

地域活性化政策に関する市町村計画行政の課題と展望

東北地方の現状から

新川 達郎

あらまし

地域活性化が、新たな地域発展のモデルとして定着して10年余りになる。この間に様々な活性化政策が展開されてきた。その特徴は、とりわけ地域社会における中心的な活動主体となる市町村自治体においては、基本的に計画的な地域振興策であったということにある。地域活性化政策の問題は、その計画行政の問題でもあった。本稿では、地域活性化政策に関する計画行政の課題について、東北地方の現状を分析し、計画過程および計画内容の側面からの検討を行う。その中で、計画内容に関しては地域活性化の意味転換を、また、計画過程に関しては広範な地域社会の構成員の参加と計画の成果の評価が、政策の成否やその将来展望に大きく影響することを論じていく。

1. 地域活性化の考え方

1.1 地域活性化とは何か

「まちづくり」「むらおこし」等の「地域づくり」が、地域経済開発に取って代わる形で、日本の地域社会の課題として、注目され始めたのは、1970年代あたりからであった。それは従来型の経済成長路線や、工業化による大規模開発に対する

反省から、またこれまで開発から取り残された条件不利地域における地域開発の展望という観点から、主に大都市圏以外の地域における新たな発展の方向として示されるようになった。こうした観点を総称するものとして、「地域活性化」という用語が使われるようになってきた。そして、地域活性化が国の政策方針に盛り込まれ、また地方自治体でも利用されるようになったのである¹。

多様な地域社会の特性に対応して、地域活性化の考え方には、多様な接近方法がある。しかし概してそれらの特徴としては、一つには、地域社会の維持発展を目指していること、二つには、とりわけ地域における人々の暮らしを基礎において活性化を考えていること、三つには、地域に即した資源を重視した活性化戦略をとる傾向が強いことが、指摘できる。このように、地域活性化は、地域社会の新たな目標を示すものであると同時に、地域発展の重要な手段の一つを提示することになった²。

こうした地域活性化は、具体的にその活動の展開について、どのように性格付けをしていくことができるのであろうか。そのときに、次の四つの次元で考えていくことができるであろう。

経済活動としての活性化水準：経済活動における量的拡大と質的活動活性化

生産、流通、消費などの経済活動の活性化は、量的な拡大も重要であるが、地域社会内部にお

¹ 地域活性化が、国の政策として、大きくクローズアップされるのは、1990年4月に施行された過疎地域活性化特別措置法である。同法の制定は、1970年以降の過疎対策法を引き継ぐものではあるが、高齢化が進み活力が失われていく地域社会について、従来型の過疎対策では対応できなくなったという認識があったともいわれている。

² 地域活性化については、内発的發展論との関連で、これを考えていく必要がある。とはいえ、1980年代末あたりまでのその議論とは、一線を画しており、内発と外発の相互作用関係を重視する論点が、むしろ重要となっている。矢田俊文編『地域構造の理論』ミネルヴァ書房、1990年、34ページ。

ける域内循環がよりいっそう重要である。そのためには、多様な経済活動が地域内部で展開されていくこと、そして多元的な経済主体が地域内において活動することが鍵となる。

地域社会の活動としての活性化水準：地域組織化、コミュニティ活動など

地域活性化は、経済活動のみならず、地域社会におけるさまざまな活動の活発化を、目指すものである。ボランティア活動やNPO活動の活性化、教育文化活動の活性化なども、地域活性化の課題となる。これらには、従来型の地域団体活動ももちろん含まれる。それらの活動の活発化が、地域活性化に結びつくというのである。

人の動きとしての活性化水準：人々が生き生きと暮らしているのか

日常生活の場である地域社会において、人々が、さまざまな活動機会をもち、積極的に参加していくことによって、高い満足度を得ていることが、地域活性化の目標となり指標となる。また、人の動きによる活性化の水準とは、当該地域内だけではなく、いわゆる交流人口のような外からの流入による人の動きの活性化をも含めて考えることができる。

何を活性化として捉えるのかという活性化の目的と手段の水準：トータルイメージとしての活性化と、機能的部分的活性化

地域活性化については、その言葉の定義からして、地域社会全体の活動レベルの質的向上と量的拡大を意味するものが基本にあるが、実際は、部分的で個別的な地域活性化施策が多く語られることになる。部分的個別的な地域活性化も、それを現状打破のための突破口として位置づけられることもあるし、あるいはより総合的な活動に向けてのステップとされることもある。

1.2 地域社会の停滞と衰退

地域活性化が必要とされる背景には、一般的にあって、大都市圏以外の地域における、地域社会の停滞ないしは衰退状況があると考えられる。それら停滞ないし衰退状況が、客観的に確認できるのかどうかは別として、いまや多くの地域

社会で、地域活性化が、当該地域の最重要テーマの一つになっていることは確かである³。

21世紀に入って、日本社会全体として、経済成長が低迷しマイナス成長さえ経験する状況の下で、また人口の減少が、確実に予想される現状において、停滞ないし衰退は、当然の結論といってもよい。しかしながら、この問題は、地域社会の活性化課題としての停滞や衰退という観点からみると、いささか異なった様相を呈する。簡単に言えば、停滞や衰退の定義が、それぞれの地域社会において、違った捉え方をされているといつてよいのである。

こうした停滞や衰退という問題は、どのように抽出できるのか、また分析できるのだろうか。たとえば、停滞や衰退を、地域社会における経済活動、社会活動、公共活動、あるいは住民活動に見られる停滞の問題として定義するとしても、当該地域社会において問題となる停滞は、他の地域のそれとは異なっている可能性が大きいのである⁴。

従来は、こうした地域の停滞や衰退を、地域開発の失敗として、考えることが多かった。確かに条件不利地域とされてきところについて、工業団地の開発や企業誘致、幹線交通網の整備など施設整備を始めとして、様々な開発政策が施され、これまでのところその多くが目標の達成にはほど遠いことからすれば、地域開発の失敗は明らかであった。その主たる反省は、仮に開発を進めるとすれば、別の開発手法を考案しようというものではなく、根本に立ち帰って、従来の地域問題の捉え方を組替えていくこと、そして開発の目標と方法、その担い手を、再構築していく必要があるということであった。

