

地域政策における行政の役割

阿 部 孝 夫

Functions of Public Administration in Regional Policy

Takao ABE

“Region” as the subject area of “Regional Policy” should be a set of space made up of an urbanized central area and external rural areas. “Region” is not equal to the administrative territory of local governments. The former is usually larger than the latter and therefore regionalism is advocated in public administration. Government functions in the Regional Policy are as follows. (1) Political function : to make form of consent among habitants and decide the direction of Regional Policy using its enforcing power. (2) Function as a policy maker : to make a draft of Regional Policy, decide it, realize it and evaluate it. (3) Economic function : to share a certain part of regional economy earning revenue and expending it. (4) Social function : to form human relations and assist the continuation of such relations through various kinds of Regional Policy. (5) Cultural function : to participate in forming regional culture and changing it through above mentioned functions and Regional Policy specialized for culture. (6) Comprehensive coordination of Regional Policy : to integrate regional policies made by plural governments and private sectors.

「地域政策」の対象としての「地域」は、ある一定の中心市街地とその外延部の農山漁村が一体となった空間を想定するのが適当であろう。「地域」は、必ずしも基礎的自治体の行政区域とは一致しない。一般には前者の方が後者より広く、そのために広域行政が提唱されている。地域政策における行政の役割は、次のようなことである。(1)政治的役割：住民の間に合意を形成し、公権力を行使することによって地域政策の方向づけをする。(2)政策主体としての役割：地域政策の案を策定し、決定し、執行し、それを評価する。(3)経済的役割：歳入と歳出を通じて地域経済の中で一定のシェアを占める。(4)社会的役割：多種の地域政策を通じて、地域の人間関係を形成し、それを維持することに資する。(5)文化的役割：他の役割や文化のための政策を通じて、地域文化を形成し、あるいはそれを変化させるのに貢献する。(6)地域政策の調整：複数の行政主体あるいは民間の主体が形成する地域政策を統合する。

〔キーワード〕 地域、地域政策、行政、自治体、広域行政、中心市街地、外延部

はじめに

地域政策と行政との関係を論じるに当り、「地域」とは何か、「政策」とは何か、両者を合わせた「地域政策」とは何か、「行政」とは何かということをもっと明確にしておくことが大前提となる。しかし本稿の真のねらいは、「地域政策における行政の役割」について試論を展開することにより、多くの関係者が「地域政策とは何か」を考察する際に必要なヒントを提供することにある。したがって、「地域政策」の概念を前もって明確にすることを本論の前提にするというのは自己矛盾であり、結局は議論のために必要な範囲で仮説を立てるということにならざるを得ない。

また、本論は、政策は政治や行政の独占物だという前提には立っていない。広辞苑では、政策を「政治の方策。政略。政府・政党などの方策ないし施政の方針。」と説明しているが、英語で言うPolicyを狭くGovernmental Policyだけに限定したのでは、最近日本で重視されている官民協働の地域づくり（Partnership）のようなものを十分に説明することは困難になる。地域社会のあり方については、地域住民が主体となって決定するものであり、それに必要な事業を共同で実施していくものであって、行政の活動と住民の活動は密接不可分である。それこそが民主主義社会における地域づくりの理想の姿である。行政は、主権者である住民から付託された範囲内で、公共の福祉を実現するものである。

「地域政策」は、「地域」の「公共的問題」を取り上げ、その中から政策として取り扱うべき「課題」を抽出し、それを達成するための「政策案」を作成し、正式に「決定」して、「政策執行」に移し、その結果を「評価」という一連の過程¹⁾の中心的な存在として位置づけられることが重要であり、その定義は、こうした位置づけにきちんと適合するような形でなされるべきである。

こう考えると「地域政策」は、「地域」の「公共的問題を解決し」あるいは「課題を達成する」処方箋であり、「目的」とその「実施方策」とを有機的に組み合わせたものであって、一般的には公式に「決定」されたものを指すと言ってよからう。ここで「公式に」とは、政治や行政の決定手続きだけを指すものではなく、商工関係の団体や農林水産業関係の団体、さらには任意の住民グループまで広く含めた住民集団による合意形成を指すものであると考えていい。なぜなら、それだけの合意形成が存在すれば、それを決定の起点として、「地域政策」は現実に「実現」に向けて動き出すからである。

