

第 2 章

わが国における地域経営論の萌芽

一 公共経営論の深化と地方分権改革 一

The Evolution of Regional Management in Japan

遠藤尚秀

Naohide ENDO

要旨

本稿の目的は、未だ定説のないわが国における「地域経営論（学）」について、その制度的な背景としての地方分権改革と地域経営論の系譜を概観するとともに、文献渉猟により地域経営論の特徴を明らかにすることにある。

すでに一定の知見が集約された学問領域である「公共経営論」と「地域経営論」との関係を整理した上で、企業経営と対峙して説明される「行政経営（自治体経営）論」と「地域経営論」との相違点および関連性を明らかにしたい。

キーワード： 地域経営論、公共経営、行政経営、新行政経営論、内発的発展、補完性の原理、地方分権

Keywords: Regional Management, Public Management, Administrative Management, New Public Management, Endogenous Development, the Principle of Subsidiary, Regional Devolution

1. はじめに

筆者が奉職する福知山公立大学は、「地域社会を支え、地域に支えられる大学」を目指して日本で初めて「地域経営学部」を創設した。開講してわずか2年であるが、地域経営学科長として教育・研究・地域貢献において、試行錯誤を重ねる日々を過ごしている。今回、「平成29年度福知山公立大学研究活性化助成金」をもとに地域経営学研究会が創設され、同学部の複数の教員とともに「地域経営

学とは何か」について、あらためて研究をおこなう機会を得た。

本稿の目的は、地域における諸活動の経験をもとに文献渉猟により、未だ定説のないわが国における「地域経営論(学)」に関して、地域経営の制度的な背景としての地方分権改革と地域経営論の系譜を概観するとともに、地域経営論の特徴を明らかにすることにある。

すでに「公共経営論」、「公共経営学」についてはいくつかの書籍が刊行されている。そこで、第2節では、公共経営について、1970年(昭和45)代の石油危機以降の新自由主義の台頭と新行政経営論(NPM)のわが国への導入と、国・自治体におけるNPMに基づく行政運営についてまず整理をする。さらに、公民連携(PPP)および公公連携の取組みによる「新たな公共」空間の幕開けによる「公共経営」の深化の過程を明らかにし、PPPによるあらたな「公共経営」概念と「地域経営」との関係を検討する。第3節は、地域経営論の原型としての都市経営思想について、計画行政論、都市経営論、内発的発展論について概観することで、地域経営論の系譜を考察する。第4節では、明治維新、戦後の改革に次ぐ「第三の改革」の一環といわれる「地方分権改革」について、わが国における公共経営、地域経営の前提条件として詳述する。第5節は、以上の考察をもとに「地域」の重層的な構造を明らかにしつつ、行政経営論との比較において地域経営論の特徴を明らかにするとともに、今後の課題を明らかにする。

2. 公共経営の深化と地域経営

2.1 地域経営と公共経営の意義

「地域経営」の定義については、「地域の公共部門に投入された資源を有効活用すること¹⁾」や「主権者たる住民を主軸として政策体系を組み立て、地域単位で行政を総合化し、自立的にそれを実現していくこと²⁾」等、いくつかの書籍や論文に記載が見られるものの定説は未だみられない。「地域経営学(論)」についても若干の論文が存在するものの³⁾、執筆時における文献で最も理解しやすいものとしては、日本学術会議経営学委員会地域経営学の研究・教育のあり方検討分科会の下記の暫定的な定義がある⁴⁾。

「地域社会全体を経営主体(継続的事業体)として、地域内の各種経営主体(各種継続的事業体)が連携・協働して、持続可能な自立した地域社会の創生に向けて、地域特性・地域資源を活かした地域価値の創造のための課題設定とその解決を図る科学的知識の体系である。」

1) 宮脇淳『公共経営論』PHP研究所, 2003年7月, 10頁。

2) 阿部孝夫『政策形成と地域経営』学陽書房, 1998年8月, 261頁。

3) 代表的な論文としては、平光正「地域経営論の構築に向けて(1)」『環境と経営(第6巻第2号)』2000年12月, 71-78頁などが挙げられる。(CiNii Articlesによれば、2018年2月20日現在、キーワード検索により「地域経営」が1,016件、「行政経営」が682件ヒットしたものの、「地域経営論」で17件、「地域経営学」で22件しかヒットしなかった)

4) 藤永弘「福知山公立大学地域経営学セミナー報告資料」2017年, 4頁。

先行文献の考察を前提に、本論文では「地域経営」を様々なレベルの「地域」における「公共経営」と定義する。「地域」については後ほど考察するとして、「公共経営」(Public Management)とはいかなる概念であろうか。

まず、「公共経営」の漢字の起源を紐解いてみる。「公共」に関しては、「私」は禾(穀物)とム(わたくし)から、(租税を出したあと) 囲って自分のものとした穀物の意を表し、「公」は八(そむく)とム(わたくし)から私的なことの反対、すなわち「おおよけ(国家その他の団体全体の共同・共通・連携)」あるいは「おおよけの所」を意味する。他方、「共」は両手で物をささげ持つ形で「ともに、そろって」を意味し、その結果、「公共」とは、公共交通、公共料金のように「国・自治体が取り組む社会事業に関わること」や、公共倫理、公共哲学のように「社会一般に関すること」を意味する⁵⁾。

他方、「経営」について、「経」とは織機のため糸、ひいてはすじみち、おさめる意を表すため「経営」は、計画的に事業を営むことを示し、本来は組織を研究の対象としている。

以上から「公共経営」とは、企業経営と同様、もともとは国あるいは自治体の政府組織における経営管理(政策形成－意思決定－職務執行－見直しの一連のサイクル)、すなわち「行政経営」(administrative management)あるいは「自治体経営」を意味し、経営学、政治学(行政学)、経済学(財政学)、会計学等において論じられてきた。現代の自治体は、公益目的を実現するため民主主義により諸問題を解決し、行政資源を効率的に利用することが求められている。

1970年(昭和45)代の石油危機以降、20世紀の福祉国家観に代わりシカゴ大学の経済学者フリードマンらの新自由主義が台頭した⁶⁾。社会における資源の配分を最も効率的に行う方法として市場メカニズムを高く評価し、財政の悪化や行政の非効率性を生み出す政府の失敗こそ克服すべき課題であり、それ故小さな政府を標榜する考え方であった。具体的な政治においても、1979年(昭和54)に誕生したイギリスのサッチャー政権や1981年成立のレーガン政権が新自由主義的な経済政策を採用し、税制改革や行政改革を推進し、その後カナダ、オーストラリア、ニュージーランド等の英語圏諸国に波及した。このように、新自由主義の思想が世界に波及する中、民間企業における経営理念や経営手法、成功事例をできる限り行政経営にも活用することで行政経営の効率化、活性化を図る理論として、新行政経営論(New Public Management: 以下、NPM)が一部の国で主張されるに至った。わが国でも、1982年(昭和57)以降の中曽根内閣において第2次臨時行政調査会の答申を受けて、公社(国鉄、電電公社、専売公社)の民営化が実施され、改革が断行された。さらに、小泉内閣のもと2001年(平成13)6月に経済財政諮問会議において「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革における基本方針」がまとめられ、NPMについて以下のように解説されている。

「国民は、納税者として公共サービスの費用を負担しており、公共サービスを提供する行政にとつ

⁵⁾ 小川環樹、西田太郎、赤塚忠、阿辻哲次、釜谷武志、木津祐子編『角川新字源 改訂新版』KADOKAWA, 2017年10月。

⁶⁾ デヴィッド・ハーヴェイ著(渡辺治監訳)『新自由主義—その歴史的展開と現在—』作品社, 2007年2月を参照。

ていえば顧客である。国民は、納税の対価として最も価値のある公共サービスを受ける権利を有し、行政は顧客である国民の満足度の最大化を追求する必要がある。そのための新たな行政手法として、ニュー・パブリック・マネジメントが世界的な流れになっている。これは、公共部門においても企業経営的な手法を導入し、より効率的な質の高い行政サービスの提供を目指すという革新的な行政経営の考え方である。その理論は (1) 徹底した競争原理の導入、(2) 業績や成果に関する目標、それに対する予算、責任の所在等を契約などの形で明確化する、(3) 発主主義を活用した公会計を導入する、などの形で具体化されてきている。例えばイギリスでは、行政の各分野において「市場化テスト」を行い、民間でできることは民間に委ねるとともに、民間でできないものについても実施執行部門をできる限り行政法人化するなどの改革を進めている。」

近年、わが国においても国・地方における財政状況は依然厳しく、NPM に基づく自治体経営の必要性が引続き認識されている。すなわち、1990 年度と 2017 年度の国の一般会計予算を比較すると、歳出規模が 66.2 兆円から 97.5 兆円と約 1.5 倍に増加している。歳出の内訳として、公共事業や教育への歳出はほぼ横ばいである一方、年金・医療・介護・子育てなどの社会保障関連費が 2.8 倍に、国債の元利償還のための国債費は 1.6 倍に増加している。社会保障関連費とりわけ扶助費と国債費は、義務的経費であり短期的には削減が困難である。しかも、社会保障関連費用は 2017 年度の歳出全体の約 33.3% を占め、4 人に 1 人が高齢者のわが国では今後も高齢者の割合はますます増加する。他方、歳入のうち、公債費は 5.6 兆円から 34.4 兆円と実に 6.1 倍の増加となっている。政府は、国と地方を合わせた基礎的財政収支⁷⁾について、2015 年度までに 2010 年度に比べて赤字の対 GDP 比を半減し、2020 年度までに黒字化を達成し、その後は財務残高対 GDP 比を安定的に引き下げるという財政健全化目標を掲げていた。

しかし、内閣府が公表した「中長期の経済財政に関する試算」によれば、【図表 1】のとおり名目 3%、実質 2% 以上の経済成長が実現した場合でも、2020 年度までに国・地方の基礎的財政収支は黒字化する目標を達成できないと公表している⁸⁾。

NPM は競争の原理 (市場原理)、成果主義、公的説明責任の遂行を特徴としている⁹⁾。国および地方における厳しい財政状況のもと、公共サービスとりわけ準公共財¹⁰⁾や価値財の提供において、市場メカニズムをできるだけ活用していく必要がある。そこで、「民間でできることはできるだけ民間に委ねる」という NPM の原則のもとに、住民に提供する公共サービスや新たな公共施設の整備などのサービスの属性に応じて、業務委託、市場化テスト、指定管理者制度等のアウトソーシングの手法を

7) 基礎的財政収支 (プライマリー・バランス) とは、税収・税外収入と、国債費を除く歳出との収支を表し、その年度における政策的経費を税収等でどれだけまかなえるかを示す。

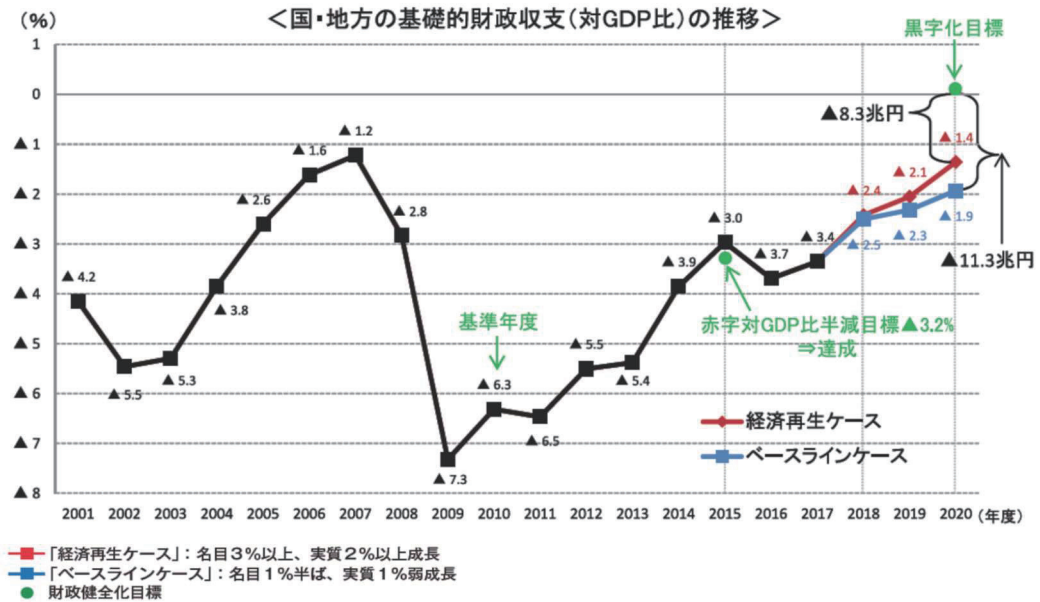
8) 財務省「これからの日本のために財政を考える」2017 年 4 月。

9) 英国における NPM の具体的な進展については、遠藤尚秀『パブリック・ガバナンスの視点による地方公会計制度改革』中央経済社、2012 年 9 月、52 頁以降を参照。

