

地域政策学的観点から見た総合計画の意義と課題

山田 浩久

(社会システム専攻 地域政策領域)

1 はじめに

「政策」は policy の訳語であるが、決定的な定義がなされているわけではない。ただし、日本語で「政策」という単語が使われる場合には、それは何らかの目標を達成するために行われる一群の決定や行動の全体を導く指針を指す(宮川, 1995)。政策科学では、一般性を意識した「政策」の定義づけがなされた上で、「政策」の目標、価値、実践が議論される。公共政策学は、政策科学のこのようなコンテキストの中で位置づけられており、より目的を明確にした政策科学、あるいは政策科学の中心領域と考えることができる。つまり、公共政策学とは、「公共問題の解決するために行われる一群の決定や行動の全体を導く指針を公共政策と呼び、その目標、価値、実践を議論する科学」となる。足立(2009)は、公共問題とは社会(=市民)が解決しなければならないと認めた問題と定義したうえで、それらは「様々なレベルの地域社会(学区、市町村、都道府県、広域)での対処が十分に可能であり、それがむしろ望ましいものも少なくない。」として、「どのレベルの社会の管轄とするか、これを決めるのも、究極のところ市民自身の意思である」(原文引用)と述べている。

公共政策学の根幹は、公共政策の論理的な策定にある。使われる用語が厳密に定義されるのも、一般化されたモデルが多用されるのも、策定された公共政策が法律や制度といった規範に盛り込まれて実践されることを想定しているからであり、構想から実践までの過程やそのダイナミズムに関する精緻な理論構築は、他の科学(とくに人文諸科学)も見習わなければならない姿勢である。しかし、それ故に、公共政策学が提起され始めた1990年代から既に、現実社会に内在する不確実性

や非合理性が公共政策の合理的な策定に対して障壁になることが指摘されてきた。前掲の足立が、地域概念を取り入れ、「政策策定」ではなく敢えて「政策デザイン」という言葉を用いて論を展開しているのも、複雑化する公共問題や多様化する政策主体に対応していくためには、全体の一般化に徹するよりもスケールやレベルごとの一般化(個々の一般化)にシフトしていく方が、不確実性や非合理性を取り込んだ理論を確立しやすいと考えているためにほかならない¹⁾。

一方、地域政策学は、政策科学の一分野として位置づけられるというよりは、地域科学の一分野として位置づけられる。元来、地域は観察者の問題意識によってスケールを変えて定義される。地域問題と呼ばれる事象も、国境問題にまで発展するよう地域紛争から農村域における土地利用問題まで様々であり、それらを解決するための方策が地域政策とされるが、それらを一般化する必要性は現在までのところ指摘されていない。全国の地域間格差を地域問題とし、全国総合開発計画を地域政策の一つと考えるような研究は、同計画の策定に対応して1970年代から蓄積されているが(地域科学研究所, 1978; 矢田, 1996; 森川, 2012など)、体系化されてこなかったために学問の一領域としての地位を確立できなかったと考えられる。

地域政策学は、生じている問題に見合ったスケールで地域を捉え、当該地域に対する地誌的な観察(自然、産業、歴史、文化、民俗等の把握)と系統的な分析(地域間比較)から、地域の問題を生じさせている要因やその発生過程を明らかにし、一般要因と特殊要因を個々に解消していく方策を地域政策と称して提言していく科学である。公共政策学と同様な言い方をすれば、「地域問題

の解決するために行われる一群の決定や行動の全体を導く指針を地域政策と呼び、その目標、価値、実践を議論する科学」となるが、ここで示される「指針」は必ずしも法律や制度に規定されるものではなく、そのような形式で実践されなければならないというものでもない。

戸所（2000）は、「明治期以降 1970 年代までは、近代日本の建設や敗戦からの再生を図るため、絶対量が不足していた社会資本の整備が国家目標として優先された時代であった。その結果、環境や生態系への配慮や個人や小地域の幸福は無視されやすかった」（原文引用）としたうえで、社会の発展の仕方が大きく変わってきている現在においては、都道府県レベルさらには市町村レベルで地域を捉え、個々の問題解決に対応できる地域政策学が必要であると述べている。また、地域政策を公私協調のもとで策定する必要性を説き、その過程で生まれる個性（画一性からの脱却）が自律的な成長にも繋がるとしている。地方分権や自立分散型社会への移行が提唱され、実際にそれらが市民の協働によって進行している現在の状況を見ると、戸所の指摘は的確であり、時代の潮流に対応したものであると言える。

公共政策学が、社会をコントロールしていくための普遍的な規範を作り出していく学問領域だとすれば、地域政策学は、公共政策学によって引かれる規範にとらわれずに、実質的な効果を優先して地域の諸課題を解決していく学問領域である。しかし、独自の方策を考えるうえでも、最終的にそれを実践していくためにも、社会全体のシステムを理解し法律や制度を遵守することが前提になる。地域政策学の研究者は地域を知るために、法令や制度を理解しなければならず、逆のことが公共政策学研究者にも指摘される。また、地域政策として提起される方策は、特定分野の理論や個々の研究者が独自に構築したモデルによるものが多く、地域政策学という学問領域の一理論として組み込むことが難しいものもある。諸課題に対する個別対応策の集合にすぎないという批判を回避す

るためにも、理論的な体系化が望まれるところである。この点に関して、前記のように、公共政策学においては、理論の体系化が個々の現実を読み飛ばしてしまうといった相反する問題を指摘することができる。公共政策学において必要とされる多様性への対応と、地域政策学において必要される一般化への試みは、両分野の乗り入れによって充足しあうことが可能と考える。

