を作ったと言える。

再びの政権交代による第2次安倍政権は、アベノミクスという成長戦略を打ち出した。金融緩和、財政出動、成長戦略という「三本の矢」からなると言われる。当面、金融緩和によって、円安・株高・インフレを生み出すことは成功した。円安は輸出産業には効果があったが、すでに生産拠点の空洞化が進んでいる日本産業にとっては、時機を失したと言えるし、輸入物価の高騰で輸入産業や国民生活は疲弊する。結局、株高の恩恵を受ける富裕層と、輸入物価高騰の被害を受ける一般国民との格差拡大になった。また、インフレほどにはベアはなく、実質賃金の切下げとなり、正規非正規ともに労働者層は困窮していく。結局、格差が拡大するだけで、実効的な国民経済の再成長は生み出せていないのである。

#### ④地域経済のための地域経営計画～地域経済経営計画～

自治体リストラは自縄自縛の悪循環に陥る。国に期待した成長戦略は、結局のところ格差を拡大するだけで、国民経済の再成長はもたらしてはくれず、自治体としては国からの依存財源には期待できない。このために、自治体は地域経済活性化を目指す地域経営計画を目指すこともある。

もともと、高度成長後期でも、地域活性化は、特に地方圏では、自治体の大きな目的であった。しかし、実態は、公共事業(官公需)による失業対策・雇用創出政策であり、社会政策である。その財源は国からの依存である。経済政策の名目で、自治体は実態としては社会政策を行っていたのである。名目と実態の乖離は、改革派自治体によるリストラの餌食となる。官公需による社会政策では、経済活性化への効果を生まない一方で、地方債務の累増を齎した。そこで、リストラを受けたのである。こうした高度成長後期の地域活性化策は維持できなくなった。

国の成長戦略の失敗により、国からの財政移転が見込めないため、地域人口・経済規模を真の意味で維持・拡大させないと、総合計画もジリ貧に陥る。自治体という団体だけの計画では縮小再生産の悪循環になる。そこで、地域経済全体の持続可能性を盛り込んだ地域経済のための地域経営計画、いわば、新たな時代の地域経済経営計画が求められる。

実は、地域経済経営計画の系譜は、古くからある。もともとは、企業誘致論である。これは、高度成長期以来の伝統的な地域経済計画であるが、通常は成功しない。勿論、この時期に形成された、依然として、企業立地奨励金などの施策は存在している。また、のちの内発的発展論の「よそ者」「風の人」も同じ発想であり、外部からの支援による地域経済の活性化策である。これに対して、内発的発展論が登場した。これは、地域のなかにある資源を活用する方策である。さまざまな「成功事例」の喧伝・紹介がなされるが、実際には成否は様々である。

この延長線に、経済成長政策としての分権改革論が2000年代になると登場する。自治体が自主的に創意工夫をすると、地域間競争によって経済が全体として回復という発想である。1990年代の分権改革論は、「豊かな社会」を前提に、「豊かさを実感」するための多様化を求めるものであった。しかし、2000年代以降になると変質して、「貧しい社会」を前提に、「豊かさを作る」ために多様化を求めるものとなった。構造改革特区・地域再生特区・復興特区などの「特区」制度は、分権と集権との混合により、経済成長を期待するものとなった。もともと、各自治体が創意工夫をしたからといって、地域経済が活性化する保証はない。

#### 4. 地域経営計画の「悩み」

以上のように、団体計画から出発した基礎的自治体の総合計画は、徐々に、地域経営計画に転換していった。地域経営計画とは、地域社会経営計画と地域経済経営計画の総称として、今世紀の総合計画の形態を表現したものである。自治体の政策形成は、地域経営計画という「形」を舞台に進められている。しかし、それぞれに限界を持っている。