10) 経済学で非排除性と非競争性のいずれか一方の性質のみを有する財を準公共財といい、道路、プール、公園、図書館などを指す。

活用する自治体が増加している。

【図表 1】国と地方の基礎的財政収支（対 GDP）の推移¹¹⁾



2.2 公共経営の深化

NPMに基づく公共経営においては、公共サービスの提供（職務遂行）の一部を住民や企業などの民間が担い、官（公）が民から公共サービスの一部を購入する場合があるが、公共経営の主体はあくまでも行政であり、住民は公共サービスの客体と認識されていた。公共サービスの提供にだけだれがかじ取りを行い（steering）、だれが漕ぎ手か（rowing）という役割分担の議論であるが、NPM型公共経営におけるかじ取り（＝政策形成）の機能は、行政側が担ってきた。

しかし、官（公）から民への公共サービスのアウトソーシングが進むにつれて、自治体の政策形成（計画策定）や新たな公共施設の整備などに住民や民間企業が参加し、かじ取り役として官（公）と民が協働して取組むケースが増えてきている。いわゆる、公民連携（パブリック・プライベート・パートナーシップ：以下、PPP）の取組みであり、「新たな公共¹²⁾」空間の幕開けである。わが国における新たな公共空間が進展している背景としては、以下のものが考えられる。

- ① 自治体における行政資源の減少・硬直化
- ② 公共サービスの担い手としての民間の成長

11) 財務省「日本の財政関係資料（平成29年4月）」2017年4月、36頁。
www.mof.go.jp/budget/fiscal_condition/related_data/201704_04.pdf。(2018.2.10 閲覧)

12) 内閣府「新しい公共」を参照。<http://www5.cao.go.jp/npc/>。(2017.12.15 閲覧)

③ 多様化した住民サービスへのきめ細やかな対応の必要性

上記①の行政資源のうち自治体の総職員数については、1994年（平成6）4月1日現在の約328万人をピークに2016年まで毎年減少し、2017年（平成29）4月1日では対1994年比で54万人減少した¹³⁾。

行政資源のうち資金に関しては、自治体の財政構造の弾力性を判断する指標として経常収支比率がある。人件費、扶助費、公債費といった経常的経費に充当された一般財源の額が、地方税・普通交付税等の経常一般財源、減税補てん債、臨時財政対策債の合計に占める割合を示し、一般的に70～80%が適正水準といわれている。すべての自治体の2005年から2015年の10年間の値は、90.5%から93.8%の間を推移しており、全体的に財政がかなり硬直であることを示している。

②の契機の一つとして、6千人以上の市民が命を奪われた1995年1月17日の阪神・淡路大震災が挙げられる。行政も被災し、企業や商店の活動が止まった地震直後の被災地で人々の生活を支えたのが、被災者たち自身が自発的に作った即席の共同体、NGO・NPO、全国から集ったボランティアが作った「協働の場」であった。

【図表 2】NPO 法人数の推移¹⁴⁾

年 度	認証法人数	うち認定法人数	年 度	認証法人数	うち認定法人数
平成10年度	23	－	平成20年度	37,192	93
平成11年度	1,724	－	平成21年度	39,732	127
平成12年度	3,800	－	平成22年度	42,385	198
平成13年度	6,596	3	平成23年度	45,138	244
平成14年度	10,664	12	平成24年度	47,540	407
平成15年度	16,160	22	平成25年度	48,981	630
平成16年度	21,280	30	平成26年度	50,088	821
平成17年度	26,394	40	平成27年度	50,867	955
平成18年度	31,115	58	平成28年度	51,517	1,021
平成19年度	34,369	80	平成29年度 11月末現在	51,779	1,056

¹³⁾ 総務省 HP : www.soumu.go.jp/main_content/000328098.pdf。(2017.1.10 閲覧)

¹⁴⁾ 内閣府 NPO HP : https://www.npo-homepage.go.jp/uploads/kiso_ninsyou_nintei_insatu.pdf。(2017.1.10 閲覧)

1998年には特定非営利活動促進法（通称、NPO法）が議員立法として成立し、2009年の民主党政権では、内閣府の施策として「新しい公共」が推進され、市民活動を含むNPO法人や公益社団法人、社会福祉法人など多様な非営利セクターが公共サービスの担い手として位置づけられた。

また、2003年（平成15）の第27次地方制度調査会において、基礎自治体の一定の区域を単位として、地域自治組織の機関としての「地域協議会」を設置することを答申した¹⁵⁾。地域における自己決定と自己責任の原則が実現されるという観点から住民自治を重視するためである。その後、地方自治法202条の5においてその設置が認められた。

③については、地方分権改革が推進される中、地域における包括的な役割を担うにふさわしい行財政基盤を有する基礎自治体を形成するため、任意ではあるものの「平成の大合併」が推奨された。その結果、合併後の基礎自治体では、住民ニーズに適合したきめ細やかな市民対応が困難となっており、各地域自治組織と基礎自治体が協働して、公共サービスを提供することが必要となってきた。

以上、「公共経営」という表現には、①自治体組織の内部における経営管理としての「行政経営」と、②自治体を含む複数の主体が協働して、地域資源を有効活用し公共サービスを提供する場（新しい公共）の管理という異なる意味が包含されるに至った。

「地域経営」という概念は、上記②の意味でのPPPによる「公共経営」に、複数の自治体の連携（公公連携）も加味し、「地域」という「空間としての場」の概念を強調することで、特定の地域内における各種課題への対応に関する、複数の公共サービス提供主体間で繰り広げられるネットワーク・マネジメントを意味している。

3. 戦後のわが国における地域経営論の系譜

地域経営論にまだ定説がない中、地域経営論そのものではないものの、その原型としての都市経営思想を含めた先行研究がいくつか見受けられる。地域経営論の系譜として、都市経営論も含めた先行事例について整理をしていく¹⁶⁾。

3.1 計画行政論：計画レベル

3.1.1 背景

市町村での行政サービスは住民の日常生活に直結しており、国・都道府県の縦割りの行政サービスをそのまま持ち込んででは矛盾が生じる。そこで、基礎自治体においてそのような縦割りの行政サービスを総合化する必要性が生じる。「地域経営」が定着する前提として、なによりも都道府県、市町村

¹⁵⁾ 地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」2003年11月 11-16頁を参照。地域における住民サービスを担うのは行政のみではないことが「重要な視点」とであると強調。

¹⁶⁾ 系譜の分類は、先行事例でわかりやすい前掲・平光正（2000）の区分を参考に、時系列で理解しやすいように整理した。

が単なる国の下請けではなく独自の経営主体であり経営単位であるとの認識が必要であった¹⁷⁾。計画行政論は、「複雑な一連の政策課題に対して、課題の方向性についてガイドラインを示し、その課題にかかわる諸活動に影響を及ぼすことにより、政策の効果を高めうる¹⁸⁾」との考え方である。

3.1.2 内容

阿部(1998)によれば、「地域経営」そのものではないものの、その第一歩を踏み出したものとして第二次世界大戦後の都道府県の長期の総合計画をあげている。当時内務省が、1946年(昭和21)に「復興国土計画要綱」を公表し、合わせて地域の産業振興を促す「地方計画策定基本要綱」を定め、地方計画の策定を指導した。1950年(昭和25)に国土総合計画法が策定され、国に合わせて都道府県においても「総合開発計画」が策定された。その後、5次にわたり「全国総合開発計画」(略称:全総)が策定され、各都道府県が地域全体を対象として総合計画を策定した意義は小さくない。

市町村においては、1969年(昭和44)に地方自治法が改正され、「市町村は、その事務を処理するに当たっては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行うようにしなければならない。」(地方自治法第二条第五項)とされた。遠藤文夫氏の著書『市町村の経営』が出版されたのもこの時期である。

他方、高寄(1993)によれば、国土計画思想は全般的に生産志向性が強く、その意図は国土全体を生産基地と見立てて企業をどう配置し、資源をどう配分するかにあり、国益中心で地域は単なる素材でしかなかった。その結果、都市計画は国土計画のもとに押しつぶされ、都市経営は「冬の時代」にはいったと、高寄は厳しい評価をしている。なお、「第五次全国総合開発計画」は、「21世紀の国土のグランドデザイン」と呼ばれ、これまでの国中心、開発中心の国土計画の考え方とは一線を画す意味が込められていた。実際、当該計画の戦略の一つに、中小都市等の都市と中山間地域を含む周辺農山漁村が一体となった生活圏域(多自然居住地域)の創造が含まれていた¹⁹⁾。

各自治体で策定が義務づけられていた総合計画は、自治体の全ての計画の基本となるもので、地域づくりの最上位に位置づけられる。具体的な構成は下記のとおりであった。

- ① 基本構想:各自治体のめざすべき将来像や目標を明らかにし、その実現のための基本的な施策の大綱を示すもので、おおむね10年間の地域づくりの方針を示す。
- ② 基本計画:基本構想を受けて、おおむね5年間の行政計画(前期・後期)を示す。
- ③ 実施計画:3年間程度の具体的な施策を示す。

当初は、総合計画をコンサルタントに丸投げする自治体もあり、ウィッシュ・リストとして総花的

17) 前掲・阿部孝夫(1998),232頁。

18) 前掲・平光正(2000),72頁。

19) 国土交通省「21世紀の国土のグランドデザイン(第五次全国総合開発計画)」1998年3月,67頁。

な印象が強かったが、最近では中期の財政見通しとの整合性に配慮し²⁰⁾、市民へのアンケート調査や総合計画有識者懇談会など地域住民を巻き込んで総合計画を策定するケース²¹⁾も見られるようになった。なお、具体的な政策については、総合計画とは別に、都市計画、福祉、医療、環境、教育などの分野別計画として策定される場合が多い。

2011年(平成23)5月地方自治法が改正され第2条第4項が削除され、基本構想の策定義務がなくなったが、地方議会の議決を経て引続き基本構想の策定を行うことが可能である旨の総務大臣通知が出され、条例(自治基本条例など)を根拠に引続き多くの自治体が総合計画を策定し、行政経営における計画機能の基礎が構築された。

【図表 3】国主導の計画行政

		国	自治体		代表的な文献
			都道府県	市町村	
1945	(S20)	【第2次世界大戦終結】			
1946	(S21)	復興国土計画要綱 地方計画等策定基本要綱			
1950	(S25)	国土総合開発法	総合開発計画策定		
1962	(S37)	全国総合開発計画(第一次): 「新産業都市・工業整備地域の拠点開発」	総合計画策定		
1969	(S44)	新全国総合開発計画(第二次): 「大規模プロジェクトの推進」		「その地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想」の策定(改正地方自治法第2条第4項):総合計画策定	遠藤文夫(1969)『市町村の経営』第一法規出版。
1972	(S47)	田中内閣「日本列島改造論」			
1973	(S48)	オイルショック(第一次)			
1977	(S52)	全国総合開発計画(第三次)			
1979	(S54)	オイルショック(第二次)			
1987	(S62)	全国総合開発計画(第四次)			
1998	(H10)	全国総合開発計画(第五次)			
2005	(H17)	国土総合開発法が改正され国土形成計画法へ			

(筆者作成)