そこで、本研究では、市町村の総合計画を対象にして、主に地域政策学的な観点から、その意義を整理し、今後の課題を指摘することを目的とする。総合計画は、国土政策や地方分権政策の中に位置づけられ、公共政策の一つとして議論されてきた。その一方、近年においては、市町村レベルでの諸課題に対応する施策、事業の大綱として、各自治体の裁量に任される部分が大きくなっている²⁾。また、同計画は、市町村内における最上位計画とされてきたが、国土政策との整合性を図る過程で凡庸な内容になってしまい形骸化しているという問題を指摘することができる。地域政策学的な観点から、同計画の意義を整理し、実質的な内容に改善するために必要な課題を指摘することは、公共政策学、地域政策学双方の発展に寄与すると考えられる。

以下、次章で同計画を取り巻く状況を整理する。次に、総合計画の位置づけと意義をまとめ、最後に、各自治体に求められる今後の課題を指摘する。

2 総合計画を取り巻く状況

2.1 国土政策の変遷

現在におけるわが国の国土計画は国土形成計画と国土利用計画によって形成されることや、両計画で分散型社会の相互作用によって持続可能な成長が強調されていることは、既に周知されているため、ここではその歴史的背景から国土計画の垂直的關係をまとめてみたい。

わが国において、国土の概念が生まれるのは、1871 年（明治 4）の廃藩置県後である。鉄道の新設はわが国初の計画的国土利用であったと考える

こともできるが、明治政府は土地の私的所有を原則としており、土地は私的利潤の追求によって改変されていくものとされてきた。「国土計画」という言葉が公的に用いられるようになるのは、1940年（昭和15）に企画院が示した「国土計画設定要項」以降のことである。ただし、同要綱は、統制的な色彩が強い物資動員計画であり、空間的な構造を直接変化させるようなものではなかった。一方、同時期に、内務省は都市計画を進展させ、それを補完する地方計画を積み上げることによって国土計画的施策への接近を目指した（川上、1995）。1943年に企画院が廃止されると、国土計画の立案は内務省に一元化されたが、戦時下での計画立案は限定的なものに止まり、終戦直後の1945年9月に「国土計画基本方針」を提起した。しかし、その後、国土計画策定の中心はGHQの監督下で発足した経済安定本部に移り、1950年に国土総合開発法が制定され、1962年には第1次全国総合開発計画が策定された。

川上（前掲）が論じているように、法律が制定されてから10年以上経過して全国計画が策定されたのは、「国土」の全域を対象にする計画よりも省庁横断的な「総合」計画に重点が置かれ、経済安定本部の方針が優先されたためである。全国総合開発計画は、1987年に策定された第4次全国総合開発計画（四全総）まで継続し、1998年に5期目の全国総合開発計画が「21世紀の国土のグランドデザイン」と名称を大きく変えて策定された。国土総合開発法は2005年に改正され、国土形成計画法に名称を変え、2008年、国土形成計画が策定された。「21世紀の国土のグランドデザイン」は、国土軸の概念が提唱されたことが特徴であり、国土の「均衡ある発展」から「特色ある発展」への転換が示された。これは、国土全域の発展を地域間格差の是正によって一方向に導くことへの限界を示したものであり、国土形成計画が全国計画と広域地方計画に分けて策定される国土計画転換の嚆矢となった。しかし、名称が変わり「総合」の文字は無くなったとはいえ、省庁横断的な観点

から国土を捉える姿勢は維持されており、国土形成計画においても機能的な発展を総合的に提起する国土計画であることに変わりはない。

一方、内務省から建設院を経て建設省に引き継がれた国土計画立案の姿勢は、1974年に制定された国土利用計画法が定める国土利用計画に反映されている。同法は、高度経済成長期における国土の乱開発と地価高騰を背景に制定され、国土総合開発法よりも全国の土地利用に直結する方向性を示す。国土利用計画が全国計画、都道府県計画、市町村計画で構成されるのも、内務省時代からの流れを汲むものであるが、全国計画からのトップダウン型の構造は内務省時代のそれと逆行する。また、国土利用計画法で都道府県が定めるとされる土地利用基本計画は、都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域、自然保全地域を定め、各地域の土地利用に対する個別規制法が各種基本計画を規定する（図1）。「都市地域」を例にとると、それは都市計画法によって規定され、都市計画マスタープランが策定される。さらに、建築基準法、土地区画整理法、都市再開発法等の下位法によって制限や罰則などが定められる。

2.2 まちづくり条例による個別事業の提案

国土利用計画法を最上位法とする法体系に基づき、自治体側からの施策に基づいて定められる個別事業とは別に、近年では「まちづくり条例」と呼ばれる条例によって、住民の意見や要望を直接的に反映する個別計画が策定されるようになってきた。住民の合意に基づき、地域の実状に応じた施策を提案するといった観点から見れば、都市計画法で言うところの地区計画等に類似するが、法律によって規定されない部分を住民が決めるまちづくり条例は、よりきめ細やかなまちづくりに繋がる点が評価されている。換言すれば、地区計画制度を活用するためにまちづくり条例が存在するという見方もできる。

内海（2010）は、まちづくり条例を、都市計画行政の上に立脚する「狭義のまちづくり」に対応す

行政計画との関連が曖昧になってしまうことも危惧される。地域政策の一貫性といった観点から見ても、まちづくり条例の制定に関わる課題は、既存の法律や計画との整合性であると言える。

2.3 補助事業の活用

市町村が行う補助事業は、国や都道府県などからの補助金を得て行う公共事業と民間業者や個人の活動に対して補助を行う事業に大別されるが、本稿においては前者を補助事業として扱うことにする。