さてこのように広くとらえた「地域政策」の中で行政はどのような位置にあるのであろうか。行政は、そこに住民から付託された仕事の内容（多くは法制度によって付託されている。）や授権された政策手段（権限、財源、公務員等）の質量などを考えると、「地域政策」の中において極めて重要な位置を占めていると断言することができる。そして、政治・行政が生み出す「地域政策」は、公権力によって直接担保されたり、あるいは公権力をもって調達される財源によって担保されるわけであり、極めて特権的なものである。その扱い次第では、危険であつたり有害であつたり

もする。

しかし他方、この公権力の行使もまた地域住民によるコントロールを前提とするものであるから、その地位は、地域住民の政策判断や自己主張などから十分に独立したものだとは言えない。行政は、「地域政策」を担う重要な主体ではあるが、そのすべてをカバーしたり独占したりするものではない。さらに、所管する「地域政策」に関しても、完全に独立した政策主体だと言い切ることもできない。このことは、住民との関係だけでなく、複数の市町村、複数の都道府県、縦割りの国の省庁・各機関が地域社会に様々に関わっていることを考えてみてもよくわかる。

以下、いくつかの項目に分けて検討することとする。

行政から見た「地域」

(1) 「地域」を定義するための複数の視点

「地域」は、国土の中で一定の面的広がりを持ったユニットであり、その広がりを区画する基準次第では広くなったり狭くなったりする。したがって、「地域」の範囲を区画するうえで最も重要なものは「区画の基準」である。その基準が合理的でなければ、常識的には「地域」とよばれているものでも「地域」ではなくなることがあり得る。

明治維新後、時の政府は戸籍法を施行²⁾し、それを担当する行政機関として、小区とそれを包含する大区を人工的に設置³⁾した。しかし、この区画は、従来から自然発生的に形成されてきた村落共同体とうまくかみ合わず、短期間のうちに廃止され、既存の村落共同体を重視した区町村⁴⁾（区は現在の市に相当）の区画に置き換えられた。

このように、行政区域は、実態としての「地域」を無視して区画することも不可能なわけではないが、その安定性を重視するならば、実態としての「地域」にできるだけ近づくことが望ましいわけである。明治の大区小区制は、あまりにも実態としての「地域」とかけ離れていたために失敗した例であるが、行政区域と「地域」との不一致は、現在においても少なくはない。これを証明するものが広域行政をめぐる様々な論議である。

広域行政の必要性は、地方分権の受け皿としての市町村の強化、町村から市へ、一般の市から中核市へあるいは政令市への転換のための人口規模の拡大といった観点や、ごみ処理、消防、介護保険などの共同処理による合理性の追求といった観点などから唱えられることが多いが、これらはすべて、行政区域を広げることにより実態としての「地域」に行政区域が近くなるという前提に立って論じられている⁵⁾。モータリゼーションの進展に伴い、地域住民の活動範囲は広がっており、1955年前後の昭和の大合併⁶⁾の頃に形成された行政区域を基礎としている現在の市町村の場合、全般的に実態としての「地域」より狭くなっていることは否定できない。しかし反面、人口330万人とニュージーランド並みの人口規模を持つ横浜市のように、地域住民の活動範囲より面積的には狭くても、およそ基礎的自治体としては水準を超えてしまっているものもある。東京

圏のような大都市「地域」においては、実態としての「地域」が巨大となり、それに行政区域を近づけるということはもはや不可能になっている。

さてここまでは行政区域と実態としての「地域」との間のズレについて述べてきたが、しからば実態としての「地域」とは何であろうか。行政区域はそれには該当しないのであろうか。もちろん、「地域」という場合、行政区域を指す場合もあり、その意味では行政区域もまた「地域」に該当する。しかし行政区域の場合、一刀両断のもとにあまりにも明確に区画してしまうこと経済的、社会的、文化的な諸関係を人工的、機械的にその区画単位で分断してしまうことなどから考えて、ごく自然な住民活動によって形成される文化的に見た「地域」や社会的に見た「地域」あるいは経済的に見た「地域」とは本質的に異なるものだと言わざるを得ない。かりに行政区域が文化的、社会的、経済的な「地域」の形成に大きな影響を与えるということがあったとしても、結果的に形成される「地域」と行政区域とは別のものであり、だからこそ広域行政の必要性が主張されるわけである。文化的、社会的、経済的な「地域」は、核となる場所を起点に外延部までを、あるいは共通性が認められる範囲を単位とし、一応の区画の設定はできるかもしれないが、その境界は極めてあいまいである。遠くの飛地にまで及ぶこともあり得る。

