

UEDレポート (WEB版)

地域経営

2010年夏号

財団法人 日本開発構想研究所

目 次

巻頭言 地域経営 —地域に育む生命の網目社会—	1
戸沼幸市 ((財)日本開発構想研究所理事長)	
1. 地域経営の時代	7
平松守彦 (大分一村一品国際交流推進協会理事長、前大分県知事)	
2. 幸せと豊かさの地域経営論	9
—生態社会からの地域創造手法の考察—	
望月照彦 (多摩大学大学院教授)	
3. 人口減少時代の地域づくり	22
西尾正範 (函館市長)	
4. 税金の使われ方の国民(議員)の監査について	33
—今こそ公会計・公監査の確立が必要—	
鈴木豊 (青山学院大学大学院教授)	
5. 地域経営における日本的基盤としての市民憲章	53
三輪真之 (計画哲学研究所所長、(財)日本開発構想研究所客員研究員)	
6. 地域経営と人口動向	63
—三世代の人口バランスから見た人と国土の姿—	
大和田哲生 ((財)日本開発構想研究所研究主幹)	
7. 地域づくりの協働枠組みとしての地域プラットフォーム	75
橋本拓哉 (元・(財)日本開発構想研究所研究主幹)	
8. 藩と300の基礎自治体	85
西澤 明 ((財)日本開発構想研究所研究主幹、慶應義塾大学大学院特別研究教授)	
下河辺淳アーカイヴスについて	92
(財)日本開発構想研究所の概要	94

巻頭言

戸沼幸市（財）日本開発構想研究所理事長

地域経営 —地域に育む生命の網目社会—

1. 地域のスケールとその役割

人々の日常生活、居住を支えている空間と仕組みを「地域」ということにすると、これにはいくつかのスケールが想定される。そして、地域はスケールに応じた役割を持っている。

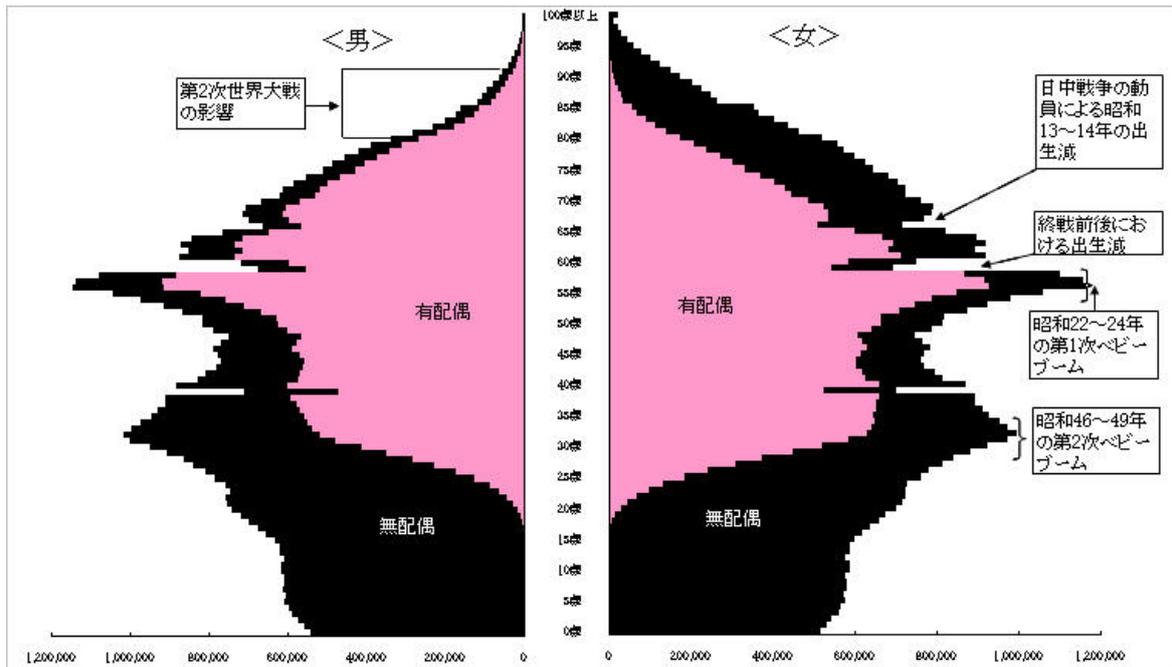
1) 家（個人）を含む近所、近隣スケール — 安心と安全の基礎領域を支えあう

家族はどのような人間（個人）にとっても生存と生活の原点的ベースである。この家族は日本に

おいて、ほんの半世紀の間に三世代同居の大家族から二世代同居の核家族へ、そして様々なかたちの素粒子家族（単身）を生み出している。

高齢化が進み、老人の一人暮らしが増え、未婚、離婚の単身家族も少なくない。核家族も夫婦に子供2～3人までの小家族で、子供が少し大きくなれば、一つの家個室を持つ個が同居している図で、これも家族の素粒子化といってもよいかもしれない。

図1 核家族、素粒子（単身）家族を含む人口構造
年齢別、男女別、有配偶人口及び無配偶人口（総人口）



資料：「平成17年 国勢調査」（総務省統計局）より財団法人日本開発構想研究所が作成

かつての家族にみられたような濃密な相互依存関係は薄れ、個の生活は家族に依存するよりは、直接外部の諸システムにつながることで成り立っている風である。

半世紀前の伝統的大家族がもっていた個を支える諸機能がよほど外部化されたということであろう。

しかしながら、人間（個）の誕生と生存、そして死を包むシェルターである家（家族）は社会の

原単位であることは変わるはずがない。

問題は今の時代、素粒子化する家族をどの様にだれがサポートするかである。かつての大きな家、家族がもっていた子育てや老人介護の機能が外部化された現代社会にあっては、家族が存立持続してゆくためには家を取りまく、近所、近隣、地域コミュニティの支え合いがますます必要となっている。

一人暮らしの老人の安否確認、防犯、共稼ぎ核

家族の子供の保育支援と、近所近隣、ヒューマンスケールなコミュニティの支え合いは現代社会においてこそ必要である。

家、家族を支える日常生活の安心、安全の基礎的領域をどのように保持するかは行政と連動するにしろ、近所近隣コミュニティ自体の基本問題である。

この地域コミュニティは過疎に悩む農村地域と、ぶつ切れになった人間関係を丸ごと抱える大都市地域ではサポートの仕方も異なり、様々なカタチがあろうが、概していえば、在来の村落型、町内会型と合わせて、機動性のある生活者ネットワーク型のものが様々に現れつつあり注目される。

2) 村、町(区)、市スケール

— 地域主権・地域自治の第一領域として多様な地域づくりを展開する

村、町(区)、市は、行政上日本における基礎自治体である。現在(平成22年3月)、786市、757町、184村、計1,727の市町村が全国土を隈なく区切っている。

150年前、明治政府が近代的な地方自治制度として廃藩置県に合わせて幕藩体制下の自然集落を

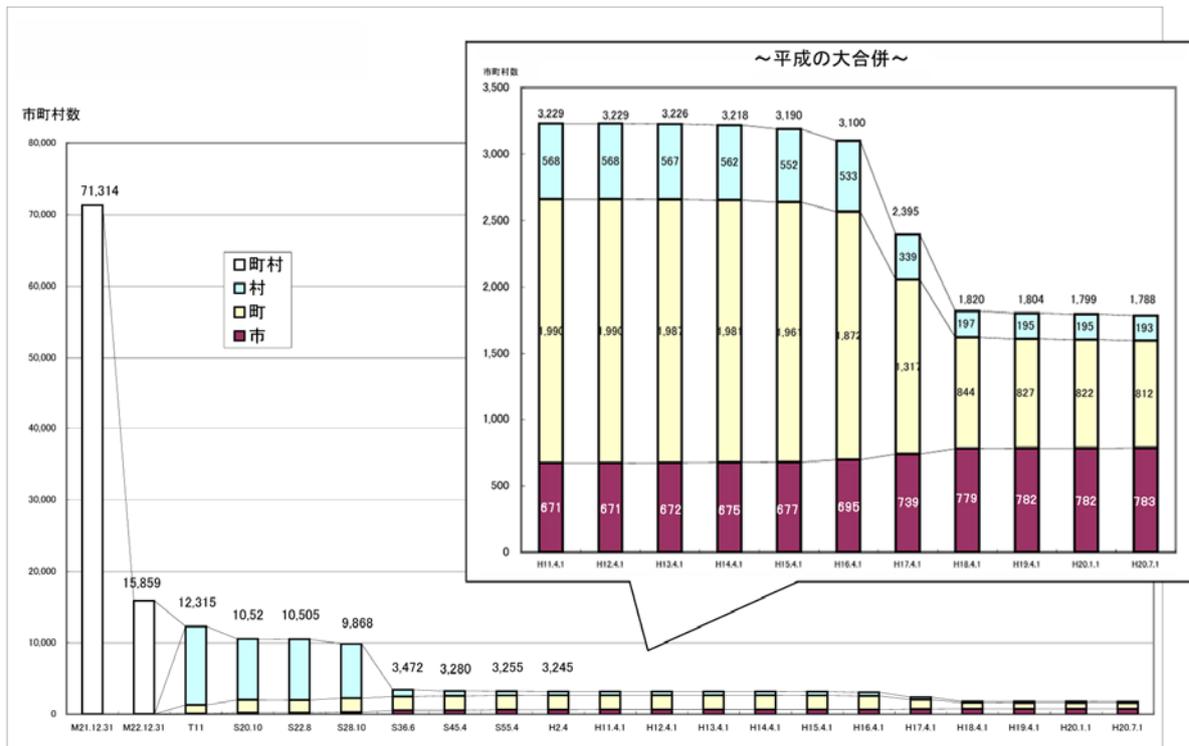
み替え、「市町村制」を敷いた。当初、町村数71,314であった。教育、徴税、土木、救済、戸籍の事務処理といった行政課題に対し、明治21年、ひとまりの標準規模300~500戸にして町村の大合併を行なった。結果として明治22年、39市、15,820町村、計15,859と約5分の1となった。

戦後、新制中学校の設置管理、市町村消防、自治体警察の創設の事務、社会福祉、新しい保健衛生関係の事務などを効率的に処理するために、昭和28年、町村数を約3分の1に減少することを目的として昭和の大合併が行われた。この時の人口基準は約8,000人であり、新制中学校1校を効率的に設置管理してゆくための人数であった。この結果、昭和31年の市町村数は、498市、1,903町、1,574村、計3,975と合併以前の3分の1になった。

そして平成の大合併である。これは国や府県の強力な指導によって行われたが、合併の主題は財政問題である。役所の職員数削減による人件費等減少、重複投資の解消などにより財政支出を抑えることであった。

合併の特例債もあり、合併が促進された結果、平成22年3月、786市、757町、184村、計1,727市町村と、ほぼ半減することになった。

図2 市町村数の推移(全国)



出典：秋田県ホームページより

(注)「市」の人口規模要件

人口5万人以上、ただし昭和30年前後の昭和の大合併、最近の平成の大合併では3万人に緩和されたが、22.3.31で特例が廃止されて5万人以上に。

この間、町村数は大きく減少しているが、「市」は逆に増えている。明治22年、39市、昭和28年、286市、昭和31年、498市、平成22年、786市である。都市化がこの150年間に格段に進んだと読み取ることもできる。農業社会から工業社会へ、そして情報型産業社会への動きが如実に地域に現れているという見方も成り立つ。

しかし平成の町村合併は、いくつかの問題を浮き彫りにしている。財政支出削減による住民サービスの低下、行政と住民の相互の連携の弱まり、周辺部の地域の衰退といったことが問題となっている。地域に対し、これまでの木目の細かい行政サービスができないのである。空間的に広がった地域コミュニティ、安全と安心の第一領域を行政がカバーしきれないのである。

明治、大正、昭和の自治体の数的変化は、都市化の波が大きく日本を覆った経過を示している。

都市化はまた大都市化である。50万人、100万人、1,000万人を超える大都市、巨大都市が出現し、これに対しては、それなりの行政対応がなされている。

50万人を超える政令指定都市の内部に「区」が設けられ、東京都などでは特別区23区が置かれ、基礎自治体として扱われている。

村、町（区）、市は行政を束ねる首長及び地方議会を構成する議員は公選であり、地域は民主的に運営されるのが建前であり、地域の民意が適宜に反照される仕組みである。

とはいえ、昨今、住民や地域に係る時代の変化は早く、行政対応はしばしば後手に回るのが実情である。また、手に余る問題も数多い。居住者の国際化や、少子高齢化の波をどの様に受け止めるかの課題一つとっても難題である。財政問題も依然として厳しい。

生活福祉対応とともに、地域の産業振興、雇用の場の確保についても難問である。地場産業を振興させて活力のある地域づくりについて首長を先頭に様々な取り組みがなされている。

地域住民との対応と同時に、県や国との接触も民意を背負った責任者の大きな仕事であり、時に県や国に対立する事態に直面する。

とはいえ、基礎自治体の役目は第一に地域住民の安心・安全を守ることである。人口減少、少子高齢化、経済などのグローバル化の波を直接受けつつ、このために地域経営の様々な断面で住民と共同した取り組みが求められ、新しい展開が始まっている。

3) 村、町（区）、市を含む圏域スケール（都道府県、地方広域圏スケール）

— 自立した経済圏の確立を目指し、道州制を検討する

平成17年、戦後日本の国土づくりの根拠となっていた国土総合開発法が抜本的に改正され、代わって国土形成法が施行された。

「量的拡大、開発基調から成熟型の国土」運営を目指すというものである。

そして、国土形成計画は「国主導から二層の計画体系（分権型の計画づくり）」地方公共団体からの国への計画提案制度をもち、「多様な広域ブロックが自立的に発展する国土を構築する」というものである。

国土を構成する広域的地域をくくる行政的枠組みとして、現在、都、道、府、県が存在するが、人、物、経済、情報などがこれら行政区域を日常的に越えている状況をつかまえる計画の地域単位としてより大きなブロックが想定されている。

今度、国土形成計画として策定された広域ブロックは

東北圏 青森県、秋田県、岩手県、山形県、宮城県、福島県、新潟県

首都圏 東京都、千葉県、群馬県、埼玉県、神奈川県、茨城県、栃木県、山梨県

北陸圏 富山県、石川県、福井県

中部圏 長野県、岐阜県、静岡県、愛知県、三重県

近畿圏 京都府、大阪府、滋賀県、兵庫県、奈良県、和歌山県

中国圏 鳥取県、島根県、岡山県、広島県、山口県

四国圏 徳島県、香川県、愛媛県、高知県

九州圏 福岡県、佐賀県、長崎県、熊本県、大分県、宮崎県、鹿児島県

広域圏域としては、人口規模、自立的経済圏からみて、中国・四国を一ブロック、北陸・中部を一ブロックとする案が想定されている。将来考えられる道州制においてはこの方が適当ではあるまいか。

北海道と沖縄県は別体系である。

今度の国土形成計画の地方広域圏計画に書き込まれている地域経営の主要課題は、市（区）町村スケールの地域コミュニティにおける住民、市民の生活の安心安全の維持向上に関する生活軸とこれを支える活力のある自立的経済圏の確立をめざす産業軸がある。産業軸を拾い出してみると、

- ・豊かな自然の中で、交流、産業拠点として発展する「東北につぼん」……………東北圏
- ・世界の経済、社会をリードする風格ある圏域づくり……………首都圏
- ・医、薬、繊維などの伝統産業の集積を活かしたリーディング産業の育成……………北陸圏
- ・世界からも認められる経済などの交流軸、ものづくり産業の強化と航空宇宙産業など次世代を担う産業分野の育成……………中部圏
- ・世界有数の学術研究機関等「知」の結集による次世代産業の育成……………近畿圏
- ・臨海産業等のリノベーション促進による産業競争力の確保……………中国圏
- ・四国の地域資源に根ざした産業クラスターの形成……………四国圏
- ・九州圏全体の発展を牽引する産業群の形成促進……………九州圏

北海道と沖縄県は、独自の計画をもっている。
北海道総合開発計画では、3つの戦略的目標としてアジアに「輝く北の拠点」、「森と水の豊かな北の大地」、「地域力ある広域分散型社会」を掲げ、

産業軸としては、「自立型経済の構築に向けた産業の振興（食、観光、成長産業）」である。

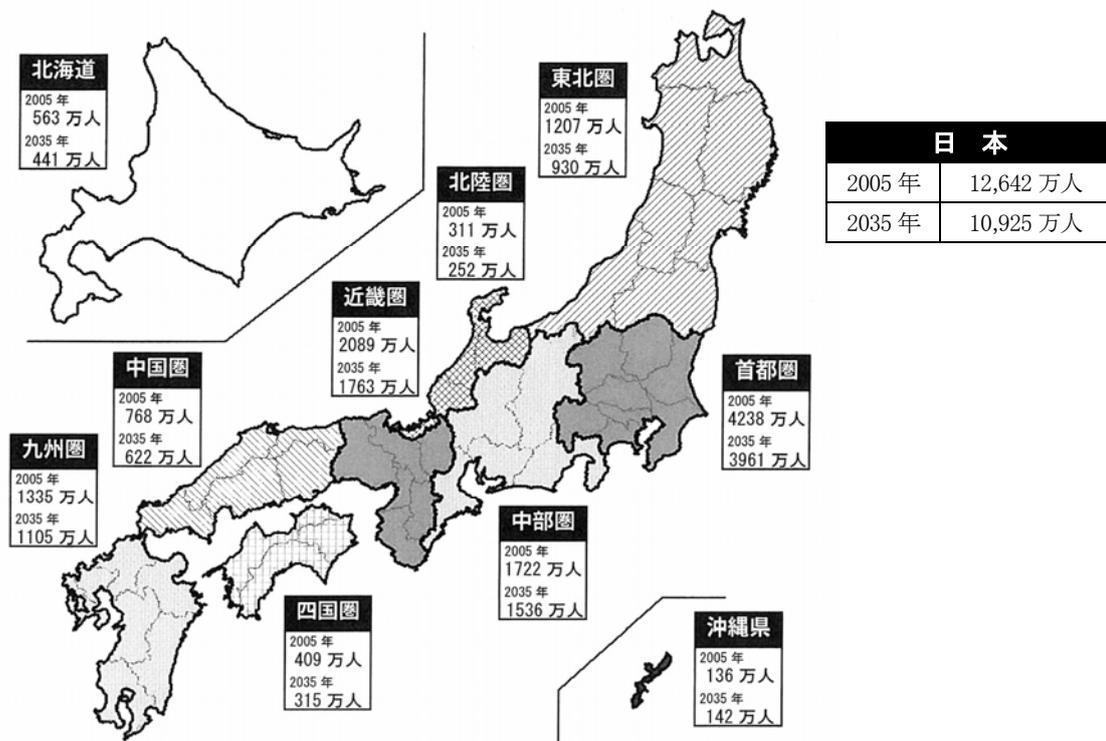
沖縄振興計画は、基本方向として「自立型経済の構築に向けた産業の振興（食、観光、情報通信関連）」、「安らぎと潤いのある生活空間の創造と健康福祉社会の実現」、「県土の均衡ある発展と基地問題への対応」を掲げている。

沖縄県は、戦後の日米安全保障条約によって多くの米軍基地（全体の75%）を押しつけられているという現実がある。普天間問題は国の責任において解決すべきものにちがいない。

それぞれの地方広域圏計画においても生活軸、産業軸振興のベースとなる環境問題への言及も多い。地球温暖化対応としての緑の保全、自然資源の見直し、生態系に配慮した地域づくりが一樣に目標としてかかげられている。

地方広域圏計画における問題は、掲げられた課題をだれが誰がどのように取り組むかである。都道府県がばらばらにこれに取り組むことは難しい。一体的に地方広域圏を束ねる主体づくりのために21世紀の日本の制度設計として、道州制を検討すべき時と考える。

図3 減少過程の日本の人口（2005～2035）



2005年人口は、「2005年国勢調査」（総務省）による。
 2035年人口は、「日本の都道府県別将来推計人口」（平成19年5月推計）（国立社会保障・人口問題研究所）による。

4) 国スケール

— グローカル(グローバル+ローカル) 国家、 地域を育み世界につなぐ

アジア大陸の東縁に、北は北海道から南は沖縄まで3,000kmに及ぶ花綵列島—北海道、本州、四国、九州の四大島と、大小4,000の島々からなる地域が日本の国土である。固有の地理、地形、気候、風土をもつ国土は、現在、1億2,000万人余が住む人間の居住空間である。ここに歴史を重ねて、日本国家が築かれている。

地球上、200に近い国家(国土と人民と統治機構をもつ)があり、著しく発達した交通、情報の網の中に、相互に密接に関連しつつ共存している。

戦後半世紀で日本がGDP世界第2位の経済大国を築いたことは一つの奇跡である。

そして21世紀初頭、国家としての日本は成長型が反転する大きな変革期に直面している。

課題としてこれをいえば、

- ・人口の劇的減少が国家の衰退につながらないか。
- ・地球、特に成長する東アジアの中に重要な位置を占めることができるか。
- ・安全保障体制をどう構築するか。
- ・財政は破綻しないか。
- ・どの様な成長戦略を画くことができるか

21世紀、日本の目指すべき国家像、21世紀の日本のかたちとはどの様なものが国民にも政府にも改めて問われている。

これを切り取って国土形成計画(期間10年)は次の柱をあげている。

- ・シームレスアジアの実現
- ・持続可能な地域の形成
- ・災害に強いしなやかな国土の形成
- ・美しい国土の管理と継承
- ・新たな「公」による地域づくり

戦後日本の人口増、経済成長に見合った物的国土開発計画から人口減少経済低成長期、「安全、安心、環境や変化に対する国民の意識に則する計画づくり」を目指すとしている。

国民、つまりは具体的地域に住む、住民、市民の足下からの地域づくり、まちづくりが重要だということになる。

新たな「公」を前面に出し、地域を育み世界につなぐグローカル(グローバル+ローカル) 国家日本のかたちづくりが求められていると読むことができよう。

2. 地域に育む生命の網目社会

タテからヨコへ もしくはタテを取り込むヨコへ

現代日本の人間居住を支える仕組み、構造はタテからヨコへ、ピラミッド型からネットワーク型へと大転換している。日本という地域において、人、物、金、情報が混然と移動、流動しているモビリティの高い社会が出現している。

これはまた、地球上における諸地域、諸国家をも併列的につなぎ合わせるグローバルネットワーク化と同時の現象である。今現れている情報ネットワーク社会は経済現象に端的に見られるように、事態を出来るだけ広範囲に動かすように働く。逆にこの動きが止まること、この動網からはずれることは、その地域社会が危機に陥ることを意味する。

家族を含む地域社会、子を産み育てるといってもその人間の生の持続のための仕組みに対する伝統的社会のタテ型の保障、農村や、伝統的都市に見られていた同心円的安全、安心保障が、現代社会のネットワーク化にあつて、少なからず解体されている。この事態にあつて安全安心・幸福の基礎領域をどのように組み立て直すか、保障するかが改めて私たちに問われている。

たしかに、ネットワーク社会は社会の構成単位を個に還元するだけ、個の自己実現、自己表現を容易にし、近代社会がめざしてきた自由平等の民主主義社会に近づくこととなった。

しかし反面、個を強弱に仕分けする面を持つ。

人間社会は強壮な大人のみで成り立っているのではなく、自立前後の子供や老人がいてこそその社会である。また、日本社会に進行しつつあるネットワーク社会は、硬化したタテ型の旧来の仕組みを解体させるが、うっかりすると個人をぶつ切れにして、生命装置で物理的につなぎ合わせるといった不気味な社会をつくり出しかねない。

伝統的タテ社会の基底にある情愛について生物的、生態システムからの新しい評価が必要かもしれない。タテを含むヨコという地域の将来イメージも浮かぶ。

網目社会における結び目の大切さ

各スケールの地域社会、これに含まれる様々な集合 — 政治、政党、行政集団、市場経済の主役である会社、企業団体、宗教団体、教育系団体等々は、情報革命下いろいろな形でネットワーク化、網の目化の波にさらされている。

ネットワークの基本要素は動線とその結節点

といえるが、ネットワーク社会にあって結節点—結び目が特段に重要である。結び目の弱体化、劣化はその網目社会の劣化、衰退を意味する。個人で成り立つ集合において、そもそもの結び目をなす個が強いとは限らず、弱い個を含むのが常態である。

また、不連続な個としてばらばらになりがちなネットワーク集合にあっては、地域社会、民間集団とを問わず、全体をつなぎ合わせる調整機能を果たす個人もしくは小集団の役割が重要である。

ネットワーク社会においても見識を持ち、調整力、指導力のあるリーダーとそれを支える小グループの存在が不可欠である。

雑多な情報の渦巻く社会にあって、直観によって事態を察知し必要な情報を集約しつつ、先見性のある判断が下せるか否かが、地域にあっては自治体の首長、国にあっては総理大臣の資格である。これを得られない場合はその集団は不幸に陥る。

ピラミッド社会に比べてネットワーク社会は不安定組織である。現今の政治にみられる様にリーダーも寿命の短いリリーフ型となる。不断にこの事態への用意が求められている。

あるいは不連続に変動の大きい地域社会において、「公」と「私」をつなぐボランティア小集団、「新たな公、もしくは公共」の出現が期待され、いろいろなかたちで出現しつつある。新たな公とは、いわば社会の結び目である。

新しい結節空間のイメージ

情報ネットワーク社会において結節点の集合する結節空間は独得な現れ方をしている。

例えば、昨今の労働空間は人間個々が機械に吸い寄せられ、情報の端末と化している。あたかも単能化された人間が並列になっての情報処理工場の図であり、前世紀のチャップリンのモダンタイムスの場面に似ている。これでは人間本来の伝達能力の衰弱が起こっているのではないか。人と人とが直接会話することの出来ない人間を多量に生み出すことにもなりかねない。

情報処理工場の真ん中には、機械の入らない人と人との会話空間が必要ではなかろうか。いわば「アソビ」の空間の設定が必要と考える。「アソビ」とは、建築設計でも機械設計でも、構造物を柔構造として成り立たせる重要な「ジョイント—結び目」なのである。

人の集る結節空間については「アソビ—余裕」「シェル—殻」「ターミナル—交叉空間」「プラットホーム—自由な集まりの場」といったイメージ

で様々なかたちが考えられる。

シェルは人々の大小の集りの覆い—大スタジアムから少人数の集会場など、交通機関の発着するターミナル空港や駅はまた人々の交差空間である。

プラットホームは平面の広場のイメージをもち、新しい公、公共の活躍の舞台といえようか。

ネットワークのエコポリス

— 自然生態系を重視した人間居住環境づくり

機械的諸装置がつくり出す日本列島の人間居住環境を眺めると、生態系を破壊し美しい日本の風景を少なからず損なっている。

化石燃料の大量消費は地球温暖化の直接の原因となっており、モビリティの過剰なネットワーク社会のあり様にも再考が求められている。

日本に景観法の成立（平成16年（2004年））がしたこととあいまって、日本の風土、風景、景観のあり様が改めて地域の大きなテーマとなっている。

景観づくりの根拠となるのはまず地域の地理地形、自然生態系の理解であり、そしてそこに築かれた人々の歴史の営みである。改めて日本列島のなり立ちと人間居住のベース、流域圏としての地域単位を見直す時期に来ていると考える。

人口減少時代、生態系都市、エコポリスのネットワークとして日本列島の人間居住を再構築すべき時である。

生命の網目社会とは、機械的交通・情報ネットワークの装置によって、人々がつながっている状態ではなく、これを組み敷いて、人間が大地に息づく生命の網と深々と重なり、歴史を記憶し、人間の情愛によって弱者を含みつつ共存共苦の構えをもって共生する懐の大きい社会であると考えられる。

地域に育む生命の網目社会とは地域づくり、地域経営に対する私の願いを込めた視点からのものである。

1. 地域経営の時代

平松守彦（大分一村一品国際交流推進協会理事長、前大分県知事）

1980年代は「地方の時代」といわれ、東京の人口・産業一極集中を是正し、地方分散政策の推進が声高に叫ばれるようになり、1995年5月「地方分権推進法」が成立した。

私は地方行政の経験はなかったが、1979年大分県知事となったとき痛感したことは、高速道路整備、大分空港滑走路延長などの予算確保のため中央官庁に陳情する回数が多いことであった。

上京回数、月2回平均。また東京には、各県職員が常駐する事務所が置かれている。これでは「地域の自立」は実現せぬ。私は「地方の時代」は「地方経営の時代」として、地域自立のため、知事や各市町村長がその地域ならではの特産品で、しかも海外市場へも通用するローカルにしてグローバルな産品を創出し、GNP（所得向上）社会・GNS（地域住民が地域で充足感をもって老後を暮らせる）社会を創り出す「一村一品運動」を提唱、実践した。

一村一品運動の原則

（イ）ローカルにしてグローバル

ローカルとグローバルは対立概念ではない。グローバルであることこそローカルとなる。

中国各地方の料理—北京、広東、四川料理は今日世界中に広まっている。ローカルな特色を洗練すればグローバルに通用する。一村一品運動は観光地の名物を創る運動ではない。例えば、①大分県南地域の特産「椎茸（どんこ）」は年間生産1,410トン、全国40%のシェア。中国が日本の生産手法（櫛に菌を打ち込み培養する）を導入、日本へ輸出し、日本の全消費量の60%を占める。大分産は値段が高いが味がよい。安全安心ということから上海、香港など高所得者層の多い地域へ輸出が増えている。まさにローカルにしてグローバル—Glocal—な商品だ。②麦焼酎—「いいちこ」（大分県県北の方言で『一番いいもの』という意味）、「吉四六」（大分県民話の奇人の名前）。大分の麦焼酎は私が大分に戻って初めて出会い、お湯で割って大分の一村一品「かぼす」をたらしめて飲むといける。東京の料亭に持ち込んで、それまでは庶民の酒を高級酒に格上げし、全国に広がり売上高No.1になった。別表に示すとおり、一村一品の単位当

たり価格は自動車の価格より高い。また自動車、鉄鋼、ハイテク産業の誘致は地域の雇用に役立つが、輸出に依存する産業は今日のようなアメリカ不況の時代には失業問題を生ずる。③観光—今や全国温泉地で人気度No.1の湯布院は高度成長時代の団体客が宿泊する大型観光の時代には田舎の温泉地であった。自然環境に恵まれた地域で余暇を家族でエンジョイする時代となると由布岳を背景に美しい自然の中で、当地で採れる農作物や豊後牛を食材とする食事。駅馬車を走らせ、夏には「ゆふいん音楽祭」「ゆふいん映画祭」を開催。多くの都市の若者を引きつけ、全国温泉地ランキングNo.1の位置を占める。年間観光客は2006年400万人、行政の支援、補助金に頼らず若き旅館経営者たちがアイデアを出し合い全国一の温泉地を築いた。

（ロ）自主自立・創意工夫

地域経営の原則は国の補助、助成に頼らず地域住民の創意工夫で、地域住民のGNP・GNSを向上させることだ。道路、ダム、農業基盤整備などのインフラは行政の役割であるが、地域住民のGNP・GNSを高める地域経営主体は地域リーダー、市町村行政のトップである。大分県の山間部、県境にある大山町は1960年代、国が提唱した「米増反運動」「牛増頭運動」に合わせ、増反・増頭目標達成に補助金交付措置をとった。大山町は山間部で米作耕地も狭く、放牧草地面積も小さく、米・牛ではなく、「梅栗植えてハワイへ行こう」という矢幡（やはた）町長のスローガンで、梅づくり、エノキ茸づくりを中心に梅から梅干し、梅ワインの加工品を作り、現在では大山農協が農家生産の野菜に生産者の名前と売値を付け大分市のデパートなどに出荷している。

また、大山町に農家の主婦が自家生産の野菜を食材にしたレストランを経営し大分市、福岡市のデパートの中にも出店。農業は一次産業といわれるが、大山農協方式では、一次産業（農産物生産）、二次産業（農産物を加工—梅干し・梅ジュースなど）、三次産業（レストランで大山産の農産物で料理を作り料理店を経営）合計して六次産業経営をしているといえる。