20) 基本計画と長期財政計画の整合性を図った例としては、所沢市、敦賀市、柏崎市などがある。

21) 川崎市、名古屋市、富山町など多数の事例がある。

3.2 都市経営論：経営レベル

3.2.1 背景

宮崎神戸市制に造詣が深い高寄（1993）は、地方自治の経営・財政、都市経営論、地域経営思想の研究において、「地域経営」を「地域開発」とは区別し「都市経営」と同じ概念として整理している。地域経営のルーツは明治維新にさかのぼる。そこには地域経営というにふさわしい地域の主体性はなかったが、将来の地域経営に大きな影響を与える原型がつくられた²²⁾。

3.2.2 主な内容

高寄（1993）によれば、「地域経営」に影響を与える原型としての都市経営思想について下記の4分類を提示している²³⁾。

- ① 都市独占事業の市有化による都市経済・財政の社会化を図る明治の「都市社会主義」²⁴⁾
- ② 大正の「都市資本主義」。市長など実務権力者による実践的都市論
- ③ アメリカ市政改革の推進者であったピアード博士による「都市市民主義」の民主・科学的都市経営論
- ④ 中央政府による「農本主義」ともいうべき反都市経営的な官治支配の思想

①については、市民の福祉拡大化を政策の方針とし、都市経済の社会化をめざしイデオロギーの強い都市経営思想を展開した。明治、大正時代の市街地鉄道の公有化や戦後の革新自治体における大企業への不均一超過課税などの具体的な政策に反映されたものの、一般的な地域開発への対応力は欠如したままであった。美濃部都政は、シビル・ミニマム思想や市民自治の憲法理論、公害を排出する企業への上乗せ公害防止条例など権力による都市経済の政策的社会化を図ろうとする新領域を切り開き、自治を原点として強烈な自治体改革をめざしたが系譜としては都市社会主義に連なると、高寄は整理している。

②については、明治期には田口卯吉、福沢諭吉らの東京改造論にあつてすでに顕著に表れ、大正期の「実践的都市経営論」につながるものである。関一、池田宏らの「実践的都市経営論」は、大都市における都市基盤整備を通じて都市経済振興を図っていかうことが政策目標であり、地域経営思想に近いものであった。しかし、戦前の実践的都市経営は、制度の拘束、財源の枯渇、市民勢力の未熟のため、産業開発をめざし中央政府からいかに多くの財政援助を得るかに腐心する「産業資本追従型」であった。前節の「計画行政」で記載したとおり、戦後、中央政府からの国土計画としての「全

22) 高寄昇三「地域経営の理論と歴史」『地域経営と地方行政』税務経理協会、1993年9月、4頁。

23) 高寄昇三『宮崎神戸市政の研究－企業的都市経営論－』勁草書房、1992年3月、138－175頁を参照。

24) 具体的な思想家として、片山潜『都市社会主義』（明治36）、安部磯雄『都市独占事業論』（明治44）を挙げている。

国総合開発計画」により、都市環境整備や市街地整備というよりもコンビナートにみられる工場基地建設の方向へ引きずられ、都市経営的思想は閉塞を余儀なくされた。

他方、同じ都市資本主義に連なるとはいえ、宮崎神戸市長は戦後の自治の洗礼を受け、都市資本主義を追求しながら都市社会主義を注入する「公共資本主導型」の独自の都市資本主義を形成した。

③に関しては、明治末期から昭和初期にかけて、日本の都市経営論はマクロの都市経済・財政に重点をおき、経営体としての自治体をとらえるミクロの都市経営論について、総合的な理論形成はみられなかった。他方、ニューヨーク市などの市政の腐敗と、それに挑戦し続けた民主的科学的市民活動の実績を背景としたビアード博士²⁵⁾の都市経営論は、経営体としての自治体を運営組織にまで掘り下げ、都市問題の政策レベルへと発展させたが、ビアード博士による「都市市民主義」は、日本の行政風土になじまず戦後も直接的な継承はなかった。1973年(昭和48)の第一次オイルショック以降、地方財政の硬直化が進み、行政事務の見直しや民間委託などによる「減量経営型」により、行財政の簡素効率化を達成しようとの主張が急速に広まった²⁶⁾。1955年(昭和30)の財政危機のみならず、1975年(昭和50)の財政危機においても、その主な原因は自治体の放漫財政にあるとする中央政府の考え方は揺るがなかった。財政収支を至上主義とする減量経営型は、都市経営の形成というよりも、給与削減、福祉削減、民間委託、受益者負担を柱とした中央統制の強化につながると高寄(1992)と批判する。

④については、中央政府(内務官僚)によって提唱され、都市社会主義のごとく都市問題へと都市を向わせるものではなく、都市を放棄し農村の救済を力説することで、都市問題対策の大きなブレーキとなった。

以上、高寄(1992、172頁)によれば、都市経営思想の系譜が【図表4】のとおり整理されている。

結論として、高寄は、多くの理論・思想を主体性の欠如、産業開発への追従などによって、望ましい地域経営とは言えないとしつつも、都市資本主義の命脈につながる公共資本主導型の宮崎神戸市市政や地域主義に属する平松大分県政の一村一品運動論に一定の評価を下した。ただし、後者の運動論については地域おこしの事例を羅列したもので理論的には不十分であると理論体系としては認めていない。

他方、前者の宮崎神戸市長の都市経営論については、都市化のメカニズムに対する公共経済学による利益的配分論、中央支配に対する地方自治権論、産業資本優先主義に対する自治体モンロー主義の理論など、都市という空間をより広範な地域に拡大すればその理論は地域経営論として普遍性を有するものとしている。

²⁵⁾ ビアード(Beard Charles): アメリカ合衆国の歴史学者、政治学者。1922年と1923年に後藤新平の招きで訪日。東京市市政顧問として東京の都市計画、関東大震災後の東京再建に協力した。

²⁶⁾ 財)日本都市経営センター『新しい都市経営の方向』ぎょうせい、1979年10月の報告では、行政に企業の経営観を持ち込み、減量経営、効率的運営について主張している。

【図表 4】都市経営思想の系譜

明治期 ↓	都市社会主義	都市市民主義		都市資本主義	反都市主義
	片山 潜 安部磯雄			田口卯吉 福沢諭吉	(内務官僚)
大正 戦前昭和期 ↓				実戦的都市経営論	農本主義
	岡 実	ビーアド博士		後藤新平 関 一 池田宏	山崎延吉
戦後昭和期 ↓	都市主権主義	減量経営型	公共資本主導主義	産業資本追従型	地域主義
	美濃部亮吉 飛鳥田一雄 松下圭一	(自治官僚)	宮崎辰雄	(地域開発論者)	玉野井芳郎 清成忠男

阿部（1998）は、「地域経営論」に関して、具体的な国の制度や地元資源の活用による地域振興の動きに着目し、①計画行政と②国による地方分権制度の進展を積極的に評価し、地域社会が否応なしに自立性を発揮する内発的發展により地域経営論萌芽・定着の時代をむかえたとしている²⁷⁾。

また、吉原（2000）は、都市経営の思想について様々観られたが、以下の3つの分類に区分している。

- ①新自由主義主導の「小さな政府」論のもとに規制緩和と民間委託を推し進める「減量型経営」
- ②住民参加に基づく自治体職員による民主的で効率的な行政を追及する「民主的経営論」
- ③上記の①、②のタイプに部分的に響きながら戦前の都市社会主義の系譜をひき、行政自主権の確立に腐心し、「民間の経営手法（外郭団体の活用、企業会計導入など）を活用するタイプ」

成熟化したわが国においては、自治体ごとにその個性を確立する必要性を認識して、地域の諸条件に適合した独自政策に取り組む内発的發展が求められている。そこで、「内発的發展論」について、さらに詳細な考察を行うこととする。

²⁷⁾ 前掲・阿部孝夫（1998）, 231 頁以降を参照。

【図表 5】都市経営関連の系譜

		国	自治体	代表的な文献
1955	(S30)			磯村英一・小倉庫次(1955)『都市経営』
1959				<都市社会主義/主権主義> 美濃部亮吉(1959)『苦悩する デモクラシー』文芸春秋社。
1962	(S37)	全国総合開発計画(第一次): 「新産業都市・工業整備地域の拠点 開発」	都道府県: 総合計画策定	
1967	(S42)		美濃部亮吉: 東京都知事に当 選	
1969	(S44)	新全国総合開発計画(第二次): 「大規模プロジェクトの推進」	市町村: 総合計画策定(改正 地方自治法第2条第5項) 宮崎辰雄: 神戸市長に初当選	
1971	(S46)		(在任: 期間)	<公共資本主導型>宮崎辰雄 (1971)「都市の実践的運営」 『都市の経営』NHK市民大学 叢書。宮崎辰雄(1971)「市民 都市論」日本評論社。
1973	(S48)	オイルショック(第一次)		
1977	(S52)	全国総合開発計画(第三次): 「交流と定住」を提唱		
1979	(S54)	オイルショック(第二次)		<減量経営型>(財)日本都市 センター(1979)『新しい都市 経営の方向』ぎょうせい。
1987	(S62)	全国総合開発計画(第四次): 「多極分散型国土の形成」を提唱		
1988	(S63)			<都市資本主義>池田宏 (1988)『都市経営論』学陽書 房。(大正11年、完全復刻) <内部経営・外部経営>一瀬 智司(1988)『日本の公経営』 ぎょうせい。
1990	(H2)			高寄昇三(1990)『都市経営思 想の系譜』勁草書房。
1994	(H6)			<都市経営三分類>高島拓哉 (1994)『「地方分権」と現代 の地域』つむぎ出版。
1998	(H10)	全国総合開発計画(第五次): 「地域の自立の促進と美しい国 土の創造」		

(筆者作成)

3.3 内発的発展論

3.3.1 背景

前述のとおり、都市経営論の一部としてのみ取り扱われることもあった「内発的発展論」について、地域経営の底流に流れる重要な思想として、以下、詳細に検討をくわえる。

清成 (1978) によれば、単行本として「地域主義」の主張が多くの人々の目に触れることとなったのは、玉野井芳郎 (1973) 『文明としての経済』潮出版が最初とのことである。1974 年 (昭和 49) 9 月から地域主義研究会が、1976 年 (昭和 51) 10 月からは地域主義研究集談会がそれぞれスタートしている。

地域主義を提唱する理由は、下記のとおりである²⁸⁾。

- ① 人間生活と生態系の調和をはかることが不可避となっている。
- ② 空間的に限定された地域が社会の「原基²⁹⁾形態」にならなければならない。

地域開発については、以前はそれぞれの国の土着の文化に根差す技術や産業構造などの経済構造を無視して、先進工業国の最新の技術を導入し、その経済構造に追いつき追い越そうとするものであった。このような外来技術や経済組織を導入するという開発の思想は、日本においても同様であった。外来の資本 (国の補助金を含む)、技術や理論に依拠して開発する手法を、宮本 (1989) は「外来型開発」(Exogenous Development) とよぶ³⁰⁾。わが国の外来型開発は、明治時代の殖産興業にはじまるが、特に地域開発では国営八幡製鉄所誘致による北九州工業地帯の形成が始まりとされる。その後、大正期の重化学工業時代における三大都市圏の臨界工業地帯、高度成長期の鉄鋼、石油、石油化学などの素材供給型産業のコンビナートの誘致、1970 年代のハイテク産業、1980 年代の観光 (リゾート) 施設の誘致へと、工業化からサービス産業化へシフトしてきた。高度成長期のコンビナート誘致は、拠点開発方式と呼ばれ、まずは三大都市圏ですすんだ。1960 年 (昭和 35) 池田内閣が「国民所得倍増計画」の中で「太平洋ベルト地帯構想」を打ち出し、前述の「第一次全国総合開発計画」では新産業都市 (仙台湾・松本・富山・徳島・大分・有明など) あるいは工業整備特別地区 (鹿島・東駿河・播磨など) とよばれ、21 の地域が指定された。しかし、鹿島・播磨など大都市圏にはコンビナートが建設されたが、16 の地域でコンビナート誘致に失敗した。また、外来型開発によりコンビナート誘致に成功した地域でも、四日市公害をはじめ、環境破壊や公害が深刻化した。拠点開発は地域の経済発展に対する効果がきわめて乏しくその失敗は明らかである、と宮本は主張している³¹⁾。