補助事業のうち、国庫補助事業は、各省庁が全国的プロジェクトとして推進するものが多いため、多方面にわたり補助金の額も高額になる。結果的に、補助事業を申請し認可された自治体では、それが施策の中核になる。財政的に余裕のない地方自治体の多くは、財源確保のために補助事業を申請せざるをえず、その分だけ地方自治の自由度は失われる。しかし、地方自治とはいえ、全国的な方向性は加味されるべきであり、申請から認可までの過程でそれがチェックされる体制は必要である。問題は、次期の計画策定時に同様な補助事業が認可される確証がないこと、全国的プロジェクト自体が打ち切りになる場合があることである。認可による財源の確保は一時的なものであり、補助事業は次の計画に繋がる起爆剤的な性格を持つことを自治体やその住民が強く認識しない限り、補助事業によって施設や機材を整備したものの、それらを活かしきれずに放置され老朽化していくことが繰り返されるであろう。地方分権を進めるためには、それを受ける自治体側の用意が重要である（中藤，2008）。

地方分権政策の経緯を整理すると、1995年の地方分権推進法に始まる第一期地方分権改革は、2000年の地方分権一括法によって機関委任事務制度が廃止されたことで一応の成果を見た。機関委任事務は自治事務と法定受託事務に分割され、その後は地方自治法に規定される法定受託事務の「国が本来果たすべき役割」（同第2条9項一）と

「都道府県が本来果たすべき役割」（同第2条9項二）に対する法解釈に論点が移行するものの、国が管理していた地方行政事務の多くが地方自治体の管理下に置かれるようになった意義は大きい³⁾。これを受け、2000年代に入ると、国庫補助負担金、地方交付税、税源の移譲を含む税源配分のあり方を同時に見直そうとする三位一体改革が進められた。同改革は国と地方自治体とを結ぶ行財政システムに対する総合的な改革であり、地方交付税の削減する代わりに税源を地方に移譲し、国庫負担を軽くすることが目的であったが、その過程で削減される財源もあり、多くの地方自治体において財政状況を逼迫させる結果になった。さらに、2007年の地方分権改革推進法に始まる第二期地方分権改革では、地方自治体の自主性に応じた権限の移譲と国庫補助金に関する見直しが進められ、2009年に地方分権改革推進計画が閣議決定された。

このような地方分権改革によって、地方自治体は「自動的に」下りてくる一定額の地方交付税を使い、余裕をもって計画を進めることが出来なくなり、補助事業を適宜行いながら財源を確保し、メリハリのある計画を立案していかなければならなくなった。2004年に創設され、2010年からは社会資本整備総合交付金に統合されて、現在では都市再生整備計画事業と呼ばれているまちづくり交付金事業や、それを利用した中心市街地活性化基本計画の実施内容などを見ると、地方自治体が補助事業を現況に合わせて使いこないし始めていることは明らかである。地方自治体には、多様な補助事業を選択する目が必要であり、長期計画における適正な時期にそれを確実に認可させる経営戦略的なビジョンが求められている。

2009年に政権交代が行われたこともあり、自民政権下で進められた第一期地方分権改革による変化よりも、第二期地方分権改革による政権交代後の変化の方が格段に大きなものとなっている⁴⁾。一方で、2011年に発生した東日本大震災は、国直轄の復興事業が優先される状況を生み出して

いる。地方分権への動きは、地方分権改革推進計画に示された枠組みに沿って進行中であるが、政権交代や復興事業の問題から、先行きはきわめて不透明であるといえる。地方自治体における予算の実質的な削減率は大幅に拡大し、規模の小さな市町村では、真の意味で「生き残りをかけた改革」が不可欠になっている。

3 総合計画の位置づけと意義

3.1 地方自治法第2条4項の削除がもたらした もの

総合計画は市町村で策定されるすべての計画の中で最上位に位置づけられる行財政計画とされてきた。同計画は、社会・経済の動向を見ながら今後10年程度の方向性を示す「基本構想」、それを実現するための施策を分野別に体系化し具体的な目標を示す「基本計画」、それぞれの施策の実施機関や規模を示す「実施計画」によって構成される場合が多い。基本計画の実実施計画の名称や内容は各自治体に任されるが、当該市町村の特徴や目指すべき方向性を理念的に謳う基本構想は、「市町村は、その事務を処理するに当たっては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行うようにしなければならない。」という地方自治法第2条4項によって規定されていた。

地方分権改革推進計画に基づき、地方自治体の自主性を尊重するとの考えから、2010年に同項が削除され、総合計画の策定義務は無くなったが、2010年前後に同計画の改正を予定していた自治体の多くは、従来どおり、同計画を個別事業の大綱として位置づけ、議会の議決を経て策定している。今期の計画が終了する10年後に、どれほどの自治体が再度総合計画を策定するかは不明である。しかし、前章までに述べてきたように、地域政策の必要性や立案のための手法は多様化する傾向にあり、個別事業を整合させて大きな目標に導く指針は今後も必要である。

地方自治法第2条4項の削除により、法的根拠

を失った総合計画に関しては、自治基本条例（函館市、厚木市など）や議会基本条例（鹿児島市、川崎市など）に総合計画の策定を議決事項として取り込む方法が一般的になりつつあるほか、豊岡市のように総合計画条例を別に定めている自治体もある。いずれにおいても、議決の必要性が強調されているが、総合計画が果たす役割を考えると、自治体内における同計画の位置づけと、国土利用計画の市町村計画（以下、市町村計画）との関連性がまず明文化されるべきと考える。