(ハ) 人材養成

大山町や湯布院町など地域活性、地域経営に成功した農村には、企業家的精神をもった旅館の主人、農村の若者がいた。

私は、県内 12 ケ所に「豊の国づくり塾」を開設した。1 塾 30 名、塾生は 45 歳以下の自営業・会社員・公務員・主婦・教師・農林水産業者など。期間は 2 年。塾長は県知事である私。昼は働き、夜勉強する。1 年目は一村一品運動に成功した大分の椎茸生産者、湯布院の旅館経営者、大山農協リーダー等一村一品運動の実状、成果を挙げた人の成功のノウハウや経験談を聞く。2 年目は自分たちの地域で、どのような地域活性化運動、一村一品を創出し成功させるかアイデアを考える。

以上、「一村一品運動」の原則、成功事例について述べたが、すべて成功したわけではない。失敗した例も多い。しかし「継続ハカ」である。新

しい一村一品の品質を向上させる技術は県の試験研究所で技術指導や成功した地域のリーダーのアドバイスを受ける。

最後に、この運動は三農問題（農民・農村・農業）に悩む中国で大都市への人口・産業の一極集中、農村との所得格差の拡大是正策として取り上げられ実践されている。また、アジア各国の指導者より注目され、直接大分に来県。現地視察、私の講義を聴く政府首脳（曾紅慶中国副主席、マハティールマレーシア首相、ラモスフィリピン大統領、アフリカマラウイ大統領など）も多かった。このため知事退任後、大分市に NPO 法人「大分一村一品国際交流推進協会」を設立。19 年度、45 カ国・1,492 人。21 年度、48 カ国・1,472 人。21 年度、52 カ国・1,080 人のアジア、アフリカ、中南米より来訪者があり、私の講義を受け現地視察をし、この運動を学び自国で実践している。

一村一品単価比較 Price Comparison of Main OVOP Products		
乾椎茸(冬菇) Dried Shiitake Mushrooms	100g	3,000JPY 28USD
焼酎 Barley Distilled spirits	100g	240JPY 2.3USD
ハウスマカン Greenhouse Oranges	100g	300JPY 2.8USD
自動車 Motor Car	1.5 ton	3million JPY / 28thousand USD

**各国一村一品運動ロゴマーク
Logos of the OVOP Movement in Various Countries**



LDCs Support Campaign by Japan's Ministry of Economy, Trade and Industry
日本経済産業省の後発型発展途上国支援ロゴ

2. 幸せと豊かさの地域経営論

—生態社会からの地域創造手法の考察—

望月照彦（多摩大学大学院教授）

はじめに：地域経営へのアプローチ

何も無かったところに、突然大爆発が起こり、宇宙が生まれた。137億年前とされるビックバンである。その空間に充満するガスが滞留・凝縮していくつもの銀河系が生まれた。太陽系もその一つである。その太陽系の一つの星を形成していた無機質な物質が、どういふ拍子か有機物に変わり、生命誕生の土壌を用意していく（オーバーリン仮説）。有機物は幕を作り、細胞となり、生物に進化する。その進化の過程で人類という他の生物に比べ格段の知恵を持った人間が生まれ出される。現代人の原型である新人（ホモ・サピエンス）と呼ばれるような人々は10万～20万年ほど前に生まれたとされている。これだけ大まかに宇宙から生命、人類の誕生という歴史を大きく俯瞰しても、まさに奇跡の連続がその背景にあったといわざるを得ない。

理論的に、この宇宙には地球に似た生命圏を持つ星はいくつも存在すると考えられているが、いまのところまだ確認はされていないようだ。それだけ、この地球という星の存在はそのまま奇跡であり、貴重である。奇跡には奇跡が生まれ出される環境、条件があったであろう。それらのプログラムが一つでも間違えれば、生命も人類も存在することは無かったはずだ。例えば、そのプログラムを神様がお書きになったとしたら、一つも間違えは許されず、プログラムの進行を阻害する外在的な要因の進入も許されてはならなかった。ミクロン単位の細い糸の上を、人間大の動物が綱渡りをするような危うさが、イメージとしてあったのではないか。ここでいいたいことは、奇跡の星・地球はそれほど貴重で脆弱である、ということである。

建築家であり構想家でもあったバックミンスター・フラニーは、この地球を宇宙船に例え、「宇宙船地球号」と名付けた。それは閉鎖系の有限な環境であり、自然生態系を考慮して慎重な操縦をしない限り、無残に壊れてしまう。それだけにこの地球は美しく、脆弱なものだと考えたのである。

いま、私たちに問われているのは、この脆弱で美しい星をいかにして保持し、守っていくかということである。この星がいかに美しく貴重で、しかし壊れやすい生命系であることはつい最近まで

多くの人々に深く認識されることは無かった。むしろ、この地球の生態系は多大な産業、生活廃棄物や、天文学的に生産された自動車や無数の工場の煙突から排出されるCO²などを充分（無限に）に吸収し、大量に伐採される材木も十分に再生可能と考えられてきたのではないか。いまもって“ commonsの悲劇”に象徴されるような外部経済（共有資本）からの収奪の構造は、世界中のいたるところで行われているが、資本主義の弊害というレベルで見過ごされてきた。しかし、それらには明らかに限界がある。その限界とは、ローマクラブの言う“成長”の限界ではなく、地球の限界であり、生命社会の限界である。

実は、“地域経営”の基盤、あるいは根源は、こうした発想のもとにある。

成長の無限への神話は、企業や産業のマネジメントのためにある。しかし、最終ターゲットを「地球経営」（もっと大きな視点で見れば「宇宙経営」ということになる）に定める地域経営は、そういうわけには行かない。あらかじめ、キャパシティや生命存続の厳しい環境・条件化でのマネジメントは、「無」や「負」のマネジメントを考えていく必要がある。

これらの意味でも、ここでは主題にはならないが、西歐的なマネジメントの思想から、東洋的なマネジメントの思想への転換を、考えていかなければならないだろう。

もう一つ地域経営で考えなければならない大切なスタンスは、身の丈で考え対応・実践する、ということである。この話を宇宙から始めたが、宇宙や地球とは宇宙基地や人工衛星から眺めることは出来るにしても、日常的に具体的なそのスケールを実感することは出来ない。私たちにできることは、その地球の上のほんの小さな土地の上に立つことだけである。「地球に優しい」という言葉があるが、優しい行動を実現できるのはその小さな土地や環境、すなわち「身の丈」の空間である。地域経営とは、従ってその身の丈の環境の経営（マネジメント）のこととなる。

第1章 社会生態（ソーシャルエコロジー）という発想

2007年、またぞろ世界経済恐慌が発生した。

J.K.ガルブレイスを始め、多くの経済学者、政治学者が警告を発していたにもかかわらず、である。リーマンショックに始まり、金融工学という高度のテクノロジーを駆使した金融専門家たちの行動も要因のひとつになったと思える経済破綻は、わたしたちに二つのことを明らかに認識させたのではないだろうか。その一つは、社会科学の中でも、最も科学的に究明されてきたはずの経済学への信頼が大きく揺らいだことである。基本的には、経済学の流れには大きく2つあるとされている。先のガルブレイスやケインズ、ジョン・ロビンソン、日本でいえば宇沢弘文たちが唱える制度学派であり、もう一つはハイエクやフリードマン、日本でいえば竹中平蔵たちの主張する新自由主義、新古典派と呼ばれる人々の2つの流れである。今回の経済破綻の原因は、印籠を握っていた新古典派の考え方であった。事の全てを、市場に任せておけば全てうまく行く、少なくとも政府や公共が手を出すよりは、市場が賢明な判断をする、という論理であった。しかし、懸命なはずの市場は、金融工学の高度なテクニックを理解することなく、その手を離れる形で自由に動き出した。その意味での自由主義か、とも思えるが、サブプライムローンなどというまやかしにしか見えない仕組みは、意思（意図）を離れた市場によってあっけなく崩壊した。よく眺めてみると、グリーディな金融・証券会社の詐欺的行為が市場の崩壊で露呈したということは、それこそが彼らの行き過ぎを止めた市場の力ではないかと考えることも出来る。

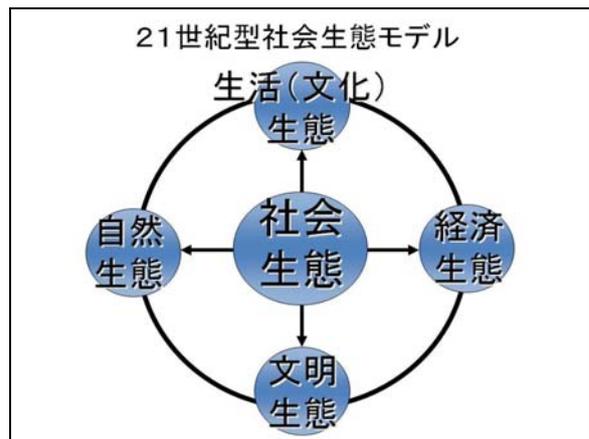
小さな政府を志向していた各国の政府は、この大恐慌の再来を教訓に、金融関連業会への規制や、政府の役割の重要性を再認識し、「仕分け」などを使い支出を抑える一方で財政投融资を増やし、不況脱出を図っているのが現在の状況であろう。ケインズ政策の復活などという云われ方もあるが、ギリシャ問題に端を発したEUの各国の連携による巨額の融資が成功するのだろうか、ケインズ主義や制度学派にとっても予断は許されていない。アダム・スミス以来の近代経済学の処方箋は、“有効需要”とはなっていないのである。

もう一つの明確にされた事実とは、人間の欲望とはどんなしっぺ返しを受けても、消滅する、あるいは駆逐されることは無い、ということではないだろうか。金融・証券業界の懲りない面々は、またぞろ生命保険に目をつけて、“デスポンド”などという商売を画策しているという。サブプライムローン的な火種は決して消えていないのである。人間にとって、経済を考えることは大切である。

しかし、そのことを考える経済学は、いまだ未成熟、未完成である。最近、既成の経済論理に頼らない経験経済学や行動（実験）経済学への試みもなされているが、掴み切れない実態経済へのプラクティカルな対応であろう。

私は、経済学への成果を尊重しつつ、しかしこの社会を考え捉えていく手法として、経済だけにとらわれない社会全体の枠組みを考えた経営手法を採用していく必要があるように思う。（図1）

図1 21世紀型社会生態モデル



このモデル図は、社会という現象形態を4つの生態的要素で構成させている。自然生態、生活（文化）生態、経済生態、文明生態である。これらはまた、大きな循環系をも示している。すなわち、宇宙と地球という大きな自然生態の中で人類が生まれ生活（文化）生態が現れる。やがて彼らはアート（テクネ）を手に入れ文明生態が現出する。しかしそれら経済も文明も自然生態系の予定調和の中で融和しなければならないという循環モデルである。経済は、もはや無限の自然資源も、無限の市場も持っていない。脆弱なガラスの宇宙船地球号でバランスの取れたアクティビティを持たなければならない、ということはこの図は示しているのだ。

アダム・スミスは一方では富国論を説き、その一方で道徳感情論を説いた。経済を閉塞した科学ではなく、人間の生きていく倫理感情を下地とした生活行為の循環の上で描こうとしたのではないか。リーマンショックの金融破綻以来、アダム・スミスの言説が再び取り上げられるようになった。彼は、“見えざる手”の前に、人間の道徳倫理の尊重を説いていた。そして、そのことが市場の暴走を規制し、自律的な市場のプラクティスを可能にすると考えたのではないか。富国論には経済の必然的なグローバリズムという巨視的なビューがあ

ったが、人間の暮らしや幸福論への等身大の視点が実はアダム・スミスの魅力の源泉であるように思える。彼は人間の幸せを3つの条件が生み出すと考えていた。それは第1に健康であること、第2に負債を持たないこと、そして第3は心にやましいことを持っていないこと、であるとした。負債のない資本主義を考えることはできないが、等身大の人間生活を疎外するのは負債であるとするスミスの考えは、ある種のストイシズムを感じるが、健全な人間の精神でもある。

地域経営とは、このスミスの人間生活のしあわせ志向をベースにした等身大の経営感覚からスタートしなければならない。地域経営は、企業経営に準じた地域利益の創出が大きな目標であるが、その目指すものの中に人々の暮らしの利便性や幸福というものの実現という高貴でソフトな目標も大切になる。その意味において、地域経営は等身大の暮らしを起点した柔らかなまち（コミュニティ）づくりであるといえる。最近、都市計画のような官制的、工学的な言葉より、和言葉のまちづくりがよく使われているのは、この生活起点の感覚を表現しているからであろう。

第2章 地域経営（まちづくり）の手法

（まちづきあい、まちづかい、まちづろい、まちづましい）

地域経営というものを、企業やビジネスの経営と同じ枠組みで考えることはできないと、私は思う。むしろ、地域づくりに経済的な視点や、ビジネスマインドを導入しなければならないという流れで、地域経営という言葉が導入された背景はある。官主導の地域づくりが、あまりにも経済的バランスを欠いたものが多かったというような理由で、地域にもマネジメント発想を根付かせようという動きであった。しかし、そのマネジメントを新自由主義的な市場オンリーの力学に任せることはあまりにも危険がある。当たり前の話であるが、地域には公共や生活という利潤や利害だけで片付けられる問題ではない、多くの多面的な要素と課題を持っている。ここでは、マネジメントの本質、すなわちその「マネジ (manage)」とはラテン語の「manus (手)」が語源であるが、手を下す=実現させる、という意味に戻って、その概念を「問題解決のための手法」して捉え、地域経営の中身としたいのである。具体的な手法としての地域経営は、近年よく使われている「まちづくり」という考え方が一つのベースになるのではないかと私は思う。

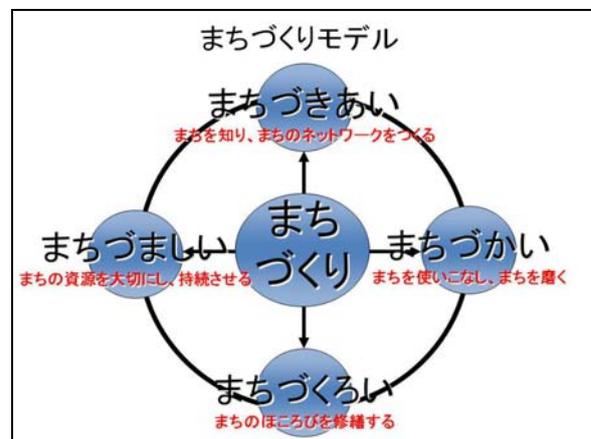
まちづくりとは、官制の都市計画に代わる言葉として使われだした、と先ごろお亡くなりになった田村明先生が言明していた。地域づくりは官だけでなく、地域の企業も係るものだし、特に市民にとっては日ごろの生活の場として重要である。和言葉的なひらがなにしたのは、それら民と呼ばれる人々の多くが関係することのできる問題として考えられたものだからである、ともこの言葉を広めた一人である田村明先生が話されていた。

この柔らかな“まちづくり”の概念には、都市計画や都市工学がニヤァンス的に含んでいるハードオンリーや新規構築的なアプローチだけではない、文化や生活レベルの、そして等身大の地域づくりの意味合いも内在させているであろう。

私は、このまちづくり概念に、建物や道路などの新規建設の可能性を包含させながら、むしろ地域に元々、そして既に存在しているものの意味や価値を尊重し、使いこなしていく手法を、主題にして地域経営を考えていきたいのである。

そこで、和言葉のまちづくりに、さらに柔らかな4つの構成要素でその意味を分類し、それらを循環・連続させることで、むしろ先端的な地域づくりの手法を浮き彫りにしたいと考えた。(図2)

図2 まちづくりモデル



それらの要素とは、まちづきあい、まちづかい、まちづろい、まちづましい、の4要素である。

“まち”につづく言葉がそれぞれ“づ”で始まり、“い”で終わっているのは、工夫を凝らしたこともあったが、不思議にうまく合致している。

“まちづきあい”には、大きく2つの意味を含ませた。一つはまち（地域）と徹底的に付き合うということである。有体にいえば、フィールドワークや民俗調査などを掛けてまちの実態や隠された構造、貴重な資源などを発見、発掘することなどである。農村調査などで、古老たちにインタビ

ューして、<何度も襲われた飢饉をどう切り抜けてきたのか>などの地域伝承の知恵を探るといった“付き合い”である。もう一つの意味は、世間的な意味合いで市民同士や地元民と外来者の交流を深めるということである。観光とは、地域の光を見ることだけでなく、観光客が地域と深く“つきあう”行為を指すのだと、私は考えている。付き合いの仕組みづくりこそが、観光産業が成功する大切な施策だと思う。最近、観光施策において、市場（マルシェ）や道の駅、カフェのような小さな交流拠点が注目されているのは、ホテルやゴルフ場ではできない人々の“付き合い”を助長させる役割を持つからである。

“まちづかい”とは、まちを使いこなすことである。これまでの箱モノ行政や、古い街並みを安手の建物に建て替えて近代化計画としていたような時代は、すでに過去のことである。例えば商店街近代化計画の多くは、貴重な街並みや地域資産をお金を掛けてわざわざ価値の低いものに変えていた事業であったものがほとんどである。新規投資よりは、古起投資（古いものを起こして新たな価値を付加する投資）を優先させる時代が、古いものを使い続ける循環経済の視点からもまちづくりの大切な手法である。使いこなす対象としてはハードな施設だけではなく、文化的な資産も貴重である。年中行事や歳時記（生活風習）の再生、季節の機微に対応した祭事復活などは、ハレ、ケ、ケガレの民俗文化の循環として豊かな生活のための使いこなしの対象となる。

産業政策の面でいえば、最近インタンジブルス価値（目に見えない資産価値）が注目されているが、地域が持つ目には見えない伝統や文化価値を磨き使いこなすことで、IT先進国にも、労働コストの安い新興国商品やサービスを超越する地場産業、地域ビジネスを展開することができるであろう。例えば、燕三条の金属加工技術を、身障者用の機器開発に応用したり、テーブルウェアのデザイン開発によって新たなライフスタイル提案をすることで展開が可能になる。見えない資産の、見える化戦略である。

“まちづくろい”とは、まちの手直しである。近代産業のテーゼであった、大量生産、大量販売、大量廃棄の思想の対極にある思想である。例えば社寺仏閣も街並みを形成していた商店建築も、使い続けることを前提にして構築されていた。これらは繕うことを仕組みとしてサステナビリティを獲得していたはずである。ところが、ロードサイドショップの店舗建築はすでにスクラップ&ビル

ドを前提に構築されている。その店舗が販売している商品の市場が食い尽されたり、縮小したら直ちに撤退（スクラップ）できることがビジネス戦略なのである。そのマーケティング戦略には、地域文化のストックや醸成という概念は全く排斥されている。その流れとは逆の、繕うことによって、地域価値を上げ、カルチュラルキャピタル（文化資本）を増大させ、循環させる社会デザインの時代がかつてあったし、また新たに始まっているのである。

“まちづましい”ということは、つましい経営を行うことである。つましいとは、“儉しい”ということであり、物やエネルギーの大量消費路線から離脱し、歴史的日本社会・コミュニティの儉約型スタイルを再生することである。例えば、地域エネルギー供給に関しても、自給自立を目指したスマートコミュニティの確立など、日本の地縁技術と自然に寄り添って生きるというライフスタイル、儉約を美德と考えるインタンジブルス資産を活用することで、まちづましいという考え方を世界的な規範にしていく時代が来ているであろう。

こういった地域経営＝まちづくりの処方と哲学が、日本人が持つ「簡素の中に美を見出す次代社会モデルは日本こそがリーダーとなりうる」という社会思想家イヴァン・イリッチの期待にこたえるものとなるであろう。

第3章 地域経営（まちづくり）の主体（ABCD パートナーシップ）

かつて、そして今でも多くの産業政策を始めとした地域経営の担い手は、行政・地方自治体であろう。しかし、ここであえて地域経営をまちづくりとして捉え直したのは、行政に代わる担い手としての市民を考えているからである。中央集権の時代が長く続き、お上意識が強かった日本では、国家的にも都市国家単位でも市民革命を経験してこなかつこともあり、ついで市民の誕生をみるこがなかつたとされる。しかしここに来て、地域経営の必然性、すなわちグローバル時代の対極として、ミクロな生活単位や地縁的文化の存在の確立が不可避な時代になったことで、市民的力を内在せざるを得ない状況が、逆に市民の意識と誕生の土壌になってきているのではないか。

私は、いささか言葉遊び的になるが、かつての日本には市民ならぬ「死民」しかいなかったと考える。その市民は、グローバル化する社会の中で、地域の地球的個性が問われる現在、政治的担い手であるよりは文化や生活の担い手として、地域の

主役となって出現せざるを得ない状況がある。市民革命を経てこなかった彼らは、武器とフラッグの代わりにNPOとコミュニティビジネス（ソーシャルビジネス）を手にして「市民」となる。その市民に必要な資質とエネルギーは、市民革命を生み出すような情熱に満ちた“志”ではなかろうか。それを「志民」という。しかし、志だけではまちづくりはできない。必要なのはトライアルの精神、すなわち「試民」という存在である。行政に先駆けたり、代替して様々な地域事業を試行するのが試民であるが、かつて「市民」不在といわれた日本にあっても、「死民」から「試民」へと、大きな成熟を迎えている。

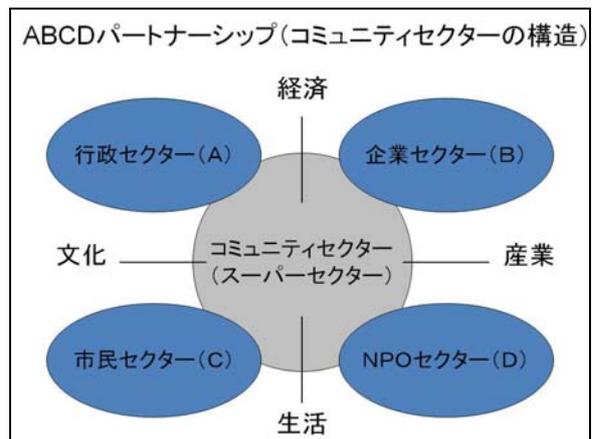
その市民が、地域経営の主役であるが、柔らかなまちづくりの概念の内には行政と市民という2極の構図だけではない。地域コミュニティには、産業や企業が存在し、その担い手の多くは会社形態を持つ。また、市民は個人として自立した意識と行動を行うことで市民足りえるのであるが、彼らがある意図のもとで組織化されれば、強力なインフラともなりえる。これがいわゆる「新しい公共」というふうに考えられる。イギリスにおける「第3の道」や、日本の現政権である鳩山内閣も、この「新しい公共」政策に大きな期待をかけ、依存しようとしている。

しかし、日本に4万存在するというNPOが実際に活動し、成果を上げ、なおかつ健全な財政状況にある組織は、実はごくわずかしかない。リタイアしたらNPO活動でもするか（むろん、その意識は悪いものではないが）、といった流行的な視点での参入や、小遣い稼ぎのコミュニティビジネスであれば、社会的な意味合いにおいても、実質的・経済的成果が生み出されることにも、期待はできない。行政だけに、市民だけに、あるいは「新しい公共」だけに偏重的に期待することはできない。それらの連携・融合のみが期待の対象になる。

私は1970年代から80年代にかけての「地方の時代」や「地域主義」といったテーマが一世を風靡していた時代に、中小企業論や地域主義の先達で理論的中心であった清成忠男先生から、ある時「地域形成がうまくいっているところには必ずABCDラインが存在する」という教えを受けた。この考えは、清成先生のオリジナルなのか、あるいは先生の専門であったドイツ経済学からの言説であったのか聞きそびれたが、ドシンと頭の中に響く教えであった。ここでいうABCDラインとは、いわゆる日本の第2次大戦の原因の一つとなったABCD包囲網（ライン）とは別の物である。

すなわち、上手くいっているまちづくりには、必ずA（アドミニストレーション）＝行政、B（ビジネス）＝企業、C（シチズン）、D（デモクラティック・オーガニゼーション）のパートナーシップが有効に働くというABCDパートナーシップのことである。（図3）

図3 ABCDパートナーシップ
（コミュニティセクターの構造）



イギリスにおけるPPP（パブリック・プライベート・パートナーシップ）という行政と民間がパートナーを組んで事業を行うという制度も、このABCDラインに入るものである。最近では、日本においても図書館など公共的な側面の強い施設がPFI（プライベート・ファイナンス・イニシアチブ）といった本来行政が建設主体であるものを、民間企業が請け負い、課金システムを導入して採算をとる、といった手法もこのABCDパートナーシップの概念の中に、入るものであろう。社会的事業や営利的な要素を含む事業も内包して、地域社会総体を上手く経営していくために、このABCDパートナーシップの仕組みを活用していくとは大切である。地域大学や病院経営を考えても、A（行政）が建設しB（企業）が経営するといった手法がとられるケースが増えてきたが、さらに有機的に4つのセクターがアライアンスを組んで事業展開する事例が増えてくるであろう。

しかし、行政がやるべき事業を安易に民間に流したり、高度の営利的な事業経営を行政が執着したり、逆に民間が公的事业を通して高度な営利を手に入れるような事業には厳しいチェックや監視が必要になる。最近注目されている「事業仕分け」という“構想日本”が始めたという手法も、事業の事前と過程、終了時に仕分けだけではない「事業評価」も含めたプロジェクトマネジメントが必要になる。事業仕分けの制度だけが先行している

感があるが、地域事業の一つ一つについてプロジェクトマネジメントの観点から、経営管理、評価、サポート（支援）の仕組みと組織づくりが必要になる。

私はそれを、「事業仕掛け」「事業仕組み」といった発想と手法で、既存事業の評価だけでなく、今後の新たに生まれてくる地域事業での組み上げが大切になってくると考えている。そのマネジメント組織としての、ABCD スーパーセクターの様な存在も視野に入れる時代が来ているのである。

要は、ABCD パートナーシップのバランスと、その対概念になるが組織ダイナミズムが地域経営には欠かすことのできないものになるであろう。

第4章 地域経営が創りだすもの（社会的公共資本）

これまでの地域経営の大きな目標となるものは、地域利益の創出というものであった。この目標は、これからも変わらないものであるが、単純に地域における企業や産業の振興、あるいは商店街の店舗の利益創出というレベルに留まっていたはならないと考える。

地域経営とは、地域の産業政策であるというのが、大方の合意であったであろう。例えば衰退した地場産業の振興、空洞化した商店街の再生といった課題にダイレクトに取り組む政策である。むしろ、地場企業の技術の向上や、商店街の個店の販売スキル支援といったものも、今後も欠かせない施策であろう。しかし、その水準だけでは決定力に欠けるといえるのは、相変わらず空洞化に歯止めを掛からない地方の商店街や地場企業を見ていけば分かることである。商店街の空洞化とは、商店の空洞化だけではなく、地域生活の空洞化であり、地域産業全体の空洞化であり、もっといえば地域文化の空洞化でさえある。

商店街対策には商店街だけを支援する、中小企業対策には中小企業だけを支援するという発想と仕組みは、そろそろ終焉しなければならないだろう。ここでも、地域経営をまちづくりと置き換えて、まち総体の力＝地域力を高めていかなければならない。

地域商店街の空洞化は、地域商店の販売力の不足ではなく（むしろそれもあるが）、地域の消費者の購買力の決定的な不足によるものである。安易に外部購買者（観光客等）にそれを求めると、逆に地域の購買力の疎外を生む恐れもある。地域の消費者（市民）が支えない地域商店街には、レーゾンデートル（存在意味）が無いということにな

ってしまうであろう。これまでに、地域商店街再生の報告書に、地域生活者の経済力や購買力を増大させる施策や提案をほとんど見たことが無い。それは、こういった課題のコンサルタントに、サプライサイドのマネジメントの意識はあっても、ダイヤモンドサイド（生活者サイド）の視点はほとんど欠落していたからであろう。例えば、地域を支えていた大企業が倒産して市民の多くが失業すれば、当然購買力は落ちて、商店街は空洞化する。そのためには、失業した市民を雇用する企業誘致や産業創造が必要となる。自明の理であるが、商店街再生の報告書は、セールスプロモーションや駐車場確保のための政府補助金の取得の技術を示すものばかりである。

集約した視点でいえば、私には「コミュニティニューディール」の発想こそが求められる、と考えられる。

ニューディール政策とは、1929年のアメリカの大恐慌によって、疲弊した地域の再生のために採られた政策である。代表的なTVA（テネシーバレーオーソリティ）の発想は、まずテネシー川の流域に政府資金で30ヶ所を超えるダム建設であった。そのダム建設のために失業していた人々が再雇用され、給料をもらう。（給料は、失業保険でもらっていたお金に比べ、黄金の輝きを持つ・・・雇用された元失業者の話）ダム建設で生まれた安い電力で、新たに農業用肥料や化学会社が建設される。その肥料は、疲弊した農業の再生のベースになり、灌漑ダムからの水が農地を潤す。ダム、雇用、新企業誕生、農業の再生、給料、商品購入、商店街再生、税収拡大・・・といったように地域事業の設立は循環し、またお金も付加価値を生み出しながら循環する。これらのいわば善循環が、ニューディール政策の目指したものであったが、“デール”という言葉が意味するように、世の中に喜びや希望や、そしてお金の配分が、連鎖連続的に広がり、浸透していったのである。

現実のアメリカにおけるニューディール政策の成果や成功への評価は分かれるが、その理念の構造には、まことに素晴らしいものがあつた。実は、日本の地域再生計画や対策には、こういった理念が欠落している。商店街や地場産業の空洞化だけでなく、政策理念の空洞化現象こそ、我々が危惧しなければならないものであろう。

ここで問題になるのが、資本主義が必然的に持っているとう持病的な大恐慌病である。人々の消えることのない強欲が病巣となっているなら、その必然は仕方がないことであるが、その病巣をも

消失させる意図を持って、コミュニティニューデールの常態化を構造化する社会実現が求められるであろう。その考え方を支える理論として、宇沢弘文らの「社会的共通資本」という魅力的な発想・提案がある。

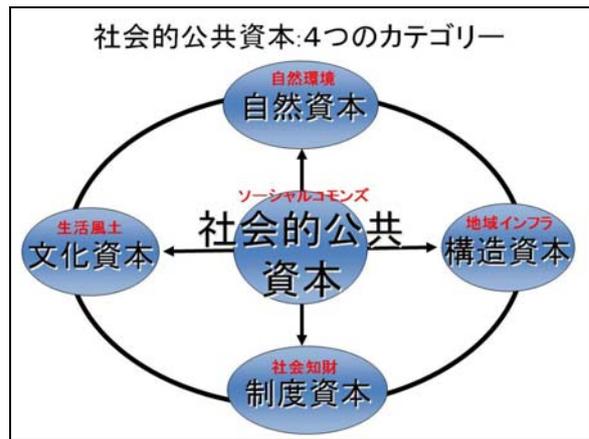
私の理解では、安定を常態化する資本主義のフォーム（構造）として、社会的共通資本の充実ということが重要となる、と考えることができる。その社会的な共通資本には3つのものがあると宇沢は考える。第1に自然資本であり、第2に都市のインフラと呼ばれる鉄道や工業団地などの人工的な資本である。そして第3には、医療や教育といった制度資本である。宇沢は、特にこの第3の制度資本の充実が、人々（市民）の大きな安心と活力を呼び覚まし、社会的な安定の基礎になると考えている。これらの理論に私も大きな共感を持つのであるが、一つだけこの資本論に欠けている資本が存在すると思う。それは「文化資本」である。宇沢らの考えにどうも柔らかな社会のイメージが希薄なのは、生活文化や地域の伝統や民族風土のあいまいさを導入する視点が欠けているからである。

これらは、近年のリチャード・フロリダらの「創造都市」論を包摂する新資本論にも通底するものである。私自身は、創造都市ではなく「創造社会」というものの出現が正しい答えであると考えている。選ばれたクリエイティブクラス、すなわち芸術家や文化人が創造的都市を創り上げることが大切ではなく、一般の市民がクリエイティブに活躍できる「創造性を生み出し、成果を現実化する」創造社会（都市が問題になるのではなく、どんな小さな町や村、コミュニティでも創造的であることは可能であるし、都市に限定する必要はない）の出現こそが、望ましい形である。クリエイティブクラスという視点も、階級制度的なクラスではなく、例えばクリエイティブクラスターのような、上下の関係ではなく、社会における有機的な繋がりととしての格差のないクラスター（房）として考えるべきではないか。

