

THE INSTITUTE OF ECONOMIC RESEARCH
Working Paper Series

No. 43

地方政府の規模と行政能力
——中心市街地活性化基本計画の策定状況にみる政策形成能力の格差——

本山康之
カリフォルニア大学バークリー校大学院博士課程

岡田徹太郎
香川大学経済学部講師 /
カリフォルニア大学バークリー校客員研究員

2001年9月

PDF 版への注意書

この文書の取り扱いについては、各国の定める著作権法および各著作権条約に従ってください。この文書は、インターネット上で配布されますが、インターネット上のアドレスは、永遠に保証されるものではありません。したがって、出所の表記にあたっては、必ず、以下に示される公刊された版の所在についても明記してください。本論文は、

The Institute of Economic Research, Working Paper Series, No.43, Kagawa University, 2001.

として公刊されています。なお、日本国内の公刊物は、すべて、国立国会図書館において閲覧することができます。この文書は、(誤植なども含め)公刊された版と同一の内容で公開されます。ただし、(1)この注意書に関わる部分、(2)改行位置やページ番号、(3)文字の大きさや種類、の3点についてはこの限りではありません。

© MOTOYAMA Yasuyuki, OKADA Tetsutaro 2001

KAGAWA UNIVERSITY

Takamatsu, Kagawa 760
JAPAN

No. 43

地方政府の規模と行政能力

中心市街地活性化基本計画の策定
状況にみる政策形成能力の格差

本山康之

カリフォルニア大学バークリー校大学院博士課程

岡田徹太郎

香川大学経済学部講師 /
カリフォルニア大学バークリー校客員研究員

2001年9月

はじめに

地方政府（市町村などの基礎的地方自治体¹）の行政能力には格差があるか。あるとすれば、それはどのような格差か。一見、しごく単純に思われる問いであるにもかかわらず、多数が一致する見解を導き出すことは困難ではないだろうか。本稿は、地方政府の人口規模によって、行政能力の格差が生じていることを定量的分析によって実証し、そこから得られる結果から政策的含意を引き出そうとするものである。

地方政府の行政能力については、直観的なレベルから、これまでも、さまざまに議論されてきた。それらは、多くの場合、地方分権論議と密接に絡み合ったものであり、地方分権を進めるにあたって、地方政府に十分な行政能力が備わっているかどうか、という政治的な懸念から語られるものであった。地方政府一般に行政能力が不足している、と主張される場合もあるし、大多数の地方政府に問題は無くとも、数千人レベルの小規模自治体が、中央政府からの権限委譲に耐えうるだけの行政能力を持ち合わせていない、といったような疑問が呈される場合もある。しかしながら、これらは政治的な議題から語られるのみにとどまり、本格的かつ学術的な研究は、ほとんど行なわれてこなかったといつてよい。

地方政府の行政能力にかかわる研究が本格的に行なわれなかった理由は、おおむね次の二つの側面から語ることができるであろう。第一に、特に日本においては、政治的な要因が作用したことである。地方政府の行政能力にかかわる論議を進めることは、地方分権の推進という国の普遍的な目標に対して、それを停滞させるか、むしろ後退させるものとしてか作用しなかった。地方分権を進める場合には、当然にも、中央政府から権限の委譲を受ける地方自治体の存在を前提とせざるを得ないが、現在の地方自治体は、規模や財政構造などがさまざまであり、受け皿となることが困難である、という主張がなされたのである。いわゆる「受け皿論」と呼ばれるものであるが、これらは、分権の受け皿づくりの困難さを強調するだけにとどまり、むしろ、地方分権反対派の論理を利するものにしかならなかった。したがって、地方分権推進派が、政治的な判断として、この問題を棚上げにしてしまったのである。

第二の要因は、学術的な研究に用いられるべき、基礎的な資料や統計の入手が困難なことである。地方政府の一般的な行政能力を、どのように計測できるのか、その手法が確立していない。地方政府の行政能力を計測することは、たとえば、アメリカの学界では盛んに試み

¹ 本稿では、いわゆる基礎的地方自治体を「地方政府」と呼ぶ。この呼称は、必ずしも、日本でなじみ深いものとはいえないが、日米比較を含む本稿にとって、日米に共通する基礎的地方自治体の呼称としては、「地方政府（local government）」が、もっとも適切だと思われるからである。「地方政府」は、日米に共通する事項に用いられるが、日本の基礎的地方自治体だけを指す場合には、「市町村」の呼び名も使い、アメリカだけに限定する場合は、「アメリカの地方政府」と記述する。以下では「地方自治体」「地方公共団体」という呼称も用いるが、「地方自治体」と「地方公共団体」は同義であり、都道府県・市町村の両方を含むことに注意されたい。（本稿では、原則として「地方自治体」の名称を用い、「地方公共団体」は、引用文がこの用語を用いている場合のみ使われる。）なお、中央政府と地方政府の中間に位置する政府（自治体）は、日本の場合は「都道府県」、アメリカの場合は「州政府」の名称を用いる。

られているにもかかわらず、多くの条件を設定して限定的な計量を試みるか、あるいは、限られたケースを基にした事例研究にとどまっている。このような現状を鑑みて、一般的な行政能力を計測することは困難であり、そもそも、多様な地方政府に、一般的な行政能力の定義を当てはめること自体が無意味である、というような主張もなされている²。

本稿は、これらの二つの困難を排して、「地方政府の行政能力の格差」を実証することを試みる。第一の政治的要因は、ある意味で、容易に排除することが可能である。本稿は、地方分権の賛否にかかわる議論を排する。ただ単に、地方政府の人口規模による行政能力の格差が存在することを示すのみである。詳細は後述することになるが、本稿から得られる結論によって、地方分権に反対する論理が導き出されることはないし、地方分権の推進を支持するものともならない。

第二の、分析の対象となる資料・統計の入手困難にかんする問題は、次のように解決される。一般的な基準による、一般的な行政能力を計測することには多くの困難が伴う。しかし、行政能力を計測するのに適していると思われる、特定の政策を対象とすることによって、この問題に一定の回答を与えることが可能となる。本稿は、日本において地方分権が進められる過程の1998年に施行された中心市街地活性化法と、それへの地方政府の対応に焦点を絞る。都市再開発という分野においては、他の政策分野に比較して、早くから、地方政府による「地域の実情に基づいた計画立案」の必要性が指摘されてきた。街づくりにかかわる問題は、人口規模や地勢的な相違によって異なった形で発現するため、取り得る対策も都市ごとに異なってくると考えられている。このような考え方を反映して、中心市街地の活性化対策では、全般的な地方分権の推進が図られる以前（2000年4月の地方分権一括法の施行前）から、地方分権的な枠組みを持った制度が導入されている。また、中心市街地活性化法は、各市町村の特定部局だけを対象とするものではなく、商工部局・建設部局・企画部局などの、数多くの部局による横断的な対策が求められていることから、地方政府による総合的な政策形成能力が試される。したがって、この政策は、地方政府の行政能力を計測するに適した条件をそなえているといえよう。もちろん、この分析の有効性の範囲およびその限界は、後に検討に付される。

1. 地方政府の行政能力にかかわる諸研究

1.1. 日本における地方分権推進と「受け皿論」の棚上げ

地方政府の行政能力にかんする問題について、日本においては、意図的に敬遠されてきた。本格的な地方分権推進論議は、1990年代に入ってから始まったが、地方分権を進める場合には、当然にも、中央政府から権限の委譲を受ける、何らかの主体（都道府県または市町村などの地方自治体）の存在を前提とせざるを得ない。この権限の委譲を受ける「主体」が、

² 第1.2節を参照。

なんであるべきか、当然の政治的議題とならざるを得なかった。日本の地方自治制度は、都道府県 - 市町村の二層制の自治制度と呼ばれるが、地方分権論議の初期においては、これを根本的に変革すべきであるという主張が数多くなされた。後に非自民党政権の首班となる細川護熙は、1991年、著書『鄙の論理』において、「廃県置藩」というレトリックを掲げて、二層制の地方自治制度の根本的な改革を掲げ、強力な地域主義にもとづく相互の競争によって、政治行政構造の分権改革を達成しようと考えたし、自由民主党を割って新生党を結成した小沢一郎も、同じく1991年の著書『日本改造計画』において、300程度の一層制の地方制度を提唱した。また、島根県知事であった恒松治は、1993年の著書『連邦制のすすめ』で、府県制を廃止して州を設置し、日本を、その連合体である連邦国家へ組み換えることを主張した。これ以外にも、産業界が、長年の主張である道州制への着地を訴えるなど、さまざまな主張がなされてきた³。

しかしながら、こうした主張は、地方分権に反対する勢力の格好の材料となった。より具体的には、「大規模な分権を実施に移しても、分散的な都道府県・市町村体制では機能不全に陥るのは自明であり、政治・行政・財政の分権体制に相応しい地方政府が、つくられねばならない」という「受け皿論」が主張されたことである⁴。「受け皿論」は、起源から述べれば、地方分権推進派による地方分権を円滑に進めるための立論であったはずであるが、次第に、受け皿が用意されなければ地方分権はなしえない、つまり、受け皿が無い現在、地方分権を進めるわけにはいかない、という地方分権反対派の論理として用いられるようになったのである。

また、そもそも、地方の自発的な意思を伴わない、中央で作られる広域合併論や道州制・連邦制への組み換え論は、それ自身で、地方自治・地方分権の思想とも矛盾をきたす。

第24次地方制度調査会は、1994年「地方分権の推進に関する答申」において、「当面、現在の二層制を前提として、地方分権を推進する方策について検討すべき」とし、また、地方分権推進委員会が、97年の第2次勧告で、市町村合併の推進を提言したこともあって、その後は、現在の二層制の地方自治制度を基本とした、ゆるやかな市町村合併論へ収束していくことになる⁵。こうして、地方政府の行政能力にかんする検討は積極的には行われず、むしろ、政治的な理由から棚上げされることとなったのである。

³ 新藤宗幸『地方分権』岩波書店、1998年、13～28ページ。恒松治・富野暉一郎・宮本憲一『討論 地方分権』東方出版、1994年、16～38ページ。

⁴ 新藤宗幸、前掲書、20ページ。『図説 地方財政』平成10年度版、1998年、東洋経済新報社、38ページ。『図説 地方財政』には、「受け皿論」とは、「地方分権を行うにあたっては、住民に一番身近な基礎的地方公共団体である市町村への権限委譲を行うべきであると考えられるが、市町村の規模は権限委譲を受けるにはまだまだで、地方分権を行うにはまず市町村の体制整備が必要である」とする考え方である、と解説されている。もちろん、いわゆる「受け皿論」の中には、市町村だけではなく、都道府県の改革を含むものと考えられるが、その主張の主旨は、この文章に端的に示されているといえよう。

⁵ 『図説 地方財政』平成10年度版、38ページ。鍛冶智也「自治と分権」、川上和久・丸山直起・平野浩編著『21世紀を読み解く政治学』日本経済評論社、2000年、82～83ページ。

1.2. アメリカにおける地方政府の行政能力問題

アメリカにおいても、1969年ニクソン政権の成立で、新連邦主義（New Federalism）が唱えられ、地方分権（decentralization）が進められる過程で、地方政府の行政能力が問題となった。しかしながら、その内実と、その後の推移については、日本とかなり異なった様相を呈している。

アメリカでは、まず、連邦政府に比較して、州・地方政府の一般的な行政能力が不足していることが懸念された。1972年に一般歳入分与（general revenue sharing）と呼ばれる、使途の限定されない補助金制度が新たに導入され、また、多くの特定補助金が一括補助金（block grant）に統合されるなかで、州・地方政府の裁量が大幅に高まった。しかしながら、州・地方政府が、与えられた裁量を有効に発揮できるかどうか疑問がもたれたのである。

