

広域ガバナンスの意義と課題*

Needs and Issues of Regional Governance for Local Municipalities*

矢嶋宏光**・鈴木温***・岩佐賢治****

By Hiromitsu YAJIMA**・Atsushi SUZUKI***・Kenji IWASA****

1. はじめに

近年の都市や地域整備に関わる政策（地域政策）を取り巻く情勢は大きく変化しつつあり、地球環境への負荷、人口減少、地方財政の逼迫など、これまでの計画行政では前提としてこなかった今日的課題への対応を迫られている。こうした課題に対し、コンパクトシティなど、都市の形態を集約化して移動に伴うCO₂の排出とエネルギー消費を抑える政策が提唱されているが、これらの政策が抜本的であるほど、概して基礎自治体の範囲を超える範囲を対象とすることとなり、それは自治体間での人口配置や生産活動の取り合いの問題に直結してしまう。自治体間で、高々、既存中心市街地と郊外大規模商業施設の競合でさえ、調整が難しいことを考えれば、自治体を跨いで土地利用を調整するという政策は甚だ現実的に思えない。では、どのように地域政策の今日的課題に対応すべきであろうか。

本論では、日本の地域が抱える今日的課題への対応策そのものではなく、近年欧米諸国が力を入れている地域を単位とした地域政策の枠組みと、それを可能とする自治体連携の仕組みを念頭に置きつつ、日本において、広域的に地域政策を展開する上で不可欠となるであろう自治体間の連携や調整を対象に、その課題と対応について整理することを目的とする。

2. 地域政策と広域調整を要する背景

(1) 欧州の地域政策の動向

環境制約や財政制約に関して同様の状況に置かれている欧州では、いち早く、EUが欧州地域の均衡ある持続的発展と地域間連携のための政策方針を打ち出した。

*キーワード：計画調整、自治体間調整、計画体系

**正員、工博、(財)計量計画研究所（〒162-0845東京都新宿区市ヶ谷本村町2-9、TEL:03-3268-9927）

***正会員、博士(工学)、名城大学理工学部建設システム工学科（〒468-8502 愛知県名古屋市中天白区塩釜口1-501、TEL052-838-2531、FAX052-832-1178）

****正員、工修、(財)計量計画研究所

その後、国によって温度差が見られるものの、拠点地域がいかにか当事者意識を持ち、地域で連携しながら持続的に発展し得るか、そのために国として何ができるかという点を共通命題として、各国ごとに制度化が進んだ。環境負荷を抑えつつ、いかに経済発展と社会・生活面の持続性を保つという今日的要請に応えるためには、基礎自治体がそれぞれ単独で取り組むのでは限界があり、政策範囲としても不適當である。地域内の自治体間の協力と補完の関係があつてこそ、EU内外の都市を相手とするグローバルな都市間競争に参画できるという考え方が根底にある。また、厳しい地方財政状況のもと、行政サービスを広域連携化して効率化する必要があり、一方で、人々の日々の活動範囲の広域化に対して、いくつもの基礎自治体を束ねた範囲を政策対象地域の範囲とする必要があつた。

(2) 日本における自治体連携の状況

日本においても、行政コストの削減等、行政の効率化や新たな行政需要への対応等を目的として、市町村合併を通じた自治体の再編が進められ、3,200余りあった市町村は、1,750程度（2010年2月現在）にまで減少した。しかし、合併後の状況を見ると、一つの地域（都市圏）を単一の自治体がカバーするような理想的なケースは少なく、概して複数の構成自治体が連携することなしには今日的都市問題に対応できる状態になっていない。むしろ、合併の過程を通じて、心情的あるいは政治的対立を顕在化させ、自治体間調整をさらに困難にする効果さえあつたと見ることもできる。さらには、地域の活性化にとっては自治体間の競争が有益であるといった世論が形成されたこともあり、勝ち組の自治体が他より抜きんすることで地域全体の衰退を導いてしまうことの愚かしさが指摘されることもなかつたため、自治体間連携を促進する方向には至らなかつた。

もとより、国や都道府県には、上位機関としての立場から広域調整を進める同意協議の仕組みが用意されている。しかし、地方分権の流れは、依然として上位機関から基礎自治体への「干渉」を尽く否定する方向にあり、同意協議の効果は限定的である。そもそも同意協議においては、どのような地域的価値を追求すべきかについて、

国としての方針が明示されておらず、単なる相隣協議の域にとどまることが多いのではないか。都市計画運用指針では、グローバリズムへの対応や持続可能な発展などの地域政策の今日的課題について方向付けがないが、それを政策方針として事前明示しているEUの地域政策や英国のPPSと対照的である。

このように、現在の日本においては、個別自治体の利得向上ばかりが志向される方向にあり、地域全体、延いては、国全体の活性化という意識は、基礎自治体においては希薄であるといえよう。