従って、私は社会的公共（共通）資本と呼び変えて、自然資本、基盤資本、制度資本、そして文化資本が、豊かで安定的な定常社会を実現させるものだと考えたい。（図4）

これら相互のダイナミズムは、社会の安定をしっかりと支えるだけでなく、文化資本を入れることで、創造性のある美や感性を評価するふくらみのある社会を創造することができる、と考えるのである。

図4 社会的公共資本：4つのカテゴリー

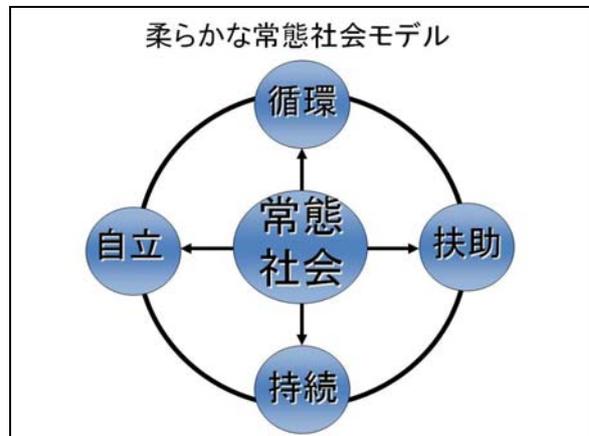


第5章 柔らかな常態社会モデル（分かち合い、支え合い社会へ）

これからの社会を考えるときに、循環と持続、そして自立と扶助が大切なキーワードとなる。

（図5）先に触れたように、この地球はガラスで出来ているような脆弱な「宇宙船地球号」である。私たちのような生命体が誕生するまで、数々の奇跡が積み重ねられた。そして今でもその奇跡は続いている。その地球の奇跡を継続させるために、更なる奇跡を求めることは出来ない。私たちが暮らす地域社会の中で、環境やエネルギー、そして平穏な暮らしを支える物理的、さらには文化的な資源の持続のために、地道な努力をしていかなければならない。エネルギー保持のために、あるいは代替エネルギーのために革新的な技術への期待があるが、より自然に寄添うライフスタイルを身に付けなければならない。例えば、トイレの紙ナプキンではなく、ハンカチを使うべきであろう。そんな、身近な努力が必要なのである。

図5 柔らかな常態社会モデル



自然に寄り添うというのは、より自然に近いライフスタイルを持つということであるが、自然の叡智から学ぶということでもある。学ばなければならぬ最大のポイントは、循環ということである。自然には、季節の循環があり、食物連鎖という循環があり、活用するエネルギーの循環がある。循環するということは、自然の常態を持続的に保つという働きがある。自然生態系の循環の中に割って入り込んだ人間は、その生態系にかぶさるように、さらには駆逐するように社会を創ったが、これからはその自然生態系と和解しなければならないだろう。そしてその社会そのものを、自然の循環の中に入れていく必要がある。最近、里山が注目されているが、それは人々の歴史を通し、コミュニティの生活と自然生態系が見事に融和し、自然のリズムの中に侵入者である人間の生活が溶け込んでいるからである。(写真1)そして、その里山という地域の中で循環が柔らかに完結しているからである。すなわち、里山とは循環の美しき自立の形を示しているからである。地球を覆っている巨大な海も、実は大きく対流し循環しているという。そうやって、海洋の生態系を常態化しているのである。これら地球規模の対流・循環もあるが、私たちはなるべく小さくたくさんの自立した循環を持つことが大切である。

写真1：丘陵地が続く江南の里山、“ハケ”と呼ばれる自然生態系が地域の宝



里山だけでなく、海辺でも、砂漠の中でも、あるいはバイオスフィア（地球環境のミニチュア）の実験に見られるように、都市の中にあっても、自立した自然生態系づくりのトライアルも必要となる。

例えば、金融についてもグローバルな経済の流れが、大恐慌を引き起こす要因になっている。その流れは、資本主義社会の中で必然であるが、一

方では地域通貨のような小さく自立した経済圏の確立への試みもある。基軸通貨であるドルや、それと同等の影響を持つユーロなどに影響されないエコマネーやコミュニティマネーは、小さな地域自立の経済循環系の創造を目指している。しかし、その自立とは地域の鎖国的な状況を指すのではない。地域の自立を保つためには、そのいくつもの小さな循環生態系の緩やかな相互扶助が有効となる。小さな村やコミュニティが自立するためには、いくつものそれらが緩やかに経済や文化で相互に交流し、結びつき、扶助するのである。

私はそのイメージを、フットワーク、ネットワーク、パッチワークという3つのワークで表現している。自立する地域のイメージは、原単位が足で歩ける範囲ぐらいであろう。一般に小学校区程のひろがりである。それらが情報や文化でネットワークを組む。情報交換や、物々交換、文化の交流が行われ、地域コミュニティの風土や内在する資源で性格が形成され、地域個性が生まれる。それらがあたかも、端切れ・布地を合わせてパッチワークをされると、それぞれの布地の個性と、パッチワーク全体のデザインが浮き彫りにされる。地域の小さな環境や、経済や、エネルギーの循環が、さらにその上の集合体としてのパッチワークの単位でも、デザインされるのである。

多様なエネルギー源を組み合わせて、最適解の供給と消費のシステムを模索している「スマートグリッド」の考え方も、実はこの循環、持続、自立、扶助の地域経営の思想を具現化に向けて実働させている姿であるのだ。

かつてケネス・ボールドィングが、『愛と恐怖の経済』という本を書いた。サブタイトルは<贈与の経済学序説>であったと思うが、私は現代マーケティングの手法を駆使したような広告などを見ると、どうも違和感を持ってしまう。競争優位やお得感にアピールする手法に馴染めない。“いまこの住宅取得の絶好の機会を逃すと、金儲けできないよ”というサブプライムローンの恐怖を煽る戦略が、世界的な大恐慌を招いたのではないだろうか。マイケル・ポーターの競争戦略論ではなく、ボールドィングのいう“愛”ある、特に“隣人愛”“の経済学が必要ではないだろうか。競争戦略の本質は、常に他者を競争相手の敵対する存在として認知し、それらを打ち負かす方法論である。打ち負かしてもまた敵対する相手は無限に現れる。勝ち抜いた末に手に入れるものは孤立であろう。恐怖の戦略が、自らの恐怖を生み出す。しかし、愛とは他者に共感し、共有者となることではない

だろうか。他者への思いやりでもあるのだが、神野直彦は近著『分かち合いの経済学』の中でスウェーデン語の「オムソーリ」と「ラーゴム」という二つの言葉を使って、それを説いている。オムソーリとは、「ソーシャルサービス」を指すスウェーデンの言葉であるが、元々の意味は「悲しみの分かち合い」ということ、すなわち「優しさの与え合い」ということになるという。スウェーデンという国の、ゆったりした安心社会と、それを基盤にした経済の安定はオムソーリという「悲しみの分かち合い」という国民の扶助の信条からうみだされていると神野はいう。さらにそれを可能にしている彼らの心根には「ラーゴム」という「ほどほど」というスピリッツが存在しているという。このスウェーデンの社会のありように、神野はかつての良き日本の姿をラップさせて見ているが、自然に対して、そして経済環境においても「身の丈で生きる」という理念への憧憬といえようか。

日本の民俗学の中に、「ゴムまりの理論」というものがあるが、これは日本の村落共同体が基本的に強い絆で結ばれており、時の権力に抑圧されてもゴムまりのように柔軟に伸び縮みし、その圧力が過ぎるとまたもとの形に戻るという考え方である。この共同体の持続する力は、やはり「悲しみの分かち合い」であり「優しさの与え合い」という心情の力学、すなわち相互扶助の力学が働いていたからであろう。黒澤明の作品に『七人の侍』という名作があったが、映画のおわりのシーンで、野盗に襲われ彼らを撃退して生き残った武士の一人が、「最後に勝ったのは、この百姓たちだ」と、平然と田植えにいそむ彼らを見つめながら発した言葉、私は強烈に受け止めたが、「オムソーリ」や「ラーゴム」の精神は、弱さではなく社会の強さを表している言葉のように思える。

一国の首相が、「友愛」という言葉を使うとき、それらへの非難は友愛がイメージする軟弱さにある。友愛が、強靱な社会を創造するときの強靱な紐帯であることを、本人自身の言動に感じられないのが、この国の弱さであるのかもしれないと、私は思う。そして、例えば、その彼が進めようとする強引な沖縄の基地建設の前に、この島が持つ「友愛」の象徴である「ゆいまーる」という相互扶助の精神にこそ、まずは学ぶべきではないか。

第6章 新たな産業政策の次元

かつて世界の工業国家として君臨していた日本は、その座をお隣の韓国や中国、あるいは台湾に譲り、これらの国は今度はアジアの別のベトナム

やタイ、そしてインドなどに譲って行くであろう。そしてその流れは、今度はアフリカやアラブ諸国などに受け継がれていくのかもしれない。

これまで、私たちが地域振興策で対応してきた課題は、そのほとんどが「産業政策」であった。そしてその流れは今でも変わっていない。日本の国土計画を支えてきた「全総（全国総合計画）」の骨子になっていたのは、地域における工業的産業振興と産業の再配置の計画であった。新産都市や、テクノポリス、頭脳センター、シリコンバレーモデルといった産業政策に関する言葉が次々に作られ、その政策立案と実施のために国や地方公共団体の補助金が組みあげられた。中には、シルバーコロンビア計画やリゾート法（総合保養地域整備法）などという摩訶不思議な構想も生み出された。しかし、これらの構想・計画で成功したものがひとつとしてあったであろうか。例えば、広域多摩地域でシリコンバレーモデルを導入してベンチャー企業などをインキュベートさせる地域振興策が画策されたことがあったが、いまその話を当時中心的な役割を果たしていた人物に聞くと、「へーそんな話がありましたか」などという反応が返ってくる。全国で30ヶ所以上指定されたテクノポリスはいまどうなっているのだろうか。

先ごろ、スイスのIMD（経営開発国際研究所）が「2010年世界競争力年鑑」を発表したが、日本の総合順位は58カ国・地域で27位と、前年からは17位順位を落とした結果となった。この順位は中国（18位）、韓国（23位）、台湾（8位）以下のものである。日本人としては、残念なことである。実は、このIMDの調査が始まった1989年から'93年の5年間は日本が首位を走っていたのである。これらの評価は、IMDでは「経済状況」「政府の効率性」「ビジネスの効率性」「社会基盤」の4つの分野で約300項目の分析を元に行っている。確かに、4つのどの分野を見ても日本では劣化が続いているといえいそうだ。神野直彦が評価したスウェーデンを見ると、何と6位に付けているから、私には特に「社会基盤」の劣化、弱体化が競争力低下の大きな要因かもしれない、と思える。そして、何とか日本もこの国際的経営力の順位を上げなければならないと思うのは、当然のことである。

しかし、単純にこういった評価に反応してよいのであろうか。反応ではなく、これらからの日本の進むべき大きな指針の参考として考えるべきではなかろうか。

2003年1月3日の日経新聞において、J.K.

ガルブレイスがこれからの進むべき日本社会への提言を行った。ガルブレイスは、日本の経済的成功は明らかであったが、その経済的成功の意味を、問い直す時代にきているのではないかという。GNP 主導の経済ではなく、真の“生活の質”を問う社会モデルを構築する時にきている。「経済のみが道しるべではないし、成功の尺度でもない。これからその役割を担うのは、生活におけるさまざまな楽しみであり、それがもたらす真の幸福であるはずだ」として、ガルブレイスは「日本の将来は、知識的産業も当然だが、“美的価値集約”産業に力を入れるべきだ」と提案しているが、この考え方を大切にしなければならないと私は思う。“美的価値集約”産業とは何か、ということであるがそのヒントは<生活の芸術化>というジョン・ラスキンが主張してきたテーマなどにあるのではないか。これは、現代の生活者（技術開発者や小売流通業者も同じことであろう）が追及している<生活の利便化>と対極にある思想である。ユニクロやコンビニエンスストアやスマートフォンでは到達できない生活ではなからうか。すなわち、芸術や文学、音楽、旅行、スポーツ、園芸などの生活文化を楽しむ、自分学という学問を追求することなどが生活の質（Quality of Life）を高め<生活の芸術化>を実現させる道である、と私は思う。川上肇や宇沢弘文らがよく引用するラスキンの言葉「There is no wealth but life(道を究めるために富はある、と宇沢弘文は訳している)」が、この<生活の芸術化>の意味をよくあらわしているのではないだろうか。

日本の地域社会の中には、この生活の質を少しでも高め、楽しんでいこうとするライフウエア(生活手法)が存在する。インタンジブル・アセット(見えない資源)やインビジブル・キャピタル(見えない資本)と呼ばれるものであろう。

私は沖縄本島の端の村・奥(おく)という地域まで、この見えない地域の文化資本を見に出かけた。村人が、共同出資をして創った地域生活文化のお店である。(写真2)那覇からも、バスに乗って3時間ほどかかる。この文化資本の塊=奥共同店には、地元の“おばあ”たちが集まり、にぎやかに談笑していた。私もその輪の中に入り、話を聞かせてもらった。

明治39年(1906)、困窮する島人はそれぞれがお金を出し合って「共同店」という仕組みを作った。商品がろくには入らない地域で、共同入荷し、売上げの利益で地場産品の泡盛や緑茶の開発を行い、さらに学校に行けない子供たちの

学費を援助する制度も生み出した。何と、発電所や運搬船まで開発してしまったという。雑貨商の糸満盛邦さんが考え指導したものであるが、この島の伝統である「結(ゆいまーる)」の制度を活用したものである。この仕組みは瞬く間に沖縄中に広まり、今でも周辺の島々を含んで何十軒も存在している。実は、この仕組みから本土の地域が再学習した事例もある。宮城県の丸森地域では、この沖縄の共同店に学び、農協が撤退した空き店舗を再生し「なんでも屋」というミニ店舗を村人の共同出資で成功させた。(写真3)この、丸森のなんでも屋にも、私は出掛けて行った。店長の佐久間憲治さんに話を聞いたが、「村の小さな百“花”店」は、村人たちの希望の花園になっているという。

写真2：明治39年にスタートした沖縄の奥共同店・その歴史の中に未来の共同体のヒントがある



写真3：住民がお金を出し合って作った共同店、いまではコミュニティの大切な生活核となっている



小さな事例であるが、日本人の生活の中で俳句を詠み、お花を生け、お茶を楽しむといった美のライフスタイルの基盤には、結や講のような共同体の生活の質を求める民衆の力学も働いていることを、国際競争力を蘇生させようとする前に忘れてはならないことである、と思う。

第7章 相互扶助の地域経営が始まっている

最後に、最近であった小さな地域経営事例について触れておきたい。

神奈川県湯河原市の2人の兄弟のトライアルである。

兄弟の兄であるAは、地元のごく小さな不動産屋で働いていた。温泉ブームで活気のある時代が湯河原にもあったが、ここ数年は経済環境の悪化をそのままこの地域も受けて、不動産商売も沈滞が続いている。元首相を務めた細川護熙がこの地にアトリエを造って、陶芸の創作活動を行っているなどとマスコミの注目を集めたが、彼自身の地域への関心も含めて地域活性化に繋がっているわけではない。仕事をしながら、Aは幾つかのことに気が付いていた。温泉という地域資源を活用したリゾート・宿泊産業が湯河原の産業の屋台骨であるはずであるが、近年次々に旅館が、しかも老舗といわれたものも含め、廃業に追い込まれている。観光客数が極端に減っているわけではないのに、むしろ幾つかの旅行雑誌などでは湯河原を隠れた穴場と紹介しているにもかかわらず、パワーダウンが続いている。

商店街にも、空き店舗が次々に生まれている。それだけではなく、地元のアパートなどの物件もどんどん空き部屋が増え、経営も立ち行かなくなるケースが目立つようになってきた。加えて、これまでに東京に本社を持つような会社がこの地域で厚生施設として使っていた保養所の建物も、持ち切れずに売りに出されたが買い手が付かず、何年も放置されて朽ちるに任せている風景が、市の至る所で見られる。不動産業としては、売り物件が増大しているのであるから、市場さえ躍動していれば万々歳である。しかし、その市場は少しも動かない。

ある時、物件が出た。その物件を訪ねると、目の見えない老婆が一人で暮らしている。生活保護を受け、市の生活相談員や近所の人々の支えで生活しているという。老婆が暮らしている部屋は、ごみのような生活物資で埋まり、それを雨漏りが追い打ちをかけている。施設が廃棄され、人間までが廃棄されている。その光景は、Aに大きな衝

撃を与えた。兄の仕事をサポートに入った弟のBも、同じような体験をした。一人の老婆が、息子の友達から生活保護のお金を強請（ゆす）られている姿であった。息子は行方知れず、その悪友達が母親の生活保護費を無心していることも知らないらしい。地域に空き物件が増え、社会的弱者も放り出されて増加している。兄弟は相談した。そろそろ廃業しようとしていたアパートの大家から、それ一棟を安く借り受け、生活保護費を受けている人々が支払える範囲で暮らせるグループホームの運営にチャレンジしたのだ。（写真4）アパートには、共同の炊事場も作ったが、基本的には宅配給食でフォローする。その宅配給食は、Aの奥さんが、商店街の空き店舗となったレストランを借りて、その厨房を利用して調理し、店頭販売（近所のお年寄りに大好評という）とパソコンを利用した注文（E-ビジネスといえようか）もとっている。ただし、今のところレストランでのサービスは行っていない（とても手が足りない）。奥さんは、一人娘を育てながら、近所の農家で商品にならない野菜を格安で手に入れ、漁港の市場でこれまた商品にならない小魚を安く買って料理する。

写真4：老朽化したアパートをリニューアルし、高齢者用のグループホームとして活用



本来、市などの行政がこういった事業を進めなければならぬのであろうが、兄弟二人にその兄の奥さんという民間人的発想と行動があるから、曲りなりにも事業として形を生み出し、成り立つのである。さらに、これらの地域資源（もう廃棄寸前のアパートや保養場や、旅館など）活用・再生ビジネスは幾つかパラレルに進められている。ある企業の放置されていた20室ある保養場を借

り受けて、

最初に何とか2室だけリニューアルして、高齢者に賃貸した。その家賃で何とか3室目をリニューアルしたが、3室目の高齢入居者が大工のOBだった。その、大工BOが昔取った杵柄で、他室やロビーの繕いを買って出た。このモデルは、職人たちのOBの多くは生活保障がほとんどないところから、彼らの生活を支えることから「生活環境支援隊」という形でコミュニティビジネスの事業が始められた。各都市にある高齢者事業団の、小さな小回りのきく民間版である。

もうひとつ、彼らの無尽蔵のアイデア（資金は有限でも、知恵は無限である）から、奥湯河原の営業を止めた旅館の再生事業依頼があった。彼らのマーケットは、富裕階級ではなく（世の中の多くは富裕階級・セレブをターゲットにしている）あくまでも社会的弱者である。そこで、この旅館の活用も、そのコンセプトに沿って実践された。（写真5）高齢者や障害者を抱えて、介護や扶養に疲れた人々のひと時の休養に、この旅館を使ってもらおうというものである。要介護者を抱える家族を受け入れて、その介護を必要とする人々は旅館側が引き受ける。数日ではあっても、疲れ切った介護者は解放されて、湯河原の温泉や名所巡り、ハイキングなどを楽しむことができる。食堂などの広場が、昼間はデイケアサービスのセンターとなり、宿泊客も市民もボランティアのサポートを得て楽しい時間を過ごすことができる。旅館経営に、他所とは違ったケアサービスを提供することで、利用者の支持を得ることができる。

写真5：営業を止めた旅館を、要介護者家族の保養センターとして再生、大きな人気を博している

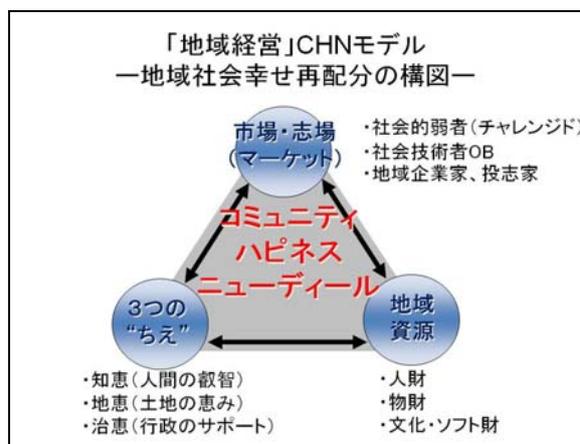


この事業を推進している兄弟2人と兄嫁、それらを支えている仲間も市民投資家も少しずつ増え

てきているが（私には彼らが「社会事業家」に思えるが）、あらかじめ彼らには社会事業家としての意識は無かったという。すなわち、社会事業家を目指してこれら事業に邁進したのではなかった。あくまでも、湯河原で暮らし事業している市民として、地域が抱えている問題を凝視し、市民に喜ばれ、また事業として成り立つことを、また大切なのは自分たちも食べていけることを前提にして考えたに過ぎない、という。

彼らの考える地域経営の考え方を私なりにモデル化してみた。（図6）

図6 「地域経営」CHNモデル



地域ビジネスの基本コンセプトは、「地域の幸せの再配分」すなわち、コミュニティ・ハピネス・ニューディール（CHNモデル）ということであろう。マーケットは、富裕層やセレブではない。あくまでも社会的弱者である。そしてこれを支える地域資源は、見捨てられた旅館や空き店舗や壊れそうなアパートであり、スキルを持ったリタイアした人々である。そして、ビジネスのレゾナントを支える大きな柱が、「3つの知恵」の存在である。その「ちえ」とは、兄弟の知恵、行政の支援、そして地域が与えてくれる、豊富なお湯や美しい風景や、潤沢な野菜や魚という地恵である。これらが循環し、持続させることで、地域における幸せ再配分のスパイラルモデルを始動させる。

世の中では、ソーシャルアントレプレナー（社会企業家）とか、ソーシャルビジネス、コミュニティビジネスの育成が研究され、喧伝されているが（私もその一人である）、それらが大きく成功しているとはいいい難い。あらかじめ、社会企業家が存在しているのではなく、こういったスパイラルな事業が彼らをして社会企業家に育てていくのであろう。

この湯河原での私の体験は、地域経営とは何か、

まちづくりとは何か、地域事業とは何かを深く教えてくれた。この体験が無ければ、地域経営を相変わらず「産業政策論」として考え、分析していたのではないかと、思う。例えば、観光地域経営ということであれば、いかに観光客を集め、いかにお金を落とす仕掛け・事業を目論み、いかに補助金を導入し、そして儲けるか、を考えていたであらう。

むろん、それらの始末は大切である。しかし、本当の地域経営とは、地域の問題を発見し、その解決策を模索し、その担い手をエンカレッジして、持続し循環する社会システム（経済システムだけでなしに）を構築するか、であらう。それら、真の地域経営の芽が、全国の至る所で頭をもたげている。

湯河原の事業自体も、より精度の高い事業にしていくには、これからの問題遂行能力と、高い志の絶え間ないパワフルなエンジンが必要になるだろう。私も、微力ながらこういった事業のサポーターとして、これからも地域経営・まちづくりに係っていくであらう。

おわりに、湯河原の兄弟の弟Bは、私の大学での教え子（ゼミ生）であることを、誇りを持って報告をしておきたい。

そして、全国でこういった兄弟のような人材が輩出し、どんな小さな試みでもよいから自立的で持続的で、循環的な地域経営が、次々に生み出されることを願ってやまない。

参考文献

- 第1章 『宇宙船地球号』バックミンスター・フラー・筑摩書房
- 第2章 『バブルの物語』J.K.ガルブレイス・ダイヤモンド社
『経済学の考え方』宇沢弘文・岩波新書
『まちづくりの発想』田村明・岩波新書
『まちづくりの実践』田村明・岩波新書
- 第3章 『地域主義の時代』清成忠男・東洋経済新報社
『地域自立への挑戦』清成忠男・東洋経済新報社
- 第4章 『社会的共通資本』宇沢弘文・岩波新書
『社会的共通資本—コモンズと都市』宇沢弘文他・東京大学出版会
『最適都市を考える』宇沢弘文他・東京大学出版会
『TVA—民主主義は進展する』D.E.リリエンスール・岩波書店
『リリエンスール日記Ⅰ』D.H.リリエンスール・みすず書房
- 『クリエイティブ都市論』R.フロリダ・ダイヤモンド社
- 第5章 『マネー崩壊』ベルナルド・リエター・日本経済評論社
『愛と恐怖の経済』K.ボールディング・佑学社
『「分かち合い」の経済学』神野直彦・岩波新書
- 第6章 『生活の芸術化』池上淳・丸善ライブラリー
『共同売店』宮城能彦・沖縄大学地域研究所
『地域がよみがえるとき』望月照彦・地域経営研究所

3. 人口減少時代の地域づくり

西尾正範（函館市長）

1. はじめに

函館市は、津軽海峡に面した北海道の南端部に位置し、四季折々の移ろいが楽しめ、北国としては、比較的温暖で寒暖の差が少なく、冬期の降雪量も少ないなど気候風土に恵まれています。

図 函館市位置図



地名の由来は、室町時代に津軽の豪族の河野政通が宇須岸（ウスケシ）と呼ばれていた漁村に館を築き、この館の形が遠方から眺めると箱に似ていることから、「箱館」と呼ばれるようになったと伝えられています。

地形的には、三方を海で囲まれ、標高 334mの函館山を要として、市街地が扇状に広がり、深い入り江のある函館港は、「綱しらずの港」とも言われる天然の良港となっています。

国際貿易港として、いち早く海外に門戸を開き、また、北海道開発の拠点として本州と結ばれ、東洋と西洋、伝統と開拓など多様な文化が交わり、多くの人々が訪れるまちとして、固有の文化を築きあげ、発展してきました。

また、私学の創設や公園の整備、医療活動や福祉活動など、様々な分野で、市民有志や外国人の手による社会事業が展開されてきたまちでもあり、今日も、市民のなかには、国際的な感覚や自由闊達で進取にあふれる気風が営々と受け継がれています。

我が国が本格的な人口減少時代を迎え、地方を取り巻く環境が大きく変化するなかで、当市においても、少子高齢化の進行と人口減少、既存市街

地の空洞化、地域経済の低迷など諸課題への対応が求められています。

このようななかで、海や山などの豊かな自然、独自の歴史や文化、多様な産業や陸・海・空の交通体系、活発な市民活動など当市の有する優れた特性を生かして、発展可能性を広げていく必要があります。

このような観点から、当市の歴史的な発展経過を振り返るとともに、今後のまちづくりの取り組みなどについて、「人口減少時代の地域づくり」として考えをまとめてみました。

2. 箱館から函館へ

（1）交流と交易

当市では、北海道で初の国宝に指定された中空土偶をはじめ、大規模な縄文時代の集落跡である大船遺跡や垣ノ島遺跡など、数多くの縄文遺跡が発見されていますが、これらの遺跡からは、本州のヒスイやアスファルトをはじめ、道東や道央の黒曜石など、東北や北海道各地からの遺物が出土しており、縄文の昔から、北海道内はもとより本州とも広く交流が行われていたものと考えられています。

史書によると、箱館は、古くは室町時代から商港として栄え、江戸時代には、各藩と蝦夷地の内陸部を結ぶ商業取引の場として発展しました。

寛政 8 年(1796)に淡路の船頭であった高田屋嘉兵衛が辰悦丸で来港し、酒・塩・木綿などの荷を運び入れ、サケやマス、コンブを積み込み出港しました。後に箱館に店を開き、箱館港を拠点として、北前船交易を行い、さらに択捉航路を開拓し、豊かな漁場を確保して、一代で財を成しました。造船所も建設し、船大工を多数呼び寄せ、官船をはじめ多くの船を建造しましたが、これが北海道造船事始めとなりました。

また、大火で街の大半を焼失した際には、被災者の救済活動と復興事業に取り組み、道路の改修や植林事業など都市基盤整備も行うなど利益を社会に還元した豪商でした。

箱館は、日米和親条約により、安政 2 年(1855)には、下田とともに薪水・食料補給港として開港され、安政 6 年(1859)には、横浜、長崎とともに

我が国最初の国際貿易港として開港されました。ここに我が国の鎖国政策は終わり、近代日本の黎明期を迎えることとなりました。

(2) 近代日本の幕開けと函館

安政3年(1856)に「諸術調所」が創設され、教授役として武田斐三郎あやさぶろうが着任し、蘭学をはじめ、航海・測量・砲術・築城・造船・舎密(化学)・器械などの洋学を教導しました。

幕吏、藩士を問わず広く門戸を開き、公私貴賤の別なく人物本位の教育を行ったことから、各地から英才が集い、前島密(郵便制度創始者)や井上勝(鉄道制度創設者)など、後に近代日本の基礎を築いた、優れた人材を輩出しました。新島襄(同志社大学設立者)も、ここで学ぶために箱館の地を踏みましたが、斐三郎が不在であったため、その足で海外渡航を執行したとのことです。

また、斐三郎は、フランスの将官から紹介された砲台の事例をもとに、北辺警備のため、5つの突角を持つ星型の城郭として知られる五稜郭と不等辺六角形の弁天岬砲台などの設計を行いました。

五稜郭は、文治元年(1864)に竣工し、郭内には箱館奉行所も移設され、業務が開始されましたが、奉行所庁舎は、明治4年(1871)年に解体されました。現在、国の特別史跡五稜郭跡(五稜郭公園)で復元工事が行われており、本年7月29日にオープンを予定しています。

また、安政6年(1859)の開港により、アメリカ、イギリス、ロシアなど各国の領事をはじめ、宣教師や商人などが数多く訪れ、宗教や学問をはじめ、建築や土木技術など、いち早く西洋諸国の異文化に触れ、その影響を受けながら発展しました。

図 ハリストス正教会



各国の領事館や教会が軒をならべて建設され、後に当市出身の評論家である亀井勝一郎が、「世界中の宗教が私の家を中心に集まっていたようなもの」と評しましたが、今日も、ハリストス正教会や元町カトリック教会、聖ヨハネ教会をはじめ旧イギリス領事館、旧函館区公会堂など、諸外国の影響を色濃く受けた歴史的建造物群が数多く残り、独特の異国情緒を醸しだし、貴重な観光資源となっています。

明治元年(1868)には、旧幕臣・榎本武揚らが「五稜郭」を占拠し、蝦夷共和国を建国し、新政府軍と戦った「箱館戦争」の舞台となりました。

翌年、五稜郭は開城し、戊辰戦争は、箱館戦争の終結で終わりを告げ、当市には、函館開拓使出張所が置かれ、蝦夷は北海道、箱館は函館と改められました。

開拓使が札幌に置かれ、北海道の政治・経済の中心が札幌に移った後も、北海道と本州を結ぶ交通の要衝として、商業の拠点都市として発展を続けました。

図 特別史跡五稜郭跡



上水道の敷設や道路の改良、港湾の修築、農水産業や商工業の振興が図られ、銀行や商社、裁判所、図書館、病院、洋物店、洋食店が軒をつらねる日本でも指折りの市街地が形成されました。

なお、この間、明治2年(1869)から大正10年(1921)までに、500戸以上が焼けた大火が14回も発生しています。狭く曲折した道路に急速に増加した木造住居から、ひとたび火の手があがると、それは強い浜風に煽られ、広く延焼しました。明治12年(1879)に発生した大火では、全市の半分が罹災し、多くの人命と社会的資源を失いました。

(3) 住民の手によるまちづくり

国際貿易港として開港後、西洋文化にいち早く触れ、その影響を受けた函館では、自由闊達な精神風土が醸成され、進取的な識者や紳商、さらに、

この地を訪れた外国人が協力して文化の振興に尽くし、病院や学校の設置、公園の造成、私学の振興や社会福祉施設の設置など、当市の発展に大きく貢献しました。

近代日本における都市公園のひとつ、函館公園は、当時のイギリス領事ユースデンの「病人に病院が必要なように健康な人にも休養する場所が必要」という呼びかけが端緒となり、これに多くの市民が賛同し、資金や労力の提供を行い、全国でも類をみない住民参加で築造され、明治12年(1879)に開園した公園です。

また、今日の市立函館病院の前身となる箱館医学所は、市民の献金と市中の医師の総力を結集し、研究機関兼病院として誕生したもので、生活に困窮する住民の診察を行いました。