連邦政府の行政管理予算局（OMB）の主導で1974年8月に設立された、行政力支援研究委員会⁶は、1975年の報告書で、州・地方政府の行政能力を次の3つに分類した。第一に、政策形成能力（Policy Management）であり、行政管轄区域におけるニーズの掘り起こし、取りうる政策の分析および選択、財源・人材の適正な配分を司る能力を内容とする。第二に、資源管理能力（Resource Management）であり、行政を遂行するために必要な予算・財源調達、資金提供、人材管理にかかわる能力を内容とする。第三に、政策遂行能力（Program Management）であり、定められた政策を、各部局を通じて実行する能力を内容とするものである。

行政力支援研究委員会は、このうち第三の政策遂行能力については、比較の問題として、すでに州・地方政府ともに、それなりの進歩を果たしているが、第一と第二の、政策形成能力および資源管理能力については、その基本的な手段と方策を確立できていない状態にあるという⁷。

日本と異なるのは、地方分権を進めるにあたって、州・地方政府の行政能力の欠如が所与のものとして考えられたことである。これには、歴史的な理由が存在している。アメリカでは、1960年代のジョンソン政権の「偉大なる社会」計画の下で、特定補助金の数が大幅に増やされ、それに伴い、州・地方政府の業務量が飛躍的に増大していた。特定補助金プログラムは、連邦政府が資金の使途を細かく指定するものであり、州・地方政府の裁量の余地は少なかったにもかかわらず、すでに州・地方政府の行政能力の限界が顕在化していた。こうした現状から、資金援助のみならず、補助金プログラムを効果的・効率的に組み合わせるための技術的援助（Technical Assistance）の必要性が唱えられていた。このような現状では、一般歳入分与や一括補助金により、州・地方政府の裁量が拡大された場合、将来に重大な懸念が生じるであろうことが、行政支援研究委員会の設立以前から、報道機関や議

⁶ SCOPMA: Study Committee on Policy Management Assistance

⁷ Executive Summary of Volume II of the Study Committee on Policy Management Assistance reports, "Strengthening Public Management in the Intergovernmental System," in *Public Administration Review* (以下、PAR), special issue, Dec. 1975, pp.700-705.

会によって示唆されていたのだという⁸。

このように、アメリカでは、地方政府の行政能力の欠如が、地方分権過程の当初（1970年代初頭）から、所与のものとされていたために、学界での課題も、いかに行政能力開発（capacity building）を行なうか、その手法が焦点となった。当時の処方箋は、第一に、地方政府の行政能力を向上させるための、連邦政府による技術援助や、連邦 - 州 - 地方間の連携強化⁹、第二に、市民のニーズを的確に掘り起こし、また、政策の効果を監視するための市民参加の拡大¹⁰、といったことが提案されたのである。

なお、この1975年の行政力支援研究委員会報告では、地方政府の規模による格差については、ほとんど議論されていない。この研究委員会のメンバーである Burgess が、全国市連合（NLC: National League of Cities）に対する意識調査の結果から、人口の多い都市ほど問題意識のレベルが高い、という点を指摘している程度である¹¹。

1975年の報告書は、早くから、地方政府の行政能力不足に言及し、種々の問題発掘に努めたという意味では、高い評価が与えられよう。しかしながら、現実に地方分権が進められるまで、どこに、どのタイプの問題があらわれるのか、その予測は困難であったといつてよい。実際には、1970年半ば以降、経験的に、大都市（metropolitan）ではなく、非大都市圏（non-metropolitan）・小都市（small communities）・農村部（rural communities）で行政能力が欠如しているという認識がもたれ、これ以降、研究の軸も、州・地方政府に対する一般的な能力開発から、比較的小規模な地方政府の能力開発にシフトしていくことになる¹²。

⁸ Ann C. Macaluso, "Introduction – Background and History of the Study Committee on Policy Management Assistance," in *PAR*, Dec. 1975, pp.696-698.

⁹ Philip M. Burgess, "Capacity Building and the Elements of Public Management," in *PAR*, Dec. 1975, pp.705-716.

¹⁰ Elena C. Van Meter, "Citizen Participation in the Policy Management Process," in *PAR*, Dec. 1975, pp.804-812.

¹¹ Burgess, *op. cit.*, p.712.

¹² たとえば、Michael McGuire, Barry Rubin, Robert Agranoff and Craig Richards, "Building Development Capacity in Nonmetropolitan Communities," in *PAR*, Vol.54, No.5, Sep./Oct. 1994, pp.426-433. Ronald J. Hustedde, "Developing Leadership to Address Rural Problems," Norman Walzer ed., *Rural Community Economic Development*, Praeger, New York, 1991, pp.111-123. Beth Walter Honadle and Arnold M. Howitt, *Perspectives on Management Capacity Building*, State University of New York Press, 1986. Beth Walter Honadle, "A Capacity Building Framework: A Search for Concept and Purpose," in *PAR*, Vol.41, No.5, Sep./Oct. 1981, pp.575-580. Anthony Brown, "Technical Assistance to Rural Communities: Stopgap or Capacity Building?," in *PAR*, Vol.40, No.1, Jan./Feb. 1980, pp.18-23. などを参照されたい。

もっとも、財源の問題については、予算規模の小ささから、小さな都市ほど不利と考える立場がある一方、以下のような点も指摘されているので注意が必要である。1970年代後半に、ニューヨーク市を初めとする大都市が財政危機に陥ったことをきっかけとして、特に、都市の財政力（financial capacity）の問題が注目を浴びた。富裕層の郊外居住が進み、郊外の比較的小さな都市が財政的に豊かになる一方、大都市には、多くの貧困層が取り残され、福祉支出などの財政需要が増大したにもかかわらず、市民の担税力が欠如しており、新たな財源を開発する力にも欠けていると指摘されたのである。これは、所得階層の地理的分布という問題から派生するものであったから、中小の都市よりも、大都市に顕著に現れる構造的な問題と考えられた。

もっとも、1970年代末～80年代には、地方政府の財政危機は、全般的な財源不足をきっかけとして、地方政府の規模にかかわらず拡大することになる。アメリカの地方政府の財源は、主に、税収と補助金で構成されるが、それらの増収の道が絶たれたことである。第一に、1978年のカリフォルニア州の提案13号（Proposition 13）の可決にはじまる、いわゆる「納税者の反乱（Taxpayer Revolt）」が全米に広がり、地方税率に上限が課せられ、増税が困難となったうえに、1981年の景気後退によって税収が減ったこと。第二に、連邦政府の補助金は、1978年をピークに削減されはじめ、1980年代レーガン政権期には大幅にカットされたことである。

ところで、この行政力支援研究委員会の報告書が用いた基準に、異論を唱える論者もいる。一般的な行政能力を計測することは困難であり、かつまた、地方政府は、多様性を持つものであるとあって、一律の基準によってこれを計測し、一律の対策を講じようとするには意味がないとする立場である。

Gargan は、行政能力支援研究委員会が、行政能力を、「管理能力 (management)」を基準として定義したことに、正面から疑問を投げかけている。第一に、行政能力の測定方法そのものに問題がある。管理能力を基準にして行政能力を計測するということは、あらかじめ定められた特定の指標、たとえば、「確たる会計基準を採用しているか」「予算作成人員をそろえているか」といった指標に対して、地方政府に対応力が「有るか」「無いか」を測ることを意味する。しかし、このような計測方法は、同語反復 (tautological reasoning) を導いて、何の意味も与えない可能性がある。また、これは、現実に必要なとされている能力を測るというよりも、地方政府の、潜在的な能力を計測しているだけである。第二に、地方の政策選択の問題である。(連邦政府の) 法や規制に定められた基準に合った技能を身に付けた地方政府は、結果的に「能力がある」とされるが、定められた対処法と異なる手法を対応策としてとったコミュニティは、結果的に、不必要な対応を迫られるうえ、おそらく、「能力のない」地方政府とされる。Gargan は、連邦政府・地方政府・市民の三者の間には、そもそも、問題意識・意思決定過程・政策目標、そして、何よりも地方政府の行政能力を評価する基準が違っている、と指摘する。そのうえで、「能力のある」地方政府とは、地方政府自身が求めていることを、地方政府がなしえているか、という基準で図られねばならないと指摘する¹³。

Gargan の指摘は、真摯に受け止めなければならないと考えられる。行政能力開発を手がける者 (capacity builder) は、たとえば、政府間の連携を深めるべきである、市民参加を進めるべきである、などの特定の目標に基づいて行政能力開発を行なう。一方で、行政能力があるかどうかの評価も、同様に、政府間の連携をとっているか、市民参加が行なわれているか、といった特定の指標に基づいて行なわれることになるので、こうしたアプローチでは、Gargan が指摘する同語反復トートロジーのわなに陥る可能性が高い。実際に、特定の指標を基準として行政能力を測ろうとした数多くの業績のなかには、その有効性を疑わざるを得ないものも存在する¹⁴。

このように、地方政府の財源は、都市の規模によらず、全般的に貧弱な基盤の上に成り立っていると考えられるか、あるいは、大都市の方が深刻になりやすい構造的な問題を抱えているという説が主張される場合がある。Advisory Commission on Intergovernmental Relations (ACIR), *The States and Distressed Communities: 1983 update*, A-101, Washington DC, 1985, pp.1-28; and Arthur O'Sullivan, *Urban Economics*, fourth edition, McGraw Hill, 2000, pp.470-474.

¹³ John J. Gargan, "Consideration of Local Government Capacity," in *PAR*, Vol.41, No.6, Nov./Dec. 1981 pp.649-658. 他に、Timothy D. Mead, "Identifying Management Capacity Among Local Government," in *Urban Affairs Papers*, Vol.3, No.1, Winter 1981, pp.1-12. Mead は、管理能力基準 (management term) による能力評価を特に否定はしていないが、地方政府が多様であるがゆえに、一律の制度的な行政能力開発は、行政能力問題の解決に役立たないと指摘する。

¹⁴ たとえば、インディアナ大学のチーム、McGuire, Rubin, Agranoff and Richards は、非都市部における都市開発能力にかんして、次のような研究を行なった。それは、行政能力開発の一つの手法である「戦略的開発計画 (strategic development planning)」を採用した小都市 12 市と、それを採用していない、他の条件 (人

しかしながら、これは、「管理能力」を基準にしたがゆえに起きる問題というよりも、行政能力を「一般化」して計測しようとしたことに問題があると考えられる。本稿では、これを回避するために、一般的な行政能力を計測するのではなく、行政能力を計測するのに適していると思われる特定の政策を選び、分析の対象としている。

また、地方政府の多様性の問題は、次のように解釈される。たしかに、アメリカの地方政府は、日本に比較して多様性に富んでいる。たとえば、一切の都市機能を持たない、住宅地だけで構成されるような市が数多く存在する。このような地方政府においては、商業地や業務地に対する政策を必要としない。したがって、行政能力のなかには、必ずしも身に付けておく必要はないものも存在する。しかしながら、日本の市町村は比較的均質であり、ある程度、一般的な基準を適応することが可能であると考えられる。法制度上の建前からいえば、少なくとも市と町は、都市機能を有することが条件とされている。つまり、その大小はともかくとして、一つの経済圏としてのまとまりを持つことが前提とされているのである。歴史的に都市機能が失われた市や町、あるいは、都市機能の存在を前提とされていない村、または、居住地として機能が失われた一部の東京特別区などが現実には存在する。しかし、それらの地方政府に対する本研究の有効性については、実際の分析のなかで改めて検討に付される。

1.3. 本研究の意義

本稿は、アメリカにおける、地方政府の行政能力にかんする研究を参照しつつ、日本の地方政府の行政能力について、人口規模に応じて格差が生じていることを実証しようとするものである。より具体的には、日本において地方分権が進められる過程の1998年に施行された中心市街地活性化法に対して、地方政府がどのように対応したかを定量的に分析することを通じて、中心市街地の衰退という問題が、大都市よりも、人口規模の小さい都市で顕在化しているにもかかわらず、中心市街地の活性化対策は、逆に、人口規模の多い都市ほど進んでいることを示す。