3. 広域的政策の意義と広域連携上の課題

そもそも個別自治体ごとの政策ではなく、広域的な範囲を対象に地域政策を講じる必要性は何か。また、広域的な政策の実施において自治体間の連携を妨げる要因は何か。地域の持続可能な発展については、今日的課題として中心的テーマであり、1)環境上の負荷逆な影響を抑え、2)同時に経済的活力の維持と、3)社会や生活の質的持続性を目指すことが地球規模での要請とされている。以下では持続可能な発展における上記三つのそれぞれの局面に分けて、地域政策の意義と自治体間連携の課題を整理する。

(1) 環境負荷の軽減

地球環境負荷の軽減のため、温暖化ガスの排出を抑えることを目的に地域内の日常的な自動車での移動量を軽減するには、地域内の市民の日常的な移動の範囲を政策範囲として、交通施設の配置と人口配置を変えることが考えられる。実際の条件での定量的分析が必要であるが、特定の自治体に人口や生産施設を集約させ、他の自治体には貼り付けないという調整が必要になることが予想され、これは税収や雇用、行政サービスの大きな差を生じることとなるため、どの自治体も無関心ではられない。人口を抑制される一方で、生物多様性や生態系の観点から、自然的土地利用や農地林地の保全を求められる自治体にとっては、広域的枠組みへの参画のインセンティブは非常に小さくなる。

(2) 経済的活力の維持

産業政策においても個別自治体で行えることには限りがあるが、広域的に連携できれば、用地、労働、交通アクセスなどを含む生産活動資源を相互補完でき、単独で取り組むよりも大きな効果が期待できる。しかし、現実には、例えば工場などの誘致では、隣接市町村との境界に接するような位置への誘致の例がよく見られるように、税収や雇用は欲しいが公害は持ち込みたくないとの自治体の思惑が働き、一方で隣接市町村は総力を挙げて工場

誘致を妨害するといった、自治体間連携とは逆の行動を招いてしまう。

(3) 生活・社会面の質的持続性

生活・社会の面からは、広域的連携によって、例えば大規模災害リスクに関する防災上の対策や、ライフライン整備の効率化が期待でき、また、生活サービスの効率化も可能となるなど、広域生活圏としての効果が期待できる。社会基盤整備においても、新規投資を抑えつつ既存施設を最大限に活用できるように、既存市街地の外延化を抑制し、市街地内への人口の集約化を図るなど、行財政効率を高める効果が期待される。しかし、行政効率化のための公益施設の統廃合では、施設が廃止される自治体にとっては改悪となってしまうなど、行政サービスの低下や格差が問題となり、自治体間での合意形成は困難が予想される。

以上のように、広域化することで規模の経済に基づく効率化が期待されるものの、自治体間の新たな格差を伴う政策は、自治体にとって受け入れ難い状況も大いに予想される。

4. 海外制度からの示唆

欧州や米国での広域的な自治体間連携の制度については詳細な分析は他の論文に譲るが、ここではその要点をまとめておきたい。

先ず第一に、欧州での地域政策の広域化は、市町村合併を基礎とするのではなく、目的分野を限定した緩い連携の仕組みをもとに形づくられているということである。平成の大合併においてもそうであったように、自治体の合併は地元ごとの政治的関係を多分に反映し、政策的ニーズよりも政局的情勢に基づいた判断がなされがちである。欧米では地域政策に目的を限定した枠組みを設けているところに特徴がある。また、様々なステークホルダーのなかにおいて、“唯一”の判断が可能となるような意思決定の仕組みが設けられていることも特筆すべきである。英国の地域戦略(RS)におけるリーダーズボード(LB)や、仏国の地域統合スキーム(SCOT)におけるコミュニケーション連合(EPCI等)がそうであるが、これらは構成自治体とは独立した議会を有し、独立の事務局を持って地域政策にあたっており、組合とは違って個々の自治体からの直接的な関係を断っている。なお、日本においては、行政組織の間で調整を行う際に、構成員の責任(responsibility)と権能(authorization)とが混同され、責任を持つ主体が必ず意思決定権を持つように運用されることが多い。その結果、それぞれの責任主体の守備範囲ごとに好き勝手に描いただけの結果に陥りがちである。調整においては、責任と権能の分担を事前に取り決めることが必要であり、欧米におい

ては常識的なこうした基本的調整技術についても学習が必要である。

第二に、地域政策の意思決定に関わる手続を透明化し、計画裁量を排除することで、取引に伴う旨味を生ませない仕組みとしていることである。公共事業に伴う政治や行政の不透明な利益誘導は政策を大きく歪め信頼を損なう。旨味が存在し得るのであれば、旨味獲得のための勢力争いが生じ、地域全体の政策が歪んでしまう。そのリスクを排除することで、健全な政策判断を阻害させない仕組みを内在させているということである。