それでは次に、実態としての「地域」の「区画の基準」は何であろうか。そもそも「地域」を区画する共通の基準というものが存在するのであろうか。それとも共通の基準というものは存在せず、区画する目的が何であるかによって全くバラバラな基準が採用されているのであろうか。

社会学における「ゲマインシャフト」と「ゲゼルシャフト」の区分は有名であるが、市場経済が発展し、情報化が進んだ現代社会においては、このような区分にどれだけ意味があるのか疑問である。「農村地域」と「都市地域」という区分もよく見られ、両者の間には多くの違いが存在するのも事実である。それぞれに特色を持っているから、そこに当てはめるべき「地域政策」にも違いがあり、特色が見られるということもよくわかる。しかし、農村と都市とはその差異によって役割を分担し、相互に補完し合う関係を持つのが一般的であり、両者を一体的に把えないと「地域政策」はうまくいかない。農村の中にも中心的な市街地があるし、農村は都市で働く者たちの住宅地である場合も少なくない。むしろ「地域」として把えるべき単位は、中心的な都市と周辺に広がる農村とをセットにしたものである方が都合がよい。それは、都市のために農村を政策手段として活用することができ、反対に、農村のために都市を政策手段として活用することができるからである。

いずれにしても、「地域」の「区画の基準」はそう単純ではなさそうである。文化的な視点からの基準、社会的な視点からの基準、経済的な視点からの基準、それに加えて政治的あるいは行政的な視点からの基準など、実に様々な基準が存在し得るようである。さらには、それぞれの分野を構成する各要素ごとの基準まで考えることができる。というのは、文化の内容は様々に区分することができるし、行政ですら市町村のほかに一部事務組合⁷⁾があったり保健所などの機関ごとの管轄区域があったりするからである。

(2) 行政における地域の区画の考え方

行政は、主権者である国民・住民の付託を受け、民主的かつ能率的に「公共の福祉」を実現すべきものであり、そのために法制度に準拠し、組織を形成し、人員を配置し、主権者から調達した財源を使って必要な事業を行うものである。行政が適切に運営されているか否かを見るための視点としては、次の4つが重要である⁸⁾。

- a．公益目的の実現
- b．民主主義
- c．公平・公正
- d．能率

「公益目的の実現」は、行政本来の存在理由であり、主権者間の公共的問題を解決し、あるいは共通の理想を実現することであって、その中心は「政策」であり、行政サービスという形で主権者に提供されるものである。

「民主主義」は、行政区域内の主権者から付託を受け、そのコントロールのもとに業務運営がなされるということである。自治行政の場合には、地域住民による統制のほかに国全体の民主主義の産物である法令による統制に服さなければならない。ここで重要なことは、企業のように特定の利益集団を主体とし、他を取引相手や顧客として部外者扱いするのではなく、地域住民そのものが内部の利益集団を構成しているということである。

「公平・公正」は、地域住民が自治行政の内部の利益集団だとはいっても、納税者や受益者として互いに異なる利害関係を持つため、権力の付託を受けた代表者は地域住民を公平・公正に扱わなければならないということである。

「能率」は、事業の実現を効率的に行わなければならないということであり、行政といえども企業と同じ一種の経営体であるということからくるものである。

市町村や都道府県といった地方自治体は、その住民の共通の利益を追求するのもであり、そこにおける地域づくりは、住民自ら行うものと行政に付託されたものによって構成される。そして、このような地域づくりは「公益目的の実現」「民主主義」「公平・公正」「能率」といった諸原則に適合するように行われる必要がある。さてそこで、そのような要請に適合する「地域」とは一体どんな地域であろうか。

まず「公益目的の実現」であるが、昭和の大合併の際は、最低でも中学校1校は設置運営できる規模として、人口8千人以上という単位が示された。特に上限は定められず、それよりも人口規模の大きい市町村は当時も今も多数存在する。それどころか、広域行政の必要性が叫ばれている。それは、財政的能力、職員の組織的能力などが規模の拡大に伴って向上すると考えられているからである。そして、より大きな質の高い仕事を行うことが可能な自治体においては、規模の小さな市町村が行うような仕事は当然に可能だとされるわけである。美術館のような点的配置の行政の場合でも、拠点美術館と分館とを併せて整備するといった工夫の余地が大きくなり、規模

