

地域政策と自治行政

阿 部 孝 夫

Regional Policy and Local Public Administration

I. 「地域」に対する行政の関わり

「地域」に関わる行政は「自治行政」だけではない。自治行政とは都道府県および市町村といった地方自治体の所管する行政のことであり、「地域」に関わる行政には、このほかに国およびその地方支分部局による行政が含まれる。

「地域」に対する行政の関わり方としては、おおよそ次のようなものが考えられる。²⁾

- (1)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という政治的関わり
- (2)地域政策の案を策定し、決定し、執行し、それを評価するという政策主体としての関わり
- (3)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という経済的関わり
- (4)多種の地域政策を通じて地域の人間関係を形成し、それを維持するという社会的関わり
- (5)地域文化を形成し、あるいはそれを変化させるという文化的関わり
- (6)地域において形成され、あるいは地域向けに執行される各種複数の政策を調整するという調整的関わり

以上に示した六つの関わり方は、「地域政策」における行政の役割でもある。行政は、自らの「地域政策」によって「地域」に関わることもあれば、他の政策主体による同様の「地域政策」に対し影響を及ぼすことによって「地域」に関わることもある。職員の採用のような「政策」そのものではない関わり方もある。

ところで、行政主体ごとの「地域」への関わり方には、かなりの相違点がある。

まず「政治的関わり」については、国の行政の場合、その合意形成は基本的に中央段階で行われる。「地域」を単位とする合意を必ずしも要件とはしていない。したがって、「地域」が反対する事業であっても、全国的な合意を背景に強制するという事もないわけではない。これは、「地域」よりも広い範囲を対象とする行政の場合に常に見られる現象であり、都道府県行政の場合も例外ではない。このような場合には、合意を形成する区域の単位が広く、公権力を行使する対象区域が狭くなっており、狭い区域の住民の反対は「地域エゴイズム」と見られることも少なくな

い。反面、合意の不一致ということで混乱がおこることもまた少なくない。

「経済的関わり」については、国の行政の場合、その歳入と歳出との間にはほとんど連動性が見られない。歳入は税務署による一方的な徴収、歳出は国庫からの一方的な支出となっている。しかし、国の歳入と歳出とは同じ「地域」において同時期に行われているのであり、地域経済にとっては紛れもなく同一経済の中における歳出と歳入になっている。「地域」によっては、差し引きマイナスになっているところもあれば、プラスになっているところもある。自治体向けの地方交付税や国庫支出金として、自治体経由で「地域」に戻ってくる分もあるから、「地域」の収支はこれらを合わせて計算する必要がある。自治行政だけに限って見れば、地方交付税や国庫支出金など国からくる分は「地域」にとってプラスになっている。

国の行政の「地域」への関わり方は、合意形成のような政治的関わりにしても、歳入歳出のような経済的関わりにしても、地域社会の中での完結性が存在しないため、これを「地域」単位に体系化することは極めて難しい。このように「地域」単位での体系化ができないほど分割された国の行政のことを「縦割行政」とよんでいる。

国の縦割行政は、「地域」の支分部局同士や自治体との間の「地域」単位の結びつきよりも中央との間の結びつきを重視するため、「地域」単位ではなかなか調整されない。

Ⅱ . 「地域」と自治体

地方自治体の場合には、住民の間に合意を形成し公権力を行使するという「地域」への政治的関わりにしても、税による歳入と事業実施等のための歳出を通じた「地域」への経済的関わりにしても、それらが「地域」の範囲内において比較的完結的に行われる。地方自治は、そもそも政治や、行政による歳入・歳出が「地域」において完結的に行われるように意図されたシステムであり、「住民自治」と「団体自治」を地方自治の本旨としているのも、このことを意味している。「団体自治」と自主財政権とは表裏一体の関係にある。