図 函館山からの夜景



この時期、市民有志や宗教団体の手により、窮民の子どもを対象にした無月謝の小学校も開設されました。市民有志の結社により運営された「鶴岡小学校」の明治10年(1877)の開設願に添付された校則によると「函館区中貧民ノ子弟ニシテ六歳以上十四歳迄ノ者」を入校させ、児童には「該級書籍及石盤一枚、毎月半紙一帖、筆一本、石筆二本其他必要ノ物品」が給付されることとなりました。

また、米国領事として赴任したM. C. ハリス夫妻は、アメリカメソジスト伝道教会の牧師でもありましたが、日本女性の教育の必要性を感じたハリス夫人の活動により、ドイツ駐在米国公使夫人キャロライン・ライトの献金をもとに、明治15年(1882)に遺愛女学院の前進となる「カロライン・ライト・メモリアルスクール」が開校しました。

さらに、カトリック教会の修道女によって、明治19年(1886)に聖保祿女学校(現在の函館百合学園)が開校するなど私学の振興が図られました。

また、明治11年(1878)に、北海道で最初の民間の手による新聞である「函館新聞」が創刊されるなど、

全道を先進するまちとして成長を続けました。

3. 都市の発展・産業構造の転換と人口の推移

(1) 都市の発展

当市は、大正から昭和初期にかけて、サケ・マス漁業やカニ工船など北洋漁業の基地、また、商業や貿易の拠点として栄えました。

大正9年(1920)の第1回国勢調査によると、144,749人を数える全国で9番目、北海道・東北地方では最大の都市でありました。

大正11年(1922)8月には、市制が施行され、昭和6年(1931)には、20万人都市に発展していましたが、昭和9年(1934)3月に発生した函館大火により、市街地の3分の1を焼失するという惨事に見舞われました。

当市は、浜風が強く、それまでも幾度となく大火の被害を受けていましたが、函館大火の翌年、昭和10年(1935)に「函館復興計画」が策定され、市街地に最大55mの広幅員を有する緑樹帯・街路を縦横に設け、市内を二十数個の防火ブロックに分けるとともに、鉄筋コンクリート造の学校や官庁などの公共施設、新たな公園を配置するなど防風・防火対策に取り組んだところであり、今日も、当時整備されたグリーンベルトや公園、学校施設が市内に残されています。

また、復興を願い、昭和10年(1935)7月1日を開港記念日として制定し、第1回港まつりが盛大に開催され、当市の最大の年中行事として今日まで至っています。

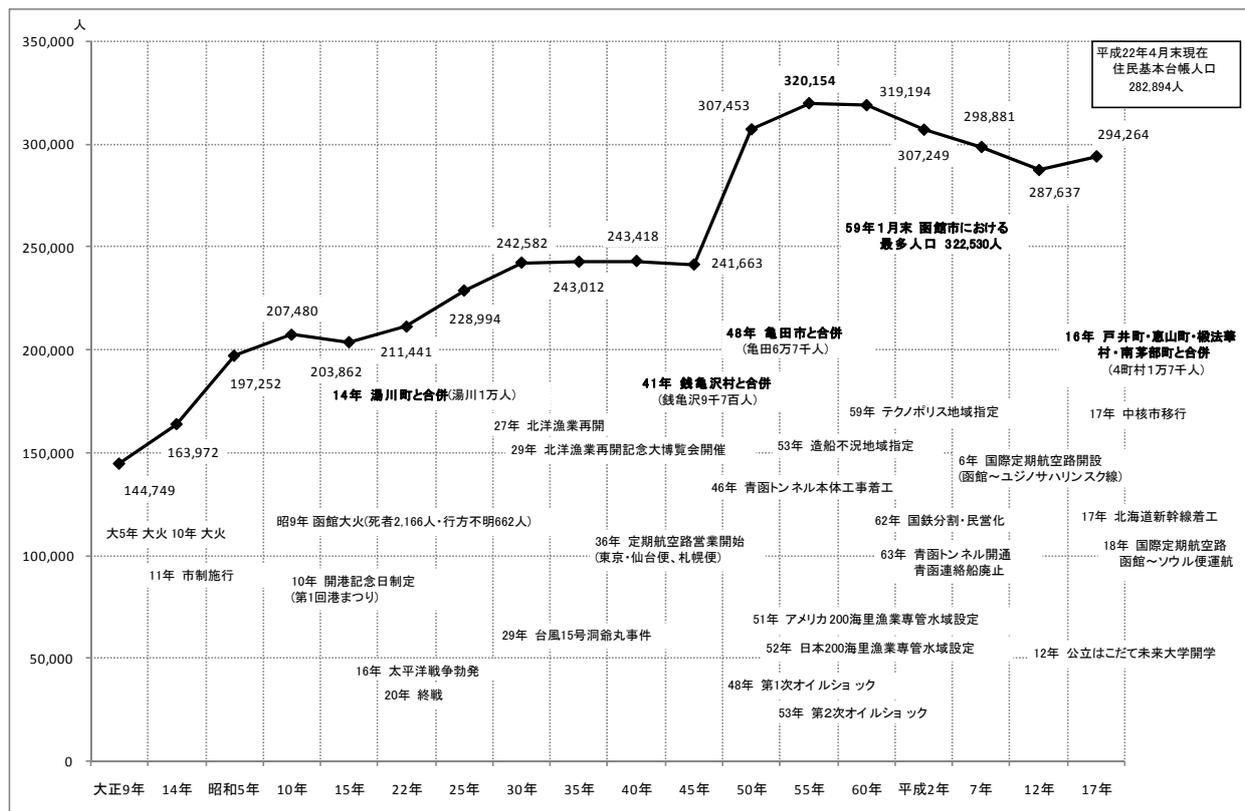
昭和16年(1941)には、太平洋戦争が勃発しましたが、青函連絡船が壊滅的な被害を受け、また、敗戦による北洋漁場の権益の消失など、深刻な影響を受けました。

さらに、札幌市をはじめ、道内各都市の急速な発展により、当市経済の成長率や人口の伸び率も鈍化しました。

こうした試練の時代を経験しながらも、昭和27年(1952)には、待望の北洋漁業が再開され、“函館どづくに代表される造船のまち”、“北洋漁業を中心とする水産業のまち”、“国鉄青函連絡船の発着する北海道の玄関口”として成長を遂げました。

この間、当市の地形が函館山を要として、扇状に広がっているという地理的な特性もあり、人口は、函館山麓の西部地区から、中央部地区へ、さらに、東部地区、北東部地区へと移動し、市街

図 函館市の主な出来事と人口の推移



地が拡大しました。

昭和14年(1939)に湯川町、昭和41年(1966)に銭亀沢村、さらに昭和48年(1973)には、当市の北東部地区に隣接し、人口が急増していた亀田市と合併し、函館市は30万人都市となりました。

(2) 産業構造の転換

昭和48年(1973)、53年(1978)の2度にわたるオイルショックによる造船不況、昭和50年代の各国の200海里漁業専管水域の設定による北洋漁業の衰退、さらに昭和62年(1987)の国鉄分割・民営化、昭和63年(1988)の青函連絡船の廃止により、地域経済は、その根幹に大きな痛手を受けました。

函館商工名鑑によると函館どつく函館造船所の従業員数は、昭和51年(1976)には約2,700名でしたが、昭和60年(1985)には約1,200名と半数以下となり、その後も合理化が進められ、下請企業の従業員の解雇、周辺の商店の売り上げの減少など、その影響は計り知れないものがありました。

また、母船基地として全国からサケ・マス船団の母船や独航船が数多く集まり、資材の購入や冷蔵、倉庫、荷役、運輸、飲食など地域経済に大きく貢献していた北洋漁業の衰退も重なりました。

さらに、北海道と本州の大動脈としての役割を

担ってきた青函連絡船も、昭和40年代以降、旅客の航空機の利用、貨物の大型トラックとフェリーの利用が急速に進んだことから、その年間旅客輸送人員は、ピーク時の昭和48年(1973)の498万人から、昭和60年代には、半分以下まで減少し、青函トンネルの開通と同時に、国鉄青函連絡船80年の歴史に幕を降ろしました。

当時の当市の推計によると、北海道の表玄関としての人流・物流、国鉄青函局の雇用など、青函連絡船の廃止により、函館市民の経済所得5,000億円の約10%、約500億円の影響があるものと試算しています。

「造船、北洋漁業、青函連絡船」のいわば企業城下町として、発展してきた当市は、大きな転換期を迎えることとなりました。

こうした危機感をバネにして、昭和59年(1984)には、当市と上磯町・大野町・七飯町の1市3町が、テクノポリス(高度技術集積都市)の地域指定を受け、地域企業の技術の高度化や先端技術産業の誘致などに取り組むこととなりました。

また、昭和63年(1988)に青函トンネルの開通を記念し、当市と青森市を会場に、「青函トンネル開通記念博覧会」が開催されたことを契機として、観光客受け入れのため各種の基盤・施設の整備が

進められました。

この時期に「明治再生」をコンセプトとする赤レンガ倉庫群の再開発や親水プロムナードなどウォーターフロント地区の環境整備、西部地区の伝統的建造物をライトアップするファンタジー・フラッシュ・タウン計画（F・F・T計画）の推進、函館山ロープウェイの展望台とゴンドラの再整備、宿泊施設の充実など、年間約500万人の観光客でにぎわう今日の礎が築かれました。

（3）近年の人口動向

当市の人口は、昭和55年(1980)の国勢調査による320,154人（住民基本台帳人口では昭和59年(1984)1月末の322,530人）をピークとして、昭和60年(1985)には、319,194人と減少に転じ、平成7年(1995)には、298,881人と30万人を割り込み、平成12年(2000)には、287,637人と減少してきました。

当市は、平成16年(2004)12月に戸井町・恵山町・榎法華村・南茅部町の4町村と合併したことから、平成17年(2005)の国勢調査では、294,264人となりましたが、平成12年(2000)の5市町村を合わせた現市域の人口は、305,311人であり、実質的には11,047人の減少となっています。

この間の人口減少の要因を人口動態からみると、国鉄青函線の廃止、造船不況、北洋漁業の衰退などの要因が重なった昭和60年(1985)から平成元年(1989)には、北海道外への転出が、社会増減の減少幅を増大させた主な要因となっており、昭和62年(1988)には4,298人の転出超過となりました。

表 人口動態

区分	社会増減	自然増減	その他	増減計
昭和55～59年	▲ 5,156	9,541	▲ 751	▲ 3,634
昭和60～平成元年	▲ 16,173	5,127	▲ 8	▲ 11,054
平成2～6年	▲ 12,583	1,296	1,994	▲ 9,293
平成7～11年	▲ 11,267	▲ 1,451	1,711	▲ 11,007
平成12～16年	▲ 6,337	▲ 3,336	1,015	▲ 8,658
平成17～21年	▲ 10,126	▲ 6,479	1,348	▲ 15,257
平成17年	▲ 1,605	▲ 1,168	289	▲ 2,484
平成18年	▲ 2,492	▲ 1,286	219	▲ 3,559
平成19年	▲ 2,421	▲ 1,171	253	▲ 3,339
平成20年	▲ 2,268	▲ 1,420	362	▲ 3,326
平成21年	▲ 1,340	▲ 1,434	225	▲ 2,549

資料：住民基本台帳

平成2年(1990)から6年(1994)および平成7年(1995)から11年(1999)には、北海道外への転出超過が減少する一方で、当市と同一の生活圏域となっている周辺2市町への人口流出が顕著となり、平成8年(1996)には、年間1,740人となりましたが、近年、その転出は減少傾向にあり、平成21年(2009)には、69人の転入超過となっています。

また、出生・死亡による自然増減については、平成7年(1995)以降、マイナスに転じ、その減少幅は、年々、拡大傾向にあり、平成17年(2005)以降については、毎年1,000人を超える自然減となっています。

表 社会増減の推移

区分	社会増減	北海道内		北海道外	
		渡島管内	周辺市町	北海道外	北海道外
昭和60～平成元年	▲ 16,173	▲ 2,169	1,995	▲ 2,123	▲ 14,004
平成2～6年	▲ 12,583	▲ 6,924	▲ 2,213	▲ 5,743	▲ 5,659
平成7～11年	▲ 11,267	▲ 7,415	▲ 2,580	▲ 5,187	▲ 3,852
平成12～16年	▲ 6,337	▲ 2,994	520	▲ 1,841	▲ 3,343
平成17～21年	▲ 10,126	▲ 3,780	425	▲ 1,441	▲ 6,346

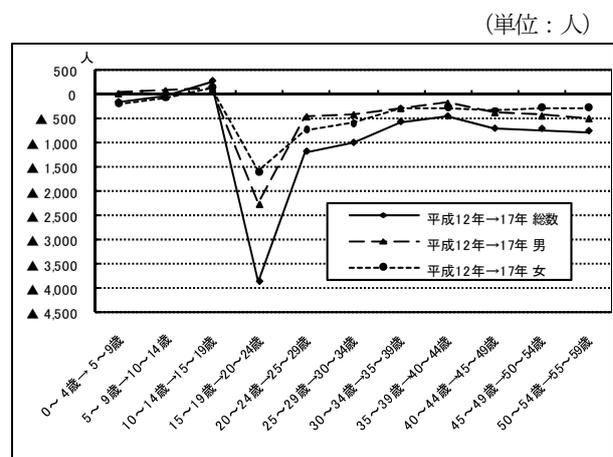
資料：住民基本台帳

注）周辺市町とは、北斗市（旧上磯町・大野町）と七飯町の2市町

ここ数年の動向をみると、雇用を求めて首都圏や中京圏、道内では札幌市への転出が増大し、社会減が増え、自然減も含めると年間3,000人を超える人口減となっていました。平成21年(2009)には、国際的な金融危機の影響を受け、首都圏などの雇用環境が変化したことから、転出による社会減は減少しました。

当市の年齢5歳階級別の人口の増減を平成7年(1995)と12年(2000)の国勢調査で比較してみると、成人後は、各階層ともに減少していますが、15～19歳から20～24歳への移行時の減少数が突出しています。

図 年齢5歳階級別の人口増減



資料：国勢調査

大学進学あるいは就職時に他地域に転出をしているものと考えられますが、こうした若年層の流出は、当市にとって大きな課題となっています。

また、男性の流出割合が高いことから、当市では、女性と比較して男性の人口が少なく、女性が配偶者を有している割合も全国と比較して低くなっており、このようなことから出生率も低く、出生数も少なくなっているものと考えられます。

当市では、昭和40年代には毎年5,000人以上の子どもが生まれていましたが、最近では、年間の出生数は2,000人を下回っており、若年層の人口流出と相まって、人口減少と少子高齢化が、加速度的に進むことが懸念されています。

表 総人口・年齢別（3区分）人口割合

(単位：人、%)

区 分	昭和55年	平成17年	22年4月	全国17年
総人口	345,165	294,264	282,894	
年少人口 (0～14歳)	80,038 (23.2)	34,369 (11.7)	31,352 (11.1)	(13.7)
生産年齢人口 (15～64歳)	233,334 (67.6)	189,327 (64.3)	175,312 (62.0)	(65.8)
高齢人口 (65歳以上)	31,712 (9.2)	70,459 (23.9)	76,320 (26.9)	(20.1)

資料：国勢調査、平成22年4月は住民基本台帳
注）昭和55年は現在の市域の人口

こうしたなかで、地域の特性や資源を生かしながら、地域産業の振興を図り、安定した雇用の場を確保するとともに、安心して子どもを産み育てることのできる環境づくりに努めていくことが最重要の課題であると考えています。

かつて、地方には多くの若者が住み、働き、子どもを育て、大都市圏への人材供給面でも大きな役割を果たしてきました。

しかしながら、今日、我が国が人口減少時代を迎えるなかで、大都市圏への人・資源の集中が一層進む一方で、地方は、人口が減少し、経済も縮小するなど、疲弊しています。

当市においても、これまで以上に、こうした現状に危機感を持って、各般の施策・事業に取り組んでいく必要があるものと考えています。

4. まちづくりの取り組み

(1) 函館圏総合計画の策定

国は、昭和25年(1950)に制定された国土総合開発法に基づき、国土の均衡ある発展を図るため、昭和37年(1962)に全国総合開発計画を策定し、その後、時々の時代背景を踏まえ、平成10年(1998)に策定された21世紀の国土のグランドデザインも含め、5次にわたり計画を策定してきましたが、人口減少時代を迎え、開発を中心とした総合計画が時代の潮流に合わなくなってきたことから、平成17年(2005)に国土総合開発法を国土形成計画法へと改正し、平成20年(2008)に策定された国土形成計画法では、それぞれの地域が自立的に発展することで国土の質的向上を図ることとしています。

この間、昭和44年(1969)の地方自治法の改正で、市町村に基本構想の策定が義務づけられ、住民にとって最も身近に存在する市町村において、地域

社会の具体的な将来ビジョンの策定が求められるようになりました。

当時の函館市は、北海道南西部における唯一の市で、近隣の上磯町、大野町、七飯町、亀田町と古くから一体の生活圈・経済圏を形成していたことから、開発行政の効果・効率性を高めるためには、函館市単独ではなく広域的視野からの施策展開が必要であるとの判断のもと、昭和45年(1970)に全国的にも例を見ない、1市4町による圏域としての函館圏総合計画を策定しました。

函館圏域としての総合計画は、4次にわたり策定されましたが、その時々々の社会情勢や全国総合開発計画の趣旨を反映したものとなっており、昭和45年(1970)に策定された第1次となる「函館圏総合開発基本計画」は、高度成長期を背景として、豊かな生活の実現を目標とし、産業経済の発展と都市基盤の整備を図る計画となっていました。

港湾区域を拡大して石油コンビナートを中心とする臨海工業地帯を造成し、函館圏の工業出荷額を6.8倍にするという大規模プロジェクトを計画しましたが、昭和48年(1973)の石油ショックの影響や建設予定地の漁業者の反対などから実現には至りませんでした。

昭和52年(1977)に策定された第2次となる「函館圏総合計画」は、経済の安定成長を受けて、快適・安全な市民生活を重視する計画となり、昭和61年(1986)の第3次目となる「新函館圏総合計画」は、昭和63年(1988)の青函トンネルの開通による交通新時代の到来とテクノポリス函館の推進に重点をおいた計画となっていました。

平成8年(1996)に策定した「第4次函館圏総合計画」は、私も担当課長として計画づくりに関わった思い入れの深い計画であります。

新しい総合計画が住民と行政の協働によるまちづくりの道しるべとなってほしい、また、明日の函館圏が世界に開かれた国際交流拠点として発展するための指針となるようにしたいとの思いから、将来像を「ふれあいとやさしさに包まれた世界都市」と定め、地域の国際化や個性ある地域文化の創造、魅力ある都市空間の創出、21世紀を担う人づくりなどソフト面に重点をおいた計画となっていました。

函館圏として4次にわたる総合計画を推進するなかで、函館圏流通センターの建設や流域下水道の整備、テクノポリス函館の推進、公立はこだて未来大学の開学など、大規模なプロジェクトが実を結びました。

(2) 5市町村の合併と新函館市総合計画

当市と戸井町、恵山町、楸法華村、南茅部町の5市町村は、平成16年(2004)12月に合併し、豊かな海や美しい自然景観、特色ある地域文化や産業など新たな魅力を擁する新・函館市が誕生し、渡島半島の南東部が新たに市域に加わることで、面積も約2倍となりました。

合併した4町村は、漁業を基幹産業としており、言わば都市と漁村の合併であり、合併建設計画には、市民の一体感の醸成と地域特性を生かしたまちづくりのための各種の施策が盛り込まれました。

こうしたなかで、函館圏として総合計画を策定してきた上磯町と大野町も合併を控え、七飯町にも合併の動きがあったことから、次期総合計画はそれぞれの市町で策定することとなり、当市は、平成19年(2007)10月に「新函館市総合計画」を策定しました。

平成28年度(2016)を目標年次に、「人が輝き まちが輝く 交流都市 はこだて」を都市の将来像として定め、将来人口の減少を見据え、厳しい地域経済と雇用情勢などの地域課題に対応していくため、人づくりと活力創造を重点課題として、まちづくりに取り組むこととしています。

表 将来人口

(単位：人、%)

区分	総人口	年少人口 (0～14歳)	生産年齢人口 (15～64歳)	高齢人口 (65歳以上)
平成28年 推計	280,000	28,000 (10.0)	160,100 (57.2)	91,900 (32.8)
平成17年 国勢調査	294,264	34,369 (11.7)	189,327 (64.3)	70,459 (23.9)

(3) 市民協働によるまちづくり

当市は、教育や医療、福祉など様々な分野で市民有志の手によるまちづくりの取り組みが進められてきましたが、その気概は、脈々と市民のなかに受け継がれており、今日も、市民運動や市民活動が活発に行われています。

当市の貴重な観光資源である西部地区の歴史的な町並みの保全も市民運動から始まりました。

昭和53年(1978)に、旧北海道庁函館支庁庁舎の北海道開拓の村(札幌市)への移転問題に端を発して市民団体「函館の歴史的風土を守る会」が発足し、保存に向けた活動が展開されました。

こうした活動が契機となり、歴史的建造物に対する市民の意識が高まり、非常に多彩な市民活動が展開されるようになりました。

市も、これらの市民運動の高まりとともに、西

部地区における各種の課題について検討を行いながら、重要文化財旧函館区公会堂の修復や元町公園の整備などを進めました。

さらに、西部地区の歴史的景観を保全するための条例制定に向けた作業を進め、市民や地域住民の総意に基づく形で昭和63年(1988)に「函館市西部地区歴史的景観条例」を制定し、平成7年には全市的な都市景観へと対象を広げ、名称も「函館市都市景観条例」に改め、今日の景観保全の取り組みに至っています。

「第4次函館圏総合計画」の策定の際の公募による2005函館圏構想100人会議や「新函館市総合計画」のはこだてまちづくり市民会議、都市計画マスタープランの市民懇話会の設置をはじめ、環境基本計画、緑の基本計画など各種計画の策定にあたって、広く市民の参画を得て進めています。

また、当市では、市民の自主的な活動も盛んに行われており、観光客の誘致に大きな役割を担っている事業も数多くあります。

特別史跡五稜郭跡を会場に、当市の歴史を壮大なスケールで再現する市民創作「函館野外劇」は、当市に在住するフランス人神父の発案で、市民有志により、昭和63年(1988)に始められたイベントで、毎回500人もの市民ボランティアが参加する夏の一大イベントとして定着し、市内はもとより、道内外も含め、毎年1万人の観客を動員する国内最大規模の市民参加型野外イベントに成長しました。23回目の開催となる今年も7月9日から8月7日までの間に11回の公演が予定されています。

図 函館野外劇



また、函館の冬のイベントとして全国的にも有名になった「はこだてクリスマスファンタジー」も、地元青年会議所の有志が、平成9年(1997)に当市で開催された世界星形城郭サミットに参加していたカナダのハリファックス市長にモミの木の寄贈を働きかけたのがその始まりでした。

異国情緒にあふれ雪が舞う当市は、日本で最も

クリスマスの似合うまちであるとの思いから始まったこの取り組みは、ハリファックス市からの18mもの巨大なモミの木の寄贈という形で実を結び、市民手づくりのイベントとして平成10年(1998)に第1回目の「はこだてクリスマスファンタジー」が開催され、20万人もの来場者がありました。

現在も、冬の一大イベントとして数多くの市民ボランティアが参加し、ハリファックス市から毎年送られてくるモミの木を美しく電飾で飾り付け、花火やコンサートなど、イベントの充実を図りながら、市民をはじめ数多くの観光客に楽しまれています。

図 はこだてクリスマスファンタジー



さらに、毎年、多くの市民に支えられ雪に覆われた冬の五稜郭の内堀を電球で飾り、幻想的に浮かび上がらせる「五稜星(ほし)の夢」や市内を拠点に活動している音楽グループが、民俗芸術のアーティストを世界中から集め、平成20年(2008)から開催している「はこだて国際民俗芸術祭」など、数多くの市民手づくりの取り組みが行われています。

当市は、昨年、開港150周年の記念すべき年であったことから、実行委員会を設立し、企画・立案段階から、多くの市民の参画を得て、様々なア

図 函館開港150周年記念メインイベント



イディアをいただきながら記念行事を行ったところであり、公式ウェブサイトについても、全て市民の手により運営されました。開港150周年記念事業のメインイベントとして、昨年8月に「DREAM BOX 150」を開催しましたが、市民団体の主催する事業が数多く行われ、延べ500名を超える市民ボランティアにも支えられ、9日間の開催期間中に13万人を超える来場者を集め成功裡に閉会することができました。

(4) 次世代の人材育成

開港後の歴史を振り返りますと、幕末から明治・大正期にかけて、市民有志が協力して、数多くの教育・社会事業興しが行われた函館は、まさに近代日本の規範となる市民自治のまちでありました。

今日、住民が、まちづくりの主体として、さまざまな可能性に挑戦するとともに、市民・企業・団体・行政が信頼と連帯のもとで、知恵と力をあわせ、魅力ある地域社会を築いていくことが、これまで以上に求められています。

私は、NPOやボランティア、地域コミュニティなどの自主的活動の支援を通じ、人材の育成を図りながら、市民一人ひとりが、自らの豊かな個性や創造性を生かし、まちづくりに参画する市民協働によるまちづくりを進めていくことが重要であると考えています。

当市では、まちづくりのリーダーとなる人材の育成と市民の自主的なまちづくり活動を支援するため、平成12年度(2000)から「人づくり・まちづくり事業」を実施しています。

市民自主研修支援事業として、市内の団体が国内外の研究機関や関連団体などで行う研修費用の一部を助成するとともに、まちづくり活動支援事業として、市内の団体が行う自主的なまちづくり活動に対して、その費用の一部を助成しています。

さらに、大正12年(1923)創建の丸井今井呉服店函館支店の建物を再整備し、平成19年(2007)4月に地域交流まちづくりセンターとして開館し、NPOやボランティアなど市民活動の場、市民の交流の場、地域情報の発信の場として、広く市民に利用されています。

地方が衰退する困難な時代にあって、私は、次代を担う人材として、子どもや若者たちを育てていくことが、地域にとって最優先の課題であると考え、「教育立市・人材育成都市の実現」を重点目標として取り組みを進めています。

函館の有する歴史性と市民力など、恵まれた環

境を生かし、進取の気概を持って、既成概念にとらわれない、多様な価値観と国際感覚にあふれた視野の広い人材育成に努めていきたいと考えています。

図 地域交流まちづくりセンター



5. 将来の発展方向

(1) 地域特性を生かしたまちづくり

今後、我が国の人口が減少していくなかで、当市も、少子高齢化や人口減少の傾向は続き、都市の縮小といった観点から、将来の人口動向を見据えたコンパクトなまちづくりに取り組んでいく必要があります。また、一方で、地域間の競争も激しさを増していくものと思われま

す。こうしたなかで、個性と魅力あふれる地域づくりを進めるためには、他地域に対し、比較優位にある地域の特性や個性を見だし伸ばしていく必要があります。

当市には、美しく豊かな自然、早くから海外に門戸を開いた歴史的風土、学術研究機関や特色ある産業の集積、交通拠点としての地理的優位性、市民の活発な文化芸術活動とそれを支える人材など、地域に潜在している多くの資源・財産があります。

私は、その発展可能性を探り、新たな価値を創造し、新たな産業や文化を育てていくことが重要であると考えています。

(2) 交流拠点をめざすまちづくり

当市は、国際貿易港として、いち早く開港し、異なった文化が交流するまちとして、また陸・海・空の交通体系が整い、北海道と本州を結び、多くの人が訪れるまちとして発展してきました。

近年、高速自動車道や港湾、空港など地域の交通基盤の整備が着実に図られ、ソウルとの国際定期便の就航や台湾、中国、韓国からのチャーター

便の運航、国際定期コンテナ航路の開設など、地域の国際化も進展しております。

また、本年12月に青森まで到達する新幹線は、平成27年度(2015)には、新函館駅まで開通することとなっています。

こうしたなかで、当市の整った交通体系や地理的優位性を生かした交流拠点としてのまちづくりを進めていきたいと考えています。

(豊かな資源を生かした観光の振興)

当市は、函館山からの夜景をはじめ、豊かな自然、歴史・文化、食、温泉など多くの観光資源を有しており、年間約500万人の観光客が来函しています。

昨年、ブランド総合研究所による「地域ブランド調査」において、函館市は、初めて全国1位の栄誉にあずかりましたが、調査では「観光・レジャーのまち」としてのイメージが高く、具体的には食事や土産品、地域産品などについては、最も高い評価をいただきました。

観光は、宿泊、運輸、飲食、小売り、その他のサービス業、製造業、農林水産業など幅広い産業に波及する裾野の広い総合産業であり、地域への経済効果は、極めて大きいものがあります。

本年5月に道南地域18市町による「はこだて観光圏整備計画」が国の認定を受けたことから、道南地域が広域的に連携し、「食」を中心に歴史や文化・自然などの資源を結びつけて、魅力を高めていくこととなりました。

今後、平成27年度(2015)の北海道新幹線の新函館駅までの開通を見据え、函館ブランドの確立や新たな観光資源の創出、イベントの充実、国内外でのプロモーションなど誘致宣伝活動などに努め、観光の振興を図っていきたいと考えています。

(世界に開かれた地域社会の形成)

グローバル化が急速に進展するなかで、地域レベルや市民レベルの国際交流が活発化しており、当市においても、姉妹都市や友好交流都市、星形城郭を有する国内外の都市との交流をはじめ、小・中学校や高校、大学、民間団体等において姉妹提携が結ばれるなど活発な交流が進められており、また、極東ロシアや中国などとの経済交流も活性化しています。

当市は、年間2,000隻以上のコンテナ船が往来する国際海峡である津軽海峡に面しており、その地理的優位性から、中国、韓国、台湾などの東アジアや極東ロシアのセンタ的な役割を担い、世

界と結ぶ交流拠点として発展していく素地を秘めているものと考えています。

今後、国内外の関係機関と連携を図りながら、貿易など経済交流の拡大に努め、その発展の可能性を伸ばしていく必要があると考えています。

(3) 知の集積によるまちづくり

当市には、情報や水産、教育、工業、商学など異なる分野を持つ高等教育機関が立地しており、各種の試験研究機関なども集積しています。

こうした地域特性を生かし、高等教育機関相互、高等教育機関と地域との連携により「大学センター構想」を促進するとともに、産学官が連携して「函館国際水産・海洋都市構想」を推進し、マリンサイエンス分野で世界をリードする国際的な水産・海洋に関する学術研究拠点都市の実現をめざしています。

(キャンパス都市・函館の実現)

当市では、公立はこだて未来大学や北海道教育大学函館校、ロシア極東国立総合大学函館校など市内にある8つの高等教育機関が、それぞれの特徴を生かしながら、相互に連携・補完することで、総合大学に匹敵する大学群を形成し、教育・研究環境の提供や地域貢献をめざす「函館・大学センター構想」を推進しています。

現在、単位互換制度や学生間の交流、市民を対象とした公開講座などを開催しており、今後も連携事業を推進し、キャンパス都市・函館の実現を図りたいと考えています。

また、全国的に医師が不足している状況のなか、国では、医師養成数を拡大するため、医学部の新設も視野に入れながら検討することとしていることから、当市においては、地元の医師不足、偏在の解決策の一つとして市立函館病院の付属病院としての活用も勘案し、公立はこだて未来大学への医学部の設置について、調査を深めていきたいと考えています。

(国際水産・海洋都市構想の推進)

当市には、北海道大学大学院水産科学研究院をはじめ、公立はこだて未来大学や函館工業高等専門学校、さらには北海道立函館工業技術センターや函館水産試験場などの学術研究機関、民間企業が集積立地しており、また、三方を海に囲まれ、対馬海流、リマン海流、親潮の3つの異なった海流が流れ込むなど、水産・海洋の研究のための地理的・自然的条件にも恵まれています。

このような地域の優位性を生かすため、平成15年(2003)に「函館国際水産・海洋都市構想」を策定し、世界的な水産・海洋に関する学術研究拠点都市の形成をめざしており、併せて地域の産学官連携の強化による新技術・新産業の創出など、地域経済の活性化も図ります。