第三は、互惠的關係を踏まえた新たな競争戦略である。自治体間の競争關係は各自治体の動機付けに寄与するものの、本来の目的は地域全体での利得の向上であって、特定の勝者だけが利を得るが他は負担を負うといった win-lose の關係では調整は困難であり、全ての關係自治体が利を得る win-win の關係（互惠的關係）を創り出すような調整が必要となるが、そのことが基本的価値観として理念化されている点がポイントである。加えて、自治体の当事者意識（ownership）を原動力とする考え方である。上位機関が管理する方式に対して、上位機関は大きな方向付けは行うものの、地域政策の立案や執行における役割の多くを構成自治体や連携組織に委ねる方式をとることで、当事者意識を育むことが意図された制度設計となっている。

第四に、政策の立案から執行までの体系である。民間事業におけるビジネスプランの様式に習い、政策目標、実施戦略、個別事業計画、プログラムといった規程の枠組みに地域政策を落とし込む。何らかの事業（ビジネス）を説明する際に一般的に用いられる様式であるため、無論、多くの市民にとって理解が容易くなるとともに、政策自体も目的指向型の論理構成で段階を追って説明可能となり、総論賛成から個別条件闘争に至るプロセスを取りやすい。このため、自治体間の合意形成が格段に円滑化し、調整コストの低減につながる。また、このビジネスプランの様式では、目的に対して複数の事業分野を跨ぐ総合的な戦略検討を個別事業の上位に挟み込んであるため、分野間の調整機能もビルトインされていることも大きなメリットとなる。

五つ目の要点として、地域政策における国としての明確な政策方針が事前明示されていることである。その中心的概念は持続可能な発展であるが、EUの政策方針を初めとして、英国のPPSなどでは、国が自治体に対して何を求めているのかが明確であることが重要である。なお、EUの政策方針に基づいて、英国の伝統的な計画制度が現在の計画制度へ変革を果たしたが、その際、計画制度の近代化（Modernising Planning, DETR, 1998）として、制度刷新の意思が明確に示された。また、自治体の連携が地域の発展をもたらす、それが国の繁栄に繋がるという信念と、そのために国は地方に何をすべきかという姿勢が、自治体への信頼に繋がっているのではないかと考えられる。

最後に、広域的自治体間連携を進めることに対する動機付けと強制力が制度にビルトインされていることである。例えば仏国では、SCOTの枠組みに参画しなければその自治体は開発行為が許可されない。また、米国のMPOの仕組みがそうであるように、広域的調整のとれた計画に対してのみ、国の補助金が交付されるといった動機付けの方法もある。

5. 広域ガバナンスにおける課題

前章までに整理した広域調整の課題や海外制度の要点を踏まえ、今後の日本において、広域的領域として構成自治体が連携し合い、共通の政策を実施するといった、即ち広域ガバナンスを進める上での課題を整理する。整理においては、(1) 先ず自治体にとっての広域調整の動機に関わる課題、(2) 調整の対象となる地域の範囲や対象分野に関わる課題、(3) 調整結果としての広域計画の効力や実効性に関わる課題のそれぞれに分けて整理した。

(1) 調整の動機に関する課題

a) 広域的公益性に関する認識共有

自治体が自らの公益の拡大を図ろうとすることは当然の行為であり、自治体の責務でもある。一方、広域的範囲における公益は、その範囲の行政に責任を負うものの責務であり、このことが国や都道府県で定める上位計画の優越性や上位機関による同意協議の根拠であった。上位計画が個別自治体のそれを卓越し得るのは、個別自治体における公益を犠牲にしても広域的公益が高い場合であるが、実務上は、何をもちて公益とするかについて共有されていないならば広域的公益性を主張し得ないこととなる。この点について、海外の都市圏計画（実際には計画というよりスキームや戦略）では、ビジョンや基本的価値にさかのぼって広域的公益性の意味を明確にし、さらに市民参画を含めた決定過程を経ることで、広域的公益性の定義付けを行っている。また、国の政策方針においても地域に求める公益的価値を事前に明示しており、地域では、これを踏まえて各地域での広域的公益性の意味を規定する。こうして、広く市民の間にも共通認識が得られているが、政治的にもそれが支持され、自治体を超えた政策が執られる原動力となっているのではないかと。また、公益の解釈についての共有がなされていたとしても、それを拡大するのにか否かに関して確たる論拠を構築するためのコストがネックとなってしまう、さらには、広域的公益性を主張しなかったとしても、その瑕疵を論証するも費用的に困難であることから、あえて火中の栗を拾うことを避けることになるのではないかと。