しかし、日本の地方自治の場合、三割自治と言われるように、財源の多くを地方交付税による国の財源調整システムと国庫支出金という国からの用途限定の財政援助とに依存している。このことは、多くの自治体において、地域住民からの歳入よりも地域住民向けに放出される歳出の方が多くなっているということの意味している。そしてその分だけ、「地域」への行政の関わり完結性は崩れているわけである。その結果、地域づくり行政に責任を持つ首長や議員は、地域住民よりもむしろ財政支援の源泉である中央政府の方へ顔を向けるということになる。

「地域」の完結性は、このように、最もそれが期待される地方自治においてさえも崩れているわけである。日本の地方自治は、義務教育や生活保護の例に見られるように、ナショナル・ミニマムとよばれる全国一律の行政サービスを国民に保障する国家の前線基地としての役割をも担っている。このことに対する財源保障が地方交付税や国庫支出金によって行われているわけである。

このように、地方自治体の行政区域単位での国家への財源依存は、「地域」そのものの完結性を大きく阻害する要因となっているが、「地域」の完結性ということを考える場合には、「地域」の範囲と地方自治体の行政区域との不一致にも注意する必要がある。「地域」は、それを区画する基準いかんによって様々に区画することが可能である。行政区域もまた「地域」の一種ではあるが、行政区域は、自然発生的な集落的諸活動の集積単位としての「地域」を基礎としてはいるものの、それと一致するという事はほとんどない。

高速交通機関の発達やモータリゼーションの進展などにより、地域住民の日常活動の範囲は著しく広域化しており、市町村の行政区域は、多くの場合この広域化に追いついていない。市町村に勤務する職員の通勤圏でさえも市町村の区域よりはるかに広がっている。

このように広域化した日常活動圏の中に複数の市町村当局が重複して存在するのは効率的でないし、似たような拠点施設が重複して設置され、あまり活用されていないというのでは問題である。「地域」の範囲と一致した行政区域を単位とする自治行政が行われることが望ましい。理論的にはそういうことになるのであるが、これは現実にはそう簡単なことではない。例えば、東京圏の「地域」の範囲はどのように区画すればよいのであろうか。東京圏全域では地方自治の区画としては広すぎるし、人口50万人ぐらいを単位に区画したのでは、「地域」の一部分を人工的に区画したにすぎなくなる。このような問題は、東京圏に限らず全国いたるところに存在する。

このような事情により、結果として全国的に、「地域」の範囲とは一致しない地方自治体の行政区域が無数に存在することになり、放置されるということになるわけである。しかし、だからといって自治行政そのものが「地域」の範囲と合致しなくてもいいということではない。「地域」と関係する自治体が相互に協力することによって「地域」の範囲と合致する地域政策を形成し、実施するということが特に重要になってくるわけである。

「地域」に関わる地方自治体に期待される努力の第一は、「地域」に関わる行政主体が国、都道府県、複数の市町村に分割されていることをよく考慮し、「地域」を単位としてそれらの行政を総合的に調整することである。

第二は、主として市町村の行政区域の限界を乗り越える広域的な事業を多く計画し、実施するとともに、幼児や高齢者などの行動半径の狭い住民に対するきめ細かい配慮を行い、両者のバランスを実現することである。

第三は、「地域」を単位とし、あるいは拠点として活動する団体や企業の諸活動と「地域」における複数の自治行政とが齟齬をきたさないように地域づくりの方向づけを行い、調整することである。

Ⅲ．地域政策と行政手法

「地域」の範囲と自治行政の区域に違いがあることは前に述べたが、それでもなお自治行政が

「地域」に大きな影響を及ぼすことには変りない。その影響が政治的なものであったり、経済的なものであったり、社会的あるいは文化的なものであったりするということは、冒頭に述べた通りである。ここでは、自治行政が「地域」に及ぼす影響について、もう少し違った視点から考えてみる。

まず自治行政は、企業と同じように法人としての組織を持ち、組織を維持するための諸活動を行っている。組織の基本を形成するために首長や議員の選挙を行うわけであり、これが「地域」における政治的関わりとなる。また、職員を採用し、給与を支払うことによって組織を維持するが、これは社会の人間関係を形成し、地域経済に対し資金を供給するということである。また、仕事をするために機械類を購入し、紙やエネルギーを消費する。