平成21年度(2009)には、文部科学省の知的クラスター創生事業の認定を受け、函館マリンバイオクラスターの形成に向けた取り組みが進められているほか、「一般財団法人函館国際水産・海洋都市推進機構」において、企業や研究機関の誘致活動、研究シーズと企業シーズのマッチングなどのコーディネート事業を積極的に行っており、当地域の産学官の取り組みは、全国的にも高く評価されています。

図 国際水産・海洋総合研究センター建設予定地



また、港湾機能と一体となった水産・海洋研究ゾーンの形成に向け、国・大学・北海道・民間などの学術研究機関が集積した複合的な研究施設として「国際水産・海洋総合研究センター」の整備を推進しています。

(4) 産業をはぐくむまちづくり

当市は、平成16年(2004)に漁業を基幹産業とする近隣の4町村と合併し、全国でも屈指の水揚げを誇る水産都市となりました。

また、水産・海洋に関連する独特な産業が集積しており、また、テクノポリス函館などの取り組みにより、電子関連産業なども立地しています。

このような特色ある地域の産業の一層の振興を図るとともに、新産業の創出や企業立地を促進し、多様性のある層の厚い地域の産業構造を形成することにより、安定した雇用の場を確保していく必要があると考えています。

(水産業の振興)

当市の周辺は、暖流と寒流が流れ込み、豊かな

漁場を形成し、イカやコンブをはじめ、タラ、マグロ、ウニ、サケ、タコなどの多種多様な水産物が水揚げされており、特に、函館のイカ、南茅部のコンブ、戸井のマグロは全国ブランドとなっています。

当市では、北海道大学大学院水産科学研究院をはじめとする学術研究機関と協力・連携し、漁場環境の保全や水産資源の持続的な活用に向けた研究をはじめ、低・未利用資源の活用と製品化のための技術開発などに取り組んでおり、今後も生産性の向上や漁家経営の安定を図り、水産業の振興に努めていく必要があります。

（製造業の振興）

当市の工業は、水産・海洋関連を中心に発展してきたことから、水産加工関連や造船をはじめとする機械金属関連などの業種が古くから集積しており、先端技術産業の立地促進を目標としたテクノポリス函館の推進により、電子部品・デバイス製造関連の企業が立地するなど、多様な業種により構成されています。

当市では、既存の製造業の振興を図るため、中小企業対策の充実に努めるとともに、産学官の連携による研究開発や技術の高度化を促進し、製品の付加価値化に努めていく必要があると考えています。

（新産業の創出と企業誘致）

北海道大学大学院水産科学研究院や情報系の公立はこだて未来大学をはじめとする高等教育機関と地域の産業との連携を促進し、地域の水産資源を活用したバイオ関連や情報関連など、新たな産業の育成に努めていくとともに、医療や福祉、芸術文化や教育などについても関連産業の育成に取り組んでいく必要があります。

さらに、企業誘致を推進するため、首都圏などでのPR活動や企業の情報収集、企業のニーズに対応した支援策の充実に努めるとともに、学術研究機関などとの連携を強化し取り組むことが重要であるとと考えています。

（5）安心のまちづくり

こうした特性を生かし、地域の活力と元気づくりに取り組むとともに、子育て支援や教育の充実に努め、市民が安心して生活していくことのできる環境づくりを進めていくことも必要であると考えています。

私は、市長就任後、子ども未来室を設置し、児

童館を活用して子育て支援・世代間交流を進める「ひろば館」事業の実施や保育料の軽減、子どもたちの成長を記録する「すくすく手帳」の発行などの子育て支援策に取り組みとともに、各学校の創意を生かす「知恵の予算」の創設や学校図書館の充実など教育環境の向上、さらには、多重債務者の支援のためのくらし支援室の設置や市の委託事業に係る正規雇用などに向けた取り組みなどを進めてきました。

今後も、保健・医療・福祉、教育・文化について、きめ細やかな取り組みを進め、子どもたちの笑顔があふれ、市民が健康で、安心と幸せを感じることのできるまち、将来に夢と希望を抱くことのできるまちを実現していきたいと考えています。

6. まとめ

今日のグローバル化の進んだ社会経済の情勢、さらには、我が国における本格的な人口減少社会の到来や右肩上がり経済の終焉が現実化するなかで、社会経済システムは疲弊し、様々な見直しが行われてきました。

イギリスやアメリカから、規制緩和や減税、民営化など市場原理主義の経済思想に基づいた新自由主義の考え方が広まり、我が国においても、構造改革が強力に推し進められました。

しかしながら、今日の状況を見ると市場原理のみに委ねる自由競争は、富の寡占や格差の拡大、非正規雇用の増大など、多くの課題をもたらしています。大都市圏と地方との格差は広がり、多くの地方都市は疲弊し、多くの山村地域は、荒廃してきています。

このようななか、私たちは、改めて、多様な価値観を認めあい、人々が連帯し、穏やかに、安心して暮らすことのできる社会を築いていく必要があると考えています。

函館は、かつて先人たちが協力して、数々の社会事業や教育事業などを興し、困難を乗り越えながら今日をかたちづくってきたまちであり、その精神が今なお、このまちの市民性として、脈々と受け継がれている歴史のまちであります。

私は、先人たちの歩んだ歴史と気概に思いを馳せつつ、市民の自治を助け、知恵を集め、函館のまちが魅力と活力にあふれる共同体として、また、固有の価値を持って世界にも貢献していけるまちとして輝いていけるよう、力をあわせていきたいと願うものであります。

4. 税金の使われ方の国民（議員）の監査について

—今こそ公会計・公監査の確立が必要—

鈴木 豊（青山学院大学大学院教授）

はじめに—テーマの枠組みと概要

「公監査」という言葉は、初めてお聞きになる方もいるかもしれませんが、諸外国では、要するに公的部門の監査、イギリスの表現では「パブリック・オーディット（public audit）」、アメリカは「ガバメント・オーディット（government audit）」、政府監査と呼んでいる。

アメリカは、国・地方自治体・公的機関に対する監査は、1960年代くらいから構築する方向で展開していき、現在は確立している。

確立しているアメリカとかイギリスを100とすると、後で簡単な図表が出てきますが、日本はまだ5か10か、もっと少ないかもしれませんが、そういう程度だと思います。

公監査というものがどういう枠組みかについて説明しますが、そこでは立法府すなわち議会とか議員の皆さんの責任が一番大きいのです。諸外国では、公監査を行う人を公監査人と呼ぶのですが、これを英語では legislative auditor（立法府監査人）と言います。イギリスでは、1980年代に、国とか自治体とかを構築するときに、公監査の要素の中でも、legislative auditor という性質でなかったら、ほとんど機能しなかったということなのです。

要するに立法府の監査人、本来は議員の皆さんがやらなければなりません、実際はできませんから専門家に委嘱する、しかし最終責任は立法府だ、ということなのです。

私もこれを昭和60年頃から研究しているのですが、日本では会計検査院とか監査委員の制度の研究はありましたが、この領域はほとんどないのです。ところが、諸外国は既に40年を経て、相当の研究というか制度を確立していったわけです。

日本はそれが非常に遅れているということで研究していたわけですが、これについてはずっと主張し続けておりまして、2～3年前に自民党の行政改革推進本部に呼ばれ、公監査というのはどのように実施すべきなのかを説明したのです。

その時は、「これは当然だ、これはすばらしい」と。しかし、最後は「いやあ、しかしこれは非常に難しい」ということで、「これは実際の制度をつくるのは大変だ」という話になりました。しかし、それらを少しでもやっていたら、いまの日本のような状態にならなかったのではないかと。

というのは、公監査の原点というか、第一義的責任は立法府にあるということです。これは、国民・納税者からすれば当然そういうことになるわけであって、そこを今後きちっと確立しないと、同じようなことがこれからも発生してゆくということで、減らさないだろうと思います。

標題は「税金の使われ方の国民（議員）の監視について」ということで、あえて括弧して議員と入れたわけですが、国民と議員はイコールに近いのです。要するに、国民の代理人が議員だと。これは、イギリスでもはっきりと述べられています。国民の立場で監視するというのが公監査です。

先般研究調査（公監査を公認会計士・監査法人が実施する場合に必要な制度要因の研究調査）が日本公認会計士協会から委託されました。公会計とか公監査という概念がきちっとしていないまま、いま個別の制度だけどんどんできていってしまうのです。ところが、それはほとんど穴だらけですから、何も意味がない状態です。それはすでにご存じのように、地方自治体であれば監査委員監査であるし、包括外部監査です。それは全部有用ではないということではなく、本来あるべき形になっていない、ということです。

この研究では、各自治体の包括外部監査の担当の部署、財政部とか財務部でしょうか、それから監査委員事務局、この全国の大きいところ約1,000件にアンケート・意識調査をしました。その結果を後で説明します。

「税金の使われ方の国民（議員）の監視について—今こそ公会計・公監査の確立が必要—」の目次のはじめの概要については次のとおりである。

テーマの枠組みと概要

以下の1.～5.が概要です。

1. 国民のための公会計・公監査

国・自治体・公的機関等の公的部門の公会計・公監査制度が適正に厳格に機能することが、国民・納税者が活動する経済社会の安定化の大前提である。しかし、近年我が国で多発する税金・公金に対する違法・不正・不当・不適正な支出や無駄な使い方の事件から、立法府・行政府の信頼性が大きく揺らいでいる。わが国の公監査機能に欠

陥があることが諸外国の例を見てもこの原因であるのは明らかである。そのような環境状況では、国民・納税者が安心して安全に経済社会の中で自由に生活・活動することが出来ていないことが、現在の低迷する経済環境の一因でもある。ではどうすればよいのかを、国民・納税者の立場から考える。

2. 国民・納税者へのパブリックアカウンタビリティの履行の意味

- 税金・公金に対する国民・納税者の意識
- 公的説明（会計）責任（パブリックアカウンタビリティ）の意識
- パブリックアカウンタビリティチェーンの構築

3. 公会計制度の確立の必要性

- 公会計の目的と範囲
- 公会計の経済社会での目的・役割
- 公会計基準と経済社会とのかかわり
- 現在の我が国の遅れの要因

4. 公監査制度の確立の必要性

- 公監査の目的と範囲
- 公監査の経済社会での目的・役割
- 公監査基準と経済社会とのかかわり
- 現在の我が国の遅れの要因

5. 公監査のリスクは国民・納税者のリスク

- 公的部門のマネジメント・ガバナンス・業績管理統制
- 公的部門のリスク
- 国民・納税者のリスク

まず1番目の「税金の使われ方の国民（議員）の監視について」の必要性です。この概要にも書いてあるように、税金・公金に対する「違法・不正・不当・不適切」や「不適切な経理」という言い方をしていますが、これは違法な経理を意味します。地方自治法違反、法令違反になるわけです。ただ、それはもちろん刑事事件にかかわるものもあるでしょう。

それらは、解釈の問題もありますが、国民・納税者の信頼は揺らいでいる。そのために公監査機能というものを確立しなければいけない、ということである。

枠組みは、アメリカでもイギリスでも、監査というのは、単に批判したり、もちろん不正を摘発したりという部分はありますが、それだけではな

くて、日本でも最近やっといわれるようになりましたが、国の経営とか、地方自治体の政府の経営とか、「経営」に有用という言葉を使います。

これはマネジメントでありますから、そのマネジメントをよくするためにどうするかが基本的な考え方なのです。監査というと、何か批判の感じがするかもしれませんが、そうではなくて、それをよくするために、あるいは国民・納税者の満足度をいかに高めるかというプロセスの一つだという意味です。

2番目（国民・納税者へのパブリックアカウンタビリティの履行の意味）、なぜ諸外国は確立していったのか。それぞれの国の経済・社会・政治状況は違いますから、同じではないとは思いますが、この100年くらいずっと遡って資料等をいろいろ見ていきますと、2番目に書いてあります「パブリックアカウンタビリティ」、最近もちろん日本でもいわれるようになりました。企業のアカウンタビリティは会社と株主、株主に損を与えてはいけない、投資家に損を与えてはいけないということで、厳格な監査とか会計というのがあるのです。

ところが国民・納税者から強制的に徴収する税金・公金で国・自治体の経営があるのです。これは租税法から言えば、税金というのは強制的に収奪するわけですから、財産権の侵害という定義になるわけです。それに対して、私は、ほかの国でそういうニュアンスの言葉があるので、この「パブリックアカウンタビリティ」の前提がさらにあるのではないかと。それは、「パブリックインフォームドコンセント（納税者の課税と税金支出に対する同意の観念）」という言い方を強調しています。イギリスでは、税金を課税するということについて、「インフォームド」という言葉がよく出てくるのです。

要するに、税金を100億円払いなさいということは、「100億円をこういうふうに使って、100億円でこういう行政サービスをして、国民・市民・県民の方にこういう満足度を与えますよ」ということで税金を課税するわけです。そのインフォームドコンセント、医学の世界と同じだと。そのところがまず基本にあつて、そしてそれを果たしたかどうかパブリックアカウンタビリティ（公的説明または会計責任）です。

ですから、これは当然のことを言っているだけのことですが、まずパブリックアカウンタビリティを基本的に理解しないと、全体像が見えてこない、ということです。

特に監査とか、今回の事業仕分けもそうで、そ

このところを正式にやっていないと、これらをやらざるを得なくなってくるわけです。そういうパブリックアカウントビリティのチェーンというのはどういうものを理解し、その最終段階にあるものが公監査だということです。

3番目（公会計制度の確立の必要性）、公監査という場合、その前提として「公会計制度」は、日本ではばらばらに展開しましたから、「公会計の統一化」とか「公会計改革」の必要性という言葉がいわれています。アメリカ、イギリスでは、地方自治体の会計基準が1980年代にはできて、そして統一的に財務諸表をつくって、監査をして、その監査の程度によって格付けも出てきていますが、そういう仕組みが完成しているわけです。

もちろん、われわれは「公会計の基準をつくるべきだ」ということを言っているのですが、ご存じのように、各省庁が縦割りになっていますから、いろいろなところの基準ができています。ご存じの総務省方式改訂モデルとか基準モデルということで、各自治体が今年度から財務書類をつくっていますが、これはまだ公式なものではなくて、単に集計して作成しているものなのです。これでは監査もできないし、国民・納税者に役にも立たないということで、これを統一化するためには、まだ3年ないし4～5年はかかるかもしれません。しかし、それをもとにした公監査というものが行われなければならないわけですし、それがまず前提だということです。

4番目（公監査制度の確立の必要性）、「会計」というとかなり狭まってしまうのですが、これは非

常に広い意味で、会計もあるし、非会計もあるし、例えば行政サービスが、本当に満足な、必要な、そして効果があるものかといった場合、金額で測定できるものばかりではない。それは物量数字等で行われるわけですから、「会計」というと狭すぎるのです。この公監査も、会計検査院等では「公会計監査」と言っていますが、そうすると、会計だけが強調されてしまって、重要な行政評価とか政策評価とかが漏れていってしまうわけです。

ということで、むしろこちらの監査のほうは、「公監査」という広い意味で公監査制度を確立しなければいけないのです。

5番目（公監査のリスクは国民・納税者のリスクである）、最近「リスク」という言葉がありますが、諸外国でも何故公会計や公監査が強調されるかということ、国民・納税者のリスクを軽減するためです。そのリスクを軽減するとは何かということ、最終的には税金の負担、あるいは将来の負担、いわゆる将来世代が負担するようなリスクがどんどん増えていってはいけません。その国民・納税者のリスクを低めるように努力しなければならないのが、まさに議員であるわけです。

公監査というのは、前述の legislative audit とか legislative auditor という言い方をしているわけで、皆さんもいろいろな活動で、だれでもご自分のリスクは考えていらっしゃると思いますが、国民・納税者・県民のリスクということを常に念頭に置いて立法・行政のすべてをやらなければならない、というのが公監査の基本的な前提です。

以下、各論を解説します。

6. 「公に知る権利」に対する完全開示の意味

国民・納税者の「公に知る権利」に対する完全開示

すべての情報を「包み隠さず包括的に公表する」ことを目的とする		
財務情報		非財務情報
財務諸表	予算・収支報告書	非財務報告書
連結貸借対照表	予算・実績報告書	
連結財務業績報告		政策・行政評価報告書
業績（行政）コスト・成果報告書		
(損益計算書) 「行政の成績表に相当する」		

諸外国の公会計、公監査、いわゆるディスクロージャーをどんどん展開しているわけです。なぜそうでなければいけないかというのは、日本でもここ7～8年くらいよくいわれるようになった、一番上に書いてある「知る権利」です。国民・納税者は、ある意味で自分が払いたくない税金を払っているわけですから、それに対してどうだったのかということ「知る権利」があるという前提です。これは当然のことだし、そこが公監査の前提だということです。

これを「完全開示」という言葉で書いてありますが、これはcomprehensive（コンプレヘンシブ）とか、full（フル）という言葉を使います。諸外国でも隠蔽することがあったのでしょうか。したがって、そうであってはいけないというために、フルオーディットとか、フルディスクロージャーとか、コンプレヘンシブに、包括的に開示するとか監査するとか、そういう言葉をあえて使っているわけです。

表中にありますように、「包み隠さず」ということが基本ということなのです。行政府は、まず包み隠さず何でも明らかにする。そして、立法府、皆さんは、当然それを包み隠さずやらせるようにする。そして、包み隠さず公表されたものが、信頼性があるかどうかを監査する。これが公監査・公会計の仕組みです。この「包み隠さず」というのも重要な概念です。

ここに書かれている用語は、諸外国で使われている用語で、「当然のことだな」と思うわけですが、そこがきちっと強調されていなければならない、ということです。

その下が貸借対照表とか損益計算書に相当するもので財務情報です。現在県も市も連結の財政健全化指標を算出しなければならないので、連結の財務書類がつけられなければいけない。しかし、日本ではその財務書類が完全にできていないわけです。

予算・収支報告書は、現在は予算差引簿という形ですから、予算が100億円あれば、100億円が使い切ってゼロになればよいという計算だけをすればいいというのは、予算の実績報告書かもしれませんが、本来は行政コスト、そして成果の報告書でなければならない。いわゆるB/C（コスト/ベネフィット分析）の報告書が本来なければならないのです。

今事業仕分けをやっていますが、本来はそういう成果報告書によって、良いか悪いか、必要かどうかを判断しなければいけないのですが、日本で

はそれがつくられていませんから、感覚的にやらざるを得ないというのも現状です。成果報告書がまさに行政の成績表に相当するのです。

先行している自治体では、こういうものを指標をつくってやっているところもあります。まずこれがなければ、本来のいわゆるディスクロージャーではないのです。

さらに、この右側にありますように、会計だけではなく、非財務情報が必要だということで、それが政策評価あるいは行政評価と呼ばれている領域です。当然これは諸外国の地方自治体には完全に整備されていて、基準も整備されていて、監査があるという形です。日本はそうではない。国レベルですらやっていないわけです。

7. 最近の公会計・公監査のトピックス

そこで最近いろいろな問題が起きているということで、9月中旬から先週末までの新聞記事で、公会計・公監査にかかわる相当膨大なものが出ており、そのうち特に自治体に関係するものだけを拾って見たわけです。

これは新聞の見出しを引き出してみたわけです。例えば、21番目「T県、不正経理・消耗品費46%」、T県にかかわっていたのは、36番「不正経理の全庁調査」で、特に重大な事件です。

それ以外も見ればおわかりのように、これ全部を説明する時間はありませんが、例えば1番「国・自治体の借金は1,000兆円超」、国民一人当たり600万～800万円あるということで、いまこれはどんどん増えている。これは20番「国の債務超過」、この時点は債務超過はまだ280億円ですが、借金は864億円と、つい先週の新聞に出ていましたね。そうすると、国民一人当たり600万円ある。これがさらに国債等が発券されて、自治体も含めれば恐らく1,100兆～1,200兆円に既にいっていることになります。当然これは将来世代が税金で負担していかなければならない、ということになるわけです。そのためには公監査をきちっとやらないと、既に大変なことになっているわけです。

2番「埋蔵金、剰余金の発見」というのがあります。ここで「埋蔵金」という言葉が出てきていますが、6～7年前に国の財務諸表、一般会計、特別会計を全部分析したのですが、そのとき、私は70兆円はあったのです。ままさにそれが埋蔵金という形で出ているわけです。

4番「健全化法（地方公共団体の財政の健全化に関する法律）」は後述しますが、日本でも夕張問題が起きまして、本来「地方自治体はつぶれない」

ということであったのですが、つぶれたのと同じ状態が起きるということで、今年度から健全化指標が公表されているわけです。

そういう格付けは諸外国では当然やっているわけです。例えばイギリスでは、地方自治体の指標は当初は300でしたが、ブレア政権か、もっと前に地方自治体の指標をつくって、それを公表・格付けをして、そして現在は補助金もその成績によってどうするかということをやっているわけです。日本では、まだそこまでいっていません。

日本では、やっと4つの指標だけは公表させるということで格付けをするけれど、これは格付けをすることが目的ではなく、財政を健全化させるためのイエローカードとレッドカードを出す、という形のものでした。

次の「年金の運用損、資産の含み損」も、民間企業では減損会計と言いまして、資産の含み損があれば、それをどどん表に出さなければ、その責任が問われるわけです。これは国でも地方自治体でも公会計でも同じであって、国民・納税者の税金からつくられたものですから、その含み損、減損をきちっと公表しなければいけないのですが、それがなされていない、という意味になります。

10番「三セクは議会監視」という言葉が新聞に出ていました。いまどこの地方自治体でもそうですが、外郭団体が非常に危機的状況になっているところが相当あります。いまその建て直しのための努力がなされていると思います。それを「議会が監視する」と書いてありましたが、本来それはおかしいわけです。いままで監視しなければいけなかったのが、監視していなかった、ということ逆にあらわしているわけですから、そのことは本来どこに責任があるのかということが明らかになってしまう。

12番「国・自治体の隠れ債務」は、いわゆる将来負担比率というところで、4つの指標の中で表に出てくるわけです。

21番「T県、不正経理」ということで、いわゆる不適切経理の問題です。

22番「I県職員不正経理・詐欺容疑逮捕」、これは架空取引であったわけで、刑事事件に相当するもので、ここまで発展してきているということです。

23番「天下り法人補助金」は通常より7倍で、それが29番「埋蔵金」になっているということもありますが、これらも本来は公会計で開示をすることと同時に、公監査をきちっとしなければいけなかったわけです。

1. 国・自治体の借金 1,000 兆円超
2. 埋蔵金、剰余金の発見
3. 公金無駄使い、随意契約
4. 健全化法の重圧・・・指標公表
5. 年金の運用損、資産の含み損
6. 公共事業の見積もり甘さ
7. 予算のムダを省庁別に公表
8. 財政総崩れで将来へつけ回し
9. 基金の執行を国会へ報告
10. 三セクは議会監視
11. 不要な事業の棚卸し
12. 国・自治体の隠れ債務
13. 市長がコスト削減に意欲
14. 質の行政改革を、議会と監査を強化
15. 安心会議、納税者の不信の連鎖
16. 国債・地方債の市場性（金利）
17. 財政懸念 21 市町村だけ？
18. 26 府県で補助金不正「預け」「流用」
19. 随契隠し、1 者応札 7 割
20. 国の債務超過 282 兆円
21. T 県、不正経理・消耗品費 46%
22. I 県職員不正経理・詐欺容疑逮捕
23. 天下り法人補助金 7 倍
24. 補助金適正化法違反（不正受給）逮捕
25. 補助金設置の基金・業務実績の 30 倍
26. 48 ダム一時凍結・総事業費 6 兆円余
27. 五輪招致費 150 億円検証
28. 省庁・特会・独法・公益法人・自治体
29. 天下り公益法人 3 割超埋蔵金
30. 自治体入札・減る公共工事対応
31. 特別会計事業仕分け
32. ODA のムダ
33. 補助金の土地放置
34. コスト効果でムダ選別
35. 事業仕分けと必要性
36. 不正経理の全庁調査
37. 税外収入探し
38. 地域主権改革
39. 市区借金交付税約束
40. 経常収支比率深刻水準
41. 公共事業撤退ルール
42. 賠償帳消議決無効
43. 世代間の公平（衡平）性
44. 完全に、十分に、包括的に

このことは、例えば24番「補助金適正化法違反」も当然そうでありまして、28番「省庁・特会・独法・公益法人・自治体」の一連の流れの中に、い

ろいろな無駄とか不適切な経理があるということで、これは公監査というものが行われていないがゆえに、こういうことが出て来ている。

32番「ODAのムダ」、これは大変大きな問題があるかもしれないのです。

36番「不正経理の全庁調査」、いま数都道府県でしょうか、T県が全庁調査をやりましたのでやり始めていますから、今後は同じように相当出てくる可能性もあります。

41番「公共事業撤退ルール」は、つい先週の新聞に「そのルールをきちっとしなければいけない」と出ていました。でも、これは公監査では当然のことなのです。

企業の監査というのは、最後に財務諸表が正しいかどうかの監査だけをすればいいのです。要するに、儲かったか・儲かっていないか。あまり儲かっていなかったら株主代表訴訟を受けるわけですから、そこに資源を集中して、きちんとディスクロージャーをするわけです。ですから、その途中の監査は原則的には要らないわけです。もちろん期中の監査はやりますが、そうではなくて、企業の場合は最後の成績の監査だけをやればいいということになります。

ところが、公監査の場合、これはほかの国もそうですが、公監査というのは、事後だけではなくて、事前の監査、事業継続中の監査、事後の監査の3時点でやらなければいけない。そうでないと、ダムが当初500億円だったものが、2,000億円になったり3,000億円になったりしているわけです。だから、その事業途中で監査が当然なければいけない。

私は、法律のことは正確ではありませんが、諸外国では行政活動を時限的にするサンセット法とかいろいろなものがあって、途中でそういう公共事業だってストップさせる—法律上、公共事業だけではないと思いますが—という考え方は当然のことです。いまやと日本がそういう意識になってきた、ということなのです。

42番、「賠償帳消議決無効」ということも出ています。

最後ですが、諸外国では公会計とか公監査がどうして発展してきているかというのと、43番「世代間の公平（衡平）」ということなのです。過去・現世代と将来世代は、負担が公平（衡平）であるかどうか。そのためには、公会計と公監査ではつきりさせなければならない。ということで、アメリカの地方自治体の公会計基準にはこう書いてあるのです。「現世代の負担すべき支払分を、将来年度

の納税者へ転嫁してはならない」と。そのために公会計というのがあるって公監査がある、ということです。借金をどんどん残すということは、将来世代が負担することになるわけですから、もちろん現世代も一部はあるでしょうが。そういう基本的な考え方があって、公監査というものが構成されている。

さらに44番「完全に、十分に、包括的に」も重要な専門用語として使われている。これも公監査を行う場合は、きちっと識別していなければならない、ということです。

8. パブリックアカウンタビリティ関係と公監査

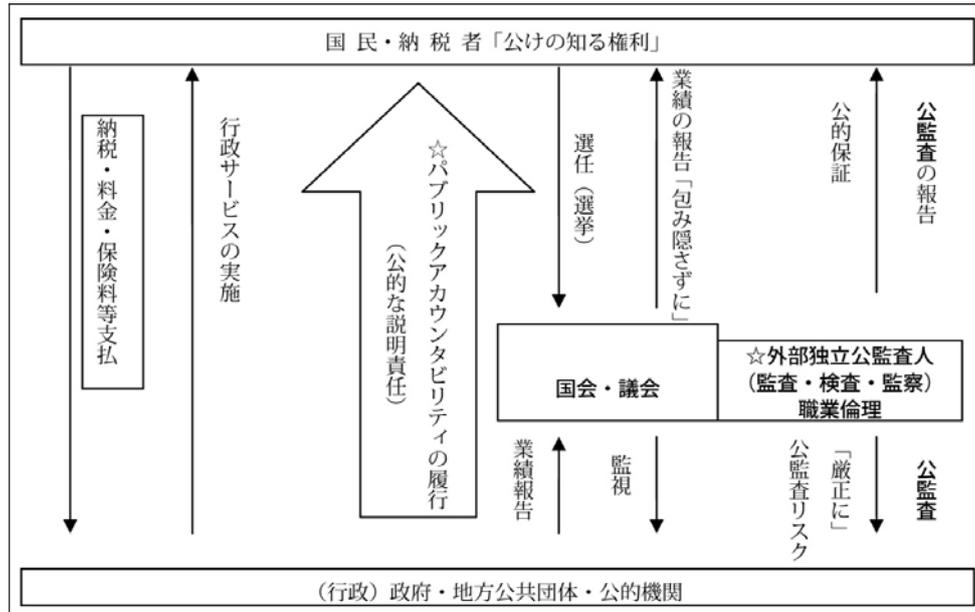
「パブリックアカウンタビリティ関係と公監査」についてです。パブリックアカウンタビリティ、そして公監査というものがどういう位置づけにあるかを先ほどお話ししましたが、一番上位に国民・納税者がいて、一番下位に行政府、政府・自治体・公的機関がある。立法府は、その代理人と言っていると思いますが、国会・議会です。そして、税金とか公金を国民・納税者は支払って、その行政サービスについての業績報告を、政府・自治体・公的機関が国会・議会に行く。

これに対して、右側の上にありますように、ほかの国では「公的保証（public assurance）」という概念で、要するに、その報告とかディスクロージャーが、正しい・信頼性があることを保証すると。では、だれが保証するのかというと、本来は国会・議会が保証するわけですが、それができないので、職業専門家である外部独立公監査人という legislative auditor、これは国会と議会の横に並んでいます。これは基本的には一体というふうに国民・納税者は当然考えるというわけです。

それで、その下に「監査・検査・監察・評価」と書いてありますが、こういうものを含めて、諸外国では「公監査」と呼んでいるわけです。ですから、監査というと、何か会計帳簿を見るだけと思うのですが、そうではないわけです。いろいろな行政政策の無駄が出てくると、評価とか検査の必要性があるといわれる。

日本でも、監察室とか監察官というのはいますが、諸外国では、不正とか違法行為を専門に行う監察官を常時置いているわけです。地方自治体では、この監察官を選挙で選んでいるところもあります。選挙で選ぶということは、議員と同じレベルだということです。ですから、責任も同じにある。しかし、それだけ独立性が強いわけですから徹底的な調査ができるということになるわけです。

国民・納税者へのパブリックアカウンタビリティの履行



2年前でしたか、ニューヨーク州政府を訪問したとき、日本で言うと監査委員事務局ですが、そこはIGオフィス、インスペクター・ジェネラル (Inspector General: 監察総監) という言葉を使っていますが、いわゆる監察官あるいは監査室です。100人のうち70人が監察官といわれていました。これは警察官、司法権を持っているわけです。ピストルを持っていると言っていました。各省庁にいる監察官も同じです。もちろん、ちょっと文化が日本と違いますから、そこが必要なのかどうかわかりませんが、いわゆる不正なことだけではなくて、入札などでも、いわゆる契約の段階でも相当のことが行われると、そこにはそういう危険があるのでしょう。ですから、ピストルを携帯している人には、いわゆる公権力を与える。だから、監査委員にもそういうところを与えてやらなければならない。そこまでやらなければ、本来、不正等は摘発できない。

アメリカの場合、各省庁には、例えば運輸省の中に、大統領が選んだ監察官がいるわけです。省庁の中において、中でチェックしない限りはわからない。外から監査にいてもわからないわけです。それを選ぶのは、アメリカの政治制度からいくと大統領ということになるのでしょう。本来、議会を通すわけですから、議会ということだと思のですが。そういう仕組みが基本に必要です。

イギリスも同じです。イギリスは全く中立主体の監査の場合には、オーディットコミッション (Audit Commission) という政府から独立した監査委員会という組織があります。これは副首相府と

いう、日本で言うと総務省に近いところが、監督している。自治体から資金を集めて、そこが監査人とか監査基準とかいろいろなものを用意してそして監査する、というのがイギリスの方式なのです。やはりこれも独立性は極めて強いです。

アメリカの場合は、自由に監査させるけれど、そういう一番の独立性を強めるのは選挙で選ぶところなんです。全部が全部、選挙で選ぶというわけではありませんが、議会で選ぶというのは本来当然のことです。第29次地方制度調査会の中でも、その表現は一部出ていますが、それは諸外国では既に行われていることです。そのくらいに独立性を持たないと、公監査というのは機能しないということです。