市町村計画は、国土利用計画法に従って全国計画、都道府県計画を基礎に策定される。さらに、都道府県が定める土地利用基本計画とも密接な関連を持ち、下位法によって定められる各種基本計画とともに市町村の土地利用を規定する。一方、総合計画は、その名称が示すとおり、市町村内で施行される土地利用計画以外の施策、事業をも包括する総合的な指針であり、本来、市町村計画とは区別されるべきものである（図2）。しかし、土地利用改変による景観の変化はイメージしやすいことから、総合計画では土地利用改変による将来像が強調されやすい。そのため、市町村計画が持つ上記の性格も併せ、総合計画と市町村計画は同列に扱われることが多く、構成や内容も類似する。これが総合計画に対する認知度を低下させ、互いの趣旨を見出しにくくさせている最大の要因であると考えられる。

地方自治法第2条4項が削除されたことで、総合計画の策定を条例で定める市町村が増えているが、このことは、住民の参画意識や行政職員の業務分担の意識を高揚させることに繋がると思われる。残念なことに、総合計画に対する住民の認知度は低い。また、職員の多くは担当する業務に追われ、担当業務と当該自治体の方針との関連性について深く考える余裕がない。住民、職員の全員とまではいかないが、自身の手で条例を策定することは、総合計画の存在を知り、その役割について考える機会を持つという点において極めて重要な作業であると考えられる。また、総合計画の位

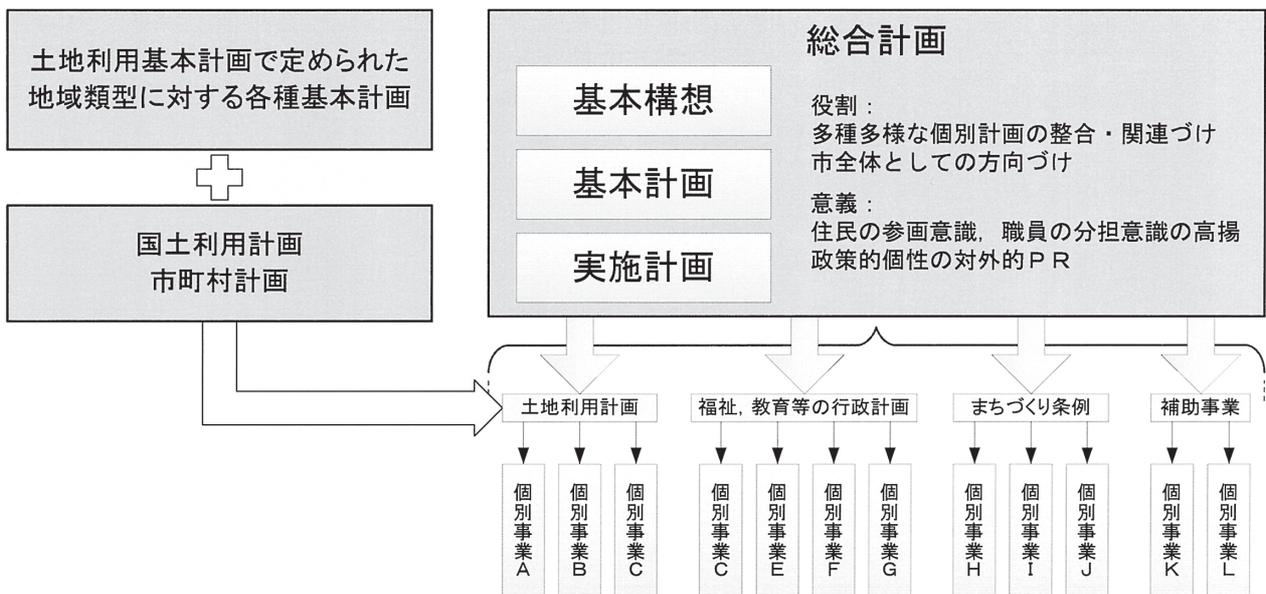


図2. 総合計画の位置づけと役割

置づけや市町村計画との関連を条例で明示することは、地域の問題に対処していく独自の姿勢を内外に表明することにもなる。

3.2 総合計画の策定期期

国土利用計画法に基づき2008年に策定された国土利用計画の全国計画は、「1, 国土の利用に関する基本構想」、「2, 国土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標及びその地域別の概要」、「3, 2に掲げる事項を達成するために必要な措置の概要」の3部構成になっており、1で地域類型別と利用区分別の基本方針が示され、2で目標とする土地利用の面積が利用区分別と地域別に示される。3では、目標達成のための措置が「安全で安心できる国土利用」、「循環と共生を重視した国土利用」、「美しくゆとりある国土利用」の視点からそれぞれ提示される。基準年次は2004年、目標年次は2017年である。

これを受け、山形県は2010年に第4次都道府県計画を策定した。同計画は、基準年次を2007年、目標年次を2019とし、全国計画の構成に土地利用の現状が加えられた4部構成となっている。都道府県計画は全国計画を“基本”として定めるものとされており（同法7条）、計画の構成や使用

される単語は統一される。ただし、目標達成のための措置においては、全国計画で示された3つの視点に、「地域力を生み育てる県土利用」が加えられている。

山形県35市町村のうち、25市町村の市町村計画が2011年度内に策定、あるいは策定予定であり（2011年2月時点）、残り10市町村のうち、2市町が2012年、6市町が2013年以降に策定が予定されている⁵⁾。既に策定された市町村計画を見ると、構成は全国計画、都道府県計画を踏襲しており、使用される単語も統一されているが、対象とする範囲が狭くなっていることもあり、かなり具体的な指針が示されている。“基本”とすることが、計画を画一的で理念的なものにしているとの指摘もされようが、構成や用語が統一されているため、全国計画、都道府県計画、市町村計画を並べてみることで「縦の関係」が理解でき、都道府県計画同士あるいは町村計画同士を比較することで「横の差異」も見出しやすい。