中心市街地活性化法は、全般的な地方分権の推進が図られる以前（2000年4月の地方分権一括法の施行前）から、地方分権的な枠組みを持った制度として運用されている。そもそも、都市再開発という分野においては、他の政策分野に比較して、早くから、地方政府による「地域の実情に基づいた計画立案」の必要性が指摘されてきた。街づくりにかかわる問題は、人口規模や地勢的な相違によって異なった形で発現するため、取り得る最善の対策も都市ごとに異なってくると考えられているのである。

口規模や大都市からの距離など)が同じ12市の計24市をサンプルとして比較し、「戦略的開発計画」が行政能力の向上に貢献したかどうかを調べるというものである。McGuireらは、市民参加の有無・政府間連携の有無など、13指標の有無をスコアリングして回帰分析を行なった結果、「戦略的開発計画」が、小都市の行政能力の向上に、有意に貢献したと結論づけている。しかしながら、McGuireらが、行政能力を測るために用いた指標は、そもそも、「戦略的開発計画」の目標になっていた可能性がある。(なお、この論文には、「戦略的開発計画」の内容についての解説はない。)McGuire, Rubin, Agranoff and Richards, *op. cit.*

このような考え方を反映して、中心市街地活性化法による中央政府（国）の関与は、非権力的なものに限定されている。より具体的には、中央政府は、補助や特例措置を与えることを通じて、地方政府に対して中心市街地活性化基本計画策定へのインセンティブを与えるが、実際の基本計画の策定に際しては、事前的なアセスメントや指導は行なわず、事後的な助言のみを行なうことができる、とされているのである。

また、中心市街地活性化法は、各市町村の特定部局だけを対象とするものではない。基本計画の策定にあたっては、商工部局・建設部局・企画部局などの、数多くの部局による横断的な関与が必要とされることから、地方政府による総合的な政策形成能力が試される。

本研究は、中心市街地活性化法とそれへの地方政府の対応を分析することによって、これまで、直観的あるいは経験的にしか記述されてこなかった、地方政府の規模による行政能力の格差について、統計的な裏づけを与えることを課題とする。なお、第 1.2 節でふれた行政能力支援研究委員会の 3 分類にしたがえば、ここでいう行政能力とは、主として「政策形成能力」を指す。都市再開発にかかわる基本計画を策定するという地方政府の活動は、同委員会の定義にみられるように、「ニーズの掘り起こし、取りうる政策の分析および選択、財源・人材の適正な配置を司る能力」に該当すると考えられるからである。なお、「資源管理能力」については、後に第 3 節で述べるように、政策形成能力と深くかかわりあう部分についてだけ限定的に評価される¹⁵。なお、第三の「政策遂行能力」については、検討の対象としない。日本においては、これまでも公共サービスの供給そのものは、地方政府が主として担っており、「定められた政策を、各部局を通じて実行する能力」は、ほぼ備わっていると考えられるからである¹⁶。

また、地方政府の規模を扱った研究には、地方政府の最適規模にかんするものがある。しかしながら、これらは、規模の経済と経済効率性の観点から、地方公共サービスの最適供給について焦点を当てたもので、本研究とは課題が異なる。

以下の第 2 節では、本稿が対象とする中心市街地活性化法の枠組みについて解説しよう。

¹⁵ 特に財源については、地方交付税交付金による財政調整制度が健在である以上、限定的にしか評価し得ないと考えられる。ただし、地方分権改革の今後の進み方次第では、将来的に大きな問題となる可能性もある。

¹⁶ 地方分権を進める過程で問題となったのは、地方政府が、公共サービスの供給を行なっているかどうかではなく、地方政府が、公共サービス供給にかんする決定権を持っているかどうかであった。日本の現状については、「欧米に比較して多くの公共サービスが地方政府によって供給されているが、決定権は中央政府に集中している」という見解が多くみられる。神野直彦「地方分権改革の現段階と次の目標」、山口定・神野直彦編『2025年 日本の構想』、岩波書店、2000年、174～199ページ。和田八束「21世紀の福祉と財政」、坂本忠次・和田八束・伊藤弘文・神野直彦編『分権時代の福祉財政』、敬文堂、1999年、1～17ページ。なお、神野は、このような体制を「集権的分散システム」と呼び、和田は、「分権的集中型」と呼んでいる。いずれにしろ、日本では、地方政府が公共サービスの多くを供給してきたことに疑いはない。

2. 中心市街地活性化法の背景と取り組み

都市再開発（市街地再開発）とは、一般的に、環境の悪化した既成市街地に対し、何からの計画的な手だてを講じ、その環境改善を図ることをいう。日本におけるこれまでの都市再開発事業は、経済成長に伴う、都市への人口・産業の「過度の集中」による歪みを是正するものとして行なわれてきた。ところが1980年代後半から90年代にかけて、住宅地・商業地の郊外化が顕著となり、都市の中心部では、人口や商業の郊外流出を通して、むしろ「空洞化」や「衰退」が生じるという、逆パターンの新しい都市問題が浮上するようになった。この中心市街地の衰退という新しい問題の発生を受けて、1998年、いわゆる中心市街地活性化法が制定され、同法の下、新たなタイプの都市再開発事業が行なわれるようになっていく。中心市街地活性化対策は、様々な意味で、これまでの都市再開発事業とは異なった側面を持つ。

2.1. 中心市街地の現状と中心市街地活性化対策の背景

旧来の都市再開発事業（市街地再開発事業）は、都市への人口・産業の急激な集中がもたらす歪みを解決することを目的に、1969年に制定された都市再開発法によって実施されてきた事業である。都市化の進展に伴ない、都市の既成市街地においては、業務・商業機能の過度の集中、住宅と工場・流通施設などの無秩序な混在が生じるために、都市再開発によって、業務・商業機能の多核化、工場・流通施設の再配置、住宅地域の適正な配置などを図る必要があるのである。また、都市の既成市街地は、木造低層建築物が密集していたり、街路・公園・広場などの施設が不足しているところも多い。このような地域では、建築物を高層化し、十分なオープンスペースを確保することが、良好な住環境を形成する上でも、防災上の見地からも必要となるのである¹⁷。

このような、1969年の都市再開発法の立法主旨は、高度経済成長期における都市への人口・産業の過度の集中による歪みに対する対策を行なうところにあったが、近年は、これとは逆に、旧来からの中心市街地において、居住人口の減少や、商店街の空き店舗の増加による「衰退」という新しい問題が指摘されるようになってきた。

中心市街地の衰退という問題は、簡潔に述べれば、モータリゼーションの進展による郊外化という現象に集約できる。まず、自動車の利用を前提とした、郊外大規模住宅団地の造成や、大規模小売店の郊外展開によって、消費生活そのものが郊外で行なわれるようになる。また、郊外での生活が拡大することによって、一部の公共・公益施設さえも郊外に設置または移転されるなど、都市機能そのものが徐々に中心市街地から離散し、空洞化していくのである。

中心市街地の衰退という問題とその活性化対策の必要性が、国のレベルで政治的な課題と

して初めて正式に取り上げられたのは、1997年5月16日に閣議決定された「経済構造の変革と創造のための行動計画」である。続いて、同年8月21日産業構造審議会流通部会・中小企業政策審議会流通小委員会の合同会議によって「中心市街地における商業の振興について（中間とりまとめ）」が提出された。

この報告では、これまでと根本的に異なった枠組みをもって、中心市街地活性化対策を進めるべきであることが勧告された。曰く：

「中心市街地の活性化は、当該市町村の規模や地域の実情に応じて、関係者自身の意欲とアイデアによって、進められるべきものである。（中略）したがって、国の支援に当たっては、人口等一律の基準によるのではなく、地域の特性を踏まえた、熟度の高い優れたプランを有する地域が対象とされるべきであり、バラマキ的な支援を避け、真に効果的な支援が可能となるような仕組みが構築されることが必要である。」

これを受けて、1997年12月24日には、「経済構造の変革と創造のための行動計画（第1回フォローアップ）」が閣議決定され、中心市街地活性化対策を推進する法案を、次の通常国会に提出することが決められた。

2.2. 中心市街地活性化法の成立とその枠組み

前述した経緯を経て、「中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律」（通称、中心市街地活性化法）が提案され、1998年6月、第142回通常国会（第2次橋本政権下）で成立した。

この法律の基本的な理念についてふれていこう。まず、この法の目的は、第一条に次のように記載されている。

「この法律は、都市の中心の市街地が地域の経済及び社会の発展に果たす役割の重要性にかんがみ、都市機能の増進及び経済活力の向上を図ることが必要であると認められる中心市街地について、地域における創意工夫を生かしつつ、市街地の整備改善及び商業等の活性化を一体的に推進するための措置を講ずることにより、地域の振興及び秩序ある整備を図り、もって国民生活の向上及び国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする。」（傍点は筆者による）

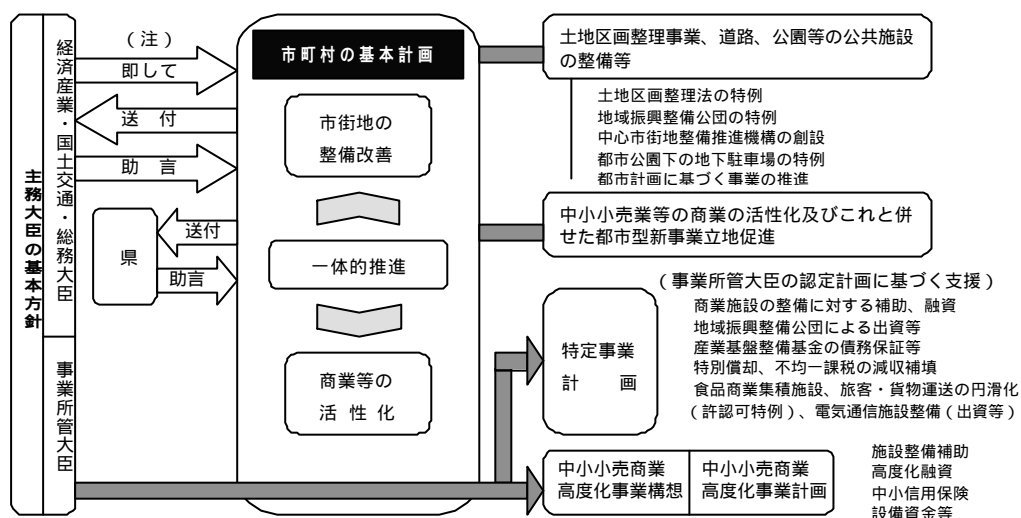
というものである。また、第二条では「中心市街地」の定義が与えられている。引用するには冗長となるので、ここでは「古くから存在する商店街や都市の中心部を含んだ周辺地域」と解釈して差し支えない。また、第三条では、国及び地方公共団体が地域住民や民間事業者と相互に連携を図るよう努めなければならない、と定められている。

さて、図2-1は、中心市街地活性化法の枠組みを図示したものである。この図に沿って、実際に中心市街地活性化事業をすすめる際の法的な枠組みについてふれていく。第五条によって、主務大臣は、中心市街地活性化の一体的推進に関する基本的な方針（以下、基本方針）を定めなければならない、としている。そして、第六条で、市町村は、基本方針に基づき、

¹⁷ 日本都市学会編著『都市計画マニュアル8 市街地再開発編』、ぎょうせい、1985年。

中心市街地活性化の一体的推進に関する基本的な計画（以下、基本計画）を定めることができる、とされているのである。「定めることができる」という第六条の意図は、市町村は、基本計画を定めても良いし、定めなくても良い、つまり市町村に課せられた義務ではないことを示している。ただし、この基本計画を定めなければ、同法に基づく特例や補助を受けることができない、という事であり、先にも述べたように、「熟度の高い優れたプランを有する地域が対象とされるべきであり、バラマキ的な支援を避け」なければならないとする審議会報告がここに反映されているのである。