したがって、公監査はこういう位置づけにある、ということをやまず理解して、最終的には、その監査が失敗した場合には議会が失敗したことになるから、そこで責任をとる、という仕組みに当然なってくるわけです。いま日本でもそれが起きつつあるのではないかと思います。

9. パブリックアカウンタビリティの種類の用語の内容について

「パブリックアカウンタビリティ」です。企業の場合は、「企業会計的」と書いてありますが、この基準に従っていると、④事後的だとか、あるいは⑥手続的とか、⑧量的とか、⑨法律に沿ってどうかということですが、公的部門ではそうではない、それが右側を意味していますよ、ということです。

公監査目的のパブリックアカウンタビリティ

企業会計的 ←————→ 公会計・公監査的	公監査機能の拡張
①財政的アカウンタビリティ → 管理的アカウンタビリティ → プログラムアカウンタビリティ	法規準拠性から業績へ
②誠実性・合法性アカウンタビリティ → プロセスアカウンタビリティ → 業績アカウンタビリティ → プログラムアカウンタビリティ → ポリシーアカウンタビリティ	業績監査、効率性、有効性監査へ
③準拠性アカウンタビリティ → 倫理的アカウンタビリティ	公平性・公正性・倫理性監査
④事後のアカウンタビリティ → 事前のアカウンタビリティ	予算、業績計画監査へ
⑤行政的アカウンタビリティ → 政治的アカウンタビリティ	政策価値判断監査へ
⑥手続的アカウンタビリティ → 管理的アカウンタビリティ	ガバナンス監査へ
⑦客観的アカウンタビリティ → 主観的アカウンタビリティ	公正性・妥当性監査へ
⑧量的アカウンタビリティ → 質的アカウンタビリティ	有効性・アウトカム・インパクトへ
⑨法規的(個別的統制)アカウンタビリティ → 価値的(全体ガバナンス)アカウンタビリティ	業績・経営・ガバナンス監査へ

パブリックアカウンタビリティというのは、諸外国でいわれているアカウンタビリティは、パブリックの部門を見ると、まさに日本ではこれからやらなければいけないといわれていることがここにあらわれている。

例えば、①プログラムアカウンタビリティは、政策についてアカウンタビリティをきちっと果たす。②はポリシーまで開示しなければいけない。日本で言うと、政策方針とかマニフェストというものです。

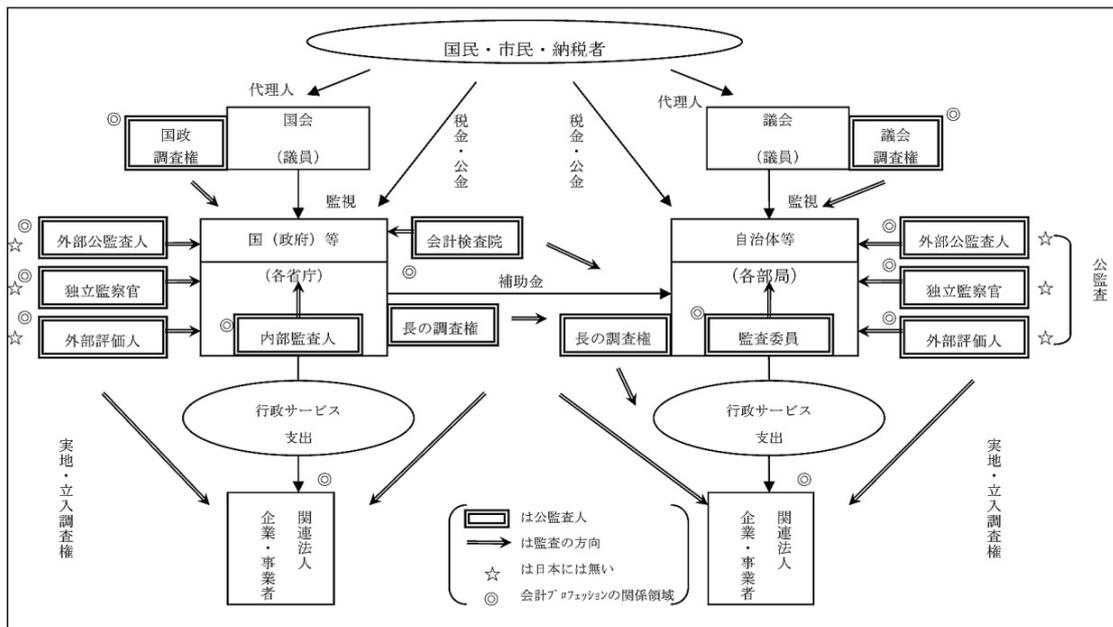
④事前のということで、事後ではない、事前的なものが必要なのだという事です。日本でも、

先ほどの4指標が健全化比率でイエローカードが出ますとか、いま自治体は④のわきに書いてありますような計画をつくらなければいけない。そして、その計画が妥当かどうかをチェックしなければいけない。やっと日本でも一部始まったとは言えなくはないのです。

それからガバナンスの監査とかということ、広い意味での経営の監査ということが必要です。一番基本的なところは当然法規準拠性ということですが、それだけでは不十分で、業績という国民・納税者の視点での監査が必要なのだ、こういう意味合いであるわけです。

10. 公監査モデルについて

公監査のしくみの概念図



「公監査のしくみの概念図」についてです。こ
こでの論旨は、公監査にかわるものは、実は、日
本に法的には一応あるにはあるということを示し
ているわけですが、もちろんない部分もある。左
側は国のレベル、右側は地方自治体のレベルと考
えますと、例えば、公監査の一部だと思いますが、
議会の調査権も監査の一部分です。ただ、これを
実際にやっているかどうか。いわゆる議会が、関
係人の調査を行うことができる地方自治法の100
条調査権をどこまで適用しているか、という問題
になるかもしれません。

それから自治体の長の調査権も、地方自治法で
明記されています。ですから、これも適切に行っ
ていたのかどうかということで、行ってなければ
それは責任があるという意味になります。

それから、監査委員は自治法の中に書いてあり
ますが、これは性質は内部監査ということで、あ
まり独立性がないことが問題だ、ということです。

そして、その右側に☆がついて、外部公監査人、
独立監察官、外部評価人、これで公監査と書いて
あるのですが、本来はこのように議会が選任する
か、議会と一体となっている外部公監査人、独立
監察官、外部評価人という制度がなければ、完全
な形はやはりできないのです。

ですから、議会調査権の下にこれらをくっつけ
てもいいと思いますが、日本ではまだない。後述
の包括外部監査にはありますが、これはごく一部、
1年間に2つか3つのテーマしかやらないわけ
ですから、全体の監査をやっているわけではないの
です。監査委員は内部ですから、極めて独立性は
弱いということになってしまう。

この仕組みは、国もほとんど同じ状況です。国
には会計検査院がありますが、これは内閣から独
立しているとはいえ、国会に付属はしていない。
ですから、アメリカの会計検査院（GAO: United
States Government Accountability Office）あるいはイ
ギリスと同じように、国会の下にそれをつけるべ
きだ、ということが最近言われています。そうい
うふうにならない限りは、一番左にある、一番右
にあるのと同じ外部公監査人、独立監察官、外部
評価人という公監査制度にはならないのです。そ
れでは本来の意味での公監査はできない、という
ことになります。

ですから、その仕組みとしては最初の話の議
会・議員の責任で監査制度を国会・議会に付属さ
せることが本来は必要だという、単純に表現すれ
ばそういう意味なのです。

11. 自治体経営リスクの体系について

自治体経営リスクの体系……住民訴訟リスク = 国民・納税者のリスク 公監査リスク体系

		リスクの類型区分		主要な公監査リスク例	
包括 リスク または 完全 リスク	財務 リスク	広義の合法性または 準拠性ないしは 法規準拠性リスク		①狭義の合法性リスク	違法・非合法取引
				②合規性・準拠性リスク	非合規性・非準拠性取引
		正確性または 決算リスク		③財務諸表リスク	虚偽記載（粉飾・逆粉飾決算）
				④財務関連リスク	予算・決算虚偽記載
	業績 （行政・3E・5E・VFM） リスク	（業績リスクの類型）		（測度の類型）	
		広義の効率性 または 生産性リスク	⑤経済性 リスク	インプット測度分析 アクティビティ測度分析	高額購入、公共調達・談合リスク、経済 性指標の虚偽記載
			⑥効率性 リスク	アウトプット測度分析 効率性測度分析	低品質購入、公共調達リスク、効率性指 標の虚偽記載
		狭義の有効性 リスク 政策評価 リスク	⑦目標達成度 のリスク	有効性測度分析	アウトプット指標の虚偽記載
			⑧アウトカムの リスク	アウトカム測度分析	当初目標成果の非達成、短・中・長期ア ウトカム・インパクト指標の虚偽記載
				インパクト測度分析	
説明測度分析					
⑨代替案の リスク	代替案決定の条件・ プロセスの分析	代替案選択プロセス指標の虚偽記載			
⑩価値判断の リスク	政策の功罪・政治的 判断の分析	政策の必要性・価値判断指標の虚偽記載			

「自治体経営リスク」についてです。大企業では、株主代表訴訟を常に念頭に置きながら、そのリスクを考えながら企業経営をしていると思います。同じように、自治体の場合は住民訴訟が起きる可能性があるということで、ぎりぎりの段階、限界点を考えれば当然同じように出てくるわけです。住民訴訟リスクは、いろいろな形があり、それぞれ違いますが、要は国民・納税者の立場からすれば、右側に書いてある国民・納税者のリスクと同義ですから、結局は税金とか公金での負担をする、というリスクになるのです。

故に負担が出てくるリスクがあれば、これに対して国民・市民・納税者は、そういう観点で当然行動を起こしてくるわけであって、したがって、それぞれの行政サービス一つ一つに対して、どういうリスクがあるのかをきちっと分析しなければならない。

もちろん、いま各自治体でも、一つ一つの事業について、どういうリスクがあるかの分析はしていると思います。国でも一部しています。しかし、諸外国ではもっと徹底して、その事業についてどういうリスクがあって、最終的には、どの担当者が行っている業務について、どういうリスクがあるかまで分析しています。そうでなければ対応できないわけです。

公的部門の経営の考え方を表にしたものです。大きくは財務的なリスクと、いわゆる業績というか、行政、日本では監査委員では行政監査と言う部分、あるいは（地方自治法）2条14項・15項の話です。いわゆる経済性・効率性・有効性をきちっと果たして行政を行ったか、税金を使ったかという、2条14項・15項をきちっとやっているか・やっていないかが、地方自治法の公監査の一番の中心点になると思います。それがここで言うところの業績リスク、これは行っていないリスクという意味になります。

これをもう少し区分しますと、①～⑩と番号がついています。①・②は、法規準拠性、コンプライアンスに準拠していない場合のリスクです。これは違法とか非合法的な取引があった場合には、その責任が問われる、ということです。

2つ目の種類は、③財務諸表リスク、④財務関連リスクで、これは企業と同じように、粉飾とか逆粉飾ということもあります。粉飾というのは、自治体の場合、損が出ているものを、国民・県民・市民の負担が少ないというふうにあえて示すようなものです。その逆が逆粉飾になるわけで、そういう財務的なリスクです。

次は、行政サービスのいわゆる経済性・効率性、そしてその目標達成度です。経済性・効率性というのは、そのリスクとしてあらわれてくるのは、例が書いてありますが、高額で買ってしまおうとか、公共調達とか談合などによってコストが高くなるリスクです。

経済性と効率性は、広義の効率性とか、国によって生産性という言い方をしていますが同一です。経済性と同じような公共調達に関するリスクが非常に大きいことになるでしょう。それから目標達成度のリスクは、行政サービスに100億円をかけたが、結果的にアウトプットや結果が出なかったというリスクです。

ところが、最近は目的達成度のリスクだけではなくて、アウトカム（アウトカム）のリスクということを言いますね。アウトカム（アウトカム）のリスクというのはその成果です。結果として出てきたものだけではなくて、その次の成果、さらにはその影響度、その行政サービスによってどういう影響が当初に予定されていて、その予定どおりになっていないというリスクです。

それから、⑨・⑩は立法府、皆さん議員の責任であって、ここまでは公監査の対象である行政府の責任ではないのではないかと、というのが、代替案のリスクあるいは価値判断のリスクと呼ばれているものです。要するに、A、B、Cという行政プログラムがあったときに、Bをなぜとったのか。それが代替案のリスクで、当然これは議会が決めるわけでしょうから、行政府の責任ではないかもしれません。

同じように価値判断のリスクも、その政策の功罪とか政治的判断についてはどうなのかということですから、行政府ではなく立法府の責任ということになると思うのです。

こういうリスク分析を大ざっぱにしか示していませんが、これを個々の行政の中身に依拠して分析をしていくことが必要になります。

12. 財政健全化法制と公会計・公監査

財政健全化法が施行されたわけですが、その第1年度が今年、現在ということで、地方自治体で始まりました。その流れを大きく2つに分けますと、左側の流れと右側の流れということです。財政健全化というのは、連結経営を目指していると言っているわけですね。単なる一般会計・特別会計だけではなくて、もっと広い意味での第三セクター、外郭団体まで含めて、県民・市民・納税者の負担がどうなるかをきちっと示さなければいけな

い。これは公会計的にも公監査的にも、通常から言えば当然のことですが、それがここから始まった。

そのときに、大きな流れとして、左側の公会計を改革するということと、同時に公監査を改革していくという流れと、もう一つ右側にありますのは、業績指標という、先ほどB/Cとかいろいろなことを言いましたが、その政策の結果はどうだったかの指標をつくるというプロセスです。ただ、まだ日本では4つだけです。それと、公営企業についての資金不足比率を示して、それに対して財政健全化のプロセスのディスクロージャーを行ない、格付けをし、そして健全化するために監査もする、という仕組みなのです。ただ、監査の部分はまだ非常に弱いのです。

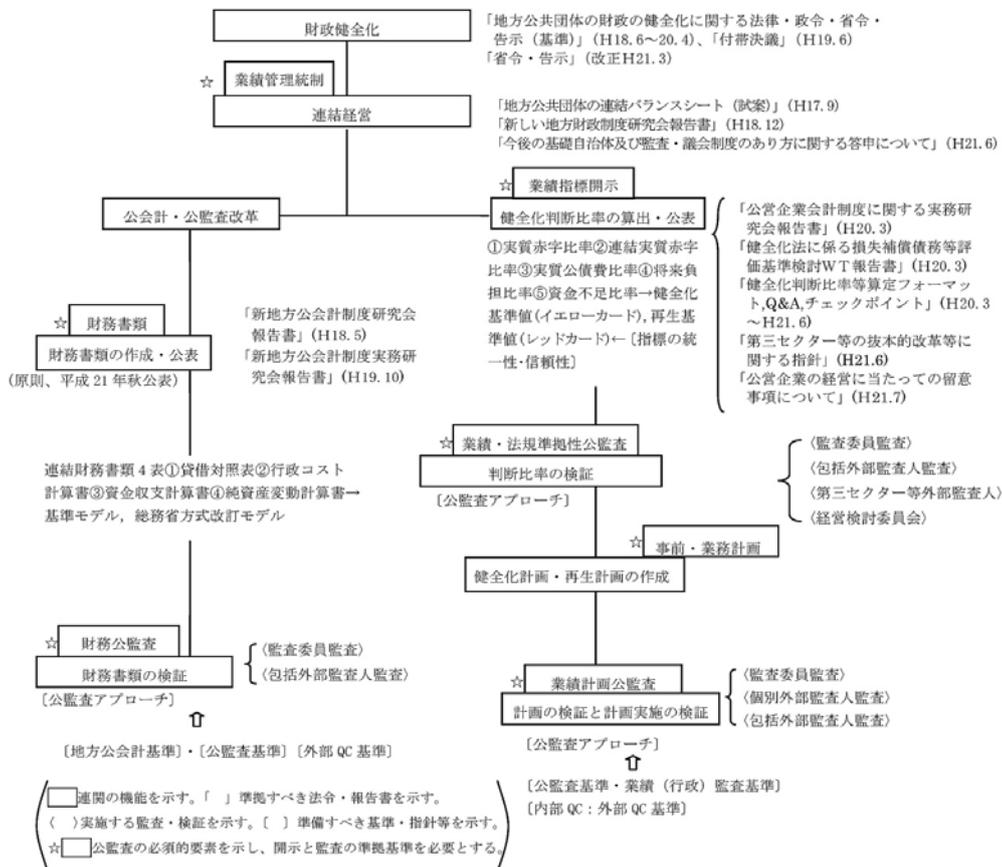
そこで、左側を見ていただきますと、財務4表と呼ばれている貸借対照表、行政コスト計算書、資金収支計算書、純資産変動計算書、というものが作成される。ただ、これは先述したように、企業会計のような複式簿記でやっているわけではなく、数字を拾い出してつくっているということですから、正確性には問題があるわけです。しかし、それでもそういうものを作っていきという流れ

です。

これに対して、本来は財務諸表の監査が行われるのですが、残念ながら、まだそこまでいきません。監査委員がその監査をしなければいけない、ということにはなっているわけですが、監査のプロセスというか監査の基準等もできていませんから、まだ完全にはできません。また、包括外部監査人もこれを行うことにはなっていないから、先ほど言いました第29次地方制度調査会では「包括外部監査人にこの監査をやらせたらどうか」ということが出ていますが、基準がちゃんとしていませんから、これはできない、という状況でもまだあるわけです。

一方、右側の業績指標のほうは順次公表しているわけですが、それに対する法規準拠性という視点で、監査委員監査、まず監査委員が監査というか審査をしなければならない。いま第一義的には、監査委員にその責任を負わせるという形を一応とっているわけです。それから包括外部監査人、第三セクター監査人、あるいは経営検討委員会で第三セクターを経営改革しなければいけない。こういう仕組みは一応できているのですが、その監査としてはまだ完全にできていない。

地方公共団体の財政健全化法制・連結経営と公会計・公監査改革の関連



それはどういうことかという、監査は行っていないということですから、その後何か起きた場合は、当然議会が責任を負うことになるわけです。もちろん、その前に首長の責任ということにはなるのですが、最終的には議会の責任ということになりますから、本当は公監査をそこできちっと制度化しなければいけないわけです。

それから、財政健全化をするためのイエローカードがまず出て、それでも改善されないとレッド

カードになったら住民も自治体も負担が大変ですから、そこで健全化計画とか再生計画とかを監査する。これは個別外部監査人が監査するということで、いま主として公認会計士がやっているようですが、健全化の指標で全60くらいでしたか、自治体が個別計画をつくらなければならない状況になっていて、いまつくって監査が行われているはずで、ということ、ごく一部ということになるわけです。

13. 公監査展開の10目的段階説について

公監査包括目的の体系と展開段階

政府監査の類型区分			監査判断の基準及び測度		展開	
財務 監 査	広義の合法性または 準拠性ないしは 法規準拠性監査	①狭義の合法性監査	法規違反行為・不正・濫用の摘発		第1段階	
		②合規性・準拠性監査	政策方針および予算の目的・手続・契約・要件の妥当性・適切性の検証、内部統制とガバナンスの有効性		第2段階	
	正確性または 決算監査	③財務諸表監査	財務諸表の適正性・決算の正確性の検証		第3段階	
		④財務関連監査	予算・財務関連事項の正確性・妥当性の検証		第4段階	
包 括 監 査 ま た は 完 全 監 査	業績 (行政・3E・5E・VFM) 監査	(業績監査の類型)	(測度の類型)	(主な測度又は指標)	(測度の特質)	
		広義の効率性または 生産性監査	⑤経済性 監査	インプット測度	インプットコスト、作業量、サービスニーズと量、プログラムインプット	(1) 目的適合性 (2) 有効性 (有用性)
	⑥効率性 監査		アクティビティ測度	サービス努力、活動プロセス、資源の利用プロセス	(3) 反応性 (4) 経済性 (管理可能性)	第6段階
		アウトプット測度	提供財・サービスの質、一定の質のサービス量、アウトプットプロセス	(5) 比較可能性 (6) 明瞭性 (理解可能性)	第7段階	
	効率性測度		プログラム効率性、ポリシー効率性	(7) 互換性 (8) 接近可能性 (9) 包括性 (10) 精選性		第8段階
		狭義の有効性監査	⑦目的達成の監査	有効性測度	プログラム有効性、ポリシー有効性、コスト有効性	
	広義の有効性監査		⑧アウトカムの監査	アウトカム測度	コストベネフィット、コストアウトカム、サービスの質	(13) ユニーク性 (14) 適時性
		インパクト測度		短期的インパクト、長期的インパクト	(15) 完全性	
	政策評価 監査	⑨代替案の監査	説明測度	説明・記述情報		
			代替案決定の条件・プロセスの評価	代替案の提示、代替コースのレイアウト		
⑩価値判断の監査	政策の功罪・政治的 判断の評価	政策の根拠、政策目的の功罪、政治的意思決定の賢明性				

上の表は、これから行政サービスを計画したり、企画したり、予算を設定するという、その間でどういうチェックをするかの観点を示している。これは、アメリカでもイギリスでもほぼ確立していると思いますし、その観点をここでは10個に分けてチェックする、という形になっているわけです。

これらの意味は何かといいますと、財務監査と業績監査ということですが、これは先ほどの表現

と全く同じです。まずこれらは、リスクに対してどういう公監査をすべきか、どういう視点をもつか、ということです。

まず①狭義の合法性監査と書いてありますが、これは行政サービスが法規に反しているか・反していないか、という内容です。

②合規性・準拠性というのは、単に法律に書いてあることだけではなくて、特にイギリス等では、

法律に書いてあるとおりにやる・やらないの前に、一番上位にVFM (Value For Money) の視点というのがあって、これは裁判にもなっているわけです。特にイギリスで裁判になったのはODAのケースですが、当然予算のためには、法律ができてODAをやるわけです。ところが、その行ったこと自体が問題であるかどうかという、通常、日本的に考えれば、「法律があって、それに基づいてやったのだからいいだろう」ということですが、そうではないという考え方です。国民の税金を使う場合には、VFMという、これはイギリスの表現で、サッチャー政権のあたりで一番強く出てきたのかもしれませんが、その前の1980年代のかなり初めのほうから出ていましたけれど、Value (価値)、Money (税金支出) ということ、「まず税金支出の価値をきちっと考えて、行政あるいは立法府、行政府は行わなければならない」というのがその基本的な考え方です。

ですから、個々の法律の前にVFMというのがあって、結局国民の税金を使うということは、確かに法令に基づいて実際の手続は行うけれど、その前に、その行為自体がVFMの観点でどうだったのかをチェックする。そういう仕組みが正しいかどうかは別としても、そういう意味合いなのです。ですから、そこでは単に法律だけではなくて、広く合規性とか準拠性という観点です。

特に日本では、通常、法律に書いてある法律の意図とか立法趣旨に基づいて、行政サービスがどうだったのか、という観点がやはり薄弱なのだと思いますが、その部分もこの監査の対象になる、という意味なのです。

③財務諸表監査、④財務関連監査、これは財務諸表等の監査ということです。

⑤は経済性ですから、まさにコストに比してということになるわけです。

⑥効率性は、能率的であるかどうか。

⑦目的達成度というのは、コスト有効性です。

ですから、この下はB/Cが出てくるということで、先ほど言いましたこの先は⑧アウトカムとインパクトという観点のチェックということです。

アメリカでは、⑨代替案の監査から⑩価値判断の監査まで行っている部分もあるのですが、イギリスでは⑨代替案の監査まで行っており、これは図(国民・納税者の目から見た公監査(10段階説))で示すと、日本ではまだ第1から第7の一部しか行われていません。

そのときに一番重要なことは、今回の事業仕分けでもそうですが、この判断の基準がないという

ことです。判断の基準がないと、国民・納税者もその判断がいいのか悪いのかを評価できません。そこで、その指標というのが、イギリスでは300あった指標が現在は189ですか、アメリカでも全国的な指標を用いて監査をやるということですが、もちろん、まだ日本にはその指標が統一的には全くありません。

14. 欠陥業績(行政成果)指標の特質

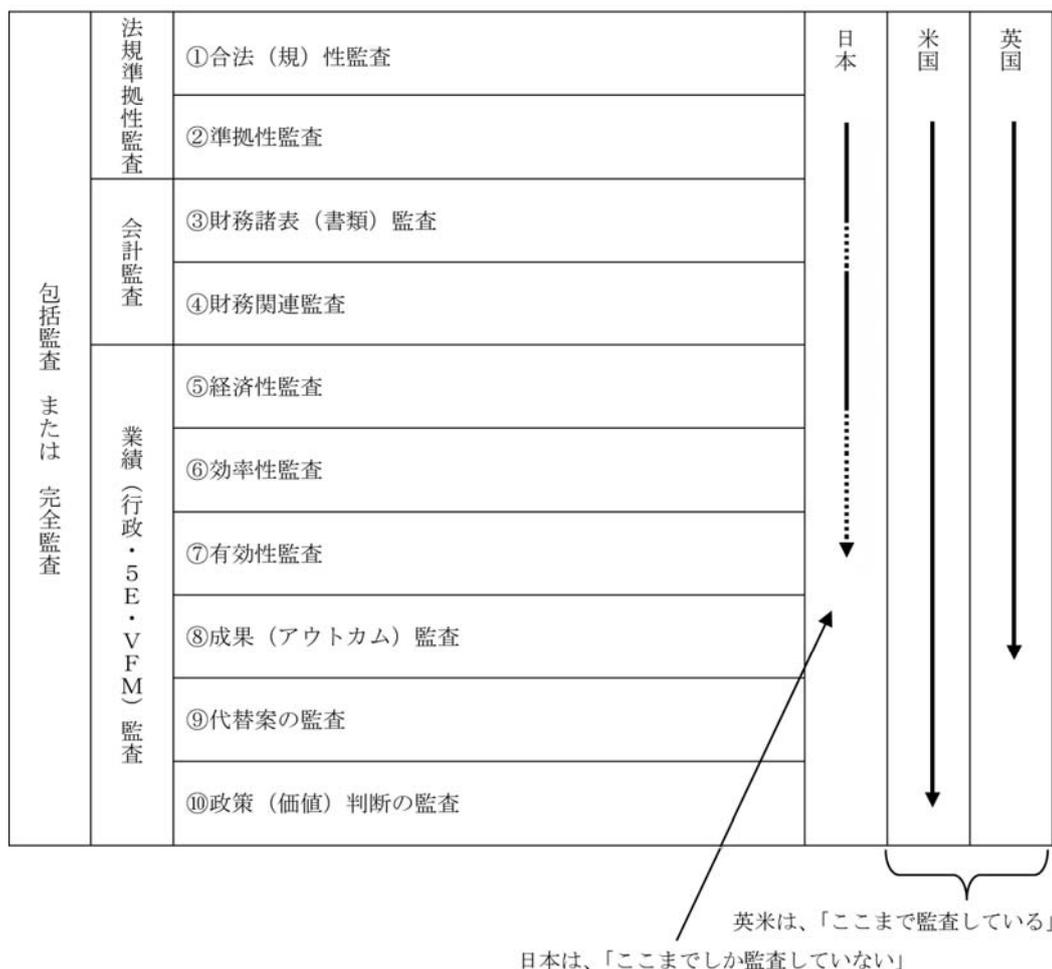
欠陥指標の特質

信頼性のないもの、適時性のないもの、遠回しのもの、類似したもの、反復的なもの、間接的なもの、自己矛盾のもの、不明瞭なもの、漠然としたもの、故意的なもの、あいまいなもの、ゆがめられているもの、誤導するもの、平凡なもの、過大視しているもの、不正確なもの、抑制的なもの、強力すぎるもの、付随的なもの、寛大なもの、単純化すぎるもの、曲解しているもの、つまらないもの、あまりに技術的なもの、あまりに詳細なもの、専門的すぎるもの、学者的な用語のもの、個人的プライバシーに関するもの、不本意のもの、あまりに複雑なもの、混乱させるもの、わかりにくいもの、事実上の意味がないもの、遅いもの、適合性を失っているもの、早すぎるもの、ジレンマをもたらすもの、部分的すぎるもの、消極的なもの、歪曲するもの、リスクのあるもの

統一的にないのですが、「本来、指標というのはこういうことがあってはいけない」という、表現がいろいろ使われているものを諸外国でいわれているものを集めました。信頼性のない指標ではどうにもなりません。またタイミングの悪い指標もだめです。不明瞭なものもだめ、あいまいなものとか、ゆがめられているものももちろんだめです。強力過ぎるものもだめだし、寛大なものもだめ、専門的過ぎるものもだめ、学者的な用語のものもだめとか、適合性を失っているものとか、消極的なものはだめということで、これらは当然のことですが、そういう指標を使って行政サービスのチェックをしていかなければならない。こういう意味合いになるわけです。

15. 各国の公監査展開の現状

国民・納税者の目から公監査（10段階説）



上の表は、諸外国の状況をわかりやすく表わしたものです。公監査が一番進んでいるのはアメリカですが、そうは言いません、アメリカは、2週間前に8兆ドルの無駄があった、ということが新聞に出ていました。米国は、⑩政策（価値）判断までですから、当然これは立法府との間で争いがあります。一番ご記憶にあると思うのは、イラク戦争のときに、その戦争がどうだったのかをGAOがチェックするというので、副大統領を呼んだわけです。もちろん、「それは立法府の問題だ」ということで拒否しましたが。

そこまでやるかやらないかは別として、そういう段階で地方自治体も含めて公監査というのは入ってきている。そこまでいくと、やはり立法府を侵害しているのではないかと、ということになりますので、イギリスでは法律で、このアウトカムまでの監査をするということになっています。

日本ではどうかというと、実線の部分しか行われていませんが、合法性とか準拠性とか、まだ財務諸表監査はやっていませんからごく一部です。それから、経済性・効率性は少し行っているかとも考えられます。これは国の検査院もそうですし、地方自治体も同様の水準です。日本はまだここまでしか公監査が行われていない、ということです。

16. 自治体監査委員監査と包括・個別外部監査の課題

(別紙アンケート「公監査を公認会計士・監査法人が実施する場合に必要な制度要因の研究調査」)

自治体ではどういう監査が必要かという視点で「自治体包括・個別外部監査の課題」と「自治体監査委員監査の課題」については、掲げられている項目の意識調査を見れば明瞭である。

(1) 包括外部監査に対する質問

自治体包括・個別外部監査の主な課題

- (1) 選定テーマ
- (2) 地方制度調査会答申
- (3) 財務諸表監査
- (4) 措置の状況
- (5) 地方公会計制度改革
- (6) 地公体のガバナンス機構
- (7) 監査委員との連携
- (8) 財政健全化法
- (9) 個別外部監査

まず地方公共団体の包括外部監査について、包括外部監査を担当しているのは財務部とか、その自治体に送りましたので、そこからの回答です。

Q6「包括外部監査の効果を一層高めるために、テーマ選定はどのようにあるべきですか」という質問をいたしましたら、パーセンテージの多いところだけを見ると、「④行政運営に資するために、地方公共団体自身が問題意識を持つ課題を中心に選定してもらおう」という希望とか、「⑥自治体財政に好影響を与えることが想定されるテーマを中心に選定してもらおう」とか、「⑤効率的実施のために、監査委員と重複しないように調整した上で選定してもらおう」とか、「①地方公共団体のガバナンスの向上に資するテーマを選定してもらおう」という回答でした。

Q8「包括外部監査の有用性を住民に訴える方策は、どういう方法がいいですか」、包括外部監査してどういうところに問題があるかということが指摘されているわけです。これに対しては、「③指摘・意見を明確に簡潔に記載するなど、読みやすさに配慮してもらおう」、「②わかりやすいスライド資料や要約版を作成する」、全然やっていないわけです。「⑤有用な改善事例集を作成する」ということです。

Q11「地方公共団体のガバナンスを高める上で、チェック機能たる監査機能の充実には何が望ましいと思われますか」という質問では、「②ガバナンス、内部統制の構築と機能強化が必要である」、民間では、内部統制と言っていますが、民間の内部統制は、財務諸表について、株主に対して問題があるか・ないかに強調されていますが、自治体ではガバナンスというほうが正確であろう。