が大きくなればそれだけ高度で良質の「公益目的の実現」が可能になるということが言えるのである。

「民主主義」については、規模が大きくなればそれだけ住民の監視の目から遠くなり、住民による統制が行政に及びにくくなるという心配がある。住民による自治意識の共有ということが「地域」の基本であるという主張がなされるわけであるが、「地域」への帰属意識や自治意識はなかなか難しい。埼玉都民や千葉都民と言われる人々が、もし埼玉県や千葉県よりも東京都への帰属意識を強く持っているとしたら、その人々の住んでいる場所は「地域」としては東京だということになる。そしてその「地域」の規模は人口にして2千万人をこえる巨大なものになる。これは、帰属意識や自治意識が「地域」の規模とあまり相関関係を持っていないということの意味するものではなからうか。

「公平・公正」については、中央官僚が地方分権を否定する理由にこれを使うくらいだから、より広域的になればかえって実現しやすいものであるということもできる。農村では資金が乏しくて土地があり、都市では資金があって土地に乏しいという違いがあるが、これを一律に扱うのではなく、違った扱いをするのがかえって公平・公正の原則に適合するのであり、多様な要素を多く抱えていたとしてもこの原則は実現できるわけであり、「地域」の規模の大小とはあまり関係がない。

最後に「能率」であるが、これは目的を実現し、その過程における資金的、物的、人的資源の消費が最少である（効率性）ことを意味する。これを実現するための規模については二つの考え方がある。旧国鉄が分割民営化されて能率的になったという例がある反面、小さく分割された市町村がそれぞれ同じような施設を建設し、その分だけムダな経費を支出することになるという例もある。道路網の計画的整備やダイオキシン対策のための大規模なごみ焼却施設の建設、機能性の高い消防本部の設置などは広域行政が能率的だとされる事例である。

さて、以上に述べたことは地方行政のみならず国家行政にも当てはまる行政の一般原則であるが、地方行政だけに限定して考察する場合には、もう一つ重要な視点を加えることが必要になる。それは地方自治を構成する「地域」の「自立性」ということである。「地域」が地方自治の本旨とされる「住民自治」と「団体自治」とを全うしようとするれば、それを行うに足る財源を自立的に確保できることが望ましい。経済基盤がしっかりとっていて、自治体の財政が安定していることが自立的な地域づくりの基本であり、このような視点から「地域」を考えることが重要である。このような「地域」の自立性を重視する考え方は、広域行政を志向する考え方と同様に「リージョナリズム」と呼ばれている。

しかし、自立性を基準にして「地域」の範囲を区画するということは極めて難しい。経済活動はグローバル化しており、財政面では中央が多くの財源を調達し、そのコントロールのもとに地方に配分するというシステムが定着しており、経済的、財政的に自立している自治体の「地域」は数えるほどしか存在しない⁹⁾。関西圏の地盤沈下と東京圏への一極集中が大きな問題として取

りあげられるようになってから久しいが、自立性の高い「地域」はおそらく東京圏一つだけであり、他はどこも自立性が低くなっているのではなかろうか¹⁰⁾。経済的な成長性の低い地域では、東京圏に吸い取られる資金を公共事業予算の配分や地方交付税などの配分によって穴埋めするという構図ができあがっており。橋本内閣の行政改革による公共投資の減額が地域経済の落ち込みに直結した事例は、まさにそのことを物語っている。

(3) 拠点性の重視

「地域」と極めて関係の深い基礎的な自治体は市町村であるが、地方自治法は「市の要件」を法定しており、人口は5万以上、市街地を形成する区域内の戸数が全体の6割以上、商工業その他の都市的業務従事者の比率（同居者を含めて）が全人口の6割以上、都市的施設の多数存在などを必要条件としている。

また、平成7年（1995年）の地方分権推進法に基づいて設置された地方分権推進委員会は、平成9年（1997年）10月の第4次勧告において、市町村の規模に応じた地方分権を提言し、市町村を政令市 中核市 人口20万以上の市 すべての市 すべての市町村に区分した。すなわち、町村を含む全市町村に対する分権の上に、市全体に対する分権、人口20万以上の市に対する分権、中核市への分権、政令市への分権を順次積み重ねていくという方式を提言し、規模の大きい市町村ほど分権の度合いが高くなるように配慮したのである。市町村を区分するベースは人口規模であるが、人口規模の大小は、多くの場合都市としての集積の度合いの大小に比例している。例えば中核市の要件は、人口30万以上 面積100km²以上 昼間人口が夜間人口を上回ることなどである。 の要件は拠点性を重視したものである。