現行のシステムを批判することはたやすいが、利点を活かせば、山形県の視点や市町村間の特徴を主張しやすいシステムだともいえる。同様なことは、総合計画にも指摘できる。法改正によって法的根拠を失い、位置づけが不安定になったと考



図3. 国土利用計画の策定期間によって発生するタイム・ラグ

えるのではなく、法的枠組みから離れ、自由に策定することが可能になったと考えることで、同計画の認知度を高め、形骸化を抑える方法が見えてくる。

山形県の市町村に限らず、市町村計画と総合計画はほぼ同時に策定されている（図3）。これは、「縦の関係」で進められる市町村計画の策定に総合計画の策定を合わせた方が、総合計画の内容に説得力を持たせやすく、両者の整合性も維持しやすいと考えられているためである。しかし、総合計画は、福祉や教育など、土地利用以外の計画を含めた自治体内で行われる施策を総括する大綱である。むしろ、総合計画の内容を反映する形で市町村計画を策定し、市町村計画に当該自治体の政策的個性を組み入れることで「横の差異」を強調すべきと考える。

市町村計画の策定までに4～5年のタイム・ラグが生じる点は改善しなければならない問題の一つであるが、国土利用計画の策定手順を考えると、ある程度のタイム・ラグが生じることは致し方ない。ただし、総合計画がそれに倣う必要はないと考える。国土形成計画や国土利用計画といった全国レベルで進行する計画にスケジュールを合わせるならば、概ね10年とされる総合計画の実施期

間を一期だけ5年程度の中期計画とし、次期の総合計画で調整することも選択肢の一つである。総合計画において個性的な方向性を事前に打ち出すことができれば、全国計画や都道府県計画を“基本”としながら、市町村計画に当該自治体のオリジナルな取り組みを付け加えることが可能になる。策定期間をずらし、それぞれを個別に扱うことが、両者の関係を明確にすることや当該市町村の存在感を高めることに繋がると考えられる。

4 各自治体に求められる今後の課題

4.1 ソーシャル・キャピタルの活用

市町村には、原則的に議事機関として議会が置かれる⁶⁾。議会は、市町村の長（首長）と議員から構成され、いずれも住民の選挙によって選出される。首長は所管する委員会又は委員（以下、委員会等）と一体となり、執行機関として行政機能を発揮しなければならないため、その主張は自らのマニフェストと予算や法規制を提案した委員会等の意向との調整によって生まれる。一方、議員の主張は、基本的に選出地区の住民の声を代弁するものであるが、政治的な関係の中で調整されることも少なくない（図4）。