これまでの地域開発の失敗という認識は、基本的には都市化と経済成長を前提としたものであった。これに対して、地域社会が置かれた現状についての地域からの認識は、まったく異なっていた。たとえば、過疎をどのように考えていくのか、また地域社会の崩壊をどう考えそれに対峙していくのか。翻って、都市化や都市集中をどう考えるのか。地域社会の問題を改めて客観化し、多元的な視点から地域問題の捉え直しをしていく必要が認識され始めたのである⁵。

³ 内藤正中編著『過疎問題と地方自治体』多賀出版、1991年、104 - 110ページ、参照。

⁴ 同上書、12 - 15ページ。

⁵ 永田恵十郎・岩谷三四郎編『過疎山村の再生』お茶の水書房、1989年、83 - 84ページ。

1.3 地域活性化と計画行政

結局のところ、地域問題を解く鍵は、当該地域社会が、これまでどのような将来像を考えてきたのかという点と、深く連関しているのである。地域の停滞あるいは衰退問題は、明示的であれ、暗黙のうちであれ、この将来像あるいはそれに基づく方針との関係で、対応措置が行われ、その結果が評価されることになる。

したがって、特定の地域社会においては、ある分野における停滞については、停滞して何が悪いのか、という指摘がされることもある。つまり、停滞や衰退と見られる状況が、実は当該地域住民にとっては、問題にならない場合があるのである。その一方では、やはり、地域社会の停滞や衰退に対して、その打破を求めようとする場合もある。

仮に停滞問題を解く必要があるとして、その目標や対象をどのように絞り込んでいけばよいのだろうか。停滞ないし衰退があるとして、何が原因となっているのかを明らかにしなければならないのである。たとえば、経済開発の停滞なのか、社会開発なのか、あるいは文化発展の遅れなのか。そこには何が不足しているのか。その不足が地域活性化の課題にとって、どのような意味を持っているのか。問題点の分析が必要とされているのである⁶。

そしてこの問題分析を踏まえて、次には問題解決の方途を探らなければならない。具体的には、当該課題に対して、具体的に達成すべき目標と達成時期はどのように設定され、いかなる目標達成の手段ないし方法が採用され、またその実施の担い手は誰になるのか。こうした観点からの検討とは、いうまでもなく計画行政の本質そのものである。まさに、計画行政の考え方が、地域活性化において、不可欠の要素として登場してくるのである。

1.4 本研究のアプローチ

地域活性化とその計画行政が、いかなる現状

にあるのか。これを探ることが、本稿の第一の課題である。そして、地域活性化と計画行政との関連を探ることがその次の課題である。そのために、具体的な事例を基礎として、この問題の分析を試みてみたい。

上述のように地域活性化の定義は必ずしも明確ではないが、地域生活の維持や改善そして発展を目指す活動を総称するものと捉えることができる。そして、これを目的とする計画を地域活性化計画と考えることはできよう。こうした観点から地域活性化の要請が強い地域のひとつである東北地方を対象に、その活性化に関する計画行政について、検討してみたい。

もちろん東北地方は、明治以来、北海道と並んで日本における地域開発の主要な候補地でありつづけたし、いまだにその停滞状況が取りざたされる地域である。この東北地方を事例として、従来の地域開発の概念を超えた、地域活性化が、どのように定着し実践されているのか、その計画行政を通じて、検討してみたいと考えている。これによって、地域活性化の理念を改めて検証することができるし、これと適合的な計画行政のあり方についても分析を行うことができると考える。

ところで、地域活性化の主たる担い手に関し、たとえば、東北地方の活性化に関する計画行政にかかわる主体として、最も重要なものの一つは市町村である。市町村は、住民にもっとも身近な地方自治体であり、地域社会においては公共部門の主たる担い手であり、地域経済や地域社会、そしてその文化発展にも大きな影響力をもつ能力のある団体である。地域によっては、市町村行政が、最大規模の雇用主であり、最大の経営規模を持つ場合すらありうる。

ここにおいて、東北地方の市町村を取り上げることが、地域の停滞や衰退状況と計画行政の関連をめぐる諸問題を解くにあたって、最も適切な対象となる。というのも、衰退の現場に直面し、その対応を第一的に迫られているのがこれらの地域だからである⁷。また、その地域の主たる地域づくりの担い手として市町村に期待が集まるのもこの地域における大きな特徴といえるかもしれない。したがって、本稿では、東北地方に所在する市町村の計画行政を手がかりに、

⁶ 木谷忍「農環境倫理と地域の計画行政」『計画行政』第24巻第3号、2001年、83ページ。

⁷ 長岡久人「今後の地域づくりの方向と政策対応のあり方」『東北開発研究』'99別冊、1999年、28 - 29ページ。

地域活性化と計画行政にかかわる問題を明らかにしていきたい。

2. 地域活性化の計画行政研究

2.1 調査研究の狙い

本稿は、その分析の基礎となったデータを、1996年度から1998年度まで、3カ年間にわたって、日本計画行政学会東北支部が実施した「東北地方活性化の基礎的研究」に、依拠している⁸。この共同研究に筆者が参加の機会を持つことができたことにより、そこで得られた知見を基礎としながら、筆者の責任において本稿を執筆した。したがって、筆者が分担執筆した日本計画行政学会の報告書と内容において重複があることを、あらかじめご容赦いただきたい。

さて、東北7県(青森県、秋田県、山形県、岩手県、宮城県、福島県、新潟県)に所在するおよそ500の市町村による計画行政は、日本全国の地方自治体における行政の計画化と同様に、形式的には既にかなり高いレベルで整えられている。地方自治法による基本構想の策定義務づけや、それに基づく市町村基本計画や実施計画の策定、さらには個別法に規定された地域振興計画や分野別の計画行政は、まさに計画の花盛りといった様相を呈させることになっている⁹。