## (1) 地域社会経営計画の限界

### ① 空想的シナリオの陥穽

地域社会経営計画は空想的三段論法に陥りやすい。すなわち、少子高齢化・経済の縮小のなかで自治体行政ができる行政サービスは限られている。地域住民に必要な公共サービスは、自治体行政だけが担っているのではなく、地域社会の様々な地域自治組織・NPOなど民間団体も担っている。そこで、これからの時代は、住民との協働や民間団体による公共サービスによるべき、という物語である。

地域社会における公共サービスの総和が一定で、行政の縮小が、地域・NPO拡大で相殺できるごときモードである。しかし、このモードは空想的である。現実には、少子高齢化・経済縮小とは、民間地域社会の人力・財力も疲弊することである。行政が縮小するような社会では、地域活動も縮小すると考えるべきである。なぜならば、行政は地域経済に依存しているものだからである。地域経済が疲弊しているときには、限界集落、コミュニティ崩壊、家庭崩壊、無縁社会などの現象が現れやすい。例外的に、行政不信から、税金を払わず資産・所得を溜め込むような、新自由主義的社会ならば、行政の規模が限定されているときにも、地域活動の余力は有り得る。しかし、多くの場合にはそうではない。

結局のところ、地域の各種団体に公共サービスを期待するときは、地域・NPOに対する行政からの財政負担等の支援が必要になる。ところが、行政が地域を支援できる余力があるならば、自治体が行政サービスを展開すればよい。勿論、行政直営によるサービス提供である必要はないが、それは費用面での公共負担なのである。

### ② 地域権力構造の拘束

民間営利企業は利潤原則で、その他、地域社会・NPOなども固有の別の原則で活動している。利害関係者の実際の行動を作用するメカニズムの結果、地域社会経営計画が想定するような公共サービスが実現できるとは、必ずしも言えない。というのは、自治体は地域民主主義原則に従った政策形成をする。地域社会経営計画も、そのような内容を反映する。しかし、現実の地域社会にい

る企業・団体は、政治における地域権力原則には従うとは限らない。

例えば、中心市街地活性化という政策がある。地域民主主義原則に従って、中心市街地活性化の必要性が計画認定される。しかし、現実の空き店舗所有者は、自己利害に基づいて、活性化には貢献するとは限らない。積極的な商店街関係者は、経済的な利潤原則に従い補助金獲得による工事・イベントに活用することはある。しかし、中心市街地活性化の効果があるとは限らない。他方、公共的責任を感じる商店街関係者は、活性化イベントのために本業を放り出して、地域公共サービスのために尽力する。こうした負担によって、ますます、商店街は疲弊していく。

そもそも、そのような利害関係者の事実上の権力が、計画策定に逆流する。例えば、中心市街地活性化という政策において、そもそも、一般住民は中心市街地活性化を期待していないことがある。実態の経済の実勢から見れば、一般住民は郊外型大型ショッピング・モールを需要している。にもかかわらず、商店街関係者の政治圧力で、中心市街地活性化が計画認定されていく。一般住民の利益・ニーズも効果もない中心市街地活性化の事業が惰性化していくこともあり得る。

公共サービス提供における地域権力構造が、地域民主主義原則をそもそも凌駕することがある。つまり、地域社会経営計画の内容自体が、公共性・公益性を持つことに大きな疑問もあり得る。

### ③総動員体制

行政の拡大は、民間から資源を収奪することで、住民生活の自由・活力を奪う。しかし、地域社会経営計画のもとでは、行政の縮小によって、民間活動自体にも公共サービスの機能・役割が付与されることで、住民生活から私的な自由な領域は消滅し、全てが公共的活動に動員と位置付けられる。新自由主義による「小さな政府」は、結果的には全私的生活の公的動員という究極の国家主義に帰着しうる。「総てが政府」という総動員体制である。こうして、住民生活の自由・活力が奪われる「地域活動によって疲弊した社会」が登場する。

勿論、一部のテンションの高い地域活動家あるいは「お節介焼き」は、活力を持っているかもしれない。しかし、一般住民は、こうした「お付き合い」への動員負担によって疲弊していく。また、地域活動家も「燃え尽き(バーンアウト)」ることもある。こうして、地域社会から人材の流出していく。いわば、総動員体制は、担い手不足から人口流出を促す。高度成長後期の地方圏の過疎は、こうした地域社会の煩わしさからの逃避からも発生していたといえよう。