「①監査委員監査による内部監査機能の充実

が必要である」、内部監査も重要だということです。「③首長のリーダーシップと職員の意識改革が必要である」、これも非常に重要な意味のテーマです。

Q14「包括外部監査人制度を維持、発展させていく必要性は何ですか」という質問では、「③地方公共団体の運営効率化」「④公益性、パブリックアカウンタビリティ、住民への説明」、「①地方公共団体の財政の改善」というのが1位、2位、3位になっている。

Q15「将来のあるべき包括外部監査制度のために、どのような環境整備が必要ですか」という質問については、「⑧公認会計士の公会計への知識や包括外部監査の技能向上」あるいは「③業績・成果の測定方法、3E監査の共通尺度・基盤の確立」、これはいわゆる行政評価とか政策評価のことです。「⑤首長の政策決定、住民の意思決定に有用となる監査」と並んでいます。

(2) 監査委員会事務局に対する質問

自治体監査委員監査の主な課題

- (1) 監査委員の適格性と独立性
- (2) 監査委員事務局の専門性
- (3) 監査目的
- (4) 監査基準
- (5) 財政健全化法
- (6) 地方公会計制度改革
- (7) 地公体のガバナンス機構
- (8) 地方制度調査会答申

Q1「地方公共団体の監査委員監査の現状の課題・問題点は何ですか」とについては、「③監査委員事務局の独立性、専門性、人数」、「⑥業務監査、3E監査、行政監査などの実施方法の不明確」、よくわからない、ということです。「⑤すべての監査委員の共通尺度である監査基準や監査手続方法の不確立」、これは公監査基準がなければできない、ということになります。「⑧裏金、預け、契約事務、公共調達などの問題への対処の困難性」、これは単なる監査では困難を意味しています。

Q2「監査委員監査の独立性、専門性強化についてどのように思いますか」とについては、「③監査委員の就任要件として、例えば財務及び会計の知見を有する者を求めるべき」とか、「⑤監査委員事務局の増員を図るべきである」とか、「⑥監査委員事務局に、任期付き監査専門職員として専門家を

採用すべきである」、これは一部自治体では先行的に行われているし、一方すべて外注しているところもある。イギリスは、内部監査は全部外部に外注しているケースが多い。

Q5 「監査委員監査業務の類型と位置付けについては、どのように思われますか」については、「③監査委員監査は、財務監査が重要である」、公監査は法規準拠性監査と財務監査と業績監査です。「②監査委員監査は、合規性監査が重要である」、「⑦監査委員監査は、3E監査又はVFM監査が重要である」。

Q9 「地方公共団体のガバナンスを高める上で、チェック機能たる監査機能の充実には何が望ましいと思いますか」については、「①監査委員監査による内部監査機能の充実が必要である」、「②ガバナンス、内部統制の構築と機能強化が必要である」、「③首長のリーダーシップと職員の意識改革が必要である」が多い。

Q10 「契約事務、公共調達に関する監査委員監査の問題点はありますか」については、「②内部統制の構築整備と有効な運用がされていないため、不適切な契約業務などを防止できない」、「③行政内部のチェック体制を構築しても、再委託や孫請けの問題まで防止できない」、これは現地調査という権限がないとかなり難しいことは、今回の不適切な経理でも同じである。「⑤法令や通達や透明性の確保や不正の排除が求められているので、契約の公正性に対する監査委員監査は徹底しているし、問題はない」という言い方をしているところもある。

Q11 「政務調査費に対する監査委員監査についてはどのように思われますか」、「⑧政務調査費の用途についてのルールや基準等を制定することが先決である」、「③監査請求があった場合には、審査基準に照らし、監査委員監査を実施するか否か判断する」、「⑩透明性確保のためには、住民自治と地方公共団体ガバナンスとしての情報公開とディスクロージャーが重要である」ということであった。

Q13、施行された財政健全化法に対して、「財政健全化法における監査委員の役割については、どのように思われますか」については、「④財政健全化判断比率等の監査委員による審査は、計数の正否に加え、行政運営の効率性、妥当性を検証するので、監査委員が厳正に行うことが望ましい」、

「②財政健全化計画等の実施状況から財政の健全化等が著しく困難であるときは監査委員に通知され、健全化計画の実施状況を確認するといっても、その判断の基準や監査の実施手続は不明確であり、実務上難しい」、「①財政健全化計画等の実施状況から財政の健全化が著しく困難であるときは、監査委員に通知されることは、地方公共団体のガバナンスにおける監査委員の期待のあらわれでもある」との回答が多かった。

このような論点については、地方制度調査会の答申等も出ており、今後の新政権の動きはわかりませんが、まず自治体監査委員については、適格性とか独立性とか、事務局の専門性とか、あるいは目的とか基準とかが不十分だ、ということが明らかである。

また、地方自治法では2条14項・15項で、最小の経費で最大の効果とか、いわゆる運営の合理化とか規模の適正化を求めているわけですから、それは、いわゆる3Eの判断の必要性をいっているわけで、しかし具体的なものがない、ということを示しているのです。

自治体包括・個別外部監査の課題も同じように、選定のテーマは特定の事件だけに限られているということで、地方制度調査会答申では「これを拡大すべき」とは言っているのですが、そのための制度と基準等がなければ実際にはなかなかできない、こういうことになるのです。

以下、まとめと提言です。

17. 公監査に対する行政府・立法府の立場

行政府・立法府の立場から

- | |
|--------------------------|
| ①公監査制度の構築 |
| ②公会計基準の設定方針の樹立 |
| ③公監査基準の設定主体の樹立 |
| ④公監査の測度・指標の開発・収集 |
| ⑤パブリック・アカウンタビリティ・チェーンの構築 |
| ⑥公監査の品質管理体制の構築 |
| ⑦制度構築のための財政措置 |

「公監査の行政府・立法府の立場」ということで、これは皆さんへのお願いですが、公監査制度を構築するということは、行政府というか、主として立法府の立場ということである。また、公会計基準・公監査基準の設定は行政府がやってはいけないのであって、議会がすべきであると思う。

行政府か自分が監査を受けるところが基準をつくる、というのは不適当なわけであり、それが日本では、いま国等では行なわれている。そこが問題である。

さらに公監査のための測度・指標の開発・収集するという仕組みをつくらなければならない。そして、パブリック・アカウンタビリティ・チェーンの構築、公監査の品質管理が非常に重要になる。それ故に制度構築のためには財政措置が必要、ということになってくるのです。

現在、地方公営企業会計制度を40年ぶりに改正するというところで、地方自治法の改正を含めて特に会計制度の見直しが行われており、総務省の地方公営企業制度等研究会 (http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/kouki_kaikei/index.html で閲覧可能) から報告書が出された。そのためにも財政措置は必要だといわれていますし、もっと公会計・公監査改革は非常に広いものであるから当然その必要性を認識してもらわなければならない。

18. 公監査に対する国民・納税者の立場

国民・市民・納税者の立場から

- ①公会計・公監査制度の構築要求
- ②公会計基準の統一的設定要求
- ③公監査基準の統一的設定要求
- ④公監査の行政サービス業績の測度・指標の開発・収集要求
- ⑤パブリック・アカウンタビリティ・チェーンの構築要求
- ⑥公監査制度構築のための立法府の責任追及と監視
- ⑦制度運用のための行政府の長と管理者の責任追及と監視

最後に「12.公監査の国民・納税者の立場」、先ほど言いましたが、公会計・公監査基準の統一的な設定を当然、国民・納税者は要求している。そして、⑥公監査制度構築のための立法府の責任、厳格に行っているのかどうかということと監視は強まっていくと思われる。そして、その制度が運用されるための行政府の長と管理者についても、責任が果たされているかどうかの監視体制が重要であるから、そういう観点で、立法府は、公監査と公会計の仕組みをつくっていくべきである。

(参考文献)

- ・鈴木豊著「政府・自治体・パブリックセクターの公監査基準」(中央経済社)
- ・鈴木豊訳「アメリカの政府監査基準」(中央経済社)
- ・鈴木豊著「公監査」(同文館出版)
- ・鈴木豊著「自治体の会計・監査・連結経営ハンドブック」(中央経済社)
- ・鈴木豊著「地方自治体の財政健全化指標の算定と活用」(財団法人大蔵財務協会)
- ・鈴木豊著「税務会計法」(同文館出版)
- ・鈴木豊著「法人税法の3つの課税原則」(中央経済社)

鈴木 豊

青山学院大学大学院
会計プロフェッション研究科長・教授
経営学博士 公認会計士

注：本論文は、平成21年12月11日に行われた自由民主党千葉県議会「平成21年度県政課題への対応に向けた政策研究」(事務局：(財)日本開発構想研究所)の第2回講演会の講演録を加筆修正したものである。

〈別紙〉 アンケート結果

(1) 地方公共団体（包括外部監査）に対するアンケート

Q 1. 包括外部監査の現状の課題・問題点は何か。
(複数選択可：表中の「割合」はアンケートに協力頂いた回答者数を分母としているため 100%を超える)

選 択 項 目	回答数	割 合
① 個人契約となっている（実質上は補助者を監査法人から選定している）。	7	10.8%
② 3年を上限とした任期であり、知識経験の蓄積が困難である。	17	26.2%
③ 補助者コストも含めた実施コストが、契約金額に見合っていない。	19	29.2%
④ 企業同様、被監査対象が報酬を決定する報酬決定の「ねじれ」が生じている。	2	3.1%
⑤ 10年が経過しているため、公認会計士の特性を生かしたテーマの選定が難しい。	36	55.4%
⑥ テーマ選定のイニシアティブが実質上監査人不在。	1	1.5%
⑦ 「裏金」、「預け」という問題に対処できない（期待ギャップがある）。	4	6.2%
⑧ 地方公共団体のガバナンス、内部統制が構築、機能していない。	3	4.6%
⑨ 監査委員（及び同事務局）との連携が不十分である（情報入手が困難である）。	6	9.2%
⑩ 報告結果が自治体運営に生かされていない。	2	3.1%
無回答	8	12.3%
合 計	105	

Q 6. 包括外部監査の効果を一層高めるために、テーマ選定はどのようにあるべきですか。
(複数選択可：表中の「割合」はアンケートに協力頂いた回答者数を分母としているため 100%を超える)

選 択 項 目	回答数	割 合
① 地方公共団体のガバナンスの向上に資するテーマを選定してもらう。	25	38.5%
② 外郭団体（公益法人、第3セクター）や公営企業会計（上下水、病院など）の財務運営の経済性、効率性等を中心に選定してもらう。	17	26.2%
③ 裏金、水増し請求、預けなど社会問題、住民の関心のあるテーマを選定してもらう。	1	1.5%
④ 行政運営に資するために、地方公共団体自身が問題意識をもつ課題を中心に選定してもらう。	32	49.2%
⑤ 効率的実施のために、監査委員と重複しないように調整した上で選定してもらう。	26	40.0%
⑥ 自治体財政に好影響を与えることが想定されるテーマを中心に選定してもらう。	24	36.9%
⑦ 政策や首長の意思決定に有用なテーマや政策提言が可能なテーマを中心に選定してもらう。	7	10.8%
⑧ 議会費、人件費、福利厚生費、事務費、警察、政務調査費などにも進んで選定してもらう。	4	6.2%
⑨ 財政健全化4指標の正確性などをテーマに選定してもらう。	2	3.1%
⑩ 地方公共団体自らが提示又は要望するテーマを選定してもらう。	4	6.2%
無回答	5	7.7%
合 計	147	

Q 8. 包括外部監査の有用性を住民に訴える方法はどのようなことが望ましいと考えますか。
(複数選択可：表中の「割合」はアンケートに協力頂いた回答者数を分母としているため 100%を超える)

選 択 項 目	回答数	割 合
① 指摘及び意見の費用対効果測定や金額換算をする。	16	24.6%
② わかりやすいスライド資料や要約版を作成する。	25	38.5%
③ 法制度や事業概要などの前提となる状況の記載は省き、指摘・意見を明確に簡潔に記載するなど、読み易さに配慮してもらう。	26	40.0%
④ 詳細な報告書を作成してもらう。	6	9.2%
⑤ 有用な改善事例集を作成する。	23	35.4%
⑥ 議会、首長、監査委員に詳細に説明してもらう。	7	10.8%
⑦ 記者会見を行う。	18	27.7%
⑧ 事務の効率の指摘ではない、政策にまで踏み込んだテーマを選定してもらう。	3	4.6%
⑨ 現金主義では把握できない視点、観点によるテーマ選定してもらう。	5	7.7%
⑩ 財務会計の知見のある監査委員の支援、協力を得る。	1	1.5%
無回答	3	4.6%
合 計	133	

Q11. 地方公共団体のガバナンスを高める上で、チェック機能たる監査機能の充実には何が望ましいと思われますか。
(複数選択可：表中の「割合」はアンケートに協力頂いた回答者数を分母としているため 100%を超える)

選 択 項 目	回答数	割 合
① 監査委員監査による内部監査機能の充実が必要である。	31	47.7%
② ガバナンス、内部統制の構築と機能強化が必要である。	37	56.9%
③ 首長のリーダーシップと議員の意識改革が必要である。	26	40.0%
④ 監査委員監査の専門家、特に財務・会計の知見を有する者の登用が必要である。	18	27.7%
⑤ 情報公開、ディスクロージャーと住民の監視が必要である。	17	26.2%
⑥ 内部資料だけでなく取引先等への反面調査が必要である。	4	6.2%
⑦ 会計検査院、監査委員等に加え、公認会計士の財務諸表監査が必要である。	2	3.1%
⑧ 外部監査としての包括外部監査の充実が必要である。	11	16.9%
⑨ 監査委員監査の業務監査機能の公認会計士による受託が必要である。	0	0.0%
⑩ 監査委員の財務監査及び会計士の財務諸表監査による協働が必要である。	3	4.6%
無回答	3	4.6%
合 計	152	

Q14. 包括外部監査人制度を維持、発展させていく必要性は何か。
(複数選択可：表中の「割合」はアンケートに協力頂いた回答者数を分母としているため 100%を超える)

選 択 項 目	回答数	割 合
① 地方公共団体の財政の改善	20	30.8%
② 地方公共団体の不正への対応	5	7.7%
③ 地方公共団体の運営効率化	53	81.5%
④ 公益性、パブリックアカウンタビリティ、住民への説明	23	35.4%
⑤ 地方分権推進と住民からの信頼を得るための方策であるとの認識の啓蒙	7	10.8%
無回答	2	3.1%
合 計	110	

Q15. 将来のあるべき包括外部監査制度のためにどのような環境整備が必要ですか。
(複数選択可：表中の「割合」はアンケートに協力頂いた回答者数を分母としているため 100%を超える)

選 択 項 目	回答数	割 合
① 「包括」という名称の変更、期待される役割と実施結果・効果のギャップの解消	10	15.4%
② 監査法人による契約及び包括外部監査人の3年任期の延長	10	15.4%
③ 業績・成果の測定方法、3E監査の共通尺度・基準の確立	23	35.4%
④ 包括外部監査人の権限、機能強化	10	15.4%
⑤ 首長の政策決定、住民の意思決定に有用となる監査	18	27.7%
⑥ 監査委員事務局スタッフの拡充と一層の活用	6	9.2%
⑦ 報酬・選任方法の変更及び報酬の向上	3	4.6%
⑧ 公認会計士の公会計への知識や包括外部監査の技能向上	28	43.1%
⑨ 保証業務又は合意された手続きにするための条件整備	1	1.5%
⑩ 外部監査の効果の額を金銭的に表現できるようにマニュアルの整備	9	13.8%
無回答	2	3.1%
合 計	120	

(2) 地方公共団体（監査委員事務局）に対するアンケート

Q1. 地方公共団体の監査委員監査の現状の課題・問題点は何ですか。

(複数選択可：表中の「割合」はアンケートに協力頂いた回答者数を分母としているため100%を超える)

選 択 項 目	回答数	割 合
① 監査委員の選任方法	24	12.3%
② 監査委員の独立性、専門性	49	25.1%
③ 監査委員事務局の独立性、専門性、人数	133	68.2%
④ 監査委員の独任制と事務局予備調査の関係、執務日数、責任	29	14.9%
⑤ すべての監査委員の共通尺度である監査基準や監査手続方法の不確立	54	27.7%
⑥ 業務監査、3E監査、行政監査などの実施方法の不明確	58	29.7%
⑦ 監査委員の合議による監査結果の報告など結果報告のあり方	10	5.1%
⑧ 「裏金」、「預け」、「契約事務」、「公共調達」などの問題への対応の困難性	44	22.6%
⑨ 地方公共団体のガバナンス、内部統制が構築、機能していないこと	41	21.0%
⑩ 包括外部監査人等との連携が不十分であること	1	0.5%
無回答	8	4.1%
合 計	451	

Q2. 監査委員監査の独立性、専門性強化についてどのように思いますか。

(複数選択可：表中の「割合」はアンケートに協力頂いた回答者数を分母としているため100%を超える)

選 択 項 目	回答数	割 合
① 長の任命である監査委員の選任方法を議会選挙、公募などに変更すべきである。	27	13.8%
② 監査委員の議選・OB・議員委員の構成を変更すべきである。	31	15.9%
③ 監査委員の就任要件として、例えば財務及び会計の知見を有する者を求めるべきである。	89	45.6%
④ 監査委員事務局の執行部門との人事異動や兼任を制限すべきである。	42	21.5%
⑤ 監査委員事務局の増員を図るべきである。	65	33.3%
⑥ 監査委員事務局に、任期付き監査専門職員として専門家を採用すべきである。	63	32.3%
⑦ 監査委員事務局の共同設置を採用すべきである（特に中小規模団体）。	27	13.8%
⑧ 監査委員監査業務の一部を外部委託すべきである。	30	15.4%
⑨ 住民監査請求や訴訟が増えることで緊張感や抑止効果が高まればよい。	5	2.6%
⑩ 地方制度調査会などしかるべき機関での検討してもらえばよい。	25	12.8%
無回答	7	3.6%
合 計	411	

Q5. 監査委員監査業務の類型と位置づけについてはどのように思われますか。

(複数選択可：表中の「割合」はアンケートに協力頂いた回答者数を分母としているため100%を超える)

選 択 項 目	回答数	割 合
① 監査委員監査は、業務監査が重要である。	32	16.4%
② 監査委員監査は、合規性監査が重要である。	115	59.0%
③ 監査委員監査は、財務監査が重要である。	155	79.5%
④ 監査委員監査は、行政監査が重要である。	91	46.7%
⑤ 監査委員監査は、業績監査が重要である。	13	6.7%
⑥ 監査委員監査は、内部監査が重要である。	29	14.9%
⑦ 監査委員監査は、3E監査又はVPM監査が重要である。	117	60.0%
⑧ 監査委員監査は、指摘型監査が重要である。	24	12.3%
⑨ 監査委員監査は、保証型監査が重要である。	28	14.4%
⑩ 監査委員監査の位置づけについてはよくわからない。	4	2.1%
無回答	3	1.5%
合 計	611	

Q9. 地方公共団体のガバナンスを高める上で、チェック機能たる監査機能の充実には何が望ましいと思われませんか。

(複数選択可：表中の「割合」はアンケートに協力頂いた回答者数を分母としているため100%を超える)

選 択 項 目	回答数	割 合
① 監査委員監査による内部監査機能の充実が必要である。	92	47.2%
② ガバナンス、内部統制の構築と機能強化が必要である。	81	41.5%
③ 首長のリーダーシップと議員の意識改革が必要である。	78	40.0%
④ 監査委員監査の専門家、特に財務・会計の知見を有する者の登用が必要である。	72	36.9%
⑤ 情報公開、ディスクロージャーと住民の監視が必要である。	45	23.1%
⑥ 内部資料だけでなく取引先等への反面調査が必要である。	16	8.2%
⑦ 会計検査院、監査委員等に加え、公認会計士の財務諸表監査が必要である。	9	4.6%
⑧ 外部監査としての包括外部監査の充実が必要である。	15	7.7%
⑨ 監査委員監査の一部を専門家に委託することが必要である。	24	12.3%
⑩ 監査委員の財務監査及び会計士の財務諸表監査による協働が必要である。	19	9.7%
無回答	5	2.6%
合 計	456	

Q10. 「契約事務」、「公共調達」に関する監査委員監査の問題点はありませんか。

(複数選択可：表中の「割合」はアンケートに協力頂いた回答者数を分母としているため100%を超える)

選 択 項 目	回答数	割 合
① 契約事務等に対して監査委員監査の手続きが明確ではない。	28	14.4%
② 内部統制の構築整備と有効な運用がされていないため、不適切な契約業務などを防止できない。	42	21.5%
③ 行政内部のチェック体制を構築しても、再委託や孫請けの問題まで防止できない。	63	32.3%
④ 民間委託の増加に伴い、不適切な契約の増加の恐れがあるが、監査体制が整備されていない。	27	13.8%
⑤ 法令や通達で透明性の確保や不正の排除が求められているので、契約の公正性に対する監査委員監査は徹底しているし、問題はない。	51	26.2%
無回答	20	10.3%
合 計	231	

Q11. 政務調査費に対する監査委員監査についてどのように思われますか。

(複数選択可：表中の「割合」はアンケートに協力頂いた回答者数を分母としているため100%を超える)

選 択 項 目	回答数	割 合
① 監査委員監査は、議選委員がいるため、議選委員の監査実施の有無にかかわらず、外観的に「自己監査」の疑念を持たれる可能性がある。	29	14.9%
② 議会関係の支出・費用については、政治問題となり得るため、実施しない。	3	1.5%
③ 監査請求があった場合には、審査基準に照らし、監査委員監査を実施するか否かを判断する。	85	43.6%
④ 監査委員の監査報告は合議制であり意見の一致をみずに報告できないと思われる。	14	7.2%
⑤ 政務調査費のような事項こそ監査委員監査が行うべきと考える。	24	12.3%
⑥ 政務調査費のような事項こそ包括外部監査や個別外部監査で行うべきと考える。	35	17.9%
⑦ 議会事務局の領収書や出納簿をチェックすれば十分足りる。	13	6.7%
⑧ 政務調査費の使途についてのルールや基準等を制定することが先決である。	90	46.2%
⑨ 首長又は議長は議長のリーダーシップが必要な問題である。	35	17.9%
⑩ 透明性確保のためには住民自治と地方公共団体ガバナンスとしての情報公開とディスクロージャーが重要である。	91	46.7%
無回答	7	3.6%
合 計	426	

Q13. 財政健全化法における監査委員の役割についてどのように思われますか。		
(複数選択可：表中の「割合」はアンケートに協力頂いた回答者数を分母としているため100%を超える)		
選 択 項 目	回答数	割 合
① 財政健全化計画等の実施状況から財政の健全化等が著しく困難であるときは監査委員に通知されることは、地方公共団体のガバナンスにおける監査委員の期待の表れである。	43	22.1%
② 財政健全化計画等の実施状況から財政の健全化等が著しく困難であるときは監査委員に通知され、健全化計画等の実施状況を確認するといっても、その判断の基準や監査の実施手続きは不明確であり実務上難しい。	76	39.0%
③ 財政健全化判断比率等の監査委員による審査における数値の正確性の検証は、外部の専門家に依頼することが望ましい。	20	10.3%
④ 財政健全化判断比率等の監査委員による審査は、計数の正否に加え、行政運営の効率性、妥当性を検証するので、監査委員が厳正に行うことが望ましい。	77	39.5%
⑤ 財政健全化判断比率等の監査委員による審査は、地方公共団体の内部統制が適切に構築、運用されている場合には、財政健全化判断比率等の適切性を信頼することができる。しかし、内部統制が適切に維持運用されていない場合には、比率等の適切性を担保できないので、算定プロセスを改善するように先に勧告すべきである。	35	17.9%
無回答	10	5.1%
合 計	261	

Q19. 監査委員監査の一部外部委託についてどのように思われますか。		
(複数選択可：表中の「割合」はアンケートに協力頂いた回答者数を分母としているため100%を超える)		
選 択 項 目	回答数	割 合
① 監査委員監査の一部を外部委託することは、検討していない。	88	45.1%
② 監査委員監査の一部を外部委託することは、監査委員監査の効率化に繋がるため、望ましい。	20	10.3%
③ 監査委員監査の一部を外部委託することは、監査委員事務局の人的費用削減に繋がるため、望ましい。	3	1.5%
④ 監査委員監査の一部を外部委託することは、監査委員事務局の専門性を補うものとして、望ましい。	81	41.5%
⑤ 監査委員監査の一部を外部委託することは、客観的かつ透明性ある監査を期待でき、望ましい。	30	15.4%
⑥ 監査委員監査の一部を外部委託することは、被監査側である行政内部の意識改革を促す等の牽制効果が期待でき、望ましい。	40	20.5%
⑦ 監査委員監査の一部を外部委託することは、専門家の監査ノウハウが生かされ、監査委員又は監査委員事務局の技術の向上が期待でき、望ましい。	48	24.6%
⑧ 監査委員監査では、監査の目的、監査要点が異なるため、効果は期待できない。	1	0.5%
⑨ 監査委員監査では、試査の方法などが異なるため、効果は期待できない。	0	0.0%
⑩ 監査委員監査では、監査手続、監査技術などが異なるため、効果は期待できない。	1	0.5%
無回答	16	8.2%
合 計	328	

日本監査研究学会・公監査研究特別委員会研究報告「公監査を公認会計士・監査法人が実施する場合に必要な制度要因の研究調査」報告書（平成21年9月）より引用

5. 地域経営における日本的基盤としての市民憲章

三輪真之（計画哲学研究所所長・（財）日本開発構想研究所客員研究員）

（まえがき）

「平成の大合併」が一段落した現在、全国各地で「地方分権を視野に入れた広域行政」の成果が検証されつつあるが、少なくとも主要日刊紙による調査や分析を見る限り、行政に関わる人々や住民の様々な努力にもかかわらず、「地域」の行財政は益々厳しいものになっている。

このような状況における現実的な議論は、具体的になればなるほど詳しさと陰しさを増すのが常であり、ややもすると「木を見て森を見ず」ということになりかねない。

また、あまりにも当たり前すぎて話題になり難いという理由によって、重要な事実が見落とされてしまうことも少なくない。

そこで、本稿においては、地域経営に関わる本質的な問題について「そもそも」というレベルに立ち返ることにより、筆者の専門とする「計画哲学」の立場から、発想の転換を促すような「新鮮な視点」を提供したい。

なお、「地域経営」に関して所説を述べる場合、本来ならば、始めに「経営」の対象である「地域」が何を指すのかを明確にしておくべきであろうが、筆者の知る限り、専門家の間においても厳密な意味は定かではない⁽¹⁾。

従って、本稿においては、「地域」について、舞台が日本国内であること、「中央」に対する「地方」が意識されていること、「都市」・「農山村」・「都道府県」・「市町村」・「まち」・「コミュニティ」などが包括的に含まれていることの3つを前提とし、やや緩やかな意味で用いることにする。

1. 「地域」が抱えている今日の問題

1) 「生業」の問題

現在の日本の「地域」は様々な問題を抱えているが、何と云っても、最も深刻な問題は「地域の住民が今後どのようにして生きていくのか」という意味における「生業」の問題であろう。

この問題について考える場合、典型的かつ代表的な事例として、「農村と言われる地域の住民が戦後どのようにして生きてきたのか」を振り返ってみることが有力な手掛かりになる。

これまで多くの人々に指摘されてきたことで

あるが、戦後の産業構造の変化によって、最も大きな影響を受けてきたのは農村である。

特に、「米作による収入が生活を支え得なくなった」とことと「若者が都会へ流出し続けた」とことは農村の様相を確実に変化させた。

「3ちゃん農業」という言葉に象徴される「農業の危機」が叫ばれ始めてからは、「耕地面積の拡大」・「肥料の改良」・「反当たり収量の増加」・「農作業の機械化」などといった古典的な努力目標も揺らぎがちになり、農業従事者の「生業としての農業」に対する信頼感が急速に失われてきたことは周知の事実である。

このような背景から「脱農業」が農村の切実な課題となり、観光業や建設業が「農村の新たな主産業」になったり、諸々の地場産業の育成が模索されたりしてきたことは明白である。

また、農業を副業とすることによって「厳しい労働条件」を凌ぎ得た職業（例えば、伝統的な技能を継承する職人や給与水準の低かった地方公務員）が専門化せざるを得なくなったことも決して見逃し得ない。

これらのことは、「本来農業国家であった日本が持っていた日本らしさ」が、多くの農村から消えていくことになった事情を如実に物語っている。

少なくとも、一時代前の農村や農民が持っていた「厳しい農作業」・「利害を超えた助け合い」・「頑健な体」・「忍耐力」・「純朴な気風」・「広い家や庭」・「温かい大家族」・「質実な生活」・「少ない刺激」・「乏しい娯楽」・「豊かな自然」・「動植物との共生」・「きれいな空気」などといったイメージは、疑いなく過去のものになりつつある。

一方、これまであまり指摘されてこなかったことであるが、日本の社会を「生業」という観点から見た場合、「自営業」（個人営業・個人商店・一人親方など）が減少し、圧倒的に「勤め人」（公務員・会社員・団体職員など）の占める割合が増えている。

この「一億総サラリーマン化」とでも言うべき社会現象は、「少子化」や「高齢化」の陰に隠れている観があるが、実は重大な問題を抱えている。

すなわち、「組織に属することによって生活している人間」が増えれば増えるほど、社会では「組織の論理」が優先されることになり、多くの人間

の努力目標が「組織を守る」ことになるということである。

このような傾向は、かつては大都市において顕著に見られたものであるが、近年は地方の小都市や農村においても明確になりつつある。

従って、必然的に「個人としての人間の尊厳性」や「個人と個人の人間関係」が片隅に追い遣られることになり、多くの「地域」において、コミュニティが根底から崩壊する危険性を孕んでいる。

また、「組織から給与を得て生活していた人間」は、しばしば、組織から離れると生業を失って「年金」以外に収入がないことになりがちであるが、「団塊の世代」の男性が続々とリタイアして居住する地域で過ごす時間が増加しつつある現状に鑑みれば、年金格差の問題が住民の地域活動に深刻な陰を落とすことは容易に推測し得る。

蓋し、「地域住民が今後どのようにして生きていくのか」を考える場合、農業を始めとする第一次産業が「生業」になり得ていないこと、「新たな生業」が模索され続けていること、「組織の論理」（あるいは「業界の論理」）が地域社会を支配しつつあること、日本的な地域生活の習慣や作法が崩壊しつつあること、年金格差の問題が住民主体の地域活動の壁になる可能性があることなどは、何れも重要な前提である。

2) 「行政」の問題

日本において、行財政改革の国家的必要性が高まるのに伴い、1990年頃から「地方分権」というキーワードの下に「中央」と「地方」の関係が多方面から本格的に見直されてきたことは良く知られている。

例えば、地域の「行政」に大きな関わりを持つものとして、地方自治法の大改正（1999）や都市計画法の大改正（2000）などはそのような流れを示す代表的な事実であると言えよう。

また、現在も続いている「道州制」の議論は、「地方分権」という方向性が「地域の行政」に与える影響の大きさと深さを多くの国民に認識させている。

このような状況において、勿論「地域の行政に関わる諸問題を実務的・現実的・短期的に検討する」ことも重要であるが、そのような立場がしばしば悪しき過去の追認に繋がりがかねないことに鑑みれば、改めて「地域の行政の前提となっている事実を根本的に確認する」ことも大きな意義を持つと考えられる。

ここで特に重要な事実は3つある。

第一は「行政に関わる地方公務員の仕事の内容が変質してきている」ことである。

かつて（1960年代頃まで）の地方公務員は、二つの大きな特徴を持ち、一定の公務員像を持っていた。

一つの特徴は「決まったことの繰り返しが多く仕事が単調である」ことであり、今一つの特徴は「一般企業の会社員等に比べて待遇が悪い」ことである。

従って、当時の地方公務員は「生まれ育った故郷のため、安い給料に甘んじて、黙々と地味な仕事をこなす人」といったイメージが強く、必ずしも若者に人気のある職業とは言い難かったため、全国各地で人材の確保を目的とした種々の待遇改善策が講じられてきたのである。

そのような状況において地方公務員に求められる基本的な職務姿勢は「ミスをしないこと」や「法令に従うこと」であったと考えられるが、その後、年を経るに従い、許認可の権限が増すにつれて「不正をしないこと」が求められ、更に近年では、行政主体の事業に関して「企画すること」も求められてきている。