これらの計画行政のなかには、地域活性化にかかわる分野のものが数多い。しかしながら、地域活性化を基本的に狙いとしながら、その本来の目的を果たしているのかどうかについては、必ずしも定かではない。計画行政がその本質を問われているともいえる状況があるといえよう。

以下では、東北地方の市町村における地域活性化プロジェクトや計画行政の具体的な検討を通じて、公共部門における地域活性化にかかる計画行政の課題を考えてみたい。ここでは、まず、地域活性化に関する計画行政の諸仮説を検討する。次いで、東北地方の活性化に関する現状分析を行い、そこに見られる新たな傾向に焦点

を当てる。最後に、それら新たな提案に対して、計画行政研究の観点からの分析を試みたいと考えている。

2.2 地域活性化の計画行政に関する作業仮説

地域住民の福祉向上を目的として活動している市町村は、当然に地域活性化をその重要な政策目標とせざるを得ないし、その実現にあたっては計画行政の手法に多くを頼らざるを得ないであろう。こうした前提を出発点として、次のような作業仮説を設定することとした。

第1の仮説:東北地方の市町村が、地域活性化の手法として計画行政型の手法を活用している。

第2の仮説:その計画は、単に従来の活性化に見られたような所得向上や産業振興ばかりではなく多様化している。

第3の仮説:その計画実現に際しては、多様なアクターによるパートナーシップ型の活動や住民参加型の活動が増えてきている。

第4の仮説:以上の論点を含めて、計画行政がより実効性の高い、成果を生み出す可能性のある社会技術になってきている。

第5の仮説:翻って、地域活性化は計画行政手法の採用によってその成功の度合いが高くなる。

一般的な特徴を把握しようとするこうした作業仮説上の論点は、個別の計画内容や計画過程に即して見ると、それぞれに異なる現実の様相を把握しきれないことになるかもしれない。しかしながら、その一方では、東北地方に共通の特徴も見られるのではないかと考えている。この点について、本稿では、東北地方の各市町村が、どのような地域活性化のための計画行政を行っているのか、そこではいかなる計画の進め方をしているのか、その結果はどのようなものかという観点から、実態調査の結果に基づきながら、検討を進めてみることにしてみたい。

⁸ この研究成果については、日本計画行政学会東北支部により『東北地方活性化に関する計画行政』として、1999年度に刊行されている。また、その内容については、日本計画行政学会東北支部第15回研究大会において、シンポジウム『東北地方活性化の基礎的研究』として研究の報告が行われ、その要約が『東北開発研究』第114号(1999年秋季号)に掲載されている。本調査研究の全体像については、これらの資料を参照されたい。

⁹ 拙稿「自治体計画の策定」『講座行政学・第4巻 政策と管理』有斐閣、1996年、236ページ。

2.3 調査研究の枠組み

計画行政学会が行った調査の概要を、簡単に紹介しておこう。

まず調査の目的としては、第1に東北における計画行政の現状と課題を探ること、第2に計画行政の中でも特に地域活性化に関する計画やプロジェクトの問題点を明らかにすること、第3に東北地方活性化のための計画行政の考え方やこれまでの計画の評価を行うこと、第4に今後の計画行政のあり方についての提案をしていくことを、目指していた。

調査の種類として、一つは東北地方全体の動向を把握するための質問紙による郵送調査（アンケート調査）と、もう一つは詳細な分析のための聞き取り調査（インタビュー調査）と現地実査の2種とされていた。

調査の対象については、まず、アンケート調査については以下の各団体を調査対象単位とした。一つは、行政であり、国の地方出先機関（ブロック機関）、県、広域市町村圏、および市町村を対象とした。二つには、経済団体であり、商工会議所、商工会、青年会議所、農業団体、その他経済団体とした。三つには、企業であり、立地企業、大手デベロッパー、不動産業、観光レジャー産業などを代表する企業とした。四つには大学や試験研究機関であり、各県の研究所等、金融機関系研究機関、また第3セクターのものや民間研究機関、大学内研究所等であった。四つには、まちづくり住民団体であり、各県のまちづくり団体名簿等から選ぶこととした。

アンケート調査については、質問紙による郵送送付回収とし、対象はおおよそ1000カ所、調査時期は平成9年度であった。調査は、活性化に関係していると考えられる主体（計画担当部門）に対して行うものであり、そのプロジェクトや計画を単位としてアンケートに回答していただくこととした。「最近」の「主要プロジェクトや開発計画」を「5件以内」で各自「選定」し回答をいただくが、その中では、計画やプロジェクトの内容、実現状況、評価等をたずねることとした。

次にインタビュー調査については、福島、宮城両県から公共団体と民間団体をそれぞれ数箇所ずつ選定して、現地インタビューを実施することとした。調査内容としては、一つには、主要プ

ロジェクトや計画の位置づけと役割について、聞き取り調査を行うこと、二つには、計画の趣旨目的、対象、手法、見込まれている効果など、計画の内容を明らかにすること、三つには、計画策定過程、計画実施過程について把握すること、四つには、計画の成果や実績評価について明らかにすること、五つには、計画実施状況について、現地踏査を行うことであった。

本稿においては、一連の調査研究の成果の中から、特に、市町村自治体が実施した地域活性化に関する計画行政の現状分析を行うこととしたい。そこで対象としたのは、1997年度に実施された、新潟県を含む東北7県の市町村512団体へのアンケート調査結果（回答は148団体、回収率28.9%）と、97年度および98年度における宮城県および福島県の7市町村についての現地調査およびインタビュー結果である。

3. 地域活性化プロジェクトの現状

3.1 東北地方活性化と市町村の役割

東北地方活性化の計画行政の現状を明らかにするために、まずここでは、東北地方活性化について、市町村計画担当部門がどのようなイメージを持っているのかを明らかにする。次いで、近年の発展度合いについて、社会経済、文化など複数の視点からその評価を試みる。さらに、東北地方活性化において、市町村が果たすべき役割について検討していきたい。

