

第Ⅵ部

ネクストステージの
自治体総合計画の課題

東京大学大学院 法学政治学研究科 教授 **金井 利之**

はじめに

これまで、ネクストステージの総合計画を展望するような、様々な都市自治体における試みについて、検討を進めてきた。こうした現実に見られるネクストステージへの芽は、未だ確固とした総合計画のイメージ像を結ぶには至っていない。しかし、これらの動きは、現実社会の変動への、現場での対処の試みである。それは、人口と経済の縮小という縮減社会という趨勢を見込み、旧来型の総合計画では対処できないなかで、対策を試行錯誤しているのであろう。そこで、終章では、大きな趨勢を想定しながら、ネクストステージの総合計画の課題と方向性を、試論的に展望してみよう。

1. 縮減社会と空間の伸縮

(1) 国土空間

縮減社会とは、人口・経済が縮小していく社会である。しかし、空間が人口・経済の縮小に併せて、並行的に縮小していく「縮退」が起きるかどうかは、明らかではない。少なくとも、国土空間は、社会の成長・縮減とは全く無関係に、国際政治・安全保障または帝国主義・侵略などの要因によって左右される。

日本の国土の一部が某国に「割譲」されれば、その限りで実質的な空間が減少し、その結果、「割譲」された空間に居住していた人口や、その空間で行われていた経済が、「引揚」をさせられるのであれば、人口・経済は縮小しないで、空間だけが縮小することはある。例えば、第2次世界大戦の敗戦によって、旧植民地や満洲国・外地からの引揚・復員がされたので、その面では人口過剰に見えた時期もあっただろう。

また、ポツダム宣言＝日米安全保障体制により、米国に対する全

土基地提供の義務が日本政府に課されたがゆえに、米軍に基地を提供することになり、実質的には日本の空間は縮小させられてきたことはある。沖縄基地問題や横田基地などはその典型であるし、尖閣諸島や硫黄島も実質的には日本にとっての空間ではない。成長社会での空間減少は、非常に大きな制約要因であった。それゆえ、基地返還は、しばしば自治体にとっては、新たな人口収容と経済拡大のチャンスを提供するものであり、大いなる期待が集められた。例えば、立川市の経済活性化では、砂川闘争以来の基地拡大の阻止、さらには、軍用地を返還させた跡地開発が、重要な意義があったのである。

このように、空間「割譲」は成長社会では、資源の制約となる。しかし、縮減社会において、人口・経済の縮小に併せて、空間の縮退も起こるのであれば、むしろ、好都合という面もあろう。過剰な空間は制約ではなく、重荷なのである。

(2) 人間動物空間

当面の安全保障環境が所与であるならば、縮減社会においても空間は縮小しないようにみえる。しかし、マクロ的に現実に起きているのは、人間活動が展開される空間が縮小し、その前線は後退することである。逆に、人間活動が及ばず、動物が活動する空間が徐々に拡大することである。あるいは、かつて人間に「侵略」された空間を、先住者である野生動物が奪還して、「独立」を成し遂げていることかもしれない。

現実の前線は綺麗に撤退できているわけでもなければ、綺麗に動物が占拠してくれているわけでもない。実際には、人間がなお生活・生産している空間に、動物がときどき現れて、人間とせめぎ合いが発生することがある。例えば、市街地にイノシシやクマが出没することや、農地の獣害などである。勿論、鳥類や昆虫・ネズミなどに

関しては、元々、空間が混在していたとも言えるし、カラス、伝染病を媒介する蚊、さらには細菌・ウィルスなど、それなりの実害があることもあったので、大型野生動物に関してのみ、ことさらに採り上げる問題ではないのかもしれない。しかし、徐々に人間活動の前線を後退させ、空間を縮退させるとともに、縮退した空間に関しては、動物の活動を抑制する「防衛」が必要になってくることもあろう。

(3) 市町村空間

自治体の空間・区域は、経済・人口の動向と無関係に、固定されている。上記のように、基地などの返還・強制使用などがあれば、実質的空間の伸縮が有り得る。また、動物との関係では、事実上の人間活動の前線は前進・後退することはある。しかし、これらは事実上の実質的な空間であって、法制上の形式的な空間は変化しない。人口・経済の減少と並行しては、空間が縮退しないのが、自治体の基本である。