一般に、執行機関の意見は市町村域全域や場合

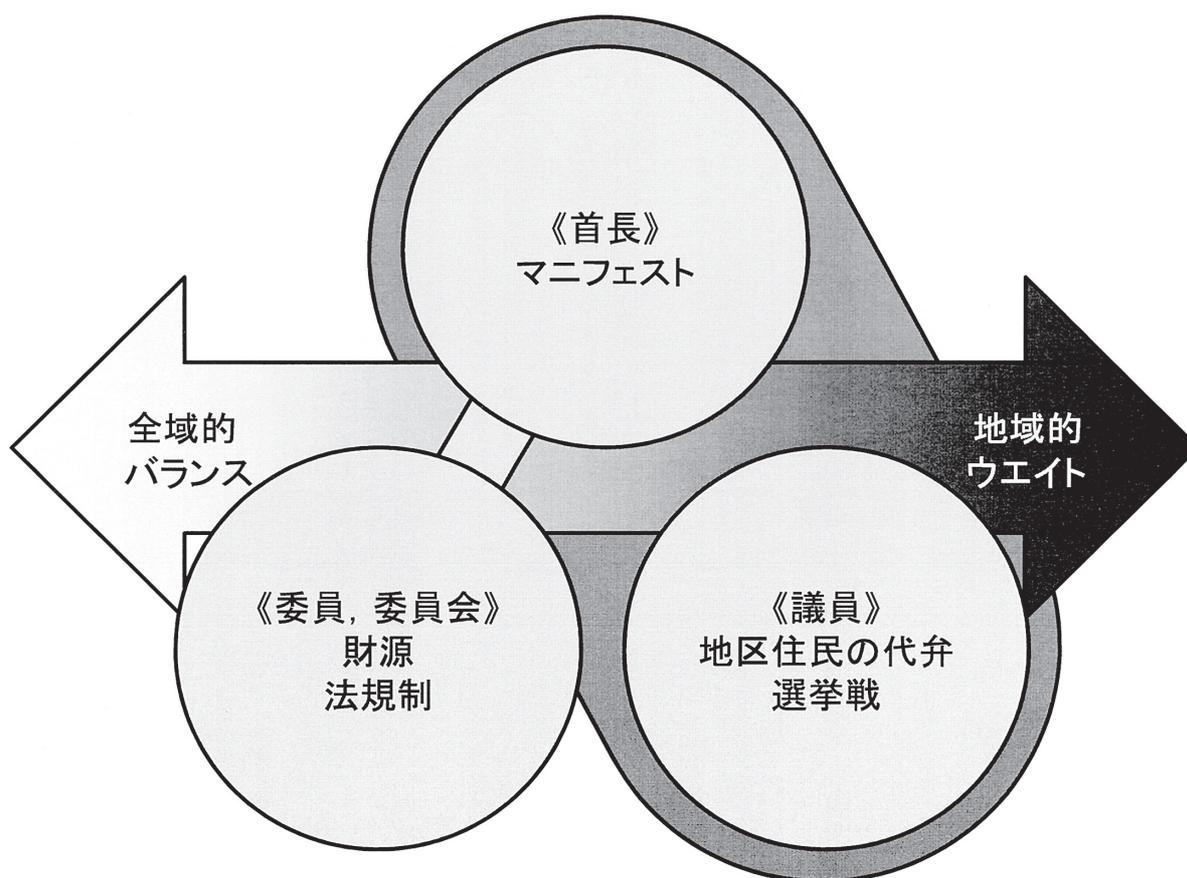


図4. 議事機関と執行機関の合意形成

によっては全国を見渡したものとなり、議員の意見は局地的な改善に基づくものになりやすい。両者は議会での討議を通じて修正し合い、一応の合意に至るが、その過程で住民の生の声が消えてしまうといった問題が指摘されてきた。そのため、例えば、1992年の都市計画法改正によって規定された都市計画マスタープランの策定においては、住民の意見を反映させるために必要な措置が義務づけられ（同18条の二）、公聴会やパブリックコメント、アンケート調査などで住民意見の集約が図られるようになった。しかし、これらは、既に形になっているものに対する住民意見の掌握には適しているが、何か新しいものを生み出そうとする場合や従来とは異なる視点が必要な場合には不適である。問題を提示せずに答えを聞くようなものだからである。

激変する時代の中で、何が問題で何をしなければならぬかが分からなくなっている自治体は多

い。そのような場合、議会での討議や執行機関内での調整だけでは問題解決のための糸口すら見いだせず、住民への意見聴取も無意味なものになってしまう。戸所（前掲）が「公私協調」と呼んだ協働の概念は、行政と住民が互いの不足を相互に補い合うことの必要性を説くものであり、将来を模索する自治体には不可欠な概念となっている。

その意味で、住民ができることを住民自らが考え実践していくまちづくりは、住民の主張を具現化したものであり、地域活性化という難問に対処している行政に具体的な指針を与える大きな補助になる。まちづくり活動から地域再生のための議論が活発化し、行政計画の立案に結びついた事例は枚挙にいとまがない（井上、2000など）。また、新たな施策に行き詰まりを感じていない自治体においても、NPOやボランティアの活動が行政活動を補完しているケースも多く、住民との協働は行政活動の合理化を図るうえでも重要な役割を果

たしている。

ただし、いずれの場合においても、住民との協働が自然発生的に進行することはなく、活動の中心になる団体や個人の存在が前提になる。彼らや彼らを中心とするネットワークの関係性はソーシャル・キャピタル（社会関係資本）と呼ばれ、その充実が住民間の合意形成を円滑化、実質化するため、協働による行政活動を活性化させる（Coleman, 1988; Putnam, 2000）。

市町村計画のような大きな政策はもちろん、法的な義務づけは無くなったものの、総合政策も議決を経て決定されることが一般であり、議会内での合意形成には住民との協働が効果的である。そして、その効果をさらに高めるためには、地域内に形成されているソーシャル・キャピタルを活用する仕組みづくりが必要になる。

4.2 自治体の経営戦略からの課題

計画策定の過程や手法は、法令で定められていたり、国や上位自治体からの指示や説明がある場合が多い。これらの事務手続き上の規定を遵守することはもちろんであるが、自治体経営のための戦略的視点による策定も考慮する必要がある。

4.2.1 弾力的な長期計画の策定

総合計画は、概ね10年間の長期計画として策定される一方で、世情の変化に対応できる弾力性が求められる。世情の変化には、首長の交代によるマニフェストの変化といった定期的に生じることが予測されるものと、政権交代や大規模災害といった予測しにくいものがある。いずれの場合においても、事前に具体的な対応を用意しておくことはできず、逐次、総合計画の修正といった形で対応していくしかない。ただし、基本理念は政変や政治的な思惑によって大きくブレるものであってはならない。地域の個性を強調しながらも、全国レベルで進行する国の補助事業等を適時自治体内の地域政策に組み込めるような体制に整えていくためには、理念的な骨格を保ちつつ、世情の変化は基本計画の見直しで吸収すること必要であ

る。総合計画の策定段階において、基本理念には住民の直接的な希望を積極的に反映させなければならない。首長のマニフェストは基本計画に反映されることはあっても、基本理念には反映させるべきではない。

4.2.2 課題解決に対するイメージの共有

あらゆる行政施策に共通して求められるのは、合意形成までのスピードである。そのためには、行政と住民との協働が効果的であり、それはソーシャル・キャピタル効果的な活用によって促進されることは既に述べたとおりである。しかし、ソーシャル・キャピタルは広範で漠然とした概念であり、固定的なものでもない。住民、議員、行政職員が対処しなければならない課題を共通して理解しない限り、活用すべきソーシャル・キャピタルを見出すはできず、ソーシャル・キャピタル自身の成長も見込めない。机上での学問（理論）が現場での対応（現実）に直結しないことは真理であるが、抱えている現実が互いに異なる三者間では、課題に対する共通理解は理論によるイメージの共有によってのみ達成される。

課題に対するイメージの共有とは、課題解決までのプロセスを客観的な現況把握に基づいて想定することであり、統計資料の計量分析やモデルを用いたシミュレーションによって可能になる。住民との協働やソーシャル・キャピタルは、自治体の合理的な経営に不可欠であるが、万能薬ではない。行政や住民が課題に対するイメージを共有し、理論と現実とのずれを理解することができれば、必要なソーシャル・キャピタルや協働の具体的内容に関する議論が可能になり、計画の不足部分や限界が見えてくる。さらに、この段階に至れば、ソーシャル・ビジネス（コミュニティ・ビジネス）への展開やPFI法によるリスク移転なども議論の対象になりうる⁷⁾。官学連携による理論教授が必要な所以はここにある。