まず第1に、東北地方の市町村では、それぞれの地域の現状を踏まえた上で、東北地方活性化のイメージをどのように考えているのであろうか。この点では、従来型とも言える雇用・就業機会の拡大や創出が活性化イメージについてのやはり中心にあり、経済開発の視点がかつとも根強い。以下、所得の向上や、産業立地、商業サービス業振興などが続く。なお、高速交通網整備等の基盤整備も重視度が高い。（表3-1-1、参照）

こうした旧来型の価値観と実は大差なく、最近重視されるようになってきている価値が、東北地方においても強調されることが多い。それは、生活環境整備を始め、自然環境保全、教育環

境の整備、社会福祉の向上、そして地域文化の発展等の生活価値に基づいたものである¹⁰。これらにも、活性化のイメージとして大きなウエイトが与えられている点である。

これに対して、イメージの選択において低くなるのは、先端産業立地や国際化、都市化に関する項目である。際立って低いものとしては、都市の発達や、国際空港・国際港湾の整備がある。東北地方の市町村にとって、やはり地域の身近な課題解決とその方途に大きな価値があると考えられているのであろう。

第2に、実際に東北地方は、その活性化のどのような段階にあるのであろうか。活動分野別に、発展と衰退という観点から見ると、アンケートからは表(表3-1-2)のような結果が得られた。すなわち、発展の評価として、経済活動では、おおむね停滞と考えられている。社会生活面では、やや発展と停滞とが多くなっている。また行政活動は、停滞、次いでやや発展と考えられている。そして文化水準は、停滞とされているが、衰退という回答も比較的多い。東北らしい地域生活という観点では、停滞次いでやや発展という全体の傾向と同じであるが、衰退とやや衰退が最も多い分野となっている。全体的に見て、東北地方は停滞傾向にあると見られている。社会生活や行政活動の面ではやや発展と評価される側面もあるが、東北らしさや経済、そして文化領域では衰退傾向が指摘される度合いが強い。

第3に、今回の調査結果から印象的であったのは、東北地方活性化の担い手についての設問への回答であった(表3-1-3、参照)。ここでは東北地方活性化においては行政の役割が大きいと、各市町村自身が考えているという点である。もちろん、最も多くなるのは、官と民のパートナーシップが重要だと考えられているということはあるが、いずれにしても、行政の役割が大きいことに変わりはない。これらに比べると、地元企業そして住民団体等への期待は、むしろ低いものとなっている。とはいえ、官民パートナーシップという回答の多さと考え合わせるなら、民間の担い手が持っている重要性は当然のことと認識されている¹¹。

ともあれ、東北地方活性化という観点にもか

かわらず、市町村行政による活動は、当然ながら東北地方という単位で物事を考えるのではなく、むしろ、東北地方の中のそれぞれの地域を単位に活性化を目指し、それを尺度として努力していることが浮き彫りになったともいえる。

表3-1-1 東北地方活性化のイメージ(複数回答、多い順、%)

1. 雇用・就業機会の拡大・創出	89.0%
2. 生活環境整備	67.4%
3. 所得の向上	62.3%
4. 高速交通網の整備	58.6%
5. 産業の立地・発展	54.1%
6. 農林漁業の隆盛	50.7%
7. 商業・サービス産業の発展	49.7%
8. 社会福祉の向上	49.3%
9. 地域文化の発展	46.9%
10. 自然環境の保全	42.8%
11. 教育環境の整備向上	41.7%
12. 先端企業の集積	25.3%
13. 国際交流の活発	24.1%
14. 治水・防災・安全の確保	22.8%
15. 都市の発達	13.1%
16. 国際空港・国際港湾の整備	10.3%

表3-1-2 東北地方発展の現状評価(活動分野別、%)

項目	発展	やや発展	停滞	やや衰退	衰退
経済活動	1.4	29.0	51.7	17.2	0.7
社会活動	2.8	41.0	45.8	6.9	2.8
行政活動	0.7	35.9	55.9	6.2	0.7
文化水準	0.7	36.4	49.4	12.6	0.7
東北らしい					
地域生活	2.8	32.9	39.9	18.9	4.2
全体的に	-	33.1	55.2	10.3	0.7

表3-1-3 東北地方活性化の重要な担い手(複数回答、多い順、%)

1. 官民のパートナーシップ	45.9%
2. 地方自治体などの行政	39.0%
3. 地場の企業など経済界	31.5%
4. 住民組織・各種団体	17.1%
5. 新しいNPOのような組織	4.1%
6. 住民個人	0.7%

¹⁰ 長岡久人、前掲、26ページ。

¹¹ 官民パートナーシップによる行政展開は、今や当然のことと考えられるようになっている。山梨学院大学行政研究センター『市民活動の展開と行政』中央法規、1999年、8-11ページ。

3.2 計画行政の内容と効果

地域活性化にかかる計画やプロジェクトとはどのようなものであったのであろうか。今回のアンケートや実態調査から浮かび上がったのは、それぞれの市町村において、多様な観点からの計画やプロジェクトが出されているものの、そこには、共通する要素も大きいということである。

例えば、回答のあった計画の名称からも明らかとなり、そこには、第1には総合的な計画体系をもっているもの、第2には、従前どおり経済開発や産業開発に主眼を置いたもの、第3には、自然資源を利用したリゾートや観光開発、第4には教育や福祉、保健医療などのソフト開発、第5には、土地区画整理事業など都市開発にかかわるものが見られる。そこでは、多様な事業展開が見られるが、同時にそれらが複合的に行われていることも明らかである¹²。ともあれ、市町村