以上のように、行政面から市町村を扱う場合、人口規模とともに都市としての拠点性が重視されており、したがって市町村の区域を定める場合にも、中心になる市街地を基点に外延となる諸地域を同心円状に広げてその単位とするやり方が広く採用されてきた。もちろん三重県鈴鹿市のように、核となる市街地がいくつかに分かれている市町村もないわけではないが、多くの場合、中心市街地は、対外的な地域の自己主張のシンボルになりやすく、しかもそこには集積の利益と言われる公共投資の効率性その他の利点も多く見られ、これを外延部の住民たちも活用することによって中心市街地と外延部が一体化するという姿がよく見られる。自治体としての市は、多くの場合、その地域における諸活動の拠点となっている。しかし反面、その影響の及ぶ外延部がすべて市の区域に取り込まれているわけではない。また、東京圏の市のように、東京を核とした外延部を構成するにすぎないようなものもある。東京の外延部の市の場合は、核となる市街地を必ずしも持たず、公共施設の集中などによってかろうじて拠点らしきものを形成しているという例が少なくない。これは、核となる市の外延部に位置する町村の場合とよく似ている。

地方自治制度においては、市町村がそれぞれ核となる市街地と外延部とを併せ持つような構造が想定されているが、現実には、これを複雑に分断したような形で市町村の区域は定められてい

る。多くの場合、中心市街地と外延部がセットになった「地域」の規模は拡大の一途をたどり、市町村の区域はこれに追いつかなかったわけである。そこで政府は、平成4年（1992年）に法律を制定して「地方拠点都市地域」の整備に乗り出したが¹¹⁾、そこにおいて重視されたのは地域の拠点性 地域の自立的成長であった。ただしこの「地方拠点都市地域」は、東京一極集中に対抗するような地域の自立性を志向したものであったため、一つの県の半分あるいはそれに近いような広い範囲をもって区画するなど広すぎる例もあり、また、県内での一極集中の原因になるのではないかと懸念なども誘発することになった。

以上のように、自治体の行政区域を区画するに当たっては、拠点となる中心市街地を核とし、その外延部までを一体として「地域」と見る考え方が重視されてきたが、東京圏などの大都市地域の出現や農山漁村の拠点性の喪失などに伴って、自治体の区域と「地域」との間にズレのある自治体が増加するようになって現在に至っている。

行政から見た「地域政策」と住民から見た「地域政策」

(1) 「地域」への行政の関わり

日本国憲法は、地方自治を定めた第8章において 公選の議員で構成する議会と公選の長を置くこと 財産の管理、事務の処理および行政の執行の権限、条例の制定権限を持つことなどを地方公共団体（地方自治体）について定めている。地方自治体は、その区域内において 政治的な諸関係を形成し、 公権力を行使し、 各種の事務事業を遂行し、 財源を調達するとともにそれを支出する。自治行政は、 政治的な統制を受けながら 経済的 社会的 文化的な面において地域社会と深く関わっている。要するに、その管轄区域内においては総合的に地域社会と関わっているわけである。その関わり方があまりにも濃密であるため、自治体の管轄区域と「地域」とは同一のものであるかのように錯覚されることもある。また事実、「地域」の単位を市町村の行政区域に求めるような政策の例もよく見られる¹²⁾。

国の場合も都道府県、市町村の場合も、実態としての「地域」とは必ずしも一致しない行政区域を単位として行政は執行される。それを政治的に統制する手段である選挙もまた、多くの場合、その行政区域を前提とした選挙区を単位に行われる。また国の行政の場合には、首都圏行政や近畿圏行政のように「地域」の実態に合わせた行政を行いやすいようにも見えるが、現実は必ずしもそうではない。住民向けに直接的に行われる行政は、細分された地域を管轄区域とする地方支分部局（いわゆる地方出先機関）において行われるため、行政のための地域区分は都道府県や市町村の場合と大差なくなってしまう。おまけにその管轄区域は、都道府県や市町村の行政区域を単位として区画されるのが一般的である。

「地域」への行政の関わりは、行政区域を単位として行われるわけであり、いわばこれは当然のことでもある。しかし、それだけでは「地域」への行政的対応は不十分であるという認識が根強

く存在し、これが広域行政を推進する原動力となっている。

そこで、行政の「地域」への関わり方の第一の特徴として、行政区域を単位としてそれが行われる結果、その境界線上に壁のようなものが形成されるということを取りあげなければならない。