近現代日本においては、個体としての基礎的自治体の空間は拡大する一方である。明治、昭和、平成と3回の大合併期が存在したので、個々の市区町村の区域・面積は拡大する一方である。但し、明治・昭和の大合併は、人口・経済の成長局面における区域の拡大である。中心都市が経済・人口の拡大とともに、活動する区域・空間が手狭になったので、郊外の周辺・衛星市町村を吸収合併するというのが、成長局面の区域の拡大の典型であろう。例えば、旧東京市が周辺5郡を合併して、現在の特別区の存する区域まで拡張した「大東京市」となったことがある。また、このような中心都市の拡張だけでなく、経済・交通の一体的な結合が、市町村の区域拡大である合併を促したこともある。

とはいえ、実態としての合併は、空間・区域が手狭になったこ

とよりは、自治体が一定規模の人口を備えることが求められたがゆえに、人口を掻き集める目的で行われたことが多い。例えば、昭和の大合併では、新制中学校を効率的に維持できる規模として、人口8000人くらいが求められたわけである。同様に、平成の大合併も、小泉＝竹中構造改革のもとで、地方財政保障への期待が揺らいだ「地財ショック」のなかで、人口数を掻き集めることが目指された。平成の大合併では人口減少局面の市町村が、地方圏を中心に個体数的には多数であり、失われつつある人口規模を少しでも挽回しようという程度であったといえる。

重要なことは、合併は区域が手狭になったという空間的な要因ではなく、人口・財政規模という団体経営的な要因によって導かれていたこと、および、その結果として空間の拡大が為されたということである。そして、このことは、序章で述べたように、自治体の総合計画は、空間的な要素を欠いた、人口フレームを基礎とする団体の多年度財政計画であるという特質と、対応しているのである。成長社会でも縮減社会でも、空間に関する視点は乏しいのが、日本の自治体の特質である。

(4) 都道府県空間

広域的自治体である都道府県に関しては、明治期に47団体体制になってから、一貫して安定している。市町村が累次の合併を経て、市町村の面積は拡大する一方であるのに対して、都道府県は全く合併をせず、都道府県の面積は基本的には同一であるという、大きな対照を示している。

例えば、戦間期の東京の経済活動の拡大と人口集中が、旧東京市の区域を手狭なものとしたのが、大東京市の誕生要因であった。もし、その論理が重要であるならば、戦後復興から高度成長に掛けての東京の「過密」と「一極集中」に対しては、東京都の区域を郊外

に拡大することが不可欠であっただろう。これが、「グレーター東京構想」であり、「首都圏」という概念である。実際、首都圏整備委員会が設置され、東京都の区域を越えた国の行政区域が存在した。しかし、そうはいつでも、実際には、東京都の近郊である神奈川県・埼玉県・千葉県を東京都が吸収することはなく、既存の都県体制は維持された。

これは、経済活動や交通の一体性や、収容人口の拡大に伴う空間の必要性によって、都道府県の区域が決まっているのではないことを、意味している。つまり、都道府県という団体が、人口・財政規模を持っていれば合併する必要があるということである。むしろ、東京一極集中、過密、スプロール化によって、郊外県の人口・財政規模が拡大すれば、益々、郊外県という団体としては、合併の理由がなくなるわけである。経済が一体化した圏域になっても、それによって人口が拡大すれば、圏域が一体化したにもかかわらず、既存の都道府県の区域は維持されるわけである。

市町村の合併を促したのは、主に人口・財政規模の維持であり、地方圏・過疎圏が基本である。都道府県の合併があるとすれば、同様に、地方圏・過疎圏の県が団体として、人口・財政面で経営できなくなるときであろう。A県・T県・S県・K県などが、団体として維持できなくなるときに、府県合併または道州制という、区域の名目的な拡大が起きるかもしれない。しかし、それは、空間上の要因から生じるものではないだろう。

2. 縮減社会の自治体空間

(1) 不良資源としての空間

人口・経済の縮減社会においては、自治体という団体にとって、人口・経済は稀少資源となる。それゆえ、自治体という団体が経営

をするためには、自治資源(人口・経済)＝エサを求めて、ナワバリ(区域)を拡大するしかない。つまり、従前の狭いナワバリ(区域)では、団体に必要なエサ(人口・経済)が集まらないのである。しかし、本来、自治体にとって区域は、単にエサを取奪するためだけのナワバリではない。むしろ、適正に管理しなければ、自然災害や経済活動などにも悪影響を及ぼしかねない環境である。自治体は、人口・経済という資源を涵養・再生産する任務だけではなく、空間という環境を保全する任務を持っている。この場合には、区域は広ければ広いほど負担が大きくなる。