表3-2-1 市町村地域活性化事業の事例

福島県の市町村計画	宮城県の市町村計画
二本松市第四次振興計画2005年 = あだたらのこころいいききプラン	長町副都心コア整備事業
須賀川北部都市整備計画	仙台スタジアム整備事業
新西会津町長期総合計画	情報・産業プラザ整備事業
霊山こどもの村整備事業	仙台国際センター整備事業
ワールドアグリカルチャーセンタープラン(WAP)	角田市長期総合計画
小高町振興計画	塩釜港湾奥部再開発基本計画
河東町総合運動公園整備事業	第四次気仙沼市総合計画
住宅用地造成事業	トゥモロー・ビジネスタウン整備プロジェクト
総合運動公園整備計画	大河原花いちめん運動推進事業
第5次三春町長期計画	まるごとリフレッシュ栗駒リゾート整備事業
鏡石町第3次総合計画	丸森町農業創造センター
県営ほ場整備計画	斎理屋敷整備事業
楡葉町勢振興計画	はまなす文化タウン整備事業
新鶴村第三次振興計画	河童大作戦
CRR(カントリー・リゾート・リフレッシュ)構想 ～うるおいと豊かさにみちた、こころ、くらし、みどりの創造～	やすらぎの里整備計画
西郷村第二次総合振興計画	峠崎トリムエリア整備事業
大信村森林空間総合利用計画(ヒューマングリーンプラン)	伝統工芸の里とスポーツふれあい広場づくり
第2次鮫川村振興計画	第三次志津川町長期総合計画
	川崎町新長期総合計画
	高森公園整備事業
	あったか村整備事業
	宮崎町長期総合計画・みやぎルネッサンス
	住宅団地構想
	第六次南方町町勢発展計画
	鹿島台町新総合計画
	地域福祉総合ケアセンター
	利府駅前区画整理事業
	くりこま高原湯ったり回廊づくり事業

¹² 東北7県における地域活性化の実践に関する紹介として、民間の活動も含めた事例紹介としては、以下の著書に詳しい。財団法人東北産業活性化センター『地域おこし実践録』2000年。

による地域活性化に関する計画行政は、主たる分野としては、都市基盤整備や社会基盤整備、総合的な施策、経済活動、地域コミュニティ分野などを内容とするものであった(表3-2-1、表3-2-2、参照)。

これらの計画は、実際、東北地方活性化について、効果があったのであろうか。その回答は、ほぼ半分ずつに分かれており、必ずしも効果があるとはいえない状況にある。

次に、それぞれの地域に対してどのような効果があったかを、具体的な項目別にたずねてみた。表3-2-3にあるように、計画の効果については、経済活性化効果が多少はあるが、人口増加効果は無かった。これにたいして、人の交流効果は最も大きく、次いで情報交流効果が大きかった。また、住民活動の増加があった。

すなわち、地域活性化の行政計画やプロジェクトは、何よりも交流人口を増やすという大きな効果が見込めた。もちろん、客観的に見て人口は増えなかったが、情報交流や、これら活性化を通じての住民活動の活性化もみられたといえそうである。また、経済的な効用も同じようであったとされるが、その評価は、比較をしてみると、

他の項目に比べて低いことに注意しておきたい。

3.3 計画策定過程の諸問題

市町村の計画行政には、その策定時において、様々なセクターとの協力が必要である。さもなければ、単独で立案せざるを得ないし、それはおそらくバランスを欠いたものとならざるを得ない。こうした前提のもとで、実際にそれぞれの計画策定時において、いかなる参加者があったのであろうか。言い換えるならば、幅広く地域社会の利害を包括できる策定体制をとれていたのであろうか。そして、その計画目的である住民の福祉に最も近づきうる計画策定となっていたのであろうか。

計画策定組織への参加者については、今回の調査対象市町村において、やはりコンサルタントに依頼したところが50%を越えており、他の参加者に比べて格段に多いことが指摘できる。これに対して、住民参加や専門家の参加、あるいは幅広く参加を求めたケースが4割程度にとど

表3-2-2 地域活性化計画の活動分野(回答の多い順、%)

1. 都市基盤社会基盤整備	27.2%
2. 経済活動	17.3%
3. 地域社会・コミュニティ活動	13.0%
4. 福祉・保健活動	8.6%
5. 教育・文化活動	6.8%
6. 自然・環境活動	5.6%

表3-3-1 計画策定組織への参加者(複数回答、回答の多い順、%)

1. コンサルタントに依頼	50.6%
2. 広く他の分野からも参加	40.4%
3. 専門家の参加	38.5%
3. いわゆる住民参加	38.5%
5. 内部だけで組織	33.5%

表3-2-3 活性化計画の効果(%)

項目	ある	ややある	なんとも いえない	あまり ない	ない
経済的な 活性化	38.3	32.7	17.3	4.9	1.9
人口増加	11.2	29.2	29.2	15.5	9.9
人の交流	50.0	38.9	5.6	1.2	0.6
情報の交流	38.3	37.0	16.0	4.3	0.6
住民活動 の増加	26.7	44.1	19.3	5.6	-

表3-3-2 計画策定時の協力(%)

協力	あった	なかった	反対があった
住民の協力	75.9	14.2	4.3
関係行政機関	83.1	11.3	1.9
同業団体	52.8	35.4	-
民間事業者	41.4	44.4	-
各種団体組織	74.7	17.9	1.2
専門家や コンサルタント	72.0	18.6	-

まっていた(表3-3-1, 参照)。

こうした計画策定への参加と共に、計画策定への協力が、計画行政の推進には不可欠といえる。策定過程への意向反映という意味での参加のみならず、策定時に実質的には、専門的技術や情報の側面において、協力を求めねばならない場合は多いのである。協力の態様としては、情報提供や策定の技術的支援、助言などが中心になってくる(表3-3-2 参照)。そうした協力が比較的得難いと思われるような、同業団体あるいは民間事業者のケースでも、5割前後では協力があったという点は、特筆に価する。というのも、地域活性化という観点からは、地域のあらゆる資源を動員することが重要であり、その成果が地域社会全体に還元されるということから、こうした協力が特に重要性を持つてくる。