第二の特徴は、政治的諸関係すなわち住民からの付託と行政権力の行使という関係が生じることである。

第三の特徴は、地域経済のなかで行政が扱う収入支出がかなり大きな比重を占めるということである。

第四の特徴は、公共施設の配置や公務員の採用その他の公的活動により、社会的な人間関係を新たに形成し、あるいはそれを変えるということである。

第五の特徴は、住民の生活文化に深く関わるとともに、文化財や芸術文化、科学技術などに公共投資を行うことにより、地域の文化に大きな影響を及ぼすということである。

(2) 行政から見た「地域政策」

「地域政策」は、「地域」を対象とする「政策」である。政策の主体は、国であるかもしれないし自治体かもしれない。あるいは国や自治体の構成要素たる国民や住民かもしれない。国民や住民には商工会議所や農業協同組合のような団体も含まれる。国であろうと自治体であろうと、行政が「地域政策」の主体の一つであることは疑う余地がない。「地域政策」の主体の一つである行政を基点にして「地域政策」を見たならば、それは一体どのような姿に映るであろうか。

a．行政主体の多様性

まず第一に、「地域政策」を担う行政は、国、都道府県、市町村に分割されているということである。このことは、権限の行使や財源の支出、あるいは人材の活用といった政策手段の活用が分断されているということの意味する。

b．行政区域による分断

第二に、行政による「地域政策」は、行政区域を単位として実施されるのが大前提であり、その大前提は必ずしも「地域」の実態とは一致しないが、行政区域を変更することはなかなか困難であるということである。また実態としての「地域」を区画することがかなり困難である結果、人工的・機械的な区画である行政区域が現実には重要な意味を持っているということである。

c．画一化の容認と特色づくりへの渴望

そこで第三に、全国的に画一的な行政が実施されやすく、そういう画一的な行政サービスを「地域」ごとに行っても住民からの不満はあまり出ない反面、「特色ある地域づくり」という理想が自治行政に重くのしかかってくるということである。

d．極端な縦割り

第四は、「地域政策」に関わる行政主体が国、都道府県、市町村に分断されているうえに、国や都道府県の行政は分野ごとに縦割りにされており、「地域政策」が住民のもとに届く頃には、供給

サイドの都合に合わせて細かく分断されていることである。これは、地域住民の発想に至るまで縦割りに分断しかねないというマイナスの影響力を持っている。

以上のように、「地域政策」を担う行政は「地域」に最も密着した市町村行政だけではないわけであるが、昭和63年（1988年）頃からの「ふるさと創生事業」（とくにふるさと1億円事業）は、市町村の「地域政策」ブームに火をつけた。国から配分された1億円の地方交付税をどう使うかについて行政と住民が一体となって検討する姿が全国の市町村に多く見られ、一気に「村おこし」ブームが地域社会に出現した。

しかし、この「地域政策」ブームは、中央から配分された財源を活用するという枠内でのことであり、財源面での中央依存から基本的に脱却するようなものではなかった。

e．財源の中央依存

そこで「地域政策」をめぐる第五の特徴は、その財源の多くを中央政府に依存しているということである。財源の多くを中央に依存しているということは、「地域政策」の主体である行政が、地域住民の意向をあまり重視せず、財源の配分権限を持つ中央の意向を重視するということをも意味している。

「地域政策」は、拠点の市街地とその外延部とが一体となった「地域」を単位とし、他に対するシンボル性や、経済的な自立性を確保し、そこで活動する関係者が、そこで活動することに満足できるような方向を求めて行われる必要がある。このような視点から見た行政による「地域政策」には、様々な問題点があることがよくわかる。

(3) 地域住民から見た「地域政策」

地域住民にとっては、その日常生活や経済活動などが、円滑にかつそれぞれの欲望を満たすように行われることが望ましい。住民の日常生活や経済活動の多くは、拠点の市街地とその外延部の農山漁村を舞台として行われる。県内全域や全国を舞台として毎日活動する住民もいないことはなからうが、一般的にそれは例外だと言ってよからう。

政治的、経済的、社会的、文化的な諸活動が重畳的に集積する場所が中心市街地であり、その外延部の農山漁村は、必要に応じ、必要な範囲において中心市街地と関係を持つ。もしその関係を線で結ぶならば、中心市街地をハブとする放射線のような構造にならう。現実にはそれほど単純ではないが、基本的なモデルとしてはそのような構造が想定できるわけである。

さて、そのような「地域」の構造を前提に「地域政策」を考えると、どのような結論が得られるであろうか。「地域政策」は、拠点の市街地とその外延部が一体となった「地域」を単位とし、「地域」としての対外的なシンボル性や、経済的な自立性が確保されるように、また、そこで活動する関係者が、そこでの活動に満足が得られるように仕組まれなければならないわけである。そのようなコンセプトのもとに「地域政策」を形成し、執行し、評価し、これを継続するような一連の活動のことをここでは「地域経営」と称することとする¹³⁾。