4.2.3 事業評価の活用

地域政策の方向性を明示し、それを実践していくためには、総合計画のような大綱の整備に加え、

現行事業の効果的な統廃合と新規事業の提案が必要になる。例えば、筆者が山形県長井市に対して行った調査によると、同市では370余りの個別事業が実施されている。これらの事業に対する行政評価の方法とその結果の反映のさせ方が、今後の大きな課題である。

総務省によれば、行政評価の導入率は、2002年度の調査開始以来、上昇し続けており、2010年10月時点において、全国市区の78.1%、全国町村の29.8%がなんらかの形で行政評価を導入している⁸⁾。これらの評価結果は主に「予算要求や査定」に活用されており（行政評価を導入している市区の94.0%、町村の93.6%）、「総合計画等の進行管理」に活用している比率は、市区64.8%、町村57.9%である。これらの数値が高まることは望ましいが、個々の事業の中には目に見える成果は上がってなくても、他市町村との交流や部署間の連携に深く関わるようなものもあり（山田, 2012）、総合計画との関連性を数的指標だけで強引に評価することは避けるべきであろう。

PDCAサイクルによる行政評価の活用手法が定着し、個々の施策に関しては、評価から活用までの流れが統一されつつある。また、ベンチマーキングを導入する自治体も多く、政策の方向性や達成度が評価される仕組みも一般化している。行政評価の活用は一層強化される傾向にあるが、総合計画に対する評価のように、総体的な政策と個々の施策との関連性が重要な検討箇所になる場合については、手法が確立されているとは言えない。今後は、個別施策同士の関連性や基本理念に対する充足度を表す指標の考案が期待される。同時に、基本理念が新規計画の立案に及ぼした影響に対する評価も必要と考えるが、行政評価に限らず、上部組織を下部組織側から評価することは嫌われる傾向があり、実現は難しい。

5 おわりに

公共政策学において必要とされる多様性への対応と、地域政策学において必要される一般化への

試みは、両分野の乗り入れによって充足しあうことが可能と考えられる。本研究では、両分野の共通テーマとなりうる市町村の総合計画を対象にして、主に地域政策学的な観点から、同計画の意義を整理し、今後の課題を明らかにした。研究の結果は以下のように要約される。

総合計画は、市町村で実施される個別事業の大綱として機能する。それには、国土利用計画によって規定される土地利用改変だけではなく、福祉や教育等に関する各種行政施策はもちろん、まちづくり条例で定める事業や財源確保のために申請する国庫補助事業等も含まれる。総合計画のこのような役割を考えると、本来、総合計画と市町村計画とは区別されなければならないが、土地利用改変による景観の変化はイメージしやすいことから、総合計画では土地利用改変による将来像が強調されやすい。そのため、両者は同列に扱われることが多く、構成や内容も類似する。これが総合計画に対する認知度を低下させ、互いの趣旨を見出しにくくさせている最大の要因である。

地方自治の自主性を尊重することを目的に、2010年、地方自治法が改正され、総合計画の法的根拠を示した同法2条4項が削除された。そのため、同計画の策定を条例によって議会の議決事項に定める市町村が増えている。法律と条例との整合は常に争点となるが、総合計画の位置づけを明示するためには、条例の活用は不可欠である。また、条例によって独自の取り組みを自治体の内外に主張していくことは地域アイデンティティの創出にも繋がるため、条例の制定はまちづくりの観点から見ても効果的である。

元来、総合計画は自治体のために立案されるものであり、当該自治体の実状に合わせて、その存在意義は理解されなければならない。地方自治法の改正より、総合計画の位置づけはますます不安定になったことは否めないが、法的規定が外されたことで自由度が増し、策定期間や策定方法を独自に定められるようになったと考えるべきである。これを機に、全国レベルで進行するプロジェ

クトとのタイム・ラグを短縮させ、市町村内での最上位計画としての位置づけを明確にすべきと考える。

総合計画は、概ね10年間の長期計画として策定されるが、全国レベルで計画される国庫補助事業等を適時自治体内の地域政策に組み込んでいくためには、世情の変化に対応できる弾力性が求められる。そして、変化に対して弾力的な長期計画を策定するためには、基本理念を固定し、世情の変化は基本計画の見直しで吸収するような体系を完成させなければならない。

変化に対して俊敏な合意形成は、自治体内のソーシャル・キャピタルを活用した住民との協働によって達成される。しかし、ソーシャル・キャピタルは広範で漠然とした概念であり、固定的なものでもない。活用すべきソーシャル・キャピタルを的確に見出すためには、課題に対する共通理解が必要であり、それは理論に基づく客観的な現況把握から始まる。行政や住民が課題に対するイメージを共有し、理論と現実とのずれを理解することができれば、必要なソーシャル・キャピタルや協働の具体的内容に関する議論が可能になり、計画の不足部分や限界も見えてくる。

総合計画に関わる今後の最も大きな課題は、行政評価の方法とその活用である。PDCAサイクルの定着やベンチマーキングの導入によって、個々の政策や施策に対する行政評価の方法とその活用は一般化しつつある。しかしながら、総合計画に対する評価のように、総括的な政策と個々の施策との関連性が重要な検討箇所になる場合については、明確な手法が確立されているとは言えない。導入率や活用率といった数値を高めること自体が目標にならないよう、個別施策同士の関連性や基本理念に対する充足度を表す指標の考案が期待される。同時に、基本理念が新規計画の立案に及ぼした影響に対する評価も必要と考えるが、実現は難しい。

総合計画の策定は理念の羅列に終始し、労多くして実が少ないと否定的な指摘もある。しかし、

理念無くしては制度の体系化は出来無い。地域に見合った政策理念を精査し、形骸化しない総合計画を策定することが、自治体レベルで進められる地域政策の基本となると考える。