図 2-1 中心市街地活性化法の枠組み



(注) 市町村の基本計画は主務大臣の基本方針に即して策定

(出所) 産業基盤整備基金「中心市街地活性化のすすめ」2001年版、2001年、22ページ。

さらに、第六条第六項では、基本計画を公表するとともに、主務大臣及び都道府県に基本計画の写しを送付しなければならない、と定められ、同第七項では、主務大臣及び都道府県は、市町村に対し、必要な助言をすることができる、と定められている。

この条項に定められる「助言」の意味を深く掘り下げてみたい。この条項には、基本計画の作成は、市町村自身が行なうべきものであり、「承認」など、国や都道府県の裁量を伴う判断を介在させるべきではない、という意図が反映されている。また「助言」の範囲も事業に関する技術的な助言であり、いずれも、国・都道府県の「非権力的な関与」であることを明示したものである。旧来の都市開発に関する法的枠組みは、その中央集権的なメカニズムが指摘されがちであったが、新法は、これまでと異なった地方分権的な枠組みを有するといえるのである¹⁸。

¹⁸ 通商産業省産業政策局中心市街地活性化室編『中心市街地活性化法の解説』、通商産業調査会、1998年、137～138ページ。

2.3. 中心市街地の衰退と人口規模の関係

中心市街地活性化法は、市町村に、その基本計画の作成を義務づけてはいない。そもそも、中心市街地の衰退は、必ずしも全ての市町村で発生しているとは限らない。最初から中心市街地など存在しない小さな市町村もあるし、たとえ、中心市街地が存在し、中心市街地の衰退が発生しているとしても、その程度が軽微ならば、市町村による包括的な支援計画が必要とされない場合も考えられる。したがって、基本計画の作成は、国によって義務付けられる性質のものではないといえることができる。

しかしながら、われわれは、ここで、ひとつの命題を立てなければならない。中心市街地活性化基本計画は、対策の必要性に応じて適正に策定されるであろうか。いいかえれば、この法が市町村に与える補助や特例措置の利益は、それを必要とする地域や住民に、適正に配分されているのであろうか。法による「義務規定が無い」ことと、「便益が必要性に応じて適正に配分される」こととは、全くの別問題である。したがって、第一に、利益の分配システムがどのような基準の下で運用され、第二に、それが実際にどのように機能しているか、改めて検討に付す必要がある。

第一の利益の分配システムについて、本稿が対象とする中心市街地活性化対策についてみれば、基本計画を作成するか否かの決定権を、事実上、誰が保有しているかが鍵となる。たとえば、市町村に対する義務規定がなくとも、もし、国が事前的なアセスメントを実施して、市町村に基本計画の策定にかんする指導を行なうのであれば、事実上の決定権は、国が掌握しているということになる。しかしながら、第2.2節でみたように、中心市街地活性化法第六条第七項は、市町村に対する国の関与を、基本計画策定後の事後的な「助言」に限定している。したがって、中心市街地活性化基本計画を策定するか否かの決定権は、基本的に市町村に留保されていると考えてよい。

残された課題は、第二の、このシステムが適正に機能しているかどうか、という点である。この問題をみるためには、まず、中心市街地の衰退が、どの地域で生じているかを明らかにし、その上で、必要性に応じた活性化対策が、市町村のイニシアティブのもとで、適正に取られているかを検討しなければならないだろう。市町村のイニシアティブによる中心市街地活性化対策が、どのような結果をもたらしたのかについては、次の第3節で検討する。

3. 基本計画の策定状況と分析

人口規模と基本計画の策定状況の関連性で、想定できる選択肢は以下の3つである。第一に、中心市街地活性化法の主旨にあるように、計画の策定が市町村の意欲とアイデアのみに依存するのであれば、人口規模という特性とは相関のない策定状況が見られるはずである。第二に、当該市町村の必要性に応じて対策が取られているのであれば、中心市街地の問題意識の高い市において、基本計画はより策定されているはずである。第三に、人口規模に応じ

て政策形成能力が増大するのであれば、人口の多い市町村ほど計画はより策定されているはずである。本節では、これら 3 つの可能性と比較して、実際の策定状況がどのように帰結しているかを分析する。

3.1. 策定状況

定量的な分析を行う前に、本節ではまず基本計画の策定状況を概観する。データは、基本計画に関しては中心市街地活性化推進室より公開されているインターネット上¹⁹、また人口統計に関しては 2000 年国勢調査を基にしている²⁰。

提出件数の推移

中心市街地活性化基本計画は、2001 年 5 月末の時点において、大小を問わず全国で 406 の自治体が策定・提出をしている²¹。これは全国 3,253 の自治体の内、12%が策定を終了した換算となる。1998 年 6 月に同法が成立してからほぼ 3 年経ったわけであるが、その間の推移を表 3 - 1 に示す。

表 3 - 1

暦年	総提出件数	月平均提出件数
1998	21	4.2
1999	169	14.1
2000	163	13.6
2001 (5 月まで)	56	11.2

(出所) 中心市街地活性化推進室ホームページ

同法が成立した 1998 年では、基本計画を提出した市町村は月平均 4.2 件であったが、1999 年と 2000 年には、それぞれ 14.1 件と 13.6 件にまで上昇している。また今年に入ってから、11.2 件である。一見するに 1999 年の時点で基本計画の提出はピークを迎え、最近の提出数は、若干ながら下がってきているように見える。

提出月との関係

ところが、図 3 - 2 のように月ごとのばらつきを見てみると、時期とともに波のあることが分かる。各年とも 4 - 7 月の間で提出が盛んに行われ、それ以降の月では 3 月まで少ない。これは、日本の行政が 4 月開始の年度に則っており、毎年度末を目標にされている計画への作業が、最終的な策定と提出までには翌年度の 7 月ぐらいにまでもつれ込んでいるためと伺われる。

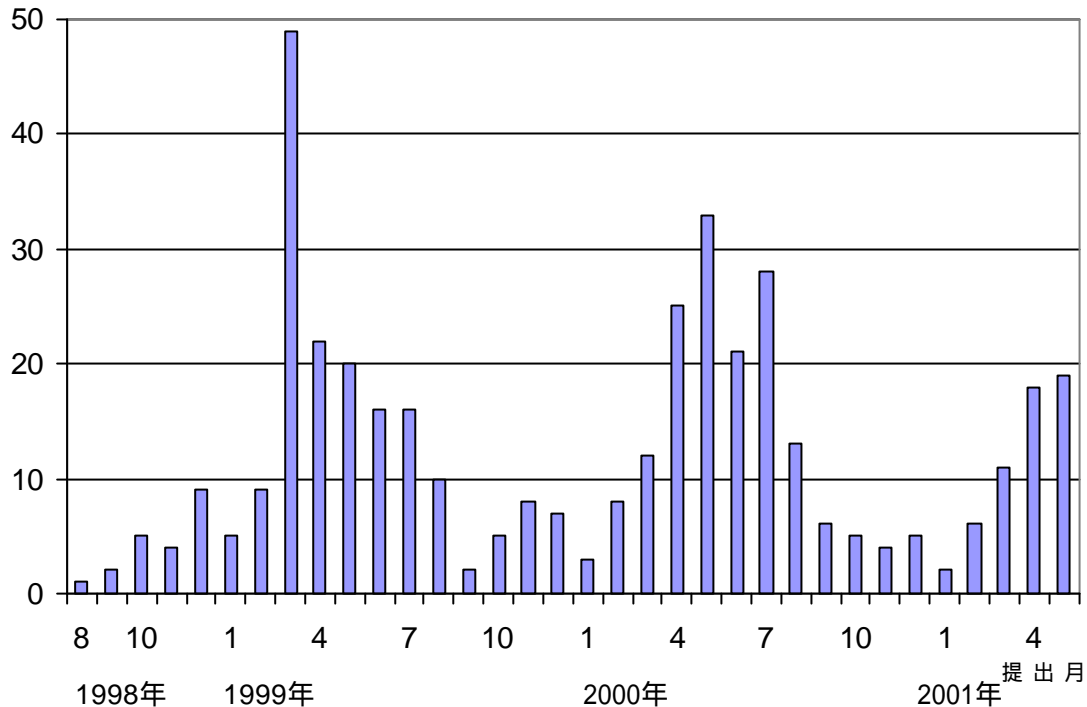
¹⁹ <http://www.ias.biglobe.ne.jp/madoguchi-go/frame/f-plans.htm>

²⁰ <http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2000/youkei/5.htm> を参照。

²¹ 中心市街地活性化推進室のホームページによると厳密には 423 件であるが、これは一つの市が区域別に提出したものも含まれている(例:長野市や北九州市)。406 件とは、そのような重複部分を 1 市町村としてカウントした数値である。

提出件数

図3-1： 提出状況と月の関係



したがって、1999年と2000年と比較しながら2001年の状況を推測するに、提出は若干ではなく大幅に下回るものとの推測される。つまり、中心市街地活性化推進法の制定より3年が経過した時点で、市町村による基本計画の策定は落ち着きつつある状況にあるとみられる。具体的には、表3-2に見られるように提出ピーク時4~7月の月平均提出件数が2001年では9.3件であり、1999年と2000年の18件以上の件数とは大きく違ったかたちで表れている。

表3-2

4-7月	総提出件数	月平均提出件数
1999	74	18.5
2000	107	26.8
2001	37	9.3

後の本分析の限界でも触れるが、これらの提出のパターンと提出状況において認識しておかなければならないことは、2001年に入ってから基本計画の策定・提出に顕著な落ち着きが見られるものの、一方でまだ完全に完了したわけではなく、本節での分析結果と解釈が最終判断とは必ずしもならないという2点である。

3.2. 中心市街地への問題意識の格差と人口規模

もし中心市街地活性化法の主旨にあるように、その対策が市町村の意欲とアイデアのみ

に依存するのであれば、少なくとも中心市街地の衰退状況が酷似しているという条件の基では、人口規模という特性とは相関のない策定状況となることが予想される。ここでは、中心市街地の衰退状況に、人口規模による差があるのか、以下で確認しておきたい。

図3-2は、総理府が1997年に行った中心市街地の問題意識に関する世論調査の結果である。自分の住んでいる町の中心部が、昔に比べて活気があるかどうかの旨を尋ねた。選択肢は、基本的に衰退が激しい順に「全く活気が無い」「あまり活気が無い」「どちらかといえれば活気がある」「活気がある」と「どちらともいえない」「わからない」の六者択一である。結果は、都市の人口規模ごとに、東京都区部（23区）と政令指定都市（12市）で構成される「大都市」（35自治体）、人口10万人以上の市で構成される「中都市」（約210自治体）、人口10万人未満の「小都市」（約450自治体）そして「町村」（町1,990と村570の計2,560自治体）に分類されている。

この結果を見れば明らかなように、大都市と中都市に比較して、小都市と町村の中心市街地の衰退が、より深刻であることがみてとれる。特に人口10万人未満の小都市では、「全く活気が無い」（16.8%）、「あまり活気が無い」（40.1%）と衰退への認識が約60%近くと高い²²。総じて、人口規模の小さい自治体ほど、中心市街地の衰退が深刻になっているという現状を推測できる²³。