## (2) 地域経済経営計画の限界



### ①空想的シナリオの陥穽

地域経済経営計画でも、空想的三段論法の恐れがある。すなわち、少子高齢化・経済の縮小のなかで、自治体行政ができる行政サービスは限られている。そこで、人口・経済の拡大で「稼ぐ」ことなしに、地域住民に必要な行政サービスの確保は無理である。これからの時代は、自治体を中心になって経済成長を実現すべき、というシナリオである。自治体が頑張れば、地域経済が活性化できるかのごとき模式である。

しかし、現実には、国内外の国・自治体を問わず、経済政策の成功は難しい。国レベルでは、比較政治経済学で説明が目指されているが、なぜ先進諸国間でも経済業績に差異が生じるのか、実態のところ、因果関係・理由・メカニズムは、よくわからない。あえて言えば、事後的な説明が可能というだけである。そもそも、経済的才覚があるくらいの人材ならば、自治体や地域社会に留まる可能性は低い。自治体役場は、経済的才能のない人間の集合体である。そのような自治体が策定する地域経済経営計画に大きなことを期待することはできない。

### ②自治体「会社／社会」主義の経営破綻

地域経済経営計画は、いわば、地域社会が全体として株式会社のように経済活動することである。つまり、自治体「会社」主義であるとともに、自治体「社会」主義である。地域経済で営業の一翼を担う住民は、自治体という「会社」の従業員である。したがって、住民も非正規ワーキングプアも行政職員(正規職)も、基本的には立場は同じである。住民への公共サービスは、地域社会という「企業」内福利であって、あくまで、会社＝地域社内の業績次第となる。つまり、住民生活自体が、自治体＝地域社会全体に包括されるのであり、自治体「社会」主義とも呼べる。

自治体「社会」主義であるので、地域のなかの個々の企業が経営破綻するとは限らない。むしろ、様々な公共的理由を付して公的支援が継続される。第三セクターに対しても公的支援が普通になる。なぜならば、支援しなければ、結果として、地域経済経営自体がうまく行かなくなる。大木の会社のなかの「連結子会社」や「内部赤字部門」に過ぎないからである。

しかし、自治体「会社」全体が破綻する可能性もある。自治体「会社」の経営が立ち行かなくなるということは、地域社会の経営破綻ということである。地域社会全体として多額の債務返済を迫られ、「企業」内福利の削減や、整理「解雇」(＝地域住民の人口流出)が進められる。

## 5. おわりに

基礎的自治体における政策形成の「形」の重要なものは、総合計画として形成されてきた。地方自治法に基づく基本構想制度は、分権改革のなかで、法制的な位置づけ及び義務付けは消滅した。しかし、自治体が政策形成をする際に、それを表示する「形」は依然として必要であり、条例や予算だけでは捉えきれない政策の受け皿として、計画という表示形式は依然として有用である。

そして、総合計画は、団体計画としての限界から、次第に地域経営計画に変質してきた。それは、公共サービスの提供主体としての地域社会経営計画であり、また、公共サービスの資源調達の規定する地域経済を見据えた地域経済経営計画でもある。それぞれが生まれてくる必然は、団体計画としての総合計画の限界からある。しかし、そのことは、地域経営計画の成功を約束することではない。むしろ地域経営計画という政策形成の「形」に潜む危険を認識し、政策形成に当たって公益的法人・団体や個人がサービス提供を担っていることも多いが、しばしば、公費負担によって支えられていることを認識することが重要であろう。

(東京大学法学部教授)

【追記】本稿においては、締切期限の関係から、著者校正を行うことも、また、必要な脚注・参考文献なども付すことも、できなかつた。これらの点に関しては、筆者の不徳の為すところであり、読者・関係者各位に深くお詫び申し上げます。次第である。