市町村は、団体としてエサを求めて彷徨い、ナワバリを拡大してきた。しかし、広げたナワバリから大したエサは得られないにもかかわらず、区域を適正に管理しなければならないという行政需要を大きく負い込む。こうして、シャッター商店街、耕作放棄地、不法投棄現場、放置林、空き家・空き室・空き地、限界集落、廃墟・廃村・離村などが起きてきた。空間は広ければ広いほど、面倒なのである。それも、中心部を残して周辺から徐々に整然と「縮退」、さらには、拠点にまとまって凝集してさらに充実するような「縮充」などは起きず、単なる逆スプロールとしての「スポンジ化」が起きる。元々、成長社会の日本での空間利用はスプロール(蚕蝕的拡大)であり、必要以上にナワバリを広く採ってきたのであるが、その現象が縮減社会でも同じように起きる。つまり、従来は活用されてきた市街的あるいは農村的な空間も、蚕蝕的に放棄されていくのである。「縮」も「退」もしなければ「充」もせず、単に「恢」(ひろ)いまままで「疎」というだけである。

(2) 点と線の自治体～地網型自治制度～

空間を適正に管理するという発想が乏しく、空間とは自治体という団体経営のための資源を獲得するためのナワバリに過ぎないとき

には、ナワバリを拡大して、資源調達における団体の自立性を維持することが重要になる。勿論、資本主義市場経済における地域間不均等経済状況からは、ナワバリをいくら広げても、自立性を維持できる経済資源を獲得できないことは避けがたい。しかし、一定の人口規模さえあれば、財政調整制度によって財源を保障する限り、ナワバリから人口を掻き集めれば、団体の自立性は維持できる。しかし、それは、空間という要因では、恢（ひろ）く疎（うと）い自治体になりかねない。

国の基本的なスタンスは、自治制度＝住民制度とは、国が地上にいる民衆個々人に投げ掛けた「地網」(地引き網)であり、「地網恢々、疎にして漏らさず」が期待される。つまり、自治体とは単体で存在しているのではなく、各個別自治体が点として相互に結合し、自治体と各個人が紐付けられるという、自治制度＝住民制度というネットワーク(地網)を構成するのである。

各個別自治体が資源調達の側面で自立できないと、自治体という結節点が消失してしまって、地網＝編み目は破れてしまう。従って、編み目の結び目である個別自治体が、団体として破綻しないように、ナワバリの拡大は必要である。同時に、ナワバリの拡大は、点(個別自治体)と点(個別自治体)の間が恢くなって、編み目が疎くなることを意味する。そのため、民衆が粗くなった編み目から漏れるかもしれない。しかし、自治体ネットワークは、国が民衆を漏らさないための編み目(地網)であって、疎になったからといって、漏れが生じることはない、あるいは、漏れが生じてはならない、と観念的には考えられている。

2000年代になって、国が執拗に、住民基本台帳ネットワークから個人番号(マイナンバー)制度を整備するのは、疎になった自治体間のネットワークの再構築の試みである。恢く疎くなった自治体の住民把握を、電子データの結合によって、補強するものである。

もつとも、完全に民衆諸個人が国が独自に整備する「天網」と直接に紐付くようになれば、自治体ネットワーク(地網)の存在理由もなくなるであろう。地網(ネットワーク)にとって必要なのは、個々の民衆を情報として国が追跡・把握することだからである。

(3) 人口・経済の低密度空間～送達型自治制度～

自治体は、縮減社会であればあるほど、従来は有していた資源を維持するため、団体経営の自立性の観点から、資源調達のためのノウハウ(区域)を拡大する誘因を持つ。こうして、団体は破綻しないだけの資源を掻き集められる限り、団体として存続し、それゆえに、国が期待する地網の結び目の役割を果たせる。

しかし、人口・経済が縮小する縮減社会とは、国土空間が不変であるならば、全国平均で見れば、人口・経済が空間との対比では低密度(過疎)になることを意味する。人口・経済の不均等移動があるので、個別自治体では、高密度(過密)になることもないとは言えない。例えば、東京都の区域は一定であるが、人口・経済の東京一極集中が進めば、東京の人口・経済の密度は高まる。しかし、大多数の道府県では人口・経済の減少が起きていれば、密度の低下は避けがたいのである。

国が期待する地網型自治制度では、密度に関係なく、住民である以上、管轄する自治体が掌握できるという前提に立っている。少なくとも、情報としての個々の住民の把握である限り、物理的な低密度は支障にはならない。データベース(台帳・名簿など)に掲載されていればよいだけである。しかし、自治体の任務は地網の編み目だけではない。

第1には、空間それ自体の適正な管理という任務がある(「空間型自治制度」)。この場合、人口・経済の密度が低いと言うことは、空間を管理するための資源が、相対的に乏しいことを意味する。