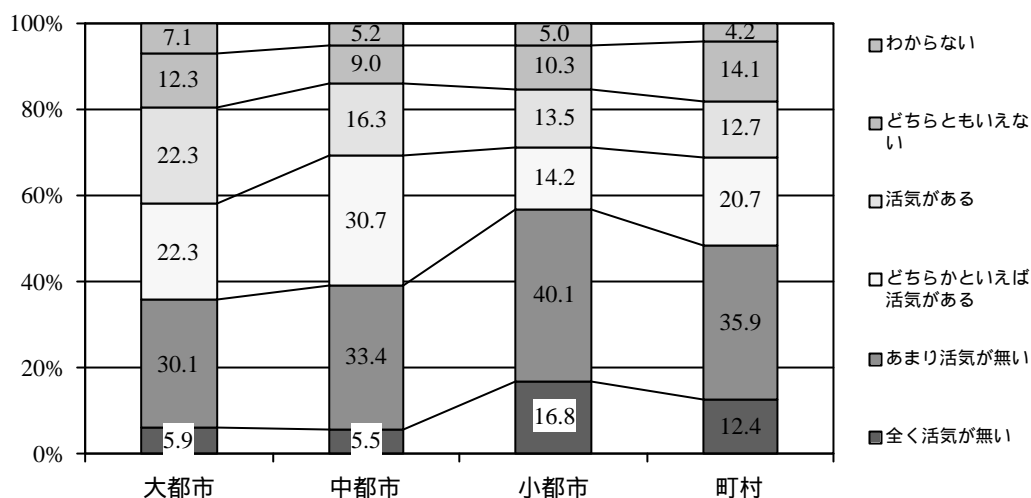
つまり、中心市街地の衰退状況という要因が組み込まれると、人口10万人以下の市において、問題が最も顕著に認識されていた。そして、当該市町村の必要性に応じて中心市街地への対策が取られているのであれば、人口規模の小さい市町村ほど基本計画の策定率は高いはずである。つまり、人口10万人以下の市において基本計画が最も策定されていることが予想される。

²² より細かく世論調査の結果をみれば、「町村」部で「全く活気が無い」「あまり活気が無い」の比率が「小都市」より低下し、「どちらともいえない」「わからない」の比率が高くなっている背景には、中心市街地を持たない町や村の結果が含まれていることが原因していると考えられる。

また、「大都市」も「中都市」と比較して、「どちらともいえない」「わからない」の比率が高い。これは、東京都区部の生活実態を勘案すれば分かるように、現実の生活領域が自治体の境界を越えて営まれており、世論調査の対象となった居住者にとっての「中心部」の位置がはっきりしていないことが原因と考えられる。

²³ 中心市街地の実態を、世論調査の結果のみによって語ろうと試みることは、統計の性質上、また論理上も危険この上ない。しかし、本稿の主旨では、少なくとも「人口規模が大きくなるほど、中心市街地の衰退は顕著となる」ということが否定されたことを確認したい。

図3-2 自分の住んでいるまちの中心部の活気にかんする世論調査結果



(注) 大都市とは、東京都区部、政令指定都市。中都市とは人口10万人以上の市。小都市とは、人口10万人未満の市。
 (原資料) 総理府「小売店舗等に関する世論調査」1997年6月。
 (出所) 中小企業庁『中小企業白書』1998年版、第2-2-2図。

3.3. 策定状況と人口規模の関連性

基本計画の策定状況を分析するにあたって、まず全国 3,253 の市町村を人口規模順にランク付けした。350 万人以上から成る横浜市を筆頭に、2000 年時点では人口ゼロの東京都三宅村までの順となる。ランク毎の 100 市町村を 1 グループとみなし、その中で幾つの市町村が基本計画を策定しているかをグラフ化したものが図 3 - 3 となる。つまり、水平軸が人口規模順の市町村ランクであり、垂直軸が人口ランク 100 番毎の市町村が基本計画を策定している確率 (%) を表している。

第一に見られるのは、基本計画策定の確率は人口ランクが増えるごとに下降するという点である。つまり、人口が少なくなれば計画が策定されている可能性は低い。ランク 100 番以内の市では、策定率が 64% となっているが、グラフの下降線をたどるとランク 901~1,000 番の市町村では 8% にまで下がっている。ちなみに、ランク 100 番目は人口 24.8 万人の東京都豊島区であり、1,000 番目は福島県石川町 (1.9 万人) である²⁴。

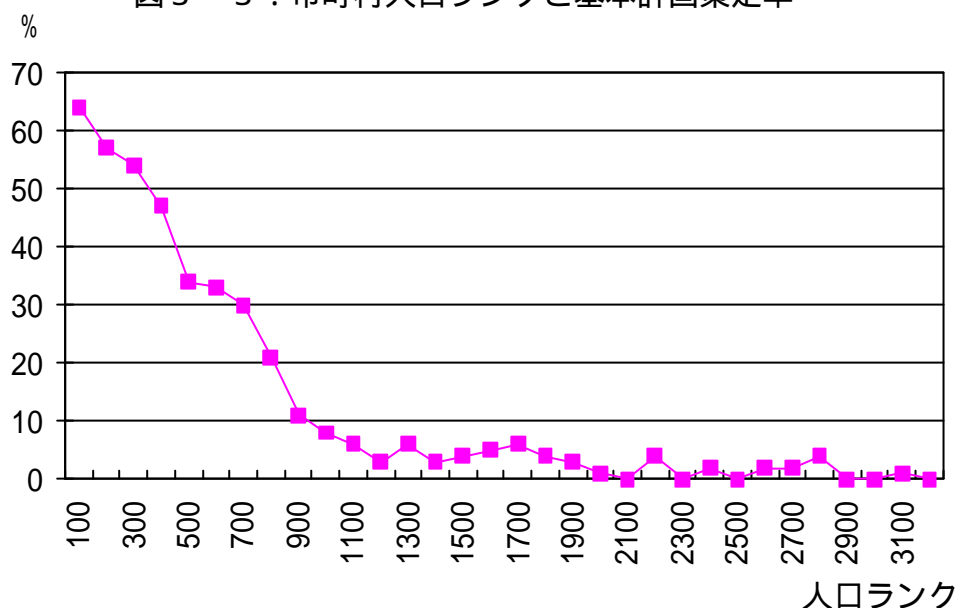
二つ目に見受けられるのは、大まかに分けて以下記述する 2 つのパターンが存在するという点である： ランク 1,000 番台まで続く比較的急な下降線、それ以降ランク 3,200 番台まで続く非常に緩やかな下降線²⁵。これは、第一の 1,000 番台まで急降下するパターンでは、人口規模 (この場合より正確には人口に順ずる市町村ランク) と策定する可能性が密接に相

²⁴ 人口 100 ランク毎の市町村名とその人口規模は付属資料を参照。

²⁵ この 2 つのパターンを分ける正確な点については、議論が残るものと思われる。つまり、900 番台なのか、1,100 番台でパターンが変化するのは、グラフからのみで指摘するには限界が生じる。回帰分析などによって明確にする手段も取り得るが、本分析ではこのような詳細には主眼をおかず、あえて 2 つの違ったパターンが存在するという点の指摘に留める。

関しているものの、第二の 1,000 番台以降にかかるパターンでは策定確率が 6 % 以下と非常に低いままで一定に保たれ、また人口規模との相関が見られないと判断される。実質上、1,000 番以降の人口 2 万人を下回る市町村では、中心市街地の存在しない場合が多く、したがって中心市街地の衰退化という問題も生じない。よってこの策定確率の低さは、基本計画を策定する必要性がないためと解釈される。

図 3 - 3 : 市町村人口ランクと基本計画策定率



他方、このグラフから読み取れるメッセージとしてより重要なのは、人口 2 万人以上の市町村における人口規模と密接した策定率の変動にある。先に図 3 - 1 を基に検討したとおり、中心市街地の衰退状況に応じて基本計画が策定されるのであれば、人口 10 万人以下の小都市において基本計画がより策定されていることが推測されたが、実際の策定状況は全く逆の傾向となっている。人口 10 万人規模の都市とは、ランク 249 番目の三重県伊勢市であるが、この 201 から 300 番台までの策定確率は 54% 程度、そしてそれより人口規模が小さくなるに従い 1,000 番までの福島県石川町では 8 % にまで下がっている。つまり、中心市街地で問題のある地域において計画が策定されるという推定は否定され、人口規模の大きい市町村ほど基本計画を策定している顕著な傾向があることが分かる。

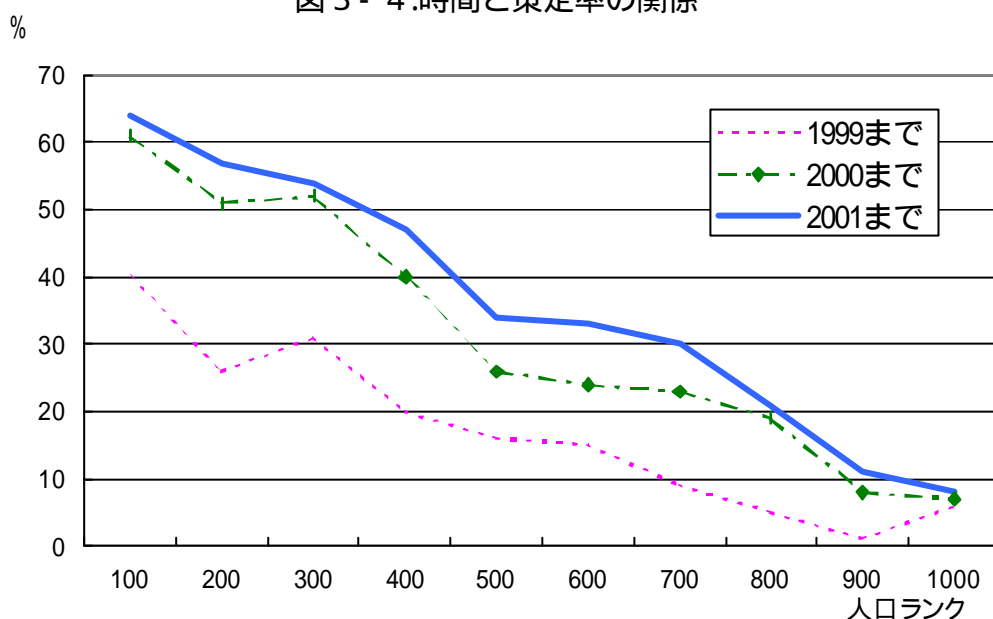
再度確認したいのは、これら 1,000 番までの市町村とは、東京 23 特別区、660 の市、そして上位約 300 の町である。つまり、特別区を除いては、基本的に法制度上からも都市機能を有するとみられる地方政府の間で、これだけの策定差が見受けられる。

3.4. 時間と計画策定の関連性

これまでも述べてきたように、中心市街地活性化推進法の制定よりほぼ 3 年が経過した。この間に、人口規模に相関するかたちで基本計画が策定されてきたという傾向に変動はあつ

たのであろうか。もし時と共に、小規模の市町村での策定活動が大きな市町村のそれを上回ってくるようであれば、今後数年を経れば人口規模に比例して計画が策定されるという傾向を相殺することも有り得る。つまり、先に計画を策定したのは大都市だが、時間が経つにつれて中小都市の策定活動が盛り返してくれば、このような人口規模による傾向は今後変わってくるかもしれない。もっとも、先に見たように提出状況が落ち着き始めている今日では、その相殺を待つ前に計画の策定が飽和してしまう可能性の方が高いと思われる。いずれにせよ、時間の経過を伴った策定状況に着目する。

図3-4:時間と策定率の関係



(注) 2001年は5月末の時点まで。

図3-4は、各暦年末までにどれだけの基本計画が策定されていたかを人口ランク毎に1,000番まで示している。ランク1,000番ぐらいまでの急降下線が、それぞれ存在していることには変わりない。むしろ、1999年の時点では、始めの急降下線の傾きが緩やかであった。言い換えれば、2~3年という時間の中では、人口の多い市町村が基本計画をより策定するという格差の拡大が生じている。よって、時間をかければ小規模の市町村が策定状況を盛り返してくるという可能性は非常に低いと言える。

3.5. 政策形成能力差の理由

それでは、上記に見られたような人口規模に比例した計画の策定状況は、どのようにして起きるのだろうか。前節で述べた3つの行政能力のうち、基本計画の策定が最も適切にあてはまるとされる政策形成能力について、米国では以前から議論されていることにはふれた。その政策形成能力を測定することへ様々な試みが行われているが、一般に認知されているこ