b) 広域調整の動機付け

自治体が自らの利益に優先して広域的公益性を重視

する上では、追加的な動機付けが必要である。前述の米国都市圏計画機構(MPO)では、MPOの策定した計画を通じて事業補助がなされる仕組みとなっており、自治体間調整を経て計画策定に関わるメリットが非常に明確になっている。また、仏国のSCOTの主体に加わらない自治体(コミュン)には開発権が与えられない仕組みとなっていることは前述したが、広域的調整に対するこうした強力なインセンティブ装置を設けなければ、広域調整は難しいということである。日本においては、多くの広域調整が頓挫する結果となっているが、広域調整に関する積極的なインセンティブを与える制度はないことが調整を困難にしているものと考えられる。

c) 広域行政府による運営

諸外国の事例に見られるように、都市圏単位で独自の議会と行政を持つ広域行政府による場合や、協定にもとづく組合組織を調整主体としているが、その活動分野が都市政策などの分野に限られているとしても、こうした広域行政府や組合が自ら政策を立案して執行していくことで、広域的公益性を拡大するため、当事者意識を持って政策運営に取り組んでいると考えられる。同意協議にもとづく協議では、上位機関への依存体質が支配的となり、都市経済の活性化につながりにくい。英国では、地方の当事者意識を育むことが地域都市の活性化につながるとの考えから、2009年法を通じて地方に政策意思決定が分配された。なお、広域行政府を設けることについては、屋上屋を重ねるとの批判も強く、地方自治法における広域連合においても同様の議論があったが、構成自治体を離れた独自行政府であるがために、そのミッションとしての広域的公益性を追求しやすく、これに対し、組合組織では、出身自治体の意向が強く反映してしまうために、広域的公益性の追求が甘くなる懸念される。

(2) 調整の対象地域や対象分野に関わる課題

a) 適切な対象範囲

広域的公益性が発揮される上で最も適した範囲で広域調整が図られることが効率的であるが、広域調整への参画の有無が個々の自治体の意思に委ねられれば、自治体の利害が優先されて広域的には非効率的な状況を生じてしまう。広域調整への参画の判断の段階で紛糾するようでは、政策の広域調整にはほど遠い。このため、主たる都市の活動範囲を機械的に調整範囲として位置づけ、合流や離脱が例外的であるような仕組みを予め設けておく方が合理的と考えられる。米国でのMPOの計画範囲である都市化区域(MA)や、仏国のSCOTの範囲が人口等の基準を用いて定められていることを参考にする必要がある。

b) 適切な調整対象分野

広域計画において、例えば、交通、土地利用、住宅配置などの政策分野において相互調整が図られなければ、移動に関わるエネルギー消費を効率的に抑えることは難しい。このように、広域調整では、特定分野に限って調整することでは不十分であり、公益性の追求を目的として分野横断的で包括的な政策展開が可能である必要がある。

(3) 広域計画の効力や実効性に関わる課題

a) 広域調整結果の実効性の確保

広域調整した結果が実効性を伴えばこそ、広域調整が動機付けられ、広域的公益性の追求につながる事となる。例えば、米国では、MPOの策定した交通計画を前提に交通整備補助が認められ、事業予算を得る仕組みとなっており、このことが広域調整が進む動機となっている。広域計画に位置づけた事業に予算が優先して箇所付けされる仕組みとするなど、調整結果が実効性を持つように制度設計することが必要と考えられる。

b) 広域調整に関わる費用

広域調整のためには、調整のための事務的経費の他、広域的公益性に対する政策効果を論証するための費用が必要であり、こうした費用(時間、人員、金銭)が十分に手当てされないことが調整を滞らせる原因となり得る。少なくとも広域調整を拒否する理由となってはならない。

6. おわりに

本論は広域ガバナンスに関する問題提起のため、欧州を中心とした海外制度の要点に関する傍証のもとで、今後の計画制度の改善のアイデアやヒントを書き綴ったものであり、個別の検証に拠らず、制度設計の実務における可能性を記述することを優先したメモの段階である。今後の研究課題として、個別に制度としてのフィージビリティを検証すべきことはいままでもない。なお、本論で対象とした行政間調整については、組織間の協力行動として理論化されているが(Institutional Collective Action)、日本での行政間調整においても成立し得るかについて検証が必要である。

参考文献

- 1) 秋元、溝口、遠藤、鈴木、矢嶋：「持続可能性を高める広域計画のガバナンスに関する研究」第39回土木計画学研究発表会講演集, 2009
- 2) 遠藤、鈴木、矢嶋：「都市圏ガバナンスにおける自治体間連携の理論的検討」第41回土木計画学研究発表会講演集(予定), 2010
- 3) 荒井、高柳、西野、遠藤、矢嶋：「諸外国における広域調整の実態」第41回土木計画学研究発表会講演集(予定), 2010