第2には、個々の住民に対する実際のサービス提供である（「送達型自治制度」）。サービスは相手方である住民に送達される必要があるため、サービス提供者（行政など）とサービス享受者（個々の住民）との距離が大事になってくる。低密度ということは、同じ数の住民であるならば、より恢い空間に住民が疎（まば）らに粗放・散在しているということである。ということは、住民の数が同じならば、行政などサービス提供者と個々の住民との距離の総和は、低密度の方が大きくなる。

低密度という二次元空間な要因は、サービスへのアクセス距離の総和として、一次元的空間の問題となり、さらに、それは、移動距離・時間距離という、様々な費用として登場する。つまり、低密度の自治体は、高コスト・非効率体質になるのである。地網型自治制度では、低密度や距離の総和の拡大は、必ずしも費用には跳ね返らない。だから、団体としての自治体の自立性のために、恢疎になっても問題ないのである。しかし、実際のサービス提供を担う送達型自治制度では、低密度による恢疎な空間は、極めて深刻な問題なのである。

3. ネクストステージの総合計画

(1) 総合計画の可能性と限界

従来の総合計画は、人口フレームを前提にした多年度財政計画であり、団体としての自立性および持続性に関わるものであった。そこには、空間・区域の要素は固有の意味ではなく、単に人口・財源という行政資源を分配するナワバリの役割のみであった。成長社会において人口・経済が拡大していれば、必ずしも低密度は問題にならなかったといえよう。もっとも、より正確に言えば、1970年代からは過疎が明確な問題となっており、人口減少・過疎地域の自治体では、低密度は大きな課題であったはずである。しかし、高度成

長の財政力がある限り、鉄道・道路・空路で交流ネットワークを形成することが期待されたのである。

縮減社会においては、大多数の自治体においては、空間・区域・面積は減少しないにも関わらず、人口・経済は減少し、低密度社会になっていく。低密度社会では、住民に対するサービス提供が、アクセス距離の観点から非効率となり、持続することが困難になることが予想されるのである。ネクストステージの総合計画は、少なくとも空間の要因を明示的に取り込む必要がある。

既に述べたように、第1に、人口・経済がほとんど展開されなくても、空間の適正管理という役割が自治体にあることが、改めて明確になることである(空間型自治制度)。もっとも、この任務は、本当に自治体が担うべきかという、大きな論点を浮上させる。要するに、自治体が為すべきは、地域社会や住民に対するサービス提供であって、地域社会や住民に関係する限りの空間(「ムラ・ノラ・ハラ」)であって、その外側の関係のない空間(「ソラ」)の管理までは背負われる筋合いはないかもしれない。日本の国土は、必ずどこかの自治体に割り付けられることで、自治体に空間管理が押し付けられている構造になっている。地網型自治制度は、個々の民衆に及び、空間型自治制度は、個々の土地区画に対して及んではいる。とはいえ、自治体は土地や空間に関する管理を主体的に行う意思も能力もない。

第2に、民衆個々人に対してサービスを現実的に送達することである(送達型自治制度)。団体としての自立性が存在し、団体としてはサービスを確保することが名目的にできたとしても、実際には、個々人が恢く疎らに粗放するため、必ずしもサービスが人々に送達されるとは限らない。このため、自治体は個々人の集住・散居状態を前提に、サービス送達距離を考慮に入れたサービス提供体制を構築する必要がある。

ネクストステージにおいては、空間の適正な管理と、サービス送達の実現の観点から、自治体の総合計画を再構築する必要性はある。勿論、団体の自立性と持続可能性のために、旧来型の多年度財政計画を持つ必要が消えるわけではない。しかし、こうした団体計画との必要性とは別に、縮減社会では、空間や距離を考慮した総合計画の必要性が生じる可能性がある。

(2) ネクストステージの総合計画の展望

① 計画の構造

ネクストステージの総合計画は、長期的に減少が続く人口・経済による、低密度化が進行する空間・時間を前提にした計画構造になる。そのためには、空間・時間のスケールを柔軟に積み上げる必要がある。その際、空間・人口・経済のフレームを前提に、大きな計画から小さい計画に分割していくことは、困難になる。そのような上から分割する総合計画は、これからの自治体が極めて低密度であるがゆえに、実態性を持たないからである。

計画は、個々の住民を起点にして、サービスへのアクセス距離をもとに、組み立てていくことになる。その意味で、直近の時間と、身近な空間スケールを前提にした計画が基礎となる。しかし、縮減社会のなかでは、直近のサービス提供体制の構築は、中長期的な持続可能性を必ずしも持たない。そこで、時間と空間を拡大させながら、柔軟に計画構造を汲み上げていく必要が出るだろう。