地域住民にとって重要なのは、一体的にまとまりのある「地域」を単位とした政策であり、その政策を形成し、執行し、評価する「地域経営」である。この「地域」が分断され、その分断された区域を単位に自治体や国の政策が実施されることになると、解決すべき問題も解決されず、調整されるべき矛盾も調整されないという事態が発生しかねない。

a. 「地域」を一体として扱う「地域政策」

そこでまず第一に、「地域政策」は、中心市街地とその外延部を一体とした「地域」を単位とし、総合的に、公共的問題が解決され、「地域」の理想（公益目的）が実現されるように形成され、執行され、その結果が評価される必要がある。もちろん、「地域政策」のなかには、中心市街地だけ、あるいは周辺の農村部だけを主な対象とする政策も含まれ、また、「地域」を全国の一部分として画一的に扱うような政策も含まれるが、これらすべてが「地域」単位で整合性のとれるように調整される必要がある。

b. 住民の利益をベースとした政策の体系化

「地域」における政策主体は、複数の行政主体、複数の公共的団体、複数の住民グループなど多種多様であるから、これらが形成し、執行する政策は体系的に統合されることが必要である。「地域政策」を体系的に統合するプリンシプルは、民主主義の観点から、地域住民の利益である。国の政策が地域住民の利益を奪うようなものである場合には、その地域住民に対し必要十分な補償がなされる必要がある。国家の安全のための軍事基地を特定「地域」に設置するような場合がこれである。

c. 住民の利益のための政策ネットワーク

地域住民の利益のために行う「地域政策」の政策主体のうち、同一の原理で動く行政の各主体は、それぞれが地域住民に対して直接的に責任を持つとともに、政策の整合性が保たれるように「政策ネットワーク」を構成する必要がある。国、県、市町村を問わず、「政策ネットワーク」の構成者は、それぞれが持つ政策資源（権限、財源、人材、ノウハウ、その他）を有効的かつ効率的に提供することが求められる。

「地域政策」における行政の役割

(1) 行政の役割を考える前提

「地域政策」における行政の役割を考察する前提として 「地域」のとらえ方 「地域政策」の意味 「行政」の意味および行政主体のイメージの3点について若干の概念整理をしておきたい。

まず第一に「地域」であるが、その単位は中心市街地とその外延部が一体となった地理的な広がりにとらえる。その単位は、市町村や都道府県等の行政区域とは必ずしも一致しないものである。

第二に「地域政策」であるが、これは、「地域」を単位とし、そこに住む住民の共通の利益の実現を基本とし、公共の問題を解決し、あるいは理想を実現するために必要な目的を設定し、その目的実現のための方策を体系的に組み合わせたものであるととらえる。これを担う政策主体は、住民から公式に付託を受けた行政が中心であるが、その本来の主体は住民そのものであり、したがって個々の住民や、住民をもって構成する公共的な団体、任意的グループなどが幅広くこれに含まれる。

第三に「行政」であるが、これは、その管轄区域（行政区域）を単位とし、民主的に構成され、公益目的の実現を任務とし、住民に対し公平・公正に、能率的に任務を遂行するものであるととらえる。「地域」に関わる行政は、市町村、都道府県、それらで構成する広域的組織（一部組合等）それに国およびその地方支分部局などが含まれ、複数である。

(2) 「地方政策」における行政の役割

行政は、「地域」とは必ずしも一致しない行政区域を単位として、次のような役割を担っている。

a．政治的役割

まず第一に行政は、住民の意思を統合し、その合意を基礎に住民に対し公権力を行使し、「地域政策」の方向づけを行う。

b．政策主体としての役割

第二に行政は、「地域政策」を立案し、決定し、執行することを本来の任務としている。

c．経済的役割

第三に行政は、住民その他から資金を調達し、それを支出し、その蓄積である公共施設などの財産を管理運営することによって、「地域」の経済に大きな影響を与えている。

d．社会的役割

第四に行政は、担当する政策の実現を通じて、「地域」の人間関係を形成し、あるいは維持し、変更するなど社会的役割を果たしている。

e．文化的役割

第五に行政は、以上のことを通じ、あるいは文化に関わる政策の実現を通じて、地域文化の形成やそれを維持し、変更する役割を果たしている。

f．「地域政策」の総合調整

第六に行政は、複雑に錯綜する政策を「地域」の実態に合致するように総合化する役割を期待されている。「地域」に関わる行政主体は複数であり、住民やその団体などが複雑に「地域政策」に関わっていることなどから、政策主体間の調整や政策そのものの総合的調整は極めて重要である。