ととして、一元の測定基準が存在しないため非常に難しいものであるということがある²⁶。本分析では、基本計画の策定のみに着眼して、行政能力の範囲を限定することによって議論を展開してきたが、計画が策定されていないこと自体が一概に「政策形成能力の欠如」を表すわけではないため注意を要する。政策を形成するというプロセスに着目した言い方をすれば、計画の策定状況とは、市町村が中心市街地への取り組み方を練りながら基本計画の必要性を判断し、策定に携わった／携わらなかった結果が策定状況として測定できるものとなっている。その判断までのメカニズムを分解し、政策形成能力が欠如しているのか、もしくは備わっているのか場合分けを行うため、図3 - 5にフローチャートを用意した。本節では、まずこのプロセスと場合分けすることにより、人口規模がどのプロセスの中で、どのように政策形成能力へと影響するのかを分析する。

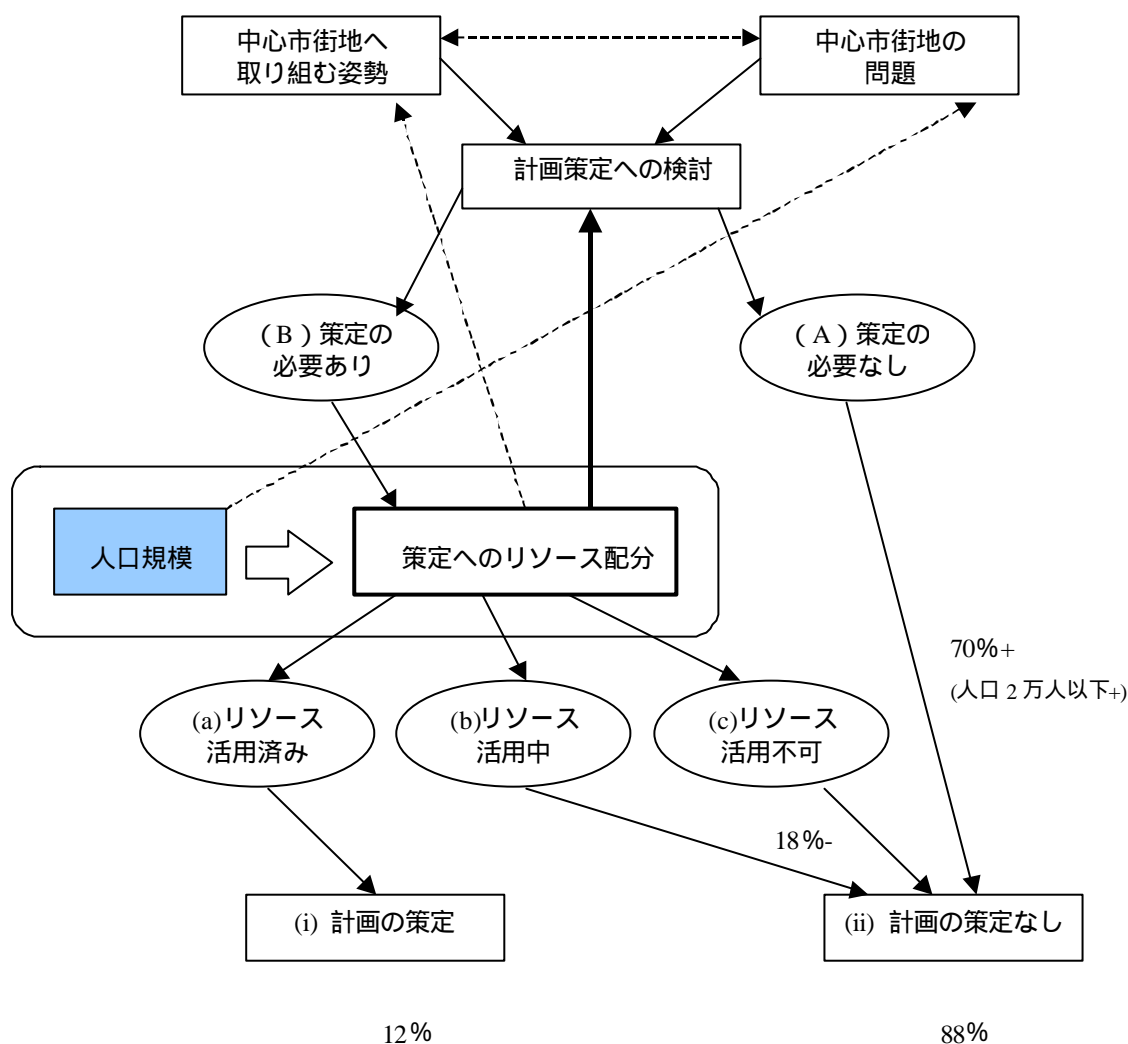
基本計画策定の過程へのメカニズム

市町村が基本計画を最終的に策定している／いない状況に到達するまでには、以下の行政過程を経ており、それぞれによって場合分けできると考えられる。まず、市町村が基本計画の必要性を検討する。これは、その市町村の中心市街地への取り組む姿勢や問題点などの中心市街地の現状を踏まえながら考慮される。基本計画とは、策定からその内容まで市町村に任せられていることから、誰かが策定に関する判断を行っていかなければならない。この検討へのきっかけは、市長や市役所、市議会など複数のプレイヤーが有り得るが、多くの場合主に市役所の商工課などの部局が中心となり、人員などのリソースを割きながら検討が行われ、最終的な策定への判断が下される。この過程は、市長や要請を受けた公式なプロセスを経て行われるものもあれば、その担当部局の日常的な業務の中で非公式なプロセスをもって行われる場合もありうる。いずれにせよ、基本計画策定への必要性が判断されなければ、計画は策定されるということとは有り得ないわけであり、この判断プロセスを経ていることに変わりはない。

当該市町村の状況から考えて「(A) 策定の必要なし」と判断されれば、計画は策定されない。また「(B) 策定の必要があり」と判断されれば、計画を具体的に立案、発展、策定する。この策定作業にもそれを担当する各部局のリソースが割かれることとなる（「策定へのリソース配分」）。十分な時間や人員が投入されて計画が策定され、(a) 既に計画が完成したところもあれば、(b) 現在策定のための作業を行いつつあるところもある。場合によっては、計画を策定する必要性がありながらも、(c) 十分にリソースを配分できず、本年度中には策定まで漕ぎ着けないところも存在するであろう。

²⁶ Gargan, *op. cit.*

図3 - 5 : 計画策定への過程と場合分け



基本計画が中央官庁の中心市街地活性化推進室に提出されているかどうかは、(B)(a)を経た「(i) 計画の策定」のみ認識され、(A) 策定の必要なしや (b) 現在策定中、(c) 策定へのリソース配分不可の場合は「(ii) 計画の策定なし」という一括りになる。また、市町村によっては、第一段階での必要性への検討のプロセス自体に時間がかかってしまい、策定有無の最終判断が3年経った時点でも先送りされている場合がある。策定状況という結果に着眼すると、これも「(ii) 計画の策定なし」と同じこととなる。

例えば、人口規模が3万人程で、中心市街地での問題意識のレベルが高い市が仮に存在したとしよう。基本計画の必要性が検討され（「計画策定への検討」）この問題に対処するため、計画策定の必要性があると認識されながらも（「(B) 策定の必要あり」）自治体内での「策定へのリソース配分」が充分行えきれずにいるところでは、「(ii) 計画の策定なし」という状態となっている。

あくまでも仮にはあるが、人口2万人規模以下の市町村ではそもそも中心市街地が存在

せず、計画の策定の必要性がなかったとすると、7割ほどを占めるランク1,000番以降の市町村は、この対象から外される。他方、1,000番までの市町村では、計画の必要性が認識され、リソースの配分が効果的に行われて、計画が策定された市町村は全体の約12%となっている。おそらく残りの18%の市町村では、計画策定の必要性が認識されている中、それへの活動を現在行っているか（「(b)活用中」）、リソースを活用できずに対処が足踏みされている状態（「(c)活用不可」）場合によっては、計画の必要性への検討が未だに決着のついていない段階（「計画策定への検討」）にあると推測できる。

このように、計画が策定されていない状況でも、計画自体の必要性がないからなのか、市町村が策定に必要なリソースを配分できないからなのかが判断できないため、一重に行政能力が欠如しているとは言い難い。しかしながら、ここで前節から分析されてきた人口規模に相関する策定率という状況にもう一度戻ってみたい。この人口規模が影響してくるところは、策定までの過程に着目すると一体どう関わってくるのであろうか。

まず、都市の規模が中心市街地の状況や問題に関連していることは、図3-1にて指摘されたため、「中心市街地の問題」の有無という点に関わってくるのが挙げられる。しかし、それ以上に重要となると思われるのが、配分できるリソースの規模への影響から「計画策定への検討」と策定作業自身への「策定へのリソース配分」の過程へと関わってくる点である。

リソースの分類と人口規模による格差

このリソース（Resource：資源）がどのように政策形成能力を左右してくるのかを検討する前に、1つ確認したい。前節で3種類の行政能力が定義され、その内の1つは資源管理能力であることに触れたが、この「資源管理能力」とは、自治体が独自にリソースを発掘・管理していく能力を指す。例えば税などが分かり易い。ある自治体が、税率を調整したり、課税の対象を検討していくことが、このリソースを管理していく能力である。他方、本稿の主旨である基本計画の策定という「政策形成能力」の中で問われているのは、限られた範囲内で、効率的にリソースを配分していく能力である。我が国では、米国のように州や市政府に大きな課税調整能力が与えられている状況とは違い、市町村が独自の裁量で税を調整できる権限は限られている。代わりに、中央政府から補填されるという仕組みを取っており、自治体の資源管理に関する裁量は小さい。よって、自治体の規模によって資源管理能力に格差が生まれるという論議は成り立ちにくく、ここでは外されるべきである。また、あくまで配分していく能力という意味において、リソースと政策形成能力の関わりを見ていきたい。

次に、ここで論じているリソースとは、一体何を指すのであろうか。行政府のリソースとは非常に多岐に渡るが、以下の5点へと集約できる²⁷。

²⁷ Wright J. Ward, "Building the Capacities of Municipal Governments," in *Public Administration Review*, December 1975, pp.750-751.

- 1 . 予算 (Finance)
- 2 . 人員 (Personnel)
- 3 . 設備 (Facilities)
- 4 . 装置、用具、備品 (Equipment, Materials, Supplies)
- 5 . 情報 (Information)

これら5つのうち、基本計画を策定する際に、自治体の人口規模そのものが大きな差を生み出すのは、どの要素であろうか。「3 . 設備」や「4 . 装置」の規模や場合によっては、その質が人口規模によって変わってくることは有り得るが、これらが基本計画策定のプロセスへ大きな格差として作用してくるとは考えにくい。他方、残りの「1 . 予算」「2 . 人員」と「5 . 情報」が最も関わってくると思われる。

基本計画を策定するための作業には、どのような市町村でもある一定以上のリソースを投入しなければならない。つまり、この策定作業には、どの自治体でもリソースが投入される最低必要量たるものがある²⁸。市町村によって大きなばらつきがあるが、平均 84.9 ページ、中間値で 80 ページ程となる基本計画 (表 3 - 3 参照) を策定するためには、一定の予算、人員、ノウハウ (情報) を要する。言い換えれば、ある人口 2 万人の市では、別の 100 万人の市より基本計画への策定作業が少ないとは思われるが、必ずしも規模に比例した 50 分の 1 の予算や労力を割けば済むというわけではない。その内容に、当該市町村の現状把握や分析、将来図の提示を計画内に盛り込むとすると、ある程度の予算枠を確保し、2 名以上の行政官が数ヶ月単位で業務に当たっていることが予想される。そして、そこまでの最低必要量のリソースを配分できない市町村では、計画を策定することが非常に困難となってしまう。

表 3 - 3 : 基本計画のページ数

ページ範囲	件数
8- 20	3
21- 40	22
41- 60	71
61- 80	110
81- 100	87
101- 150	96
151- 200	13
200+	3

(出所) 中心市街地活性化推進室に提出された基本計画を基に著者作成。

例として、この政策形成能力の格差に強く関わってくる人員という要素を詳しく検討してみよう。本件に関して「人員」とは、基本計画策定への検討・作業に携わるマンパワーを指す。担当部局の人員は、人口規模が小さい自治体では数名程度であるが、100 万人以上の都

²⁸ Elazar, Daniel J., "Cursed by Bigness or Toward a Post-Technocratic Federalism," in *Publius, the Journal of Federalism*, vol. 3, no. 2, Fall 1973, pp.283-288.