注

- 1) 批判を顧みずに、大雑把な言い方をすれば、このような展開は、マクロ経済の枠にもミクロ経済の枠にも入りきれなくなった地域経済学が学際的な一領域に発達していった過程と類似する。
- 2) 本研究では、秋吉(2010)に倣い、公共政策の階層性を政策、施策、事業の順で示すこととする。
- 3) 地方自治法2条8項で「この法律において「自治事務」とは、地方公共団体が処理する事務のうち、法定受託事務以外のものをいう。」としたうえで、同9項「この法律において「法定受託事務」とは、次に掲げる事務をいう。」、同項一「法律又はこれに基づく政令により都道府県、市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、国が本来果たすべき役割に係るものであつて、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの（以下「第一号法定受託事務」という。）、同項二「法律又はこれに基づく政令により市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、都道府県が本来果たすべき役割に係るものであつて、都道府県においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの（以下「第二号法定受託事務」という。）」とされる。
- 4) 補助金の削減を目的にする事業仕分けは、即時的効果があり相応の意義も見出せるが、自治体経営の側から見れば、申請あるいは継続を予定していた補助事業が突然無くなるのは他の事業も含めた計画の遂行に支障をきたす。行財政の両面に関わるシステムチックな改革が望まれ

- る。
- 5) 残り2町うち、金山町は総合計画内に市町村計画の内容を包含するとし、真室川町は2012年2月の時点で未定である。
 - 6) 憲法第93条には「地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を定める」とあるが、地方自治法第89条「普通地方公共団体に議会を置く。」としたうえで、第94条「町村は、条例で、第八十九条（議会の設置）の規定にかかわらず、議会を置かず、選挙権を有する者の総会を設けることができる。」とある。
 - 7) PFI法とは、1999年に制定された「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」を指す。
 - 8) 総務省が2011年3月16日に発表した「地方公共団体における行政評価の取組状況（平成22年10月1日現在）」による。

参考文献

- 秋吉貴雄（2010）「公共政策とは何か、公共政策学とは何か」、秋吉貴雄、伊藤修一郎、北山俊哉、『公共政策学の基礎』、3-21.
- 足立幸男（2009）、『公共政策学とは何か』、ミネルヴァ書房、226頁.
- 井上繁（2000）、『日本まちづくり辞典』、丸善、651頁.
- 内海麻利（2010）、『まちづくり条例の実態と理論—都市計画法制の補完から自治の手だてへ—』、第一法規株式会社、376頁.
- 川上征雄（1995）、「戦前から戦後国土総合開発法制定までの国土計画の経緯に関する史的研究」、土木史研究、15、61-70.
- 地域科学研究所（1978）、『三全総と地域政策』、ぎょうせい、243頁.
- 戸所隆（2000）、『地域政策学入門』、古今書院、212頁.
- 中藤康俊（2008）、『地方分権時代の地域政策』、古今書院、157頁.
- 野口和雄（2012）、『市民のためのまちづくり条例のデザイン』、UNIBOOK、64頁.
- 宮川公男（1995）、『政策科学入門』、東洋経済、281頁.
- 森川洋（2012）、『地域格差と地域政策—ドイツとの比較において—』、古今書院、236頁.
- 矢田俊文（1996）、『国土政策と地域政策』、大明堂、241頁.
- 山田浩久（2012）、「自治体間の交流事業が災害救援活動に果たす役割」、山形大学紀要（人文科学編）、17-3、71-80.
- Coleman, J. (1988). "Social Capital in the Creation of Human Capital". *American Journal of Sociology* (The University of Chicago Press) 94, Supplement: Organizations and Institutions: Sociological and Economic Approaches to the Analysis of Social Structure S95-S120.
- Putnam, R. D. (2000), "Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community", New York: Simon & Schuster, 544pages.

Significance and Problems of Municipality Comprehensive Planning from a Regional Policy Perspective

Hirohisa YAMADA

(Professor, Regional Policy, Social Systems Course)

In a Japanese municipality (*shi, cho, son*), there is an administrative plan called “comprehensive plan”, that is formulated as an outline of the individual products of a municipality. Although the comprehensive plans of municipalities have often been discussed in public policy science, this study clarifies the significance and problems of such planning from a perspective of regional policy science. The results are summarized as follows:

Comprehensive planning must be distinguished from municipal planning (the national land use planning of each municipality). Since modifying land use is easy to imagine, the future of urban landscape is likely to be emphasized in a comprehensive plan. Therefore, both plans are often treated in the same category and are similar in configuration and content. This similarity is the main factor that reduces the awareness of the comprehensive plan.

The plan is done for about ten years. At the same time, elasticity is required to respond to social transformations. Thus, in order to design an elastic long-term plan, permanent ideals and flexible policies are both essential. The flexibility is achieved by a collaboration with residents, a process that takes advantage of social capital. Social capital is a broad, vague, and unstable concept. To accurately identify social capital, it is necessary to understand objectively the current state of a region.

The most important issue for comprehensive planning is administrative assessment and its utilization. With the establishment of the PDCA (Plan, Do, Check, and Act) cycle and the introduction of benchmarking, the administrative evaluation method for individual policies and projects is becoming more common. However, methods have not yet been established to gauge the relationship between projects and a plan. An objective assessment of this type requires a third-party evaluation.

Some point out that the formulation of a comprehensive plan is the mere enumeration of an ideal. However, without ideals, the system cannot be codified. The regional policy conducted in a municipality is based on an ideal commensurate with regional conditions. Municipalities must present such a concept to understand the future of their regions and to formulate their comprehensive plans.