おわりに

日本ではじめての「地域政策学部」が高崎経済大学に設置されて2年半が過ぎた。この間、「地域」とは何か、「地域政策」とは何かということが関係者によって模索されてきた。本稿は、このような流れの中で筆者が考察してきたことをまとめたものである。『地域政策研究』の創刊号には間に合わなかったが、この第2号において発表できたことは大変な喜びである。多くの方々の御批判をいただき、なお一層の理論の発展に貢献したいと考えるところである。

(あべ たかお・高崎経済大学地域政策学部教授)

註

- 1) 阿部孝夫 1998. 『政策形成と地域経営』 47-49. 学陽書房.
- 2) 戸籍法は明治4年(1871年)4月に施行された。
- 3) 戸籍事務を処理するために区が設置されたが、翌明治5年(1872年)に、その事務処理の範囲を拡大し、府知事・県令が任命する長を置く大区と小区とが置かれた(大区小区制)。区町村制に置き換えられる直前の明治11年(1878年)時点の大区の数は907、小区の数は7,699であった。
- 4) 明治11年(1878年)7月に三新法の一つ「郡区町村編制法」が施行され、既存の村落共同体を基礎とする区町村が設けられた。三新法とは「府県会規則」「地方税規則」と上記の法律である。
- 5) 平凡社 1985. 『大百科事典』によると、相対立する地方間の利害を調整しかつそれを国の利害と総合するようなシステムが必要となり、この要請にこたえて国と地方との中間に広域的行政システムを形成することを「リージョナリズム (regionalism, 地域主義)」と言うとされる。これは地方行政における「リージョナリズム」である。「リージョナリズム」そのものももっと広範に使われている。E. W.ギルバートは、政治的、行政的、経済的、文化的、あるいは民族的に「地域」が中央支配から独立性を高めることだという視点から概念整理をしており、このように「地域」の主体性や独立性を高めるという意味の「リージョナリズム」もある。このような「地方分権」や「地域」の自立性を高める地域振興も「リージョナリズム」であり、この言葉は、地域の自立と広域行政との両方に使われている。
- 6) 大規模な市町村合併は、明治21年(1888年)の「市制町村制」による地方制度の大改革の前に行われた明治の大合併と、昭和28年(1953年)の「町村合併促進法」による市町村自治の基盤強化のための昭和の大合併と、これまでに2回ある。明治の大合併では約7万1千あった市町村が約1万6千に、昭和の大合併では約1万から約4千に減少し、それだけ市町村の区域は広域化されたことになる。
- 7) 一部事務組合は特別地方公共団体(市町村は普通地方公共団体)といわれ、複数の地方公共団体で事務を共同処理するために設けられるものである。消防やごみ処理などを複数の市町村で共同処理するような例がそれである。
- 8) 阿部孝夫 1994. 「行政管理における四つの基本原則」『北陸法学』2巻2号:1-12.
- 9) 国と自治体間の財源配分は、歳入面で国が2対地方が1になっており、そのうちの1が地方交付税や補助金等として自治体に配分され、歳出面では国が1対地方が2になっている。地方交付税が配分されない「不交付団体」は自立性の高い富裕自治体と呼ばれているが、その数は47の都道府県と約3,200の市町村のうちほんのわずかである。
- 10) 下平尾勲 1998. 『現代地域論』171-188, 219-221. 八朔社. は、都市における資金需要が他の

地域より強く、その分だけ成長性に差がつくことを説明し、東北地方の成長性は低いいため旧型公共投資がまだ必要であると主張している。

11) 「地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律」(平成4年6月5日法律第76号)は、「この法律は、地域における創意工夫を生かしつつ、広域の見地から、地方拠点都市地域について都市機能の増進及び居住環境の向上を推進するための措置等を講ずることによるその一体的な整備の促進を図るとともに、過度に産業業務施設が集積している地域から地方拠点都市地域への産業業務施設の移転を促進するための措置等を講ずることによる産業業務施設の再配置の促進を図り、もって地方の自立的成長の促進及び国土の均衡ある発展に資することを目的とする。」としている。

12) 国土庁の過疎地域の指定は、市町村を単位としており、平成9年(1997年)4月1日現在の総数は1,231である。

13) 阿部孝夫 前掲書 237 240.