高度成長期の外来型開発に取り残され、あるいはその失敗の影響を受けた地域では、地域の企業、

28) 清成忠男『地域主義の時代』東洋経済新報社, 1978 年 12 月, 3 頁。

29) 「原基」とは、『大辞林』三省堂によれば、物事の大もとを意味する。

30) この款は、主に宮本憲一『環境経済学』岩波新書, 1989 年 6 月, 285 頁以降を参照した。

31) 宮本憲一『大都市とコンビナート・大阪』(「講座・地域開発と自治体」第一巻) 筑摩書房, 1977 年 11 月を参照。

組合などの団体や個人が自発的な学習により、自主的な技術開発のもと、地域の環境を保全しつつ資源を合理的に利用し、その文化に根差した経済発展をしながら自治体とともに住民福祉を向上させていく地域開発、すなわち「内発的発展」(Endogenous Development)が始まった³²⁾。

3.3.2 内容

日本における内発的発展で、全国的に有名となった事例としては、大分県の大山町や湯布院町、さらに県全体に推し進めようとした「一村一品」運動がある。特に、「一村一品」運動はわかりやすいスローガンであったため、北海道、広島県、鳥取県など多くの都道府県に同様の運動が広がった。

宮本(1989)は、補助金をもらうための流行の村おこしや街づくりではなく、国や大企業の助成をうけずに苦闘しながら独創的な成果をあげている地域で明らかにされた内発的発展の原則について、具体例を下記のとおり示している³³⁾。

- ① 地域開発が大企業や政府の事業としてではなく、地元の技術・産業・文化を土台にして、地域内の市場を主な対象として地域の住民が学習し、計画し、経営するものであること
(事例) 大山町：政府の画一的な農業政策に反対して米作りをやめ、桃、栗や柿などをつくる山村農業に転換し、農産物を加工して付加価値をつけるという1.5次産業を提唱
- ② 環境保全の枠の中、自然の保全や美しい街並みをつくるというアメニティを中心の目的とし、福祉や文化を向上するように総合され、地元住民の人権の確立をもとめる総合目的を有すること
(事例) 湯布院町：周辺の自然を守るために山並みハイウェイ反対の住民運動が出発点となりその上で美しい農村環境を生かした村おこしを考案
- ③ 産業開発を特定業種に限定せず、複雑な産業部門にわたるように、付加価値があらゆる段階で地元へ帰属するような地域産業連関をはかること
(事例) 由布院温泉：宿屋のお土産品は、大都市で生産された羊羹などの菓子や工芸品ではなく、農家の手作りのジャム、漬物、木製品や竹製品で、料理の原料も農民が副業で飼育する名古屋コーチン、自然薯などを利用
- ④ 住民参加の制度をつくり、自治体が住民の意志を反映して、その計画が実現できるように資本や土地利用を規制しうる自治権をもつこと
(事例) 柳川市：掘割再生の物語は、住民の奉仕で環境が改善され、地域経済の発展に寄与

上記の原則は成功例をもとに極めて示唆に富む内容であるものの、日本の現状では内発的発展が環境保全よりも経済的な発展を中心に考えられており、住民の参加の制度や自治体の力がまだ不十分であると指摘している。

³²⁾ 前掲・宮本憲一(1989), 294頁。

³³⁾ 前掲・宮本憲一(1989), 296-300頁を参照。

【図表 6】内発的発展論と事例の系譜

		国	自治体・地域	代表的な文献
1950 半ば			大分県大山町のまちづくり運動	
1952	(S27)		湯布院町:ダム建設反対	
1970	(S45)		湯布院町:ゴルフ場建設計画反対「由布院の自然を守る会」発足	
1971	(S46)		「由布院の自然を守る会」から「明日の由布院を考える会」へ反開発をバックボーンとし、「反対」から「地域づくり」へ変更	
1973	(S48)	オイルショック(第一次)		
1975	(S50)			「内発的発展」の言葉がダグ・ハマーショルド財団報告書にて初めて使用
1976	(S51)		大分県:県産品愛用運動	日本では鶴見和子の論文にて「内発的発展」の言葉が初めて使用
1977	(S52)	全国総合開発計画(第三次):「交流と定住」を提唱		
1978	(S53)			清成忠男(1978)『地域主義の時代』東経選書。 玉野井芳郎・清成忠男・中村尚塚共編(1978)『地域主義』学陽書房。
1979	(S54)	オイルショック(第二次)	大分県:一村一品運動 沖縄県:沖縄シマおこし	
1983	(S58)		北海道:一村一品運動 広島県:ふるさと一品運動 鳥取県:ジゲおこし運動 他	
1984	(S59)		熊本県:日本一づくり運動 福島県:ふるさと産業おこし運動 京都府:ふるさと産品開発 他	
1987	(S62)	全国総合開発計画(第四次):「多極分散型国土の形成」を提唱		
1988	(S63)	竹下内閣:ふるさと創生で一億円配分		
1989	(S64)			宮本健一(1989)『環境経済学』岩波書店。
1994	(H6)	第24次地方制度調査会(地制調)【地方分権の推進に関する答申】 「地方分権の推進に関する大綱方針」閣議決定		
1998	(H10)	全国総合開発計画(第五次):「21世紀の国土ランドデザイン」		

(筆者作成)

このような内発的発展の事例や理論の進展をうけ、前述の第四次全国総合開発計画(1987)では、ハイテク産業誘致やリゾート基地開発だけでは地域の開発が難しいことを認め、多極分散型の国土づ

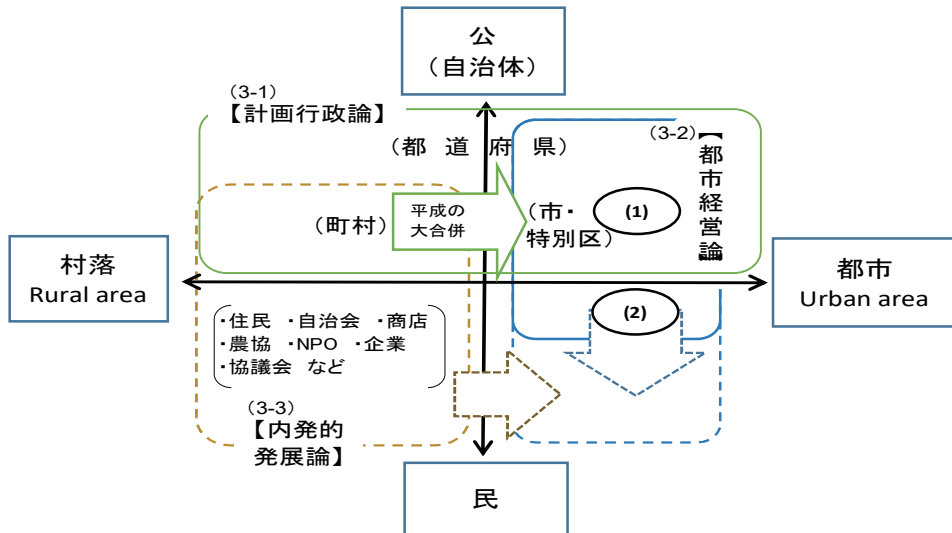
くりを進めるために、地域特性を生かした個性豊かな地域づくりが必要であると国が提唱するに至った³⁴⁾。1988年度(昭和63)から翌1989年度にかけて、「自ら考え自ら行う地域づくり」事業分として全国の市町村に一律に一億円を配分した竹下内閣の「ふるさと創生」は、この延長線上にある。この流れはその後も続き、宮沢内閣の「生活大国五か年計画」における「国家の豊かさ」から「国民の豊かさ」への変換や、細川内閣以降の「地方分権」による制度改革へと引き継がれ、地域経営の下地が構築されていった。

3.4.まとめ

以上、地域経営の原型として、計画行政論、都市経営論、内発的発展論について概観した。各論における都市と村落、公(自治体)と民との関係を図示すると【図表 7】のとおりとなる。

わが国は、20世紀において東京をはじめとした大都市圏を中心に経済発展を通じて経済の量的拡大を成し遂げた一方で、中小都市や中山間地域を含む農山漁村の地域では、生活・環境・文化・産業の面で様々な課題を抱えている。このような不均衡を是正し、地域の自律を促すには、「地方分権」推進による制度的な条件を整えるとともに、生活に最低限必要な公共サービスを提供する生活基盤と国土基盤の整備が必要である。このような条件整備の結果、各地域は創意と工夫を遺憾なく発揮でき、地域特性を生かした魅力ある地域づくり、すなわち地域経営が可能となる。そこで、次節において、わが国で進められた「地方分権制度」の推進について考察する。

【図表 7】 地域経営論の原型



(筆者作成)

³⁴⁾ 国土交通省「第四次全国総合開発計画」1987年6月, 49頁以降を参照。

4. わが国における地方分権制度改革

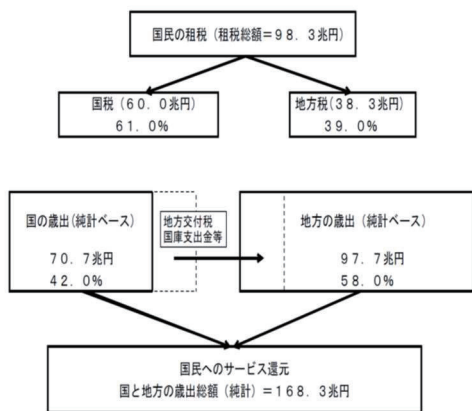
4.1 地方分権推進の背景と目的

明治維新、戦後の改革に次ぐ「第三の改革」の一環³⁵⁾といわれる「地方分権改革」は、わが国における適切な公共経営さらには地域経営遂行の前提として、極めて重要な制度改革といえる。英国でも地域発展 (Regional Evolution) に代わって、生活や環境の質的向上を課題とした地域内部の自立的な掘り起しともいべき地域分権 (Regional Devolution) が提起されている³⁶⁾。

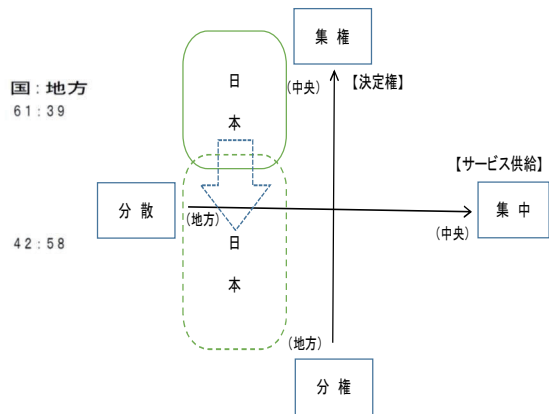
神野 (2004)³⁷⁾によれば、日本の行政システムの特徴は「集権的分散システム」であるとされる。この分類では、各政府により提供される行政サービスの提供業務が上級の政府に留保されている度合いが強いほど「集中システム」であり、その逆が「分散システム」である。他方、行政サービス提供の実質的な決定権が上級の政府に留保されている度合いが強いほど「集権システム」であり、その逆は「分権システム」といえる。Plan (政策策定) -Decide (意思決定) -Do (業務実施) -See (見直し) の公的部門の経営管理サイクルでいえば、わが国においては、中央政府たる国が意思決定をし、地域社会により近い地方政府たる自治体が行政サービスの実施をつかさどる割合が強いことを意味する。

わが国では、自治体が担う行政サービス提供業務の範囲、仕組み、基準の設計と法制化に始まり、その執行に関するマニュアルの策定に至るまで国で決定される度合いが高く³⁸⁾、相対的に集権的なシステムといえる。他方、日本の公務員総数に占める自治体公務員の割合は約四分の三であり、国と自治体の歳出純計に占める自治体の歳出割合は約三分の二であり、相対的には分散システムといえる。

【図表 8】 国と地方の税財源配分 (平成 27)³⁹⁾



【図表 9】 中央と地方政府の関係



(筆者作成)

35) 地方分権推進委員会「中間報告」1996年3月を参照。

36) 前掲・清成忠男 (1978), 63頁。

37) 神野直彦『地域再生の経済学—豊かさを問い直す』中央公論新書, 2004年9月, 91頁。

38) 西尾勝『地方分権』東京大学出版, 2007年7月, 8頁。

39) 総務省 HP : www.soumu.go.jp/main_content/000474592.pdf。(2018.1.10 閲覧)