ともあれ、計画策定段階での協力としては、情報収集や助言、提言など様々な形態が考えられるが、やはり住民を始めとして、関係行政機関、各種団体の協力、専門家やコンサルタントの協力は大きかったといえよう。そして、こうした計画策定過程は、様々な限界はあるとはいえ¹³、すでに従来型の住民参加の枠を越えつつあることを示唆している。

3.4 計画実施過程の諸問題

計画の実施過程においては、適切に進行管理がなされることが必要であるし、また、実施の際にも関係者等からの協力がなければ、プロジェクトが適切に推進できないといったケースも考えられる。そして何よりも、計画はその実施によって実現されることになるし、現場において調節されることでより大きな効果を生み出すことができると考えられることからすれば、計画の進行管理と実施段階における参加や協力は不可欠といえることができよう。

まず、実施段階の進行管理については、本調査においては、その進行管理をしてきたところが約半数あり、4割が特にないとしている(表3-4-1)。なお、プロジェクトによっては、計画策定それ自体が目的であるような場合、別途進行管理を必要としないものもあった。あるいは

計画の実施作業の中に進行管理が一体化しているケース、また実施それ自体は他の担い手に委ねられるケースなどといった事情があり、管理対象には該当しないものがあった。また、実施段階の進行管理の方法は、事案によってかなり異なっていた。こうした観点から見ると、計画管理の考え方自体が浸透していないことと、管理手法がまだまだ未成熟なことが、明らかだといえよう。

次に、この進行管理によって、計画の途中変更があったかどうかをたずねてみたところ、進行管理をしていたプロジェクトの内、43.2%では特に変更はなく、28.4%で、計画の見直しなど変更があった(表3-4-2)。実質的に計画がその当初のフレームを維持することは困難であって、半数近くが、変更を余儀なくされている。その理由は、社会経済情勢の変化や、地域ニーズの変化などであるが、当初の計画の進行見通しや需要予測の問題が表面化しているともいえる。さらに問題になりそうなこととして、変更をしなかった計画についても、実際には、変更の必要があったかもしれないことは、容易に想像できるし、変更の内容によっては、計画の趣旨が大きく転換されてしまうこともあるかもしれない。

一連の実施段階では、様々な協力が、外部からあった。特に住民からの協力、関係行政機関の協力、各種団体や組織からの協力が多かった(表3-4-3)。実施段階では、やはり住民や関係行政機関の協力が大きかった。各種団体や専門家・コンサルタントの協力もそれに次いで大きかった。同業者や他の民間事業者等は4割程度にとどまる。なお、住民から「反対があった」という回答が4.9%あった。

表3-4-1 計画実施段階での進行管理の有無(%)

1. 管理してきた	51.2%
2. 特にない	39.5%
3. その他・無回答	9.3%

表3-4-2 進行管理による計画変更の有無(%)

1. 特に変更はない	43.2%
2. 変更があった	28.4%
3. 無回答	28.4%

¹³ 今川晃・高橋秀行・田島平伸『地域政策と自治：住民と行政との新たな関係』公人社、1999年、107 - 111ページ。

表3-4-3 計画実施段階の協力(%)

協力	あった	なかった	反対があった	その他・無回答
住民の協力	77.2	3.1	4.9	14.8%
関係行政機関	78.1	5.0	1.3	15.6%
同業団体	45.9	28.7	-	25.5%
民間事業者	42.8	31.4	0.6	25.2%
各種団体組織	66.5	12.4	0.6	20.5%
専門家や コンサルタント	62.1	16.8	-	21.1%

表3-5-1 計画の成果評価の有無(%)

1. 評価してきた	13.6%
2. 特にない	64.2%
3. その他・無回答	22.2%

表3-5-2 計画プロジェクトの評価とその推測(%)

	成功	やや成功	どちらとも いえない	やや失敗	失敗
計画策定側	37.7	28.4	14.2	0.6	-
計画実施側	32.7	31.5	14.8	0.6	0.6
地域住民	23.5	27.8	22.2	0.6	0.6
同種団体	12.4	17.4	32.9	0.6	0.6
民間事業者	10.0	17.5	35.6	0.6	0.6
各種団体組織	16.7	21.6	28.4	1.2	0.6
専門家や コンサルタント	14.9	23.0	27.3	-	-

3.5 計画やプロジェクトの評価

計画の評価は、計画策定と同様に重要な作業であるにもかかわらず、一般に、最も軽視されてきたと言えそうである。この調査でも、計画の成果についての評価、評価の方法と評価結果の活用方法をたずねると共に、計画プロジェクトに対する様々な立場からの評価や、その広がりないしは他の団体等への影響をきいてみた。そして当該計画の事後の取り扱いを明らかにしようと試みた。

まず計画の成果についての評価は、半数以上(64.2%)が特に評価はしていないという。評価をしたのは13.6%にとどまっている(表3-5-1)。計画の進行状況や、計画の性質から、評価ができない場合も想定できるし、実際非該当という回答も多かった。その一方では、評価活動それ自体が、基本的に想定されてこなかったケースも多い。評価を行っている場合にも、進行状況の報告や、活動報告会の開催といった程度でと

どまっていることもあった。

次に、当該の計画ないしプロジェクトを、当該市町村を含めて、関係者や住民が実際にどのように評価しているのかを、知りうる範囲で回答してもらった。計画策定側の評価は、半数近くが一応成功としている。また、計画実施側は、それよりさらに成功とすることが多い。地域住民の評価も、やや少なくなるが、おおむね半数程度は、成功とみていると考えられている。しかしながら、同業団体からは、評価は厳しそうであるし、民間や、コンサルの評価も厳しそうである。どちらともいえないという評価が多くなるのは、あくまで推定という前提であったこともあるが、やはり客観的な評価の努力がほとんどなかったことに起因していると言えるであろう¹⁴。(表3-5-2 参照)