市では十数名以上にもなると思われる。もちろん大都市の担当部局で、全ての人員が基本計画の策定に携わるわけではないが、中心市街地を主に担当する者が基本計画に関わってくるか、少人数のため担当部局の業務全般に携わる者が、一部の時間を割いて計画の策定に関わってくるかでは、配分できる時間やコミットメントに大きな差が出てくると考えられる。

次に政策形成能力の差を生み出す要素として「情報」の格差が挙げられる。これは、当該市町村の中心市街地の現状把握やその分析、中心市街地活性化推進法の枠組みとそれに付随する行政措置への知識などが当てはまるが、単なる現状把握を中心とした量的な情報を獲得していることだけではない。その現状分析に基づき、将来的な中心市街地像を描き出すことや開発を行うために当該市街地の関係者や民間業者と連携していくことなど、活性化に関する総括的なノウハウも含まれる。

追加すると、この人員と情報は相互作用して蓄積されていく要素である。つまり、単純に人員を一定量増やすことにより、共有・活用される情報とノウハウがある程度増えるかという点、必ずしもそうではない。このようなノウハウは、中長期の間で蓄積されていくものである。そして、組織の中では、必要なノウハウが継続されていくための努力を常に払わなければいけない。よって中心市街地を専門的に担当する行政官の存在と情報やノウハウの蓄積は、単純な比例ではなく、指数的に増加していくであろうことが考えられる²⁹。これが人口ランク 100 番までは 64%、他方 1,000 番付近では 6% という大きな策定率の格差への理由と思われる。

要約すると、人口規模が小さく活用できるリソースが少ない市町村では、策定計画に必要な最低限のレベルまでリソースを投入できないところも出てくる。十分に調査、分析、プランの展開を図っていく人員を投入できなかったり、必要とされるノウハウ・知識が薄い場合もありうる。それゆえに人口規模の大きい市町村において、必要充分なリソースが活用され、基本計画がより策定される傾向となると考えられる。

3.6. 本分析の限界

「3.2. 策定状況」で既に述べたが、基本計画の策定は現在でも順次行われており、今後も新たに策定・提出されてくるものが出てくることは明白である。よって、残念ながら本稿での分析が、最終的な判断とは成り得ない。今後中心市街地への取り組みがさらに見直され、自治体はその取り組み方を大幅に変えるようなことがあれば、分析結果は充分変わってくる可能性も存在する。ここでの定量的な分析は、あくまで法の制定より 3 年程経った時点で、落ち着きを見せ始めた傾向が続くものということを前提としている。

また本研究の定量分析は、3,200 余の自治体を見るというマクロ的な視点から基本計画の策定に着眼してきた。例えば、自治体の公務員数や担当部局の人員状況など、1 行政府内で

²⁹ もっとも中心市街地に関連する業務を担当できる出来る者が無限に増えれば、情報の蓄積も際限なく増えるというわけではない。経済学的に言えば、1つの案件に関わってくる者が一定以上となると、今度は情報の共有に多大なコストがかかってきてしまう。しかし、中心市街地の業務を担当する行政官が、その

のマイクロ的な行動やその定量的な分析は、また別個の、そして本格的な研究を要するであろう。

4. 政策的含意

第3節では、人口規模に応じて、政策形成能力に格差があることをみてきたが、それでは、われわれは、地方政府の政策形成能力格差という問題に、どのように対処したらよいのだろうか。本節では、市町村合併の推進（地方政府の統合）、政府間関係の強化、市民参加の拡大という3つの処方箋について検討する。一つ目の市町村合併の推進は、日本で進められている政策の一つであるが、政府間関係の強化と市民参加の拡大は、主にアメリカの政策能力開発（Capacity Building）の経験から導き出されるものである。本節では、アメリカでの研究を参照しつつ、日本への政策的含意を示す。

4.1. 市町村合併による規模の拡大

政策形成能力が人口規模に比例すると考えた場合に、概念的に、もっとも容易に考えられる対策は、人口規模を大きくすることである。具体的には、市町村の合併（地方政府の統合）を進めることであり、日本では、中央政府が実施に移している唯一の対策といえるものである。

2000年12月1日に閣議決定された行政改革大綱は、与党行財政改革推進協議会や地方分権推進委員会の意見を踏まえ、「自主的な市町村合併を積極的に推進し、行財政基盤を強化する」と定めて、時限立法である「市町村の合併の特例に関する法律（以下、合併特例法）」が期限を迎える2005年3月までに「十分な成果をあげるために、市町村合併を一層強力に推進する」としている。

与党行財政改革推進協議会は、現在の3200余りの市町村を1000程度にまとめるという数値目標を掲げている。しかしながら、これは、予定通りに進まない可能性がある。市町村合併は、中央政府の利益とはなっても、必ずしも地方政府の利益になるとは限らないからである。

市町村合併は、地方政府の政策形成能力を高める可能性がある。また、マクロ経済的には、規模の経済によって、行政効率が高められると考えられる。さらには、公共サービスの「フリーライド（ただ乗り）」を抑止する効果もある。しかしながら、次の点を考慮に入れなければならない。

マクロ的な行財政の効率性が高められると、住民一人あたりに費やされる予算は減少する。もし、同時に、住民の税負担が減少するのであれば、地域住民の利益となる場合もあろう。しかしながら、現在の日本の地方行財政システムでは、税負担と財政支出の関係が切断され

ように数十名以上もいる自治体が存在するとは考えられないため、ここでは対象から外す。

ているので、税負担水準が変わらないまま、国の補助金だけが削減されることになる。また、公共サービスの統合・合理化は、住民一人ひとりに対する、行政サービスのきめ細かさの低下につながる可能性もある。つまり、住民の利益に沿って考えると、むしろ、合併を拒否した方が有利となる場合があるのである。

これに対して、中央政府が実施できるのは、法による優遇措置によって、合併へのインセンティブを高めることだけで、権力をもって合併を強制することは出来ない。合併特例法は、財政にかんする特例措置³⁰、市町村議員定数・任期にかんする特例措置などを定めているが、それは、合併に伴って生じる、補助金の削減や議員数の減少という市町村の不利益を埋め合わせているに過ぎない。

また、既に一つのまとまりを持っている経済圏を、規模拡大だけを目的として、2つ3つとつなぎ合わせることはあまり意味がない。各地域ごとの選好が異なるような場合には、経済的にも効率的でないからである³¹。広域化した地方政府が、行政ニーズが異なる地域に、一律の行政サービスを供給すると、かえって無駄を生じさせる可能性がある³²。

さらに、地方政府の最適規模の問題は、経済効率性のみの問題にとどまらない。政治的コミュニケーションの問題になると、小規模地方政府の方が有利である。宮本憲一は、人口規模別の直接請求の成否にかんする統計を一例として取り上げ、直接請求が成功しているのは人口3万人以下の比較的小さな都市がほとんどで、30万人以上になると直接請求が成立した例が無いことを指摘し、民主主義的な住民自治の見地からみると地方自治体の規模拡大は必ずしも望ましくないことを示唆する³³。また、アメリカにおいても、数多くの同様の研究がある。Alvin Sokolow は、市民との近接性、対応力、柔軟性において、小さな地方政府の方が有利であると議論し³⁴、Daniel Elazar は、25万人以上の都市では、政治的コミュニケーションに弊害が出ると指摘する³⁵。

そもそも、数値目標を含むような、中央政府が進める市町村合併は、それ自身で、地方自治・地方分権の論理とも矛盾をきたす。市町村合併は、地域の実情に基づいて、地方の自発的な判断によってなされるべき性質のものであるといえる。

³⁰ 合併に伴う経費を担保するための特別交付税措置や、合併前の普通交付税を合併後にも一定期間保証する措置など。

³¹ Wallace E. Oates, *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1972, pp.11-13.

³² 行政サービスの種類によって最適規模は異なる。様々な研究があるが、一般に、資本集約的な公共サービス、公共交通、上下水道、公害対策などは、規模の大きい地方政府の方が効率的である。これに対して、労働集約的な公共サービス、警察、消防、教育などは、ある一定の規模を必要としつつも、大きくなりすぎると、かえって弊害の方が目立つようになるため、比較的小さな地方政府の方がよいとされる。Timothy D. Mead, "Issues in Defining Local Management Capacity," Honadle and Howitt eds, *op. cit.*, pp.28-31. Vincent Ostrom, Robert Bish and Elinor Ostrom, *Local Government in the United States*, ICS Press, 1988, pp.139-186. Daniel J. Elazar, "Cursed by Bigness or Toward a Post-Technocratic Federalism," in *Publius, the Journal of Federalism*, Vol.3, No.2, 1974, pp.239-298. などを参照。

³³ 宮本憲一「民主的的地方分権と広域行政」、恒松ほか、前掲書、69～94ページ。

³⁴ Alvin D. Sokolow, "Small Local Governments as Community Builders," in *National Civic Review*, Vol.78, No.5, Sep.-Oct. 1989, pp.362-370.

³⁵ Elazar, *op. cit.*, p.288.

4.2. 政府間関係の強化

地方政府の行政能力の不足という問題に対する処方箋は、地方政府の規模を大きくすることだけではない。連邦国家であるアメリカでは、法制度上、地方政府は州の創造物とされているために、そもそも、中央政府（連邦政府）が、その統合や合併を推進することは出来なかった。また、各州によって多少の違いがあるにしても、多くの場合、地方政府の設立には、地域住民の合意を必要とするので、州政府でさえも、地方政府を統合するような権力を行使しないのが普通である。また、統合・合併はおろか、大きくなりすぎた都市は、住民の発意によって分割される傾向さえある。アメリカの全ての地方政府数は、1992年の統計で約85,000、学区・特別区などを除いた一般地方政府でも19,279を数える³⁶。総人口が日本の約2倍のアメリカで、約6倍の一般地方政府が存在することになる。国土面積が大きく異なるので、単純な比較は意味をなさないにしても、地方分権が進められた後でさえ、アメリカの地方政府の人口規模は、日本に比較して、非常に小さいまま据え置かれていることがわかる。

統合や合併という手段をとることが出来なかったアメリカが選択した、地方政府の行政能力強化策は、第1節でもふれたように、まず第一に、政府間関係の強化であった。より具体的には、連邦政府による技術支援や、州政府の役割強化などの垂直的な連携、さらには、地方政府間の水平的連携の強化などであり、地方政府の専門職員のトレーニングや、専門情報の提供や共有などを内容とする³⁷。

日本においては、地方政府の業務にかんする決定権が、中央政府に集中していることが問題とされているから、国による技術支援は、政治的に歓迎されないかもしれない。しかしながら、都道府県による技術支援などを通じた垂直的連携や、市町村間の水平的連携を強化することは、大いに検討されてもよいと考えられる。本稿が研究の対象とした、中心市街地活性化法においては、都道府県の関与も、国と同じように、計画策定後の事後的な助言に限定されている。しかしながら、計画策定前から、予算・人員・情報についての援助を行なうような枠組みが設けられてもよいように考えられる。地方政府間の水平的連携も、個別・分散的に図るよりも、都道府県レベルの政府（自治体）が、総合的な窓口を設けて、情報を集約するなどの役割を担うことが可能であると思われる。

4.3. 市民参加とNPO

アメリカでとられた第二の地方政府の行政能力強化策は、市民のニーズを的確に掘り起こし、また、政策の効果を監視するための市民参加の拡大である。アメリカでは、地方分権が進められた当初から、地方政府の行政能力開発の一手段として、市民参加が取り上げられていた。しかし、その具体的な手法は、なかなか確立しなかった。単に「市民参加」と呼ぶと、誰もが政策形成に携わることが出来るような、いわゆる、一般的な市民参加が想像される。

³⁶ O'Sullivan, *op. cit.*, p.450.