また、西尾 (2008) によれば、日本の地方自治制度は、「集権融合型」の特徴を維持してきた。「国の事務」と分類される行政サービス提供業務が多いほど集権型、「自治体の事務」とされる行政サービス提供業務が多ければ多いほど分権型とした。また、「国の事務」は国の諸機関が直接執行し、「自治体の事務」は自治体が直接執行するというように、国と自治体の任務の分担関係が整然と切り分けられている度合いが強いほど分離型、国と自治体の任務分担が不明瞭な形態を融合型と規定している。

いづれの理論も、明治維新以来、わが国では行政サービスの提供業務の多くを「国の事務」と位置づけながら、その少なからざる部分の執行を自治体に義務づけ (団体委任事務)、あるいは自治体の執行機関 (都道府県知事・市区町村長) に義務づける (機関委任事務) という手法を幅広く活用してきたという事実に基づくものである。

1993年 (平成5) 6月に地方分権の推進に関する衆参両議院による画期的な決議に続き、1993年 (平成5) 10月の「臨時行政改革推進審議会 (第3次行革審) 最終答申」で地方分権を主要な柱として位置づけ、政府は1994年 (平成6) 2月に行政改革推進本部に地方分権部会を設置した。その後、第24次地方制度調査会の答申などを受けて、1994年 (平成6) 12月に地方分権の推進に関する大綱方針を閣議決定し、1995年 (平成7) 5月に地方分権推進法が制定された。なぜ、この時期に地方分権の推進が広く各界から強く求められたのであろうか。その背景について、地方分権推進計画の作成の方針を内閣総理大臣に勧告し、また地方分権推進計画に基づく施策の実施状況を監視する機関として、地方分権推進法 (1995年 (平成7) 法律第96号) に基づき1995年 (平成7) 7月に設置された地方分権推進委員会が公表した「中間報告」によれば、下記の5点を指摘している⁴⁰⁾。

- ① 中央集権型行政システムの制度疲労
- ② 変動する国際社会への対応
- ③ 東京一極集中の是正
- ④ 個性豊かな地域社会の形成
- ⑤ 高齢社会・少子化社会への対応

①について付言すれば、高度成長期の行政活動のなかで、通達行政の濃密化と補助金行政の拡大にみられるように、新しい形態の集権化が積み重ねられてきた。この明治期以来の中央集権型行政システムは、限られた資源を中央に集中し、これを部門間・地域間に重点的に配分して効率的に活用することに適合した側面をもつ。

他方、国民国家の統一のために地域社会の自治を制約し、国民経済の発展のために地域経済の存立基盤を崩し、権限・財源などを中央に過度に集中させ、全国画一の統一性と公平性を重視するあまり地域的な諸条件の多様性を軽視し、地域ごとの個性ある生活文化を衰微させることとなった。

このように、中央集権型行政システムには功罪両面があるものの、今日では中央集権型行政システ

⁴⁰⁾ 前掲・地方分権推進委員会 (1996) , 1-3 頁を参照。

ムが新たな時代の状況と課題に適合しないものとなり、地域分権が必要となった。

②については、経済活動のボーダレス化が急速に進み、政府レベルの国際交流のみならず、地域レベル・市民レベルの国境を越えた交流が活発し、政治・経済・社会をめぐる新たな国際秩序の模索が続いている。このような国際情勢の下で、国が担うべき国際調整課題があらゆる行政分野にわたって激増してきている。にもかかわらず、この種の国際調整課題に対する国の各省庁の対応は決して十分に迅速かつ的確であるようには見えない。

そこでこの際、国にしか担い得ない国際調整課題への国の各省庁の対応能力を高めるためにも、地方分権を推進し、国の各省庁の国内問題に対する濃密な関与に伴う負担を軽減することを通して、これを身軽にし、その役割を純化し強化していくべきである。

③については、人口・産業・金融・情報等の東京圏への過度の集中に依然として歯止めがかからず、東京圏における超過密の弊害は住民の生活環境のあらゆる側面に及んでいる。地方圏では過疎化が進み、地域社会の活力が低下し、ところによっては崩壊の危機にさらされている。そこで、地方分権を推進し、政治・行政上の決定権限を地方に分散し、これによって東京一極集中現象に歯止めをかけ、地域の産業・行政・文化を支える人材を地方圏で育て、地域社会の活力を取り戻させる必要がある。

④について、わが国は高度成長によって世界有数の経済力を有する国に発展して、先進国の仲間入りをはたした。多くの行政分野でそのナショナル・ミニマムの目標水準を達成し、平和で安全な社会を築き上げた。ナショナル・ミニマムが概ね達成されたことによって、行政サービスに対する国民のニーズは多種多様になってきた。こうした国民の多様化した価値観に対して全国画一の統一性と公平性の価値基準を押し付けようとするのは、もはや時代錯誤になってきている。ナショナル・ミニマムを超える行政サービスは、地域住民のニーズを反映した地域住民の自主的な選択に委ねるべきものである。その結果として地域差が生ずるとしても、それは解消されるべき地域間格差ではなく、尊厳なる個性差と認識すべきである。

⑤について、わが国では急激なテンポで少子高齢化が進んでいる。この人口構成の急激な変動に対応する各種サービスの供給体系の構築が急務になってきており、高齢者に向けては保健・医療・福祉及び生涯学習関連のサービス相互の緊密なる連携が、幼児児童に向けては保育・教育関連のサービスの再編成が要請されている。

しかし、自治体職員による行政サービスの供給だけで対応できるものではなく、各種の公益法人、社会福祉法人、NPO、ボランティアなどの協力をはじめ、場合によっては民間企業の参入を得て、官民連携（公私協働）のサービス・ネットワークを形成する必要がある。この種の仕組みづくりは、国の各省庁別、さらには各局別の縦割りの行政システムでは実現が困難であり、自治体のなかでも、住民に身近な基礎的自治体である市町村の創意工夫に待つほかはない。きたるべき本格的な高齢社会と少子化社会に的確に対応するためにも、地方分権を推進し、行政の総合化と官民連携を促進すべきである。

以上、地方分権推進の目的は、全国画一の統一性と公平性を過度に重視してきた旧来の「中央省庁

主導の縦割りの画一行政システム」を、地域社会の多様な個性を尊重する「住民主導の個性的で総合的な行政システム」に変革することにあった。

4.2 地方分権の方向性と成果：第一次分権改革

地方分権の推進が求められるに至った現状を背景に、地域住民の自己決定権を拡充することで、中央集権型行政システムを変革することが可能となるが、新たな地方分権型行政システムとして今後求められる制度の骨格として、下記の3点が指摘された⁴¹⁾。

第一に、国と自治体の関係を現行の上下・主従の関係から新しい対等・協力の関係へと改めるために、法制面から「機関委任事務制度」を廃止に向けて抜本的に改革すること。

第二には、この新しい対等・協力の関係を実のあるものにするために、これまで国の各省庁が包括的な指揮監督権を背景にして自治体に対し行使してきた関与、なかでも事前の権力的な関与を必要最小限度に縮小し、国と自治体の間の調整ルールと手続きを公正・透明なものに改めること。

第三に、法令に明文の根拠をもたない通達による不透明な関与を排除し、「法律による行政」の原理を徹底するため、国による自治体の統制は国会による事前の立法統制と裁判所による事後の司法統制を中心とするものとし、各省庁による細部にわたる行政統制を可能な限り縮小すること。

地方自治を拡充する方策には、「団体自治の拡充方策」と「住民自治の拡充方策」とがある。団体自治の拡充方策とは、国、都道府県及び市区町村相互の関係を改善して地方公共団体による自己決定・自己責任の自由の領域を拡充する方策である。住民自治の拡充方策とは、地域住民と地方議会・首長など地域住民の代表機関との関係を改善して地域住民による自己決定・自己責任の自由の領域を拡充する方策である⁴²⁾。第一次分権改革では、まず「団体自治の拡充方策」に取り組むとともに、事務事業の移譲方策よりも広い意味での関与の縮小廃止方策に改革の主眼が置かれる結果になった。

第一に、機関委任事務制度についてであるが、知事は主務大臣の、市町村長は国の機関としての知事の指揮監督を受け、地方議会や監査委員によるチェック機能も制限されるなど、わが国の中央集権型行政システムの中核的部分を形づくる制度となっていた。地方自治法別表に法律単位で列挙されている項目数で561(うち都道府県379、市町村182)にも及び、これは都道府県が行う許認可の8割、市町村が行う許認可の3~4割を占めているとも言われていた⁴³⁾。

従前の機関委任事務は、1)事務そのものの廃止、2)国の直接執行事務化、3)自治体の法定受託事務、4)自治体の自治事務に振り分けられた。法定受託事務とは、「事務の性質上、その実施が国の義務に属し、区の行政機関直接執行すべきであるが、国民の利便性又は事務処理の効率性の観点から、法律又はこれに基づく政令の規定により、自治体が受託して行うこととされる事務」であり、そ

41) 前掲・地方分権推進委員会(1996),4頁。

42) 前掲・地方分権推進委員会(2001),2頁。

43) 前掲・地方分権推進委員会(1996),9頁。

れ以外の自治体の事務は自治事務と呼ばれた⁴⁴⁾。ごく例外的にこの機会に事務そのものを廃止したもののや国の直接執行事務としたものを除いて、その他の従前の機関委任事務はすべて、自治事務か法定受託事務のいずれかに振り分けられたが、自治事務はもとより法定受託事務もまた「地方公共団体の事務」であることが明確にされた。そこで、2000年(平成12)度以降は、自治体には、「国の事務」は皆無となった。住民による選挙で選ばれた知事や市町村長を国の下部機関とみて、国の事務を委任し執行させる仕組みである機関委任事務制度が全面廃止されたことのもつ意義は、きわめて大きい。

第二に、国と自治体の関係や都道府県と市区町村の関係を公正で透明なものにするために、地方分権推進一括法による改正後の新地方自治法には、国の関与の標準類型が定められると同時に、行政手続法に定められた行政手続に類似した関与の手続ルールが定められた。すなわち、関与の一般原則として、法定主義の原則、一般法主義の原則、公正・透明の原則の三原則を掲げるとともに、法定受託事務と自治事務の各々について国の関与の類型を勧告した。とりわけ、自治事務に関して権力的な事前の関与である許可、認可、承認、命令などは廃止されることとなった(第一次勧告にて)。

【図表 10】自治事務と法定受託事務

	一般法(地方自治法)で制定	個別法で制定
自治事務	<ul style="list-style-type: none"> ・技術的助言・勧告 ・報告徴収 ・是正措置要求 	<ul style="list-style-type: none"> ・合意又は同意を要する事前協議 ・指示
法定受託事務	<ul style="list-style-type: none"> ・技術的助言・勧告 ・報告徴収 ・事前協議 ・指示 	<ul style="list-style-type: none"> ・許可、認可、承認 ・代執行

(筆者作成)

さらに、国と自治体の関係や都道府県と市区町村の関係がもはやかつてのような上下・主従の関係ではないことを明確にするために、処分その他公権力の行使に当たる関与の合法性をめぐってこれらの団体間に係争が発生したときには、どちらの側の法令解釈が妥当かを、最終的には訴訟で争いうる道を開いた。すなわち、国と自治体間の係争について国地方係争処理委員会の設置を勧告し(第四次勧告)、自治省(現、総務省)に設置されることとなった。

第三に、この機会に廃止された通達等や法定受託事務の処理基準に改定された通達等を除いて、その他の従前の通達等はこれ以降すべて、その性格が「技術的な助言」に改められたので、自治体はこれらの通達等に拘束される必要はなくなった。

⁴⁴⁾ 前掲・西尾勝(2008), 59頁。

以上、大きな成果を挙げた骨格となる制度改革以外にも、第一次分権改革の成果として下記のもの
が挙げられる。

① 必置規制の見直し

国が自治体の組織や職の設置を義務づけている必置規制については、地方公共団体の自主組
織権を尊重し、行政の総合化・効率化を進めるため、その廃止・緩和を推進した。

【必置規制の見直し例】

- ・ 身体障害者更生相談所等について弾力的な名称使用、設置形態が可能であることを明確化
- ・ 公立博物館の学芸員、学芸員補の定数規定の廃止

② 国庫補助負担金の整理合理化と地方税財源の充実確保

国庫補助負担金の整理合理化については、自治体の自主自立性を高める見地から、廃止、一般
財源化、重点化等を行うこととし、存続する国庫補助負担金については、統合・メニュー化、交
付金化等の見直しを行った。