¹⁴ この点は、従来の行政がその活動の事後的な評価については熱心ではなかったことと、軌を一にしている。近年、行政評価や政策評価への関心が高まっていることとの関連でいえば、行政計画の評価も、本格的に取り組みが始められねばならないのである。地方自治体の計画をその政策または施策として捉えることができるとすれば、これも評価の射程の中に入ってくるが、計画全体としての評価をいかに組み立てていくのかは、施策評価などが直面している課題と共通しているところもある。これらの論点に関しては、以下の文献を参照されたい。

上山信一『行政評価の時代』NTT出版、1998年。

島田晴雄・三菱総合研究所政策研究部『行政評価』東洋経済、1999年。

高寄昇三『自治体の行政評価』学陽書房、1999年。

実際にこれらの計画の成功や失敗がよく示される場合としては、それが、他の団体によって採用されたり、継続されたりすることがあるかどうかによっても、明らかにされるであろう。

計画実施後、その活動が他の団体にも広がっていったかどうかを聞いてみたところ、21.6%では他の自治体に広がったと答えている（表3-5-3）。とはいえ国や民間企業への広がりはいささか小さい。計画やプロジェクトの性質にもよるが、大きく区分していえば、一つには、地域固有の行政課題に対応し地域固有の手法をとるため広がりを持ちにくいもの、二つには、他の地域にも広がりを持つような汎用性とオリジナリティある魅力をもつものと、三つには、全国の地方自治体で同じようにどこでもやらざるを得ないものがそこには見出せる。こうした観点からは、2割とはいえそのプロジェクトが他に広がっていったことは注目に値する。

最後に問題になりそうな点であるが、計画の終了後、どのようにこの計画やプロジェクトが引き継がれていくのであろうか。30.9%が、微修正の上、次の計画に引き継がれるという。一方で21.0%が終了すると答えている。なお、24.7%は、未定と答えている（表3-5-4参照）ともあれ、継続的な性格を持つものがあり、それらが一定割合あることから、よりよい評価に基づいた新たな計画策定あるいは計画改定が必要とされるのは大きい。

表3-5-3 類似活動の広がり（複数回答、回答の多い順、%）

1. 他の地方自治体	21.6%
2. 他の市民団体	5.6%
3. 専門家・コンサルタント	3.8%
3. 民間企業	2.5%
5. 国の機関	0.6%

表3-5-4 計画終了後の対応（回答の多い順、%）

1. 微修正の上、次の計画に継承	30.6%
2. 今のところ未定である	24.7%
3. 終了する	21.0%
4. 大幅に変更して引継ぎ	4.9%
5. まったく異なる計画になる	3.7%
その他・無回答	14.8%

3.6 作業仮説の検証

前節で示した作業仮説に関して、今回の調査から得られた知見に基づいて、その検証を試みしておくことにしよう。

第1の仮説であった計画行政が進んでいるという点に関して、計画化ともいふべき現象については、確かに、市町村の施策が、多くの場合、総合計画を始めとして、何らかの計画にあらかじめ定められていることが確認できた。そして計画なければ実施なしとも言っているかのよう、計画化が、実際に着手する条件となっていることが多かった。予算編成における優先順位は、計画に登載されているかどうかによって左右されることになってきているともいえる。

第2に、計画内容の多様さである。今回の我々の調査でも、東北地方活性化にかかる計画行政やプロジェクトに関して、市町村において該当するものを抽出してみると、それは、単に、経済や産業振興のみならず、多様な分野に亘るものが多かった。

例えば、経済分野では、ハイテク関係、農業振興、工業団地、観光開発、流通開発、特産品開発など多様な展開があった。基盤整備関係では、土地区画整理や都市再開発の他、港湾整備、道路整備、インターチェンジ周辺整備などがある。環境関係のものも多く、史跡環境整備、河川環境整備、リサイクル事業や緑化計画などがあった。

そして興味深いことに、地域活性化のテーマとして、現在では、地域コミュニティや、教育文化、保健、福祉などへの注目度が高いことであった。生涯学習、老人保健、高齢者福祉、地域間交流などについて、施設やソフトの開発が重視されていた。

もちろん市町村の計画は、総合型のものが多く、まちづくり、地域活性化、総合計画等の形態をとることで、本来的に多様な価値を包含したものが多くともいえるのである。

第3に、多様なアクターによる参加については、市町村の計画行政に関していえば、そうした方向が意識されているものの、必ずしも具体的な活動や成果には結びついていないようであった。住民参加や民間事業者による協力関係の形成は、計画行政の重要な目標にもなってい

る場合があるが、残念ながら、具体的な成果を生むには至っていないのである。

第4に、計画行政の浸透という観点であるが、確かに計画行政は、東北地方の市町村において、地域活性化を実現するためには、もはや不可欠の手段となっているが、しかし、その計画それ自体はいまだ形式的につくったままに、又着手したままに放置され、計画の実施管理や計画の評価といった、本来的な計画行政の機能を十分に活用し、その計画目標実現に向かっていくにはいいにくい状況があった。

これまでに行われた地域活性化に関する調査から得られた結果は、多くの成功例と、同じ程度に、あるいはそれ以上に多い失敗例があるということであった。そこで、第5の仮説を検証すると、地域活性化計画やプロジェクトの成功と失敗を分けるメルクマールが、おおよそ明らかにできるように思える。成功と失敗を分ける要素は、一つには、活性化計画ないしプロジェクトが持つ広がりやの有無、二つには、当該事業それ自体の経営性ないしは継続性の有無、三つには、それを担う住民や職員などキーパーソンの輩出ではないかと考えられる。

4. 市町村計画行政の課題

今回の調査で明らかになった市町村計画行政の特徴は、地域活性化という広い範囲の政策課題を調査対象とする中で、従来の計画行政についての考え方とは、必ずしもそぐわない側面が明らかになったという点にある。地域活性化についても、これまでの産業開発や経済開発など地域開発型計画とは異なったいくつかの変化が読みとれるものであった。以下では、本稿のまとめとして、市町村自治体における東北地方活性化に関する計画やプロジェクトの現状分析のなかから、地域活性化と計画行政に関して想定される変化の方向について検討することで、計画行政の課題を整理し直してみることにしよう。