³⁷ 注12の行政能力開発にかかわる文献を参照。

実際、アメリカでも、1970年代以降、全般的な市民参加の拡大が図られた。しかしながら、当初は、必ずしも有効な手段としては機能しなかった。

市民参加には二つのタイプがある。特定の課題だけに対する一時的な市民参加と、一般的な政策形成にかかわる恒久的な市民参加である。前者の一時的な課題に対しては、通常、市民は、真摯に問題に向き合い、納得のいく対策が得られるまで参加する。なぜならば、こうしたケースでは、明白な達成目標があるうえ、比較的短期間、かつ限られた短い時間を犠牲にするだけでよいからである。しかしながら、恒久的な市民参加には困難が伴う。市民のニーズを的確に掘り起こし、政策の効果を監視するためには、恒久的な市民参加こそが重要な意味を持つ。しかし、ひとたび、これを制度化しようと試みても、多くの場合、市民が積極的に参加しないという問題が生じるのである。この原因は、専門的な内容を理解できなかったり、直面する課題に無関心であることが多いために、結果、自然と市民の足が遠のいてしまうことにある³⁸。

また、一般的な市民参加によると、マイノリティ（少数派）に対する政策が効果的に進められないという問題も生じる。マイノリティ向けの政策は、^{マジョリティ}多数派の利益とならないことが多いことから、むしろ積極的な反対を受けることさえあるのである³⁹。

地方政治への市民参加が、有効な手段として認められるようになったのは、民間非営利団体（NPO: Non-Profit private Organization）の活動が活発化した1990年代以降である。一般的な市民参加を図っても、多くの場合、組織化されない市民参加では、専門的な知識の欠如や、関心の不足から、有効な提案を行なえない場合も多い。これに対して、民間非営利団体は、市民と地方政府の間を仲介し、市民のニーズを汲み上げたうえで、専門的な提案を地方政府に対して行なう。なお、民間非営利団体というと、日本では、しばしば、その活動を非専門的な無償労働に頼るボランティア活動と安易に混同されているように思われる⁴⁰。しかしながら、アメリカにおいて、地方政府に対して政策提言を行なうような民間非営利団体とは、大学院以上の専門教育を受けた常勤職員を抱える専門家集団であることが多いことに注意を要する。特に、コミュニティ開発の分野では、コミュニティ開発法人（CDC: Community-based Development Corporation）と呼ばれる、コミュニティ開発専門の非営利団体が数多く組織されており、再開発計画の作成・提案から、実際の再開発物件の取得や再開発地区に対する事業、さらに事業後の運営・メンテナンスまでをこなす団体も多く存在する。

こうした民間非営利団体の活動は、次のような利点を持つ。第一に、政治的な利害にとらわれず、市民の利益を代表することが出来る。第二に、専門的なスタッフを抱えているので、政策の対象となる市民に専門的な知識がなくとも、そのニーズを汲み上げ、専門的な提案を

³⁸ Meter, *op. cit.*, pp.806ff. また、大野輝之、レイコ・ハベ・エバンス『都市開発を考える』、岩波新書、1992年、192～208ページ、でも同様の問題が指摘されている。

³⁹ 岡田徹太郎「アメリカのコミュニティ開発政策における政府間財政関係」、坂本ほか編、前掲書、255～269ページ。

⁴⁰ もちろん、無償労働（ボランティア活動）も、コミュニティ内のさまざまな活動の中で大きな影響を持つことは否定できない。

行うことができる。第三に、行政区域にとらわれる必要がないので、たとえば、大都市に本部を置くひとつの非営利団体が、小さな地方政府の政策形成に関与するようなことも可能となる。

日本では、非営利団体の活動が活発であるとはいえない。これには、法的な支援の枠組みが不十分であることが原因として考えられる。1998年に施行されたNPO法（特定非営利活動促進法）は、非営利団体に法人格を認めるのみにとどまり、租税優遇措置や補助金を与えるものとはなっていない⁴¹。これに対し、アメリカの非営利団体は、政府による租税優遇措置や補助金などの援助を受けて活動している。また、法によって、積極的な役割を果たすよう期待されており、地方政府と共に公共的なサービスを提供する重要な主体となっている。日本においても、非営利団体への積極的な支援策が求められるだろう。

4.4. 地方分権と行政能力開発

日本においては、地方分権にあたって、いわゆる「受け皿論」が先行したことから、地方政府の行政能力にかんする積極的な議論が避けられてきた。この問題は、現在、主として市町村合併論のみに収束してしまっているといえる。しかしながら、行政能力の不足という問題への処方箋は、その規模を拡大することだけでなく、政府間関係の強化や、市民参加という手段があることをみてきた。特に、民間非営利団体の活用は、アメリカの経験から有効な行政能力開発の手段となりえることが示唆される⁴²。

本節の重要な論点は、第3節で示された地方政府の行政能力の格差が、必ずしも、将来的・潜在的な行政能力の不足までも意味しないことである。日本が進めている市町村合併も、限定的ではあるにしても、この問題に一定の解決を与える可能性はあるし、アメリカが歴史的に積み上げてきた、政府間関係の強化や市民参加（NPOの活用）などの行政能力開発が、日本においても積極的に講じられるならば、この問題を克服できる可能性がある。したがって、本稿で得られた結論は、地方政府の行政能力不足を理由とする、地方分権を否定する論理に用いられるべきではない。むしろ、アメリカの経験から得られる政策的含意は、第一に、行政能力の不足に対する処方箋は地方政府の規模拡大だけではないこと。第二に、新しい制度に対応する社会的な枠組みは、ある程度、事前に予測可能であったとしても、有効な枠組みを作り上げるには、事後的な、実践に基づく試行錯誤が必要となるということであろう。1970年代から地方分権が実践されたにもかかわらず、1990年代に民間非営利団体の活用という手段が導き出されるまで、約20年の経験的蓄積を要したことが、それを示している。

⁴¹ 中村陽一 + 日本NPOセンター編『日本のNPO / 2000』、日本評論社、1999年。

⁴² もちろん、その役割の範囲や、法的な支援策のあり方などについては、もっと議論を深めなければならないであろう。ただし、これらの議論は、本稿の主たる課題ではないので、ここでは、アメリカの歴史的経験を簡単に紹介するに留めている。

5．結語に代えて

中心市街地の衰退という都市問題に対する地方政府の対応能力は、問題となる中心市街地の衰退そのものの程度ではなく、ただ単に、地方政府の人口規模に強く依存していることが明らかとなった。中心市街地が存在しないと思われる小さな町村部を除いて、中心市街地の衰退は、人口規模の小さな都市の方が強く現れているにもかかわらず、地方政府による対策は、人口規模の大きな都市の方が進んでいる。第3節でみたように、財源・人材・情報（ノウハウ）の差が、直截に作用したものと考えられる。これは、政策形成能力という「ニーズの掘り起こし、取りうる政策の分析および選択、財源・人材の適正な配置を司る能力」の差であり、地方政府の間で格差が生じているとみることが出来る。

中心市街地活性化法は、その基本計画を策定した市町村に、各種の補助や特例措置を与えるものである。小さな都市ほど中心市街地の衰退が進んでいるにもかかわらず、中央政府（国）による補助や特例措置が、大きな都市により多く配分されるならば、この制度は、地域間の格差を広げるものとしてしか作用しない。活力のある大都市が、ますます栄え、衰退しつつある小都市は、ますます衰えゆくのである。

本稿では、このような地方政府と政策形成能力の状況を把握すること、またその分析を行ってきたが、同時にこれらの分野に関連する新たな研究課題を引き出すことにもなった。まず、今回の地方政府の基本計画策定率という相対的でマクロ的な観点が、政策形成能力の分野にての研究の第一歩となるが、市町村の内部メカニズムに基づいたマイクロ的な視点と補完させることにより、より綿密な分析が可能となろう。第3節で触れた「基本計画策定の過程へのメカニズム」とその格差への理由は概念的なものであり、実証的なデータを基にバックアップされることが望まれる。その際に、定量的に回帰分析を用いることも一つの手段である。今回のように被説明変数を計画策定率と置きながら、説明変数に格差の要素として挙げられた人員として、自治体の職員数を入れることが可能である。そして、当該市町村の活力に関するものとして、中心市街地の不動産価格や市全体に対しての雇用率などの指標も組み込める。また、ケーススタディとして、人口ランク毎で近接してはいるが、基本計画の策定を行ったところと非策定の市町村を抽出し、自治体の担当部局や関連する民間の開発業者などをインタビューすることにより、策定と非策定への理由を深掘りすることも重要と思われる。

第3節始めの中心市街地の問題意識に関する分析は、総理府が行った世論調査を基に展開してきたが、ここでの都市の人口規模は、大・中・小というものであり、続いて行った市町村の人口規模ランク毎に行った分析と比較すると非常に粗いものであった。この問題意識と人口規模の関係も、より綿密なデータを基に、再分析する価値があると考えられる。今後、これらの分野での研究を深め、政策形成能力への課題を浮き彫りにし、我が国で大きな議論となっている地方自治という政策課題へより効果的な政策提言を行うべきと考えら

れるが、それらについては、今後の研究課題としたい。

付属資料 1 : 市町村の人口規模とランク

ランク	人口	市区町村	アルファベットふり
100	248,906	東京都豊島区	Toshima-ku
200	123,723	三重県松阪市	Matsusaka-shi
300	80,735	新潟県新発田市	Shibata-shi
400	61,080	沖縄県具志川市	Gushikawa-shi
500	47,001	埼玉県白岡町	Shiraoka-machi
600	37,792	福岡県志免町	Shime-machi
700	32,062	新潟県亀田町	Kameda-machi
800	26,807	山形県高畠町	Takahata-machi
900	23,125	北海道静内町	Shizunai-cho
1000	19,913	福島県石川町	Ishikawa-machi
1100	17,603	千葉県多古町	Tako-machi
1200	15,829	神奈川県箱根町	Hakone-machi
1300	14,163	宮城県栗駒町	Kurikoma-machi
1400	12,844	宮崎県高岡町	Takaoka-cho
1500	11,788	静岡県舞阪町	Maisaka-cho
1600	10,961	佐賀県三日月町	Mikatsuki-cho
1700	9,929	青森県上北町	Kamikita-machi
1800	9,086	茨城県瓜連町	Urizura-machi
1900	8,380	福島県檜葉町	Naraha-machi
2000	7,776	長野県高山村	Takayama-mura
2100	7,255	佐賀県東与賀町	Higashiyoka-cho
2200	6,688	青森県南郷村	Nango-mura
2300	6,115	秋田県井川町	Ikawa-machi
2400	5,647	熊本県三加和町	Mikawa-machi
2500	5,171	北海道上砂川町	Kamisunagawa-cho
2600	4,668	福島県柳津町	Yanaizu-machi
2700	4,204	新潟県浦川原村	Uragawara-mura
2800	3,710	和歌山県中辺路町	Nakahechi-cho
2900	3,152	高知県物部村	Monobe-son
3000	2,499	茨城県七会村	Nanakai-mura
3100	1,896	沖縄県伊是名村	Izena-son
3200	1,026	沖縄県座間味村	Zamami-son

(出所) 2000年国勢調査