地方税財源の充実確保については、法定外普通税の許可制度から協議制度への移行及び法定
外目的税の創設を行ったほか、地方債許可制度は廃止し、原則、協議制度に移行した。

③ 権限移譲の推進

国の権限を都道府県に、また、都道府県の権限を市町村に移譲することとした。また、20万
人以上の人口規模を有する市に権限をまとめて移譲する「特例市制度」を創設した。

さらに、地域の実情に応じ都道府県から市町村への事務の移譲を推進するため、「条例による
事務処理の特例制度」を新設した。

【権限移譲の具体例】

- ・ 2ha超4ha以下の農地転用の許可権限（国→都道府県）
- ・ 児童扶養手当の受給資格の認定等（都道府県→市及び福祉事務所を設置する町村）
- ・ 障害児に係る補装具・日常生活用具の給付（都道府県→市町村）

【特例市への権限移譲の具体例】

- ・ 都市計画法における開発行為の許可等

以上、第一次地方分権改革では、自治体が既に多くの事務を執行しているという前提に立ち、機関
委任事務制度の廃止や国の関与の見直し等、現状の国と地方の所掌事務を前提としつつ、自治体の自
由度を高めるというこれまでにない方向の改革が行われた点は着目すべきである。この自由度を高め
る方向での改革は、その後の地方分権改革においても大きな柱となっている。

自治体の自由度を高める改革を、それぞれ自治行政権、自治立法権、自治財政権の確立の観点から
整理すると以下のとおりである。

【図表 11】自治体の自由度の拡大⁴⁵⁾

自治体の自由度の拡大		
自治行政権の拡大	自治立法権の拡大	自治財政権の拡大
○ 国の関与に係る基本ルールの確立 ○ 必置規制の見直し	○ 条例制定の余地拡大 ○ 通達・通知の技術的助言化 △ 国の個別法令による義務づけ・枠づけの見直し	○ 国庫補助負担金の整理・合理化 × 国から地方への税源移譲
△ 国から地方への事務・権限の委譲		
◎ 機関委任事務制度の廃止		

◎：完全に実施、○：改革がかなり進展、△×：積み残された課題

以上、地方分権推進委員会は「中間報告」に続き 1996 年（平成 8）12 月から 1997 年（平成 9）10 月までに 4 回の勧告をおこない、1998 年（平成 10）5 月に地方分権推進計画が閣議決定され、1999 年（平成 11）7 月に地方分権推進一括法が成立し、2001 年（平成 13 年）6 月の「最終報告」をもって第一次分権改革は終了した。「最終報告」では、残された課題として①地方財政秩序の再構築、②自治体の事務に対する法令による義務付け・枠付け等の緩和、③地方分権や市町村の合併の推進を踏まえた新たな地方自治の仕組みに関する検討、④事務事業の移譲、⑤制度規制の緩和と住民自治の拡充方策、⑥「地方自治の本旨」の具体化の 6 点を挙げている。

4.3 地方分権の方向性と成果：第二次分権改革⁴⁶⁾

「未完の改革」とされた地方分権改革をもう一度動かすため、地方六団体は、地方自治法に基づく「地方分権の推進に関する意見書」を、2006 年（平成 18）6 月国会と内閣に提出し、新地方分権推進法の制定等 7 つの提言を行った。これを受けて、同年 7 月の「骨太の方針 2006」において「地方分権に向けて、関係法令の一括した見直し等により、国と地方の役割分担の見直しを進めるとともに、国の関与・国庫補助負担金の廃止・縮小等を図る」とされ、更なる地方分権改革に向けた方針が示された。同年 9 月に誕生した第 1 次安倍内閣は、「地方分権改革推進法案」を同年 12 月に成立し、同法に基づき、2007 年（平成 19）4 月に地方分権改革推進委員会が設置され、同委員会は第 1 次から第 4 次にわたる勧告を行った。

それを受けて、「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（第 1 次一括法（2011 年（平成 23）4 月成立）、第 2 次一括法（同年 8 月成立）、第 3

45) 前掲・西尾勝（2008），221 頁を参照。

46) 地方分権改革有識者会議「個性を生かし自立した地方をつくる」2014 年 6 月を参照。

次一括法（2013年（平成25）6月成立）、第4次一括法（2014年（平成26）5月成立）により、義務付け・枠付けの見直し、国から地方、都道府県から市町村への権限移譲が進められた。

第一次分権改革で残された課題①の地方財政秩序の再構築については、地方分権改革推進会議で一定の議論が行われたが、主に議論は経済財政諮問会議で行われ、2004年（平成16）から2006年（平成18）にかけて「三位一体の改革」として実現した。この改革は、国庫補助負担金改革（約4.7兆円）、税源移譲（約3兆円）、地方交付税改革（約△5.1兆円）を一体的に実施したものであった。

三位一体の改革については、3兆円の税源移譲の実現による地方の自主財源の強化、国庫補助負担金改革による地方の自由度の拡大により、地方の自立に資するものであった。しかしながら、地方交付税の削減が急激に行われたこともあり、特に財政力の弱い自治体に対する影響が大きかった。また、国庫補助負担金改革において、単なる国の補助負担率の引下げにより地方の自由度や裁量の拡大につながらないものが含まれるなどの課題も残った。

残された課題②の義務付け・枠付けの見直しについては、地方分権改革推進委員会の勧告等を踏まえ、自治事務のうち、法令により義務付け・枠付けをし、条例で自主的に定める余地を認めていない10,057条項のうち、見直し対象の4,076条項について見直しを行った。4,076条項の見直しに当たっては、地方からの提案も踏まえつつ、重点見直し項目を定めながら、4次にわたり見直しを実施し、見直すべきとされた1,316条項に対し975条項の見直しを行った。

これまで、国の法体系は全国画一的で細部まで規制していたが、自治体が地域課題を踏まえた多様な法的対応を採ることを可能とするものであり、地方の自主性・自立性の向上に貢献している。一方で、福祉施設の人員・設備・運営基準に関しては、「従うべき基準」が残るなど、必ずしも十分に地方の自由度が確保されていない面もある。

残された課題③の市町村の行財政基盤確立のための全国的な市町村合併（いわゆる「平成の合併」）については、市町村数が1999年（平成11）3月31日の3,232団体から2014年（平成26）6月1日の1,718団体となった。合併市町村では、専門職員の充実など地方分権の受け皿としての行政体制が整備されつつあるが、一方で、住民の声が届きにくくなったという指摘もある。

残された課題④の事務事業の移譲のうち、国から地方への事務・権限の移譲については、各府省や地方側との調整が行われ、2013年（平成25）12月には、検討対象とされた96事項に対し66事項の見直しを盛り込んだ「事務・権限の移譲等に関する見直し方針について」を閣議決定し、これを踏まえた第4次一括法が2014年（平成26）5月に成立した。住民に身近な自治体が、地域の実情を反映した総合行政を進めることで効果的かつ効率的な事務執行が可能となった。

他方、都道府県から市町村への事務・権限の移譲等については、上記②の義務付け・枠付けの見直しと併せて第2次から第4次にわたる見直しにより、地方分権改革推進委員会の勧告事項である82項目に地方からの提案等を含めた105項目に対し、72項目について移譲を行った。土地利用、社会保障等の分野で着実に推進されており、市町村において総合行政が行いやすくなっている。一方で、小規模な市町村では、十分な事務処理体制をとることができず、都道府県の支援を要するという指摘

もある。

また、第 30 次地方制度調査会答申で示された都道府県から指定都市への事務・権限の移譲等については、国から地方への事務・権限の移譲等と併せて、2013 年（平成 25）12 月に、検討対象とされた 64 事項に対し 41 事項（現行法で可能なものを含む。）の見直しを盛り込んだ「見直し方針」を閣議決定し、これを踏まえた第 4 次一括法が 2014 年（平成 26）5 月に成立した。

以上の成果の他には、国と地方の協議の場の法制化以前から、個別の課題解決のため必要に応じて国と地方との間の協議は行われていたが、法制化により恒常的に政府の代表と地方の代表とが協議する仕組みが設けられ、国と地方が連携をとって円滑に諸課題に対処しやすくなった。

4.4.まとめ

第一次、第二次分権改革を経て、徐々に地方の意識も変化してきた。また、「中央集権型行政システム」から「地方分権型行政システム」への移行が進むにつれて、自治体の「自ら治める」責任の範囲は飛躍的に拡大してきた。条例制定権の範囲が拡大し、自主課税権を行使する余地が広がることに伴い、地域住民の代表機関としての地方議会と首長の責任は現在に比べ格段に重くなる。

しかし、地方分権改革で権限移譲や規制緩和が進んでも、自治体が改革前と変わらない行政運営を行っているのは、住民にとって成果が現れないこととなる。このため、自治体は、これまでの国の制度改革や移譲された事務・権限を最大限に活かすとともに、広域連携等の相互補完のネットワークを活用しながら、地域課題の解決に向け、独自に工夫を凝らし、地域を元気にしていくことが期待される。

自治体は、これまで以上にその政策形成過程への地域住民の広範な参画を要請し、行政、住民、企業との連携・協力による地域づくりに努め、地域住民の期待と批判に鋭敏かつ誠実に応答する責任を負うことになる。

5. 地域経営論の特徴

5.1 「地域」の重層構造

第 2 節で述べたとおり、「地域経営」を特定の地域内における各種課題への対応に関する、複数の公共サービス提供主体間でのネットワーク・マネジメントと定義し、PPP と複数の自治体の連携（公公連携）を視野にいれた「公共経営」の領域を意味するとした。ここで強調される「地域」の概念について整理を試みる。

「地域」とは、ひとまとまりの自律的な社会を構築する場であり、他の地域と水平的に対等な関係を有するものである。住民に身近な「地域」から、より拡大した範囲の「地域」までその区分（セグメント）は、下記のとおりとなる。

- ① 徒歩圏内の同一自治会や小学校区（コミュニティ圏）
- ② 自転車などで容易に移動できる日常の「生活圏」である中学校区（生活圏）

- ③ 市や町・村が合併した場合、合併前の旧の町村の行政区域で、合併後、市の支所が設置され、あるいは「〇〇地区」と呼ばれる地域（車であれば 10 分から 15 分（約 10 km から 15 km）程度の圏内）。例えば、福知山市では、夜久野支所、三和支所、大江支所の範囲である。
- ④ 基礎自治体としての市の行政区域（市域）
- ⑤ 歴史的な経緯や経済的背景により、複数の市町から構成される地域文化圏（複数行政圏）
例えば、京都府中丹地域には、福知山市、綾部市、舞鶴市が含まれる。
- ⑥ 都道府県の行政区域（都道府県域）
- ⑦ 国レベルの広域

上記①と②の組成に関して、「明治の大合併」は小学校を運営できる市町村をつくりあげてを主目的としていた一方、「昭和の大合併」は新しく義務教育となった中学校の運営を可能とする市町村をつくりあげるためのものであった⁴⁷⁾。他方、「平成の大合併」により、④の市域レベルの地理的範囲が拡大した結果、とりわけ中山間地区や農山漁村地区ではきめ細やかな行政サービスの提供が難しくなっている。最近では地域社会の活性化のため、①から③の地域セグメントにおける地域経営の重要性が認識されつつある。

ある地域（上記の①）が他の地域（上記の②など）の一部であるという多重層の関係にあるが、各地域セグメントを十分に意識して地域経営をおこなうことは、下記の 3 つの観点から極めて重要であると考えられる。

(1) 地域経営の基本原則・原則

地域経営を実践する中で、最も基本的な原理・原則が「補完性の原理」である。「補完性の原理」は「ヨーロッパ地方自治憲章」で条文化され、国連の「世界地方自治憲章草案」にも盛り込まれている⁴⁸⁾。「個人の自立」を前提とした社会の構成原理である。日本においても「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」（第 27 次地方制度調査会、2003）の中では、「今後の我が国における行政は、国と地方の役割分担に係る『補完性の原理』の考え方にに基づき、『基礎自治体優先の原則』をこれまで以上に実現していくことが必要である。」としている。