地域活性化に関する計画行政の変化は、計画内容や開発の方向、そして計画主体や計画手法において、明らかであった。計画内容に関してい

えば、一つには、基盤整備や産業インフラ整備から文化インフラ整備あるいは生活インフラ整備へと重点が移動しているし、二つには、ソフト開発においても、従来のイベントソフトから人材ソフトへシフトしているのである。言い換えれば、地域開発が、経済開発から社会開発へ、さらには人的資源開発へと変化しているともいえる。

計画実現の担い手の変化も大きい。行政が中心にあることはいうまでもないが、その一方では、官民のパートナーシップが強調されてきたし、市民グループの力が重視される。また、民間企業もその役割を果たすことを期待されているといつてよい。

計画手法においても、行政主導型、国主導型から、地域主導への変化が見られる。また、行政中心の計画策定手法から、市民参加型へ、また民間の知恵を集める方向へと向かいつつある。

以上のような変化は、恐らく計画行政の進展にとって、それが活用されていく中で成長発展しつつあるという意味で良い変化と思われる。そうした変化にもかかわらず、計画行政の問題点は、いくつか指摘できる。それは、計画主体の問題、および政策形成と政策評価の問題に集約できるかもしれない。それは計画行政本来の機能が、十分に発揮されていないという問題を多く含んでいる¹⁵。

第1には、主体性の問題である。計画主体が、計画責任を貫徹しているのか、そこにおいて主導的であるのか、その作業は地域主導になっているのかが問われている。こうした地域主導の問題点としては、強力なリーダーシップとその後に続く人材の問題が具体的に想定できるが、それ以上に注目したいのは、リーダーシップに東北らしいところはあったのか、地域に固有の性質を發揮できたのかという点である。

この点で、住民参加は本当に住民参加になっていたのかという疑問点を、再度強調しなければならない。というのも地域性を確保し、地域主導を貫徹していくためには、結局住民の自治がどこまで活用されるかという点につきるからである。

第2に、計画過程における政策能力あるいは計画技術能力の有無という観点からの問題であ

¹⁵ 本稿では、計画行政の問題というとき、計画それ自体の問題ではなく、行政との関連に焦点を当ててきた。したがって、本来、計画の問題を問うとき、計画の合理性や総合性、実現可能性や予測の確実性などが取り上げられるべきであろう。しかし本稿では、こうした問題があることは前提としてはいるが、なおそれに触れる余裕はなかった。

る。

一つには、政策形成能力はあったのか、課題の設定を明確にし、解決策の形成を行い、合理的に選択をしていくことができたかどうかという問題である。そうした作業のためには、地方自治体が持っている資源を糾合し、様々な知恵を集めることができたかどうかが問われることになる。また、その検討の範囲は、これまでの事例からは、やや視野が狭いのではないかと、といった疑問が湧く。政策形成には、様々な資源を集め、総合的に検討する必要があるが、現実にならなっていたのかを常に検討してみなければならない。

二つには、計画の評価と見直しという視点である。計画内容の問題として、立派な目標と実現可能な目標とのずれが、よく指摘される。そのずれを調整していくためにも計画の途中での見直しや、実施過程での修正が、意識的に進められる必要がある。計画の実施については、一旦着手されるとそのまま見直しもなく放置されている場合が多く、本当に計画目標どおりの効果を生んでいるのかどうか疑問が多い。

これらの問題は、事前段階、途中段階、そして事後段階における計画の評価という課題と結びつく。一連の計画行政の現状から明らかなこととして、計画の中間段階や事後の段階において、客観的な評価が欠落していることは明らかである。例えば、費用と効果についての検討はほとんどなかったのである。従って、計画の管理と評価が、一体的に進められる手法を検討することが、これからの計画行政の課題になることは確実であろう。

参考文献

浅野岳一『地域振興のマーケティング:地域活性化プランの新発想・テクニック』住宅新報社、1991年

五十嵐富英『地域活性化の発想:自立・挑戦・交流』学陽書房、1991年

伊藤善一『地域活性化の戦略:格差・集積・交流』有斐閣、1993年

系永浩司『地域のデザイン』明文書房、1993年

大島俊一『地域活性化と広域交流の創造:経営・教育・技術・文化の連携を目指して』創成社、1997年

小倉光雄『地域活性化戦略』産能大学出版部、1993年

過疎地域活性化対策研究会『過疎地域活性化ハンドブック:「誇り、楽しみ、夢」のある地域づくり』ぎょうせい、1993年

過疎地域活性化対策研究会『新・過疎地域活性化ハンドブック:後期過疎地域活性化計画策定のために』ぎょうせい、1994年

河村能夫『地域活性化と計画』明文書房、1994年

経済協力開発機構・吉永健治『ルーラルアメニティ 農村地域活性化のための政策手段』家の光協会、2001年

国土庁大都市圏整備局編『市民の活動がつくる魅力ある地域』財務省印刷局、1997年

斎藤忠雄・広島地方自治研究センター『地域活性化の視座:中国地方と広島』晃洋書房、1996年

市町村アカデミー『地域活性化の新戦略』ぎょうせい、1991年

瀬沼克彰『生涯学習と地域活性化』大明堂、1998年

全国農業協同組合連合会・全国農業協同組合中央会『環境保全型農業と地域活性化』家の光協会、1996年

地域活性化研究会『21世紀を開く:地域活性化政策』公職研、1994年

農林水産省農業研究センター『地域活性化計画支援情報』農林統計協会、1998年

平間久雄編『地域活性化の戦略 日本の活力を引き出すローカル・イニシアティブの実践』日本地域社会研究所、1998年

持田紀治『まちむら交流と地域活性化』家の光協会、1995年

守谷基明『地域活性化のデザイン』ぎょうせい、1991年