次に、自治行政のもう一つの側面は目標達成機能すなわち政策実現の側面である。そもそも自治行政は公共の福祉を実現するために存在する。自治行政が立案し執行する「地域政策」はすべて公共の福祉の実現のために行われる。「地域政策」は、多くの場合、福祉、教育、土木、商工業振興、農業振興など分野別に分類されるが、どのような手法によって何が実現されるのか明らかにされないことも少なくない。「地域政策」によって「地域」がどのような影響を受けるのかを分析する場合、このような分類だけでは決して十分ではない。「地域」が受ける影響は、政策の手法いかんによる。政策の手法としては、規制、資金給付（福祉給付、事業助成）、施設運営（建設整備および維持管理）、公証、公企業経営、情報提供といった種類がある。このような手法を駆使して、福祉、教育、土木などの分野別の公益目的の実現に向けた努力が行われる。これらの手法の駆使は、自治行政の「地域」への関わり方そのものである。

まず「規制」であるが、これは、行政が公権力を行使して民間の諸活動の方向づけを行うものである。優良農地を残すための開発規制や、建物の高さ・構造などの規制といった諸規制は、住民の地域づくりに対する制約となるものであるが、これによって理想の地域像の方向づけが可能になるわけである。

次に「資金給付」であるが、これには弱者救済のための福祉的な給付と民間活動を一定方向に誘導するための事業助成的な給付とがある。生活保護や福祉年金などは前者であり、農地の改良事業への補助や市街地再開発事業への補助などは後者である。給付の目的やその効果にはかなりの違いがあるが、行政から「地域」への資金供給である点では両者とも同じである。事業助成の場合には、行政の経済的な「地域」への関わりであると同時に、民間の方向づけをするという政策主体としての関わりでもある。

行政による「施設運営」は、住民に対して行政が直接的にサービスを提供するという社会的あるいは文化的な「地域」への関わりであり、同時に、運営経費の支出や料金徴収を通じて経済的にも「地域」に関わるものである。集会施設、図書館、美術館、病院、水道、公営交通機関などを思いおこせば、このことは容易に想像できる。病院、水道、公営交通機関などは、「施設運営」のなかでもやや特殊な、民間企業の経営に類似する「公営企業」として区別することも少なくない。

い。

「公証」は、印鑑証明や住民登録の証明、あるいは納税証明などであり、これによって地域社会の人間関係や経済的取引などがスムーズになるという効果がもたらされる。行政は法令違反をしない、公平・公正に運営されるといった点で住民から信頼されているからこそこれが成り立つわけである。

「情報提供」は、地方自治体の重要な役割であり、規制、資金給付、施設運営、公証、企業経営などすべての行政手法と密接不可分の関係にある。「地域」への自治行政の関わりは、すべて情報提供と表裏一体の関係にある。また、教育や各種啓発事業は、住民に必要な情報を提供すること自体を政策内容とするものである。さらに、住民が権利として行政情報を請求する情報公開も、これと密接に関係している。自治体の事務局は、極端に言えば情報の固まりのようなものであり、その自治体から「地域」への情報提供は、地域づくりに大きく影響する。

以上に述べたような行政手法を駆使して自治行政は、「地域」とは必ずしも一致しない行政区域を単位として、地域政策を「地域」に提示していくわけである。これらの地域政策は、「地域」を単位として総合的に調整される必要があり、この「地域」を単位とした地域政策の総合調整は、自治行政にとって今後の大きな課題である。

(あべ たかお・高崎経済大学地域政策学部教授)

注

- 1) 阿部孝夫 1998a. 小さな島国ではない日本の地方自治. 地域政策研究(高崎経済大学) 1巻1号. 1 - 15.
- 2) 阿部孝夫 1999. 地域政策における行政の役割・地域政策研究 1巻2号. 1 - 13.
- 3) 阿部孝夫 1998b. 『政策形成と地域経営』251-253. 学陽書房.