補完性の原理とは、自分でできることは自己責任で実施する（自助）。自助で解決できない課題については、近隣の住民と協働で対応する（共助）。さらに住民協働で解決が困難な課題については市町村単独かあるいは自治体の政策決定過程に住民が積極的に参画し、自らの意向を的確に反映させることが必要である（第 1 段階の公助）。市町村で無理な場合は都道府県が（第 2 段階の公助）、さらに都道府県でも対処できない場合は国の機関が実施する（第 3 段階の公助）。

47) 徳永保、神代浩、北風幸一、淵上孝『我が国の学校教育制度の歴史について』国立教育政策研究所、2012 年 1 月を参照。

48) 比較地方自治研究会、(財)自治体国際化協会「世界地方自治憲章と各国の対応」2004 年 6 月、4 頁。

わが国では地方分権制度の推進により、国による経済原理優先のトップダウンによる問題解決型から、住民目線で経済、自然環境、社会・文化を総括したボトムアップによる問題解決型へと大きく舵をきってきた。住民の身の回りで発生した問題の解決を、すべて自治体に押しつけるようないわゆる「お任せ民主主義」では、分権型社会の構築のため地域分権が推進されてきた意味がなくなる。自分たちが係る「地域」を十分に意識し、自分たちで治めるという住民の自主性を育み、対応すべき課題が住民自身あるいは住民により近い地域セグメントで解決できないか否かを検討すべきである。

(2) 主たる経営主体に関する課題

コミュニティ圏や生活圏では、自治組織（自治会、地域協議会、NPO など）が主たる地域の経営主体である一方、地方行政圏においては、法人としての自治体（地方自治法第2条第1項）と生活圏における主体の双方が経営主体となる。主たる経営主体に関する課題として、生活圏の場合、地域の自治組織の育成や地縁・血縁組織とNPOとの協働などが挙げられる。他方、地方行政圏においては、自治体におけるマネジメント能力の向上や地域における「全体最適」と「個別最適」の調和などが問題となる。したがって、どの地域セグメントに重点をおき議論をするのかを明確にしなければ、主たる経営主体やその課題の特定ができなくなる。

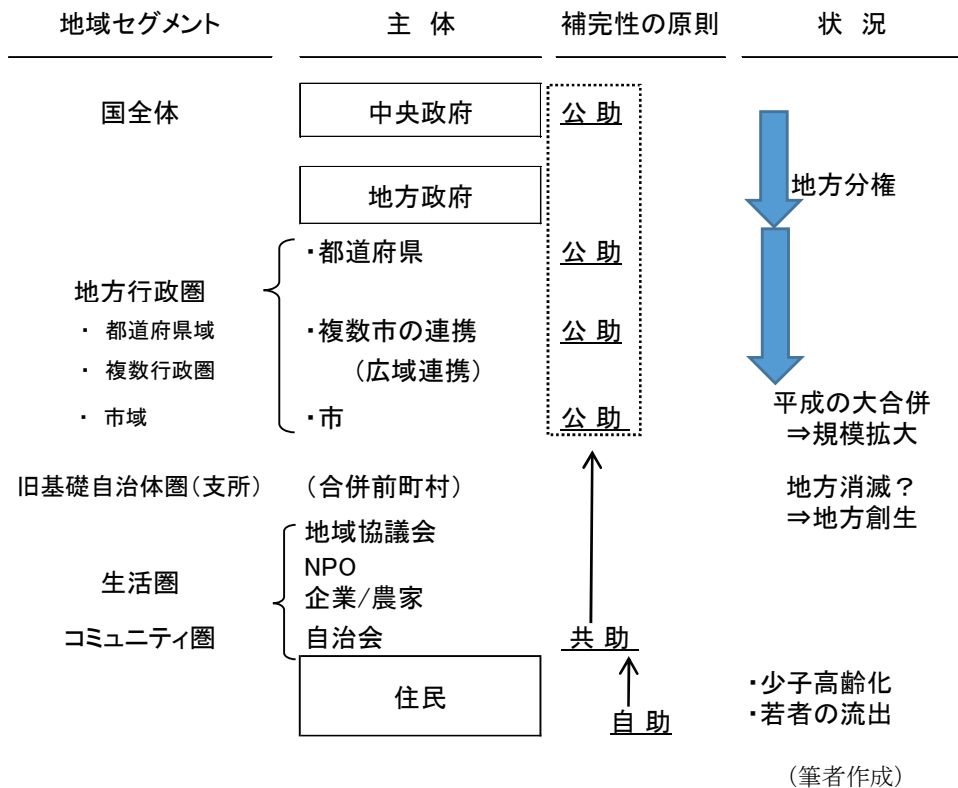
(3) 対処すべき課題についての戦略

地域セグメントへの影響を考慮し対処すべき地域課題の一つに、公共施設の統廃合問題がある。「インフラの老朽化が急速に進展する中、『新しく造ること』から『賢く使うこと』への重点化が課題である⁴⁹⁾」とされ、「公共施設等の総合的かつ計画的な管理の推進について」（平成26年4月22日付総財務第14号、総務大臣通知）により、2017年（平成29）3月末までに、自治体に「公共施設等総合管理計画」の策定が要請された。とりわけ、複数の市町が合併して誕生した市にとっては、中長期の財政健全化を維持しつつ、老朽化した多くの類似公共施設をどのような優先順位で廃止、集約、更新をしていくかについて意志決定を行うことが極めて重要となる。その際に、対象となる公共施設が、どのような分類（例えば、市民文化系：公民館、文化ホール、厚生会館など、社会教育系：図書館、美術館・博物館、スポーツ施設など）に属し、各分類の施設の機能がどの地域セグメントに影響を与えるのかについて考察した上で、安全性、利用者ニーズ、コスト構造などを分析し、各施設の廃止・集約・更新、広域利用などの意思決定を行う必要がある。

その他の事例として観光事業における地域マネジメントがあり、「地域」のレベルによってその戦略内容が異なる。

49) 「経済財政運営と改革の基本方針～脱デフレ・経済再生～」(平成25年6月14日閣議決定)を参照。

【図表 12】地域の重層構造と補完性の原則



5.2 行政経営論との比較検討

5.2.1 地域経営論の系譜との関連

第3節で地域経営論の系譜を概観したが、その各々の理論と行政経営論および地域経営論との関係を整理したい。

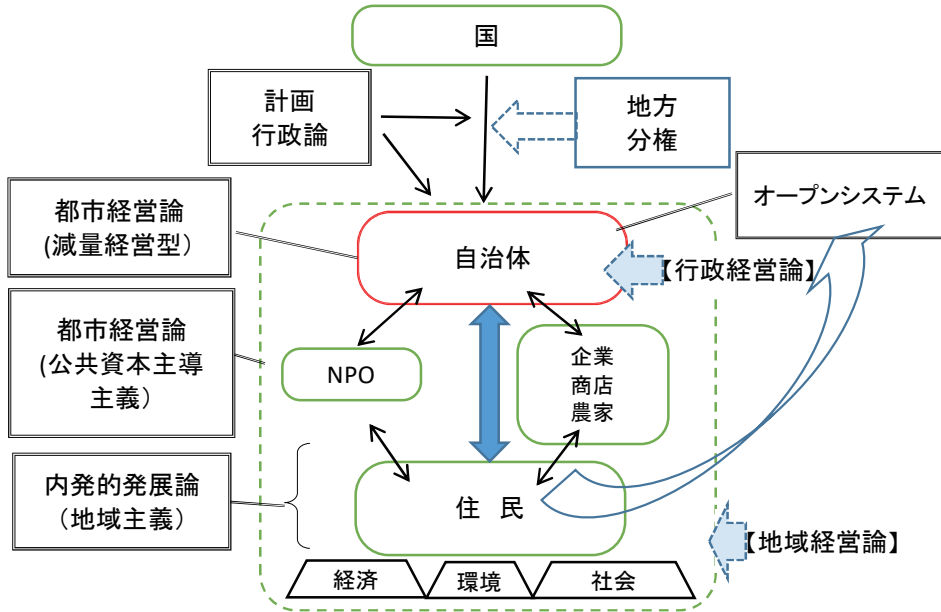
計画行政論については、当初の国の全国総合開発計画の取組みを国益主導として批判的な著者も存在した。しかし、都道府県および市町で作成されている「総合計画」について、最近では市民を巻き込んで策定される事例も少なからず見受けられ、地域資源の保存などのテーマも扱われる。計画行政論は、現在の行政経営と地域経営論の土台を形成したと解釈できる。

様々な都市経営論については、【図表 4】の戦後昭和期の都市経営思想のうち、「減量経営型」都市経営は、自治体運営に経済性・効率性を強く迫るもので、NPM型の行政経営論に通ずるところがある。

都市経営論の中でも「公共資本主導主義」は、都市化のメカニズムに対する公共経済学による利益的配分論、中央支配に対する地方自治権論、産業資本優先主義に対する自治体モンロー主義の理論など、行政経営論としての色彩が強いものの、都市という空間をより広範な地域に拡大すればその理論は地域経営論としても普遍性を有する。

内発的発展論は、国や大企業の助成を受けずに苦闘しながら地域の活性化を促すものであり、自助意識の高い地域経営論の原型といえる。

【図表 13】 行政経営と地域経営



(筆者作成)

次に、行政経営論との比較において、地域経営論の特徴点を明らかにしたい。

5.2.2 経営主体と客体

経営主体の多様性に関して、行政経営論では組織としての自治体のみを経営主体として取扱う。他方、地域経営論では自治体のみならず、地縁・血縁組織（自治会・婦人会・老人会など）、農家、商店、企業、NPO 等の多様主体を想定し、自治体はむしろ住民や民間の意見調整や議論が行き詰まった際の支援を行うコーディネーター役としての機能を発揮すべきである。

また、住民に関しては、行政経営論では公共サービス提供の客体としての「顧客 (client)」の立場で把握されるものの、地域経営論では住民は客体としてよりもむしろ地域づくりの主体としての協働の「パートナー (partner)」として重視される。その際に、公共サービスの実施の局面のみならず、政策策定の局面にも参画が期待される。

5.2.3 経営管理対象と業績指標

行政経営論では、住民満足度の向上を重要しつつも、税収の増加や自治体におけるコスト削減（人件費カットなど）、自治体業務の効率的な実施などの経済的な側面を重視する。

他方、地域経営論では、地域内の経済成長や雇用問題などの経済問題は重要な課題であるものの、

地域の持続可能な発展 (Sustainable Development) のためには、さらに自然環境や社会 (文化・歴史・制度) に関する成果についても各地域で独自の指標を設定し、その達成度合いを常にモニタリングする必要がある。

5.2.4 経営資源

行政経営論は、いわゆる人、モノ (特に、公共施設やインフラ)、資金、情報の限りある行政資源を利用し、非効率な分野においては民間からより安く公共サービスを買取り、住民によりよい行政サービスを提供することをその目的としている。そのためには、経済学や管理会計などを駆使して客観的なデータを入手、分析し、政策策定・意思決定・業務実施後の見直しといった経営管理の各ステップを具体的なデータに基づき実行していくことが必要となる。

地域経営論では、参加する各主体が保有する資源のみならず、地域の絆といったソーシャル・キャピタルも重要な資源と認識し、また地域内の経済循環を十分に斟酌する必要がある。経営学、政治学 (行政学)、経済学 (財政学)、会計学以外にも哲学、社会学、地理学、法学などを駆使し、個別専門科学の枠を超えた「学問横断的な (transdisciplinary)」アプローチによる検討が必要となる。

5.2.5 原理原則

行政経営論では、「最少の経費で最大の効果」の原則⁵⁰⁾に基づき、自治体は住民から負託を受けた希少な行政資源を有効に活用していく必要がある。

他方、地域経営論では、5.1 で考察したとおり、「補完性の原理」を常に意識する必要がある。さらに、公共サービス提供者が複数存在するため、自治体を含む各個別組織の能力の向上と同時に、各地域における課題の解決のためにいかに合意を形成するかについて、関連諸団体が積極的かつ誠実に取り組むことが極めて重要となる。