② 計画の実体～健康政策と立地政策～

低密度の空間のなかでのサービス提供体制を構築することは、個々人が現実的な交通手段によってサービスに到達できることが重要になる。個々人がサービスに接近するための基本は徒歩であり、徒歩圏内にサービスを構築していくことから出発する。現実には、歩行が困難なこともあるから、サービス提供側が、在宅・居宅まで

配送することも求められる。また、自動車や公共交通などの歩行以外の交通・輸送手段によって、サービスに接近することも可能である。ともあれ、基本は個人が移動できる健康を確保することこそが、サービス提供体制の構築のための前提である。ネクストステージの総合計画の基盤は、健康政策である。

また、色々な健康状態を前提にしながらも、実際のサービスの送達を可能にするには、できるだけ距離を短くすることが、考えられる。様々なサービス提供主体は、特定の施設・拠点をもとに、サービス提供主体側が出前・出張・配送する。あるいは、サービス享受側がサービス提供側の施設や拠点まで、出向いて通所する。こうしたことを規定するのは立地政策である。

その意味で、ネクストステージの総合計画は、健康政策と立地政策が二本柱となる。但し、住民の所在をコントロールし、現在地からサービス配送の容易な場所に移動させることは、現実的には困難である。ただ、事実として資源に限界があるため、サービスに享受できる空間と、享受できない空間が、分解されていく。こうして、真綿で首を絞めるような形で、立地誘導は為されていくことになるだろう。

③ 計画の手続

ネクストステージの総合計画においては、低密度化が継続的に進行する時間軸のなかで、サービス提供体制の在り方について分析する研究体制が必要である。人口・経済の縮小のなかで、刻一刻と、サービス提供体制は恢疎化していくことになる。その全ての時点において、適切にサービス提供体制を調整していかなければならない。そして、そのサービス提供体制とは、常に住民の個人から見たアクセス距離を考慮に入れて、地理・空間情報に落とし込まなければならない。様々な時点ごとに空間の切片が、動画のように連続して予測されなければならないのである。

これまでも総合計画においても、住民参加は重視されてきた。ただ、これまでの成長社会の総合計画策定での住民参加は、比較的に大規模な会議体を構成し、ワークショップのような形で、住民から様々な意見を集約し、時間を掛けて計画に盛り込んでいった。ネクストステージでも、住民参加の必要性が下がるわけではない。むしろ、個々の住民のサービスへの送達可能性を前提に組み立てる以上、さらに住民の意見を集約することが必要である。但し、現時点のサービス送達だけでなく、徐々に縮減して恢疎・粗放化する低密度空間のなかで、ある程度の中期的な展望を持って、住民参加をしなければならない。

4. おわりに

地網型自治制度において必要なのは、団体としての自治体が破綻せず、ネットワークの編み目が維持されることだけである。しかし、そうした自治体ネットワークが、本当の意味で地網として、空間や個人を漏らさないのかは、疑念が残る。勿論、国から地網に期待されているのは、実物としての空間や個人ではなく、単なる情報としての空間や個人であり、その限りでの地網への記載・登録は為されるであろう。しかし、自治体が住民生活や地域社会の具体的な確保を目的とするならば、空虚な地網または天網による把握は意味がない。実際に、人間の活動がほとんど存在しない空間を適正に維持し(空間型自治制度)、また、恢く疎らに広く薄く散居・粗放する個人に、具体的にサービスを送達することである(送達型自治制度)。そのためには、総合計画の役割は小さくはない。

もともと、空間型自治制度・送達型自治制度におけるネクストステージの総合計画は、容易ではない。結果的には、管理できない空間が放置され、サービスが送達できない個人が放置される、こと

もあるだろう。そうしたレッセフェールのな放置は、自由放任的に処理される。つまり、空間が荒廃し、また、サービスが行き届かなくなれば、結果的には、そのような区域からは人々は、経済学者が考えるように「淘汰」され「退場」（絶滅）していく。

道路や橋梁が維持できなくなれば、そこから先の集落では人々が生活することはほとんど困難である。また、小中学校がなければ子育て世代は住めないのも、その集落はいずれ消滅する。医療・介護にアクセスできなければ医療・介護サービスが必要になるときに、人々はその地を「自発」的に離れる。そのプロセスは、行政による「強制」ではなく、あくまで市場原理主義の「見えざる手」による調整であり、行政に対する負荷と不満を回避できるかもしれない。しかしながら、アダム＝スミスも言うようにそれが社会的に望ましいとは限らず、極めて弱肉強食的な、凄惨な過程になるかもしれない。