6. おわりに

本稿の目的は、未だ定説のないわが国における「地域経営論 (学)」について、地域経営の制度的な背景として地方分権改革と地域経営論の系譜を概観するとともに、地域経営論の特徴を明らかにすることにあった。その結果、下記の点が明らかとなった。

第1に、すでに広く使用されている「公共経営」の概念には、自治体組織の内部における経営管理という意味と、自治体を含む複数の主体が協働して地域資源を有効活用し公共サービスを提供する場 (新しい公共) の管理という異なる意味が包含されていることを確認するとともに、「行政経営」は前者の意味での公共経営を、また「地域経営」は後者の意味での公共経営である点を理解できた。

第2に、戦後のわが国における地方分権改革 (第一次分権改革および第二次分権改革) の結果、「中

⁵⁰⁾ 地方自治法第2条第14項。

中央集権型行政システム」から「地方分権型行政システム」への制度が移行され、団体自治や住民自治の拡充がなされてきた。その結果、少子高齢化や厳しい地方財政の環境のもと、自治体の自ら治める責任の範囲が飛躍的に拡大するとともに、地域住民の意識改革がますます必要となっており、行政経営論や地域経営論の真価が問われている点を確認された。

第3に、地域経営論における課題解決に関して、「地域」の範囲、すなわち地域セグメントを十分に斟酌する意義を、基本原理の理解、主たる経営主体に関する課題、対処すべき課題についての戦略との関連において明らかにした。

第4に、これまで検討されてきた計画行政論・都市経営論・内発的發展論が行政経営論および地域経営論とどのように関連しているのかについて明らかにするとともに、経営主体と客体、経営管理対象、経営資源、根幹をなす原理原則について、行政経営論と地域経営論の比較検討をおこなった。

以上の結果、自己決定・自己責任の原理に基づく分権型社会を創造していくためには、地域住民や地域の関連団体において、これまで以上に、自治体の政策決定過程に積極的に参画し自らの意向を的確に反映させようとする主体的な姿勢が望まれる。また公共サービス提供の過程における様々な課題にいかに対処すべきかについて、その方向性を明示するためにも、地域経営論の果たす役割は極めて重要と言える。

しかし、そのような地域経営を確実に実行するためには、自治体とりわけ基礎的自治体（市町村）が住民の意志を反映した総合計画に基づく戦略を構築し、人・もの（特に公共施設やインフラ）・金（資金）の行政資源を客観的なデータに基づき、十分に管理する必要がある。経営学、会計学などを応用しつつ、「行政経営論」のさらなる成熟化が期待されている。また、行政経営論は地域経営論と無関係で異質の議論ではなく、行政経営論は地域経営論の部分を構成し両者は不可分の関係にあると理解できる。

今回は、公共ガバナンス（public governance）の観点から、地域経営における公会計の役割について、十分な調査研究が実施できなかった。今後の研究の課題としたい。

○ わが国の地方分権制度改革

年		月	内閣	地方分権の動き
1981	(S56)	3	鈴木	第2次臨時行政調査会(臨調)発足；行政改革
1987	(S62)	4	第3次中曾根	第2次臨時行政改革推進審議会(行革審)発足；行政改革実現の監視
1989	(H元)	12	第1次海部	第2次臨時行政改革答申【国と地方の関係等に関する答申】
1993	(H5)	6	宮澤	地方分権の推進に関する決議(衆議院6/3、参議院6/4)
		10	細川	第3次臨時行政改革答申【最終答申】(規制緩和と地方分権に重点)
1994	(H6)	9	村山	地方分権の推進に関する意見書(地方六団体)
		11		第24次地方制度調査会(地制調)答申【地方分権の推進に関する答申】
		12		「地方分権の推進に関する大綱方針」閣議決定
1995	(H7)	5		地方分権推進法成立
		7		地方分権推進委員会発足
1996	(H8)	3	第1次橋本	地方分権推進委員会中間報告「分権型社会の創造」
		12	第2次橋本	地方分権推進委員会第1次勧告「分権型社会の創造」
1997	(H9)	2		第25次地制調答申【監査制度に関する答申】
		7		地方分権推進委員会第2次勧告「分権型社会の創造」
		9		地方分権推進委員会第3次勧告「分権型社会の創造」
		10		地方分権推進委員会第4次勧告「分権型社会の創造」
1998	(H10)	4		第25次地制調答申【市町村の合併に関する答申】
		5		「地方分権推進計画」閣議決定
		11	小渕	地方分権推進委員会「第5次勧告 - 分権型社会の創造 -」
1999	(H11)	7		地方分権一括法成立
2000	(H12)	8	第2次森	地方分権推進委員会意見「国庫補助負担金の整理合理化と当面の地方税源の充実確

				保、法令による条例・規則への委任のあり方他」
		10		第 26 次地制調答申【地方分権時代の住民自治制度のあり方及び地方税財源の充実確保に関する答申】
		11		地方分権推進委員会意見「市町村合併の推進」
2001	(H13)	6	第 1 次小泉	地方分権推進委員会最終意見
		11		地方分権改革推進会議発足
2002	(H14)	10		地方分権改革推進会議意見「事務・事業のあり方に関する意見」
2003	(H15)	6		地方分権改革推進会議意見「三位一体の改革についての意見」
		11		第 27 次地制調答申【今後の地方自治制度のあり方に関する答申】
2004	(H16)	5	第 2 次小泉	地方分権改革推進会議意見「行政体制の整備についての意見」
2005	(H17)	12	第 3 次小泉	第 28 次地制調答申【地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申】
2006	(H18)	2		第 28 次地制調答申【道州制のあり方に関する答申】
		12	第 1 次安倍	地方分権改革推進法成立
2007	(H19)	4		地方分権改革推進委員会発足
		5		地方分権改革推進委員会「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方」
		11	福田	地方分権改革推進委員会「中間的な取りまとめ」
2008	(H20)	5		地方分権改革推進委員会第 1 次勧告「生活者の視点に立つ「地方政府」の確立」
		12	麻生	地方分権改革推進委員会第 2 次勧告「「地方政府」の確立に向けた地方の役割と自主性の拡大」
2009	(H21)	6		第 29 次地制調答申【今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申】
		10	鳩山	地方分権改革推進委員会第 3 次勧告「自治立法権の拡大による「地方政府」の実現へ」

		11		地方分権改革推進委員会第4次勧告「自治 財政権の強化による「地方政府」の実現 へ」
2009	(H21)	12		「地方分権改革推進計画」閣議決定
2010	(H22)	6		「地域主権戦略大綱」閣議決定
2011	(H23)	4	菅	地域の自主性及び自立性を高めるための改 革の推進を図るための関係法律整備に関す る法律、国と地方の協議の場に関する法律 の成立
2012	(H24)	11	野田	「地域主権推進大綱」閣議決定
2013	(H25)	3	第2次安倍	地方分権改革推進本部発足
		6		第30次地制調答申【大都市制度の改革及び 基礎自治体の行政サービス提供体制に関す る答申】
2014	(H26)	6		地方分権改革有識者会議「個性を活かした 自立した地方をつくる～地方分権改革の総 括と展望～」
2016	(H28)	3	第3次安倍	第31次地制調答申【人口減少社会に的確に 対応する地方行政体制及びガバナンスのあ り方に関する答申】

《参考文献》

- 1) 阿部孝夫『政策形成と地域経営』学陽書房, 1998年8月。
- 2) 一瀬智司『日本の公経営—その理論と実証』ぎょうせい, 1988年11月。
- 3) 井堀利宏『ゼミナール公共経済学入門』日本経済新聞社, 2005年6月。
- 4) 遠藤尚秀『パブリック・ガバナンスの視点による地方公会計制度改革』中央経済社, 2012年9月。
- 5) 遠藤宏一『現代地域政策論』大月書店, 1999年11月。
- 6) 清成忠男『地域主義の時代』東洋経済新報社 1978年12月。
- 7) 国土交通省「全国総合開発計画(第一次全国総合開発計画)」1962年10月。
- 8) 国土交通省「新全国総合開発計画(第二次全国総合開発計画)」1969年5月。
- 9) 国土交通省「第三次全国総合開発計画」1977年11月。
- 10) 国土交通省「第四次全国総合開発計画」1987年6月。
- 11) 国土交通省「21世紀の国土のグランドデザイン—地域の自立の促進と美しい国土の創造—(第五次全国総合開発計画)」1998年3月。
- 12) 財務省「これからの日本のために財政を考える」2017年4月。
- 13) 柴健次編『公共経営の変容と会計学の機能』同文館出版, 2016年12月。
- 14) 神野直彦『地域再生の経済学—豊かさを問い直す』, 中央公論新書 2004年9月。
- 15) 神野直彦『「希望の島」への改革』日本放送出版協会, 2001年1月。
- 16) 平光正「地域経営論の構築に向けて(1)」『環境と経営(第6巻第2号)』2000年12月。
- 17) 平光正「地域経営論の構築に向けて(2)」『環境と経営(第7巻第2号)』2001年10月。
- 18) 高寄昇三『現代都市経営論』勁草書房, 1985年6月。
- 19) 高寄昇三『都市経営思想の系譜』勁草書房, 1990年8月。
- 20) 高寄昇三『宮崎神戸市政の研究—企業的都市経営論—』勁草書房, 1992年3月。
- 21) 高寄昇三「地域経営の理論と歴史」『地域経営と地方行財政』(日本地方自治研究学会) 税務経理協会, 1993年9月。
- 22) 高寄昇三『地方自治の行政学』勁草書房, 1998年7月。
- 23) 高寄昇三『地方自治の経営』学陽書房, 2004年7月。
- 24) 玉野井芳郎・清成忠男・中村尚塚共編『地域主義—新しい思潮への理論と実践の試み』学陽書房, 1978年3月。
- 25) 地方制度調査会「地方分権の推進に関する答申(第24次) 1994年11月。
- 26) 地方制度調査会「地方分権時代の住民自治制度のあり方及び地方税財源の充実確保に関する答申(第26次) 2000年10月。
- 27) 地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申(第27次) 2003年11月。

- 28) 地方制度調査会「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申について」(第28次) 2005年12月。
- 29) 地方分権推進委員会「中間報告」1996年3月。
- 30) 地方分権推進委員会「最終報告」2001年6月。
- 31) 地方分権改革推進委員会「中間的なとりまとめ」2007年11月。
- 32) 地方分権改革有識者会議「個性を生かし自立した地方をつくる」2014年6月。
- 33) デヴィッド・ハーヴェイ著(渡辺治監訳)『新自由主義—その歴史的展開と現在—』作品社, 2007年2月。
- 34) 徳永保、神代浩、北風幸一、淵上孝『我が国の学校教育制度の歴史について』国立教育政策研究所, 2012年1月。
- 35) 西尾勝『地方分権』東京大学出版, 2007年7月。
- 36) (財)日本都市センター都市財政研究委員会『新しい都市経営の方向』ぎょうせい, 1979年10月。
- 37) 比較地方自治研究会、(財)自治体国際化協会「世界地方自治憲章と各国の対応」2004年6月。
- 38) 保母武彦『内発的発展論と日本の農山村』岩波書店, 1996年8月。
- 39) 杉永佳甫編『公共経営学入門』大阪大学出版会, 2015年4月。
- 40) 宮本憲一『大都市とコンビナート・大阪』(「講座・地域開発と自治体」第一巻) 筑摩書房, 1977年11月。
- 41) 宮本憲一『環境経済学』岩波書店, 1989年6月。
- 43) 宮本憲一、遠藤宏一編著『地域経営と内発的発展—農村と都市の共生をもとめて—』(社団法人)農山漁村文化協会, 1998年7月。
- 44) 宮脇淳『公共経営論』PHP研究所, 2003年7月。
- 45) 吉原直樹『都市経営の思想—モダニティ・分権・自治—』青木書店, 2000年8月。
- 46) 湧田宏昭「地域経営の新展開」『地域経営と地方行財政』(日本地方自治研究学会) 税務経理協会, 1993年9月。
- 47) Bovaird, T. and Elke Löffler ed., *Public Management and Governance Second edition*, Routledge, 2009.
- 48) Rhodes, R.A.W., *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, 2010.