また、様々な待遇改善がなされたこともあり、近年では、地方公務員が若者に人気の高い職業になっている。

このような事情により、行政に関わる地方公務員の仕事の内容は、それが良いことかどうかは別として、かつての「ハードな仕事」から「ソフトな仕事」に変質しつつあると考えられる。

第二は「民主主義に基づく地方行政の仕組みが綻びを見せている」ことである。

言うまでもなく、地方行政における民主主義の基本的な構図は、住民の意思を反映した選挙によって選出（あるいは承認）された首長と地方議会の議員の意向が役所の職員の業務を通して実現されることである。

現実的には、圧倒的に多くの自治体において、「首長の意向や指示を受けて職員が計画案や予算案を作成し、それらが議会で承認された後、職員が主体となって実施する」というスタイルが定着しているが、ここには大きな問題が潜んでいる。

それは、首長に実務的指導能力が乏しく議員に立法能力や政策評価能力が乏しい場合、「地域の行政」については「実質的な立案者と実施者」が共に役所の職員になってしまうということである。

このような事情は、極言すれば、任免や評価について住民の意思が全く反映されない地方公務員が「地域の行政」を実質的に支配することを意味

している。

また、公務員の労働組合活動が日本国憲法に抵触するか否かの議論はさて置くとしても、「住民（憲法上は「国民」）の意思に背く公務員」や「住民の利益に反する公務員」を雇用者たる国民が解雇し得ない現状には、一般の国民として理解し難いものがある。

勿論、大多数の地方公務員が「地域」のため日々誠実に職務に励んでいることは重々承知しているが、「地域の行政」における「首長」・「議員」・「役所の職員」などのあり方は、民主主義の原点に立ち返って厳格に見直すべきであろう。

第三は「行政の評価に関する明確な方策が確立されていない」ことである。

「行政」の評価に関しては、本来幾つかの「原理的な難しさ」があり、それらは「方法」の問題を超えたものである。

例えば、「好ましい未来を求めるか、好ましくない現在を改めるか」・「良い結果を求めて努力している者を助けるか、悪い結果を出してしまった者を救うか」・「近い未来の結果を重視するか、遠い未来の結果を重視するか」などといった前提的な立場の違いによって施策の評価は全く異なったものになるが、多くの場合、その時々でどちらの立場が妥当であるかの判断は極めて難しい。

しかし、近年はそのような「原理的な難しさ」に関する本質的な議論が棚上げされたまま、個々の「事業」の評価について、特定の「方法」の具体化が声高に推し進められている。

特に、「地域の行政」の現場においては、「科学的行政」の名の下に、「成果主義に基づき、費用対効果を重視した定量評価」という「方法」が恰も「行政評価の憲法」であるかのように幅を利かせている。

この「方法」については、「成果主義」自体に関する疑問や「定量的評価のための不当な定量化」に対する批判があるものの、議会や住民に対する一定の説得力があるものとして広く採用されている。

また、かなり以前から、そのような問題に加えて「評価主体」の問題も浮かび上がりつつある。

すなわち、「地域の行政」に関わる事柄について、「誰が、何を、何のために、どのようにして評価するか」という基本的な図式の中の「誰が」の部分厳格に吟味しようとするということである。

このような立場は、会計検査院や人事院を頂点とする「公的評価機関」（あるいは「公的監査機関」）や「議会」に対する不信感や失望感と表裏一体を

なしていると思われるが、現在のところは、例えば「オンブズマン」や「納税者の権利憲章」といったものに対する関心に留まっている。

3) 「公共」の問題

戦後の日本においては、「公共」という概念に関わる関心が様々な図式や言葉を通して示されてきた。

例えば、「公」(public)と「私」(private)を対峙させる図式は、明らかに戦中の「滅私奉公」という国家主義のスローガンに象徴される「私の否定」を根底から覆すために設定されたものであり、その後しばしば持ち出される「官」と「民」という事業主体の区分もその図式の延長上にあるものと見てよからう。

しかし、1970年代の後半あたりから、「共」(common)という概念が建築や都市の現実的状况を説明する概念として用いられるようになった。

これは、相当な数の「私」が集まった状況の中には「公」と見なされるべきものがあるという主張を含むものであり、民主主義の思想に合致する側面を持っている。

従って、現在の日本において「公共」の問題を語る場合は、少なくとも「公」・「私」の媒介的概念として「共」が成立したという経緯を踏まえて、諸々のキーワードの持つ意味を吟味する必要がある。

一方、「地域」における「公共」の問題の中心的な課題は、「社会的課題の解決主体」の問題と「解決方法の承認根拠」の問題に帰着されると考えられる。

ここでいう「社会的課題」とは、一定の「地域」に住む多数の人間の生活や利害に直結する問題を民主的な手続きに則って解決するということであり、「承認根拠」とは、問題の解決のために選択された方法とその結果を受け入れるべき正当な理由のことである。

そこで、近年の「地域」のまちづくりにおいて盛んに提示され多くの自治体の施策目標にも掲げられている3つのキーワードを通して、「地域」が抱えている「公共」の問題を眺めてみることにする。

第一は「市民参加」(citizen participation)である。

「市民参加」という概念は、少なくとも「行政を専門としない一般の市民が行政に具体的な関心を持つ」とことと「住民が政策の立案や実施に直接関わる」ことを前提としているが、この概念が前

提も含め極めてアメリカ的なものであり、日本人の伝統的な感覚に馴染まない部分を持つことは従来あまり指摘されなかった。

すなわち、アメリカのような「市民の権利意識」が高い社会においては、どのような些細なことに関しても、「施策の影響を受ける市民」(地域住民・利害関係者・ステークホルダーだけでなく、その施策に関心を持つ市民も含む)は、施策の決定主体や実施主体の不正や不合理に厳しい目を向けつつ、十分納得のいく説明を求めようとするが、日本のように「信頼関係」に重きを置く社会においては、多くの市民の意識の中に「難しいことや面倒なことは能力と見識の高い人間に委ねて、自分は自分の仕事に専念したい」という根強い願望がある。

従って、日本において「市民参加」を問題にする場合は、徒にアメリカの事例を範とするのではなく、日本人の国民性や日本の社会の特質を踏まえて検討すべきである。

「地域」の現状を概観した場合、「行政のプロ」が全面的に問題解決を委ねるべき能力を持っているかどうかについては必ずしも樂觀できないため、日本においても「市民参加」を推進する意義は十分にあると考えられるが、その場合、少なくとも「どのような問題の解決を行政に委ねるべきなのか」・「どのような案件に住民が参加しなければならないのか」といった問い掛けが必要であろう。

第二は「協働」(coproduction)である。

「協働」という概念は、「AとBが共に何かをする」という基本的な構造を持っているが、その時の「AとB」が何を指し「何をする」のかということとは明確にしておく必要がある。

例えば「協働のまちづくり」などと言われる場合、一般に「AとB」にあたるものは「行政と市民」であり行為の内容は「まちづくり」であるとされている。

しかし、具体的な「まちづくり」の内容を眺めてみると、「行政が市民からの委託に基づき税金を使って遂行すべき業務や事業」(総合計画に明示され年度毎に予算化される)と「市民が自らの負担と責任によって遂行する活動」(NPOやボランティアなどによる)とはかなり明確に区分し得るのであり、もしそれらが「共になされる」としたら、多くの場合は「本来行政が遂行すべき業務や事業の一部を市民が無報酬に近い報酬で担う」ことを意味するか「行政の範疇外の活動をしている市民を行政が支援する」ことを意味するかの何れかである。

従って、「協働のまちづくり」の主体および方法が制度的な妥当性を持つためには、「行政が業務の一部を市民に委任することによって軽減した経費の大半を市民の自主的なまちづくり活動の援助に振り向けなければならない」ことが明らかである。

第三は「新しい公共」である。

特別な言葉としての「新しい公共」は、総理大臣に就任した鳩山由紀夫が2009年10月の所信表明演説で用いたものであるが、概念あるいは理念としての「新しい公共」はそれ以前から具体的なモデルや提案を通して示されてきたものである。

例えば、「地域」における事業主体としての「第三セクター」や活動基盤としての「プラットフォーム」なども「新しい公共」を目指した試みの事例であると見ることができる。

このような意味における「新しい公共」は、今後も「社会的な意義の大きいサービス」の提供主体を旧来の「官」から「共」と認識し得る「民」へ移行していく際の基幹概念として意味を持ち続けることであろう。

実際、「医療」・「介護」・「福祉」・「教育」・「子育て」・「防災」・「まちづくり」などの分野において、既に「官立」(あるいは「公立」)の機関が「地域」における主体的な役割を担い切れなくなってきた。

しかしながら、このような理念に基づく事業が「行政の負担とリスクを軽減し、住民の共同責任的承認を得易い」ものであっても「本来国家や行政には事業性と無関係に実施しなければならない事業があることを見え難くする」ことに注意しなければならない。

2. 地域経営に求められる計画哲学的視点

1) 「望ましいもの」と「望ましくないもの」

昨今の地域経営に関わる議論は、恐らくあまりにも困難な現実直面しているためであろうが、目前の具体的な問題をどのように解決するかに大半のエネルギーが注がれ、地域経営の根幹に関わるような根本的な問題に言及されることが極めて少ない。

しかしながら、現実の営為の大半が個々の人間の意志と努力によって進められるものである限り、「そもそも」というレベルの経験的な真理は政策や事業を方向付ける「動かし難い前提」として確認されるべきである。

また、「経営」を科学的に語る事が当然視さ

れているような社会においては、「人間科学や行動科学では当たり前過ぎて話題にもならない事柄」の中に「大半の人間が経験的な真理として認めている重要な事実」が潜んでいることを思い起こさなければならない。

このような観点で地域経営を眺めた場合、最も重要であると思われる視点は「望ましいもの」と「望ましくないもの」を改めて整理してみるということである。

ここで、我々が確認すべき経験的な真理は二つある。

一つは、我々の身の回りには「心の底からそうあって欲しいと願っていること」と「本当はそうでないことを願っているが仕方なく受け入れていること」があるということである。

例えば、我々は「軍隊」・「警察」・「病院」・「薬剤」・「法律」などといったものを「現実的な必要性」を認めて仕方なく受け入れているのであり、決して心の底から望んでいる訳ではない。

逆に、「軍隊」や「警察」を必要としないような平和で穏やかな社会、「病院」や「薬剤」を必要としないような元気で健康な生活、「法律」を必要としないような温かい人間関係などは、殆ど全ての人間が心の底から希求している状況であると断言してよからう。

特に、「法律の大半が、実は、ない方がよいものである」という視点は極めて重要である。

従って、そのようなものを必要としないような状況を実現するための努力が最優先されるべきであるが、現在の日本においては、それらのものを増強するための施策や事業すら珍しくない。

今一つは、我々は多くの場合、「心の底から求めていること」に対しては迷い無く全力で取り組むことができるが、「嫌々すること」に対しては実力の半分も発揮し得ないということである。

また、我々は多くの場合、結果の良し悪しに関係なく、「心の底から求めていること」に取り組むこと自体が幸福である。

従来、教育や企業の現場において、課題と取り組む場合の姿勢が「本気であること」・「真剣であること」・「熱心であること」・「一生懸命であること」などが良い結果をもたらす要件であることやそのような状況を実現するための具体的な方法などについては幾度となく議論されてきたが、取り組むべき課題が心の底から求められているものであって初めてそのような姿勢が生まれるという重要な事実は不思議なほど問題にされてこなかった。

言うまでもなく、行政の立場にある人間につい

ても一般の住民についても、「個々の人間が実力を発揮するための前提条件」に大きな関心が払われない状況である限り、どのような優れた制度やシステムが具体的に提示されてもうまくいくとは考え難い。

これらのことから、「多くの住民が心の底から望んでいることを施策の根幹に据える」という「地域経営において最も重要な前提」が容易に帰着される。

また、多くの場合、「望ましいこと」が優先される社会は「望ましくないが必要なこと」が優先される社会より明るく、「望ましいもの」を得るための努力は「望ましくないが必要なもの」を得るための努力より快い。

しかしながら、現実には「必要であるという根拠」が過度に重視されたり、「理想に向かう姿勢」が不当に軽視されたりして、しばしば向かうべき方向を誤りがちであるように思われる。

2) 「日本的なもの」と「日本的でないもの」

1980年頃からであろうか、国際化の大波は大都市圏だけでなく地方にも押し寄せ、現在では日本人の誰もが国際化という現実と直面していると言っても過言ではない。

このような状況において、我々が第一に求められることは「日本の常識」と「他国の常識」とは異なるという事実認識であり、そのためには当然、歴史・風土・文化・国民性・伝統・生活・風俗等を基軸とした「日本の理解」と「他国の理解」が必要である。

そして、その次に求められることは数多くの「他国の常識」から成る「世界の常識」を確認し、それと「日本の常識」との折り合いをどのように付けるかを模索することである。

特に、「日本の常識」を優先させるべき局面と「世界の常識」を優先させるべき局面を峻別する習慣やそれらを調和させるべき方策や戦略を確立することは喫緊の課題である。

このような了解は、日本に限らず、世界の国々が国際社会で生き残っていくための根本的基盤であると思われるが、残念ながら日本の現状は必ずしもそうはなっていないように見受けられる。

例えば、「地域」における企業経営やまちづくりにおいて、しばしば、「日本の理解」が著しく不十分なまま「他国の情報」が安易に持ち込まれることや「日本の常識」が優先されるべき局面で「他国の事例」が無神経に持ち出されることが珍しくないように思われるが、そのような場合は、少な

くとも「地域」の住民を幸福にしない。

セイダカアワダチソウやブラックバスによって日本の生態系がずたずたにされた苦い経験により「海外の動植物を無神経に持ち込む」ことについてはかなりの注意が払われるようになっているが、未だに「海外の情報を無神経に持ち込む」ことについては殆ど注意らしい注意が払われていない。

また、これとは逆に「他国の常識」を弁えないまま外国に出掛け、「日本の常識」では考えられないような災難やトラブルに遭う日本人が後を絶たないが、そのような日本人が国際社会における日本人の評価を確実に低下させ日本の国益を損なっていることについて、マスコミの論調は妙に寛容である。

何れの場合においても「郷に入ったら郷に従え」(When in Rome, do as the Romans do) というのは、科学がどの情報がどのという以前の常識であろう。

戦後の日本においては、一部の知識人や教育者が「日本的なもの」を理解し身に付けようとする努力を「反動的」としてヒステリックに排斥したこともあり、長らくそれがある種のタブーのように扱われてきた。

そして、そのような風潮が「明治期の欧米コンプレックス」を陰湿に再燃させ、「欧米の事例を見習うべき根拠と妥当性」や「学ぶべき対象分野」に対する判断力を著しく低下させてきたように思われる。

しかしながら、外国へ行った経験のある者なら誰でも、世界のどの国に行っても、「自国に対する深い愛情を示す」ことが常識であり「自国の自慢をし合う」ことがマナーですらあることはよく承知している。

すなわち、「日本人であれば、日本をよく理解し、日本を愛し、日本を自慢できる」ことが「世界の常識」であり、そのような日本人が国際舞台で受け入れられるということである。

このような意味において、国際化の大波の真っ直中で我々日本人が第一になすべきことは、「日本的なもの」と「日本的でないもの」を注意深く確認することであろう。

特に、「地域」の「まちづくり」において、これまでとはもすれば「欧米的なまちづくりの手法」が過大評価され、「日本人に似つかわしいまちづくりの作法」が片隅に追い遣られていた感があるが、今後は「日本人の国民性」を強く意識した「まちづくり」がもっと真剣に追求されるべきであると

思われる。

3) 「自分にできること」と「自分ではできないこと」

現代の人間は、都市に住む者も農山村等に住む者も、大なり小なり「本来は自分でなすべきこと、あるいは、しようと思えば自分でできること」を他人や機械に委ねて生きている。

しかし、都市は、産業面においても生活面においても、サービス業や文明の利器に依存せざるを得ない存在であるが、農山村等はそのようなものに依存することが寧ろ自身の存立基盤を脅かすことになりかねない。

すなわち、農山村等に住む者は、都市に住む者以上に「自分にできること」と「自分にはできないこと」を峻別する姿勢が求められるということである。

従って、大都市を除く「地域」の経営においては、常に、住民が「自分にできること」を安易に他に委ねないという前提を保持することが肝要である。

また、「地域」の行政や住民が「自分にできること」を重視し始めると、そのことによって「望外とも言うべき大きな成果」が2つ得られることを忘れてはならない。

一つは「創造的になる」ことである。

言うまでもなく、「創造」はその大半が「自分にできること」更には「自分にしかできないこと」を追求した結果実現するものである。

すなわち、「自分にできること」をしようとする意識が「創造」の源泉である。

従って、そのような意識を持った住民の多い「地域」からは、素晴らしいアイデアや優れた発明の誕生する可能性が極めて高いということになる。

ここで注意しなければならないことは、「学ぶ姿勢」は一見もっともらしく見えることが多いが、しばしば「創造」に向かう意欲や覚悟を蝕むということである。

実際、他の「地域」の事例を学ぶことによって飛躍的に発展したという「地域」は、筆者の知る限り、皆無に等しい。

今一つは「自信が生まれる」ことである。

「自分にできること」を自分でするという実績を積み重ねることによって揺るぎない自信が築かれていくことは、古今東西を問わず、多くの先人の教えるところである。

また、一つの自信が新たな自信を生み、それが

更に新たな自信の原動力になるといった「この上なく望ましいサイクル」ができる例も決して珍しくない。

逆に、「自分にできること」を他に委ねることが「自分の力」を過小評価することに繋がり、「自分にできること」を少なくしてしまう結果になることは確認しておかねばならない。

特に、「自治」の前提が「自立」であり、「自立」の前提が「自信」であると見る限り、少なくとも、「自分にできること」を自分でするという姿勢無くして真の「自治」はあり得ないと思われる。

3. 日本的基盤としての市民憲章

1 地域経営の日本的基盤

今後の日本の地域経営においては、具体的で現実的な「行財政に関わる目前の問題を解決するための議論」も十分になされる必要があるが、「行政や住民の長期にわたる揺るぎない努力を可能にする基盤」に対しても大きな関心が払われるべきである。

そのような基盤を地域経営の「日本的基盤」と呼ぶならば、それは「日本人の体質に合った日本らしい基盤」でなければならない。

その場合の主要な要素は、前章で示した視点から帰着されるものが3つある。

第一の要素は「誰もが心の底から望ましいと思える目標を掲げる」ことである。

そのような目標は、多くの場合、理想主義的な色彩が濃いものになるため、しばしば机上の空論として斥けられがちであるが、ここで「日本人は、本来、心を最も大切にする」（計画哲学的に表現すれば、「日本人は、本来、認識論的である）」ということを幾重にも確認しておかねばならない。

すなわち、多くの局面において、日本人は計算や理屈では動かさず「心」で動くということである。

従って、日本の社会（特に、欧米化した大都市ではない「地域」）においては、「心」に響く目標を掲げない限り、どのように立派な論説を持ち出しても「人」は動かないのである。

第二の要素は「日本にしかないもの、あるいは日本人にしかできないことを確認する」ことである。

衣・食・住に関して国境らしい国境が消滅した感のある現代の日本において、「日本にしかないもの」を見付けることは思いの外難しいことであるが、少なくとも「日本語」・「天皇制」・「切腹」の3つは紛れもなく「日本にしかないもの」である。

「日本語」について確認すべきことは、日本語は「和語」・「漢語」・「外来語」から成るが、最も古い独自の言語が「和語」（大和言葉）であるため、古来「心の表現」や「心と心のコミュニケーション」には「和語」が多用されるということである。

例えば、「小倉百人一首」などの「和歌」は言うに及ばず、「大ヒットする流行歌の歌詞」や「JRの特急列車の愛称」などに「和語」が多用されていることはよく知られた事実である。

「天皇制」について確認すべきことは、日本における「天皇」は本来「神（あるいは、天）」の意思を人民に知らしめる役割を持つ特別な人間であり、欧米における最高権力者（あるいは、統治者）としての「王」や「皇帝」とは大きく異なる存在であるということである。

例えば、「みことのり」（詔）の本来の意味が「神に代わって神意を人民に告げる」ことであることは、そのような事情を明確に物語っている。

また、「天皇」の起源が「神社」や「まつり」（祭り）の起源に重なることは、『古事記』が神話的内容を持つこととともに、日本人にとっての主要な常識の一つである。

従って、少なくとも、「神社」や「祭り」について「天皇制」と無関係に語ることは極めて困難である。

「切腹」について確認すべきことは、日本人が目標とすべき倫理的規範の多くは「武士道」として確立され、中でも「切腹」という独特の「死に方」（あるいは、「自らの強い意志による死」）がその中心に据えられていたということである。

従って、「日本人はどのように死ぬべきか」を考える上において、「切腹」の事情や作法を知ることには大きな意味を持っていると考えられる。

また、現在の日本においては「生命を最重視する」ことが不可侵な社会原則であるかのように喧伝されているが、少なくとも、日本人は「生き長らえることを無条件に肯定する」という思想を受け入れ難い伝統を持っていることを忘れてはならない。

第三の要素は「行政も住民も、自分にできることは自分でしようとする」ことである。

ここで重要なことは、行政も住民も「自分にできるはずのことを自分でしていないのではないか」という反省である。

また、「自分にできることを自分でしない理由」ばかりがもっともらしく述べられ、「自分にできることを自分でしないことの得失」が真剣に検討されてこなかったのではないかと反省も必要で

あろう。

特に、「自分でできることを自分でしないことの損失」については、経済の面からも、環境の面からも、健康の面からも、教育の面からも、具体的な見直しが求められていると思われる。

一方、「自分ではできないこと」を無理に実現しようとした時から「破綻へ向かうシナリオ」が始まる可能性が高いということにも留意しなければならない。

例えば、補助金頼みで「分不相応な箱物」を建てた自治体の多くが現在塗炭の苦しみに喘いでいることは、今更確認するまでもない事実である。

これらの3つの要素は、実は「現在の日本人が再構築すべき精神的要素」の大半を占めるものでもあるが、「市民憲章」はそれらを全て併せ持っていると考えられるのである。

「市民憲章」（「区民憲章」は含め、「町民憲章」と「村民憲章」は含めない）は、平成22年（2010）5月現在、809の都市のうち669の都市に制定されているが、認知度が高くないこともあり、これまでその「真価」が著しく過小評価されてきた。

しかし、「第二次市民憲章ブーム」とも言われるここ十数年の間に、その存在意義は全国各地で急速に見直されつつある。

「市民憲章」については、勿論「地域」の「まちづくり」における意義や役割も重要であるが、それと並んで、「日本を地方から変革していく際の精神的支柱」あるいは「日本および日本人を再認識する契機」としても大きな役割を果たしつつある。

蓋し、明治維新の状況を思い起こしてみれば明らかのように、大きな変革期には「錦の御旗」とも言うべき絶対的な精神基盤に基づく国民的運動が展開されるものであるが、現在の日本においてそれに当たるものは、各地の「市民憲章」の推進活動の輪を全国に広げるべき「市民憲章運動」であると思われる。

2) 日本の市民憲章の特徴

日本の市民憲章について語る場合、まず始めに厳しく確認しておかねばならぬことがある。

それは、日本の「市民憲章」と欧米の“citizen's charter”とは似て非なるものであり、断じて同一視してはならない⁽²⁾ということである。

そもそも、日本の「憲章」は古代日本の「のり」の伝統⁽³⁾に基づく「誓いの言葉」であり、欧米の“charter”はイギリスの「マグナ・カルタ」(1215)

の“carta”と語源を同じくする「契約文書」である。

すなわち、日本の「憲章」は本来「皆が声に出して唱え祈りを込めて誓うための合言葉」であり、欧米の“charter”は「権利や義務に関して想定されるトラブルの回避を主目的とする証拠書類」である。

従って、日本の「憲章」においては「声に出して読みやすい」（更には、「声に出して読んだ時美しい」）ことが強く意識されるのに対し、欧米の“charter”においては「誤りなく理解される」（あるいは、「多くの人間によって同じように理解される」）ことが強く意識されることになる。

ここで、形式的にも内容的にも、日本の市民憲章の模範となっている「京都市市民憲章」（1956）を取り上げて、日本の市民憲章の特徴を確認することにする。

【京都市市民憲章】[昭和31年5月3日告示]

わたくしたち京都市民は、国際文化観光都市の市民である誇りをもって、わたくしたちの京都を美しく豊かにするために、市民の守るべき規範として、ここにこの憲章を定めます。

この憲章は、わたくしたち市民が、他人に迷惑をかけないという自覚に立って、お互いに反省し、自分の行動を規律しようとするものです。

- 1 わたくしたち京都市民は、美しいまちをきずきましよう。
- 1 わたくしたち京都市民は、清潔な環境をつくりましよう。
- 1 わたくしたち京都市民は、良い風習をそだてましよう。
- 1 わたくしたち京都市民は、文化財の愛護につとめましよう。
- 1 わたくしたち京都市民は、旅行者をあたたくむかえましよう。

日本の市民憲章の本文⁽⁴⁾は、「京都市市民憲章」と同様に、その大半が「簡潔である」・「肯定的表現である」・「和語が多用される」という3つの明確な特徴を持っている。

ここで重要なことは、それらの特徴が具体的にどのような意味を持っているかということである。

第一の特徴は「簡潔である」ことであるが、このことは2つの大きな意味を持っている。

一つは「記憶し易い」ということであり、最近の脳科学でも「21文字説」⁽⁵⁾が話題になったように、20文字前後の日本語が記憶し易いという

ことは科学的に実証されつつある。

今一つは「自由な想像が可能である」ということであり、「個々人の勝手な解釈を許さない」という法令の大前提とは対極をなしている。

第二の特徴は「肯定的表現である」ことであるが、このことは「行動の目標が特定されるため迷い無く実行できる」ことを意味し、多くの場合は「良い結果」を想像することになる。

これと逆に「否定的表現である」場合は、「してはならないことが分かってもなすべきことが分からない」ため、しばしば「してはならないはずの悪いこと」を想像することになる。

第三の特徴は「和語が多用される」ことであるが、このことは「言葉が抵抗なく受け入れられ、そのまま心に届く」ことを意味する。

因みに、「漢語」には「意味的な繋がりのない同音異義語」が少なくないため、法令の条文や学術論文のように「漢語の多い文章」は、耳から入った場合、正しく理解するための「保留時間」が必要になる。

また、方言（殆ど例外なく「和語」）による会話が多くの場合「本音による温かいやりとり」になることから分かるように、「和語の多い文章」を声に出したり聞いたりすると、日本人の「心」は開くのである。

これらの3つの特徴により、市民憲章を声に出して唱えることにより、一人一人の市民が「その時、自分にできる良いこと」を思い浮かべることになるのである。

3) 地域における市民憲章の意義と役割

近年、「地域」の行財政やまちづくりに関して「明るい話題」は極めて少ない。

また、残念ながら、そのような閉塞的状況を打破しようとする地域活動が必ずしも望ましい成果を上げ得ていないように見受けられる。

実際、全国各地の地域活動の実態を調べてみると、うまくいっている事例よりもうまくいっていない事例の方がはるかに多い。

その場合、重要なことは「うまくいっていない事情にはいくつかの根本的な共通点がある」ということである。

例えば、志を共有する住民が立派な目標を掲げて地域活動を始めても、なかなか活動の輪が広がらず長期的に継続しない。

その理由として、しばしば行政の活動支援の薄いことが挙げられてきたため、最近では各地の自治体が競うかのように「市民活動の支援」を施策

の上位に置くようになってきているが、それで状況が好転するとは考え難い。

何故ならば、従来の地域活動の多くが停滞したり頓挫したりしている原因が正しく把握されていないと思われるからである。

そこで、改めてうまくいっていない地域活動の事例を観察してみると、原因の大半が3つの問題に帰着されることが分かる。

第一の問題は、「時間的かつ経済的に余裕のある個人の情熱やエネルギー」を前提にした活動は一時的にはうまくいくが、多くの場合、適当な後継者が得られないことによって尻つぼみになるということである。

このような事情も含め、地域活動が成功するためには「伝説的な人物」（あるいは「傑出したリーダー」）が不可欠であるという認識は、各地で見直されつつある。

第二の問題は、活動の目的や内容が認知され始めるにつれて「活動の正当性の根拠（あるいは、客観的な妥当性）」が厳しく問われ始め、多くの住民の懐疑的視線に耐え得なくなるということである。

そのような状況において特に問題になることは、「リーダーの献身性」・「政治的・宗教的・思想的中立性」・「グループの代表性」の3つである。

特に、近年は各地で「一部の市民が市民の名の下に定めたルールが大多数の他の市民の行動を規定する」ことに対する疑問や反感が生まれ、「市民グループの代表性」が厳しく問われ始めている。

第三の問題は、活動内容が「他の地域（あるいは、外国）の先例を踏襲するという前提」で規定される限り、早晚、活動がマンネリ化し自主的な活動意欲が低下するということである。

特に、活動組織の本部が欧米にあるような地域活動は、「日本らしさ」と「地域らしさ」の両者を取り込んで独自の活動をすることが年毎に難しくなりつつあるように見受けられる。

これらの3つの問題を超克し地域活動の支柱となり得るものは、現在の日本においては皆無に等しいが、ただ一つ「期待し得るもの」がある。

それは、全国各地に制定されている「市民憲章」である。

そして、今後の日本の地域経営および地域活動の持続性を担保し得るものは、市民憲章の推進活動である「市民憲章運動」⁽⁶⁾である。

蓋し、市民憲章は「地域の光」であり、「市民憲章運動」は「地域」の住民が底力を発揮し続ける源泉である。

(あしがき)

大半の自治体において「明るいまち」が目標に掲げられているが、計画哲学的な考察によれば、市民憲章は「まち」を明るく伸びやかなものにし、自治基本条例は「まち」を暗く息苦しいものにする。

また、計画哲学的に見た場合、客観性や合理性は、原理的に、人間の意欲や情熱を喚起し得ない⁽⁷⁾。

このような点からも、市民憲章および市民憲章運動は、今後の「望ましい地域経営のあり方」に少なからぬ影響を与えるものであると思われる。

【註】

(1) 「地域」という概念は、「ある条件によって意味付けられる一定の土地あるいは空間」を示す概念であり、特に国の内外を意識したものではないが、例えば「地域開発」・「地域格差」・「地域社会」・「地域団体」・「地域住民」・「地域手当」・「地域冷暖房」といった用例の現実的な対象が示すように、多くの場合は、特定の外国地名等を付加しない限り「日本国内の一定の土地あるいは空間」を意味する日本語として了解されている。しかし、1990年頃から、「地域研究」という日本語が“Area Studies”という英語の翻訳語として用いられ始め、各地の大学の学科名・講座名・科目名等に相当数散見されるようになった。その結果、「地域」という言葉までが「日本人の一般的な了解から乖離した意味」で用いられることになった。因みに、この“Area Studies”という分野は、アメリカが冷戦後の世界戦略上の必要性から始めた積極的な海外情報の収集活動に学問的な装いを付与して誕生したものであり、主たる対象は東南アジア・中近東・アフリカ・南アメリカ・東ヨーロッパなどである。これに対して、「国内における都市や集落に関する研究」は日本においても「地域研究」として古くから行われているが、それを英語に翻訳する場合は“community studies”とされることが多い。このような事情があるためか、本来、「地域」と言えば済むところを、わざわざ意味内容の微妙な差異に目を瞑ってまで、「コミュニティ」と言い替えるを得ないことが多くなっているように思われる。例えば、「地域政策」・「都市政策」・「コミュニティ政策」などの関係がどうなっているか、あるいは本稿のテーマに関しても、「地域経営」・「都市経営」・「コミュニティ経営」などの関係がどうなっているかを明快に示すことは極めて難しい。蓋し、不用意な（あるいは、無神経な）翻訳は、しばしば「正当な日本語」を不当に用い難くする。

(2) このような事情は、例えば「市民」と“citizen”に

ついても「憲法」と“constitution”についても、安易な同一視が正しい理解を妨げるという意味において同様である。特に、聖徳太子が604年に制定した「十七条の憲法」の「憲法」と箕作麟祥が1870年代に“constitution”を翻訳した「憲法」とは全く別物である。前者は「いつくしきのり」と訓読されるのが通例であり、聖徳太子が日本古来の「のり」の伝統を踏まえて定めたものであると考えられる。

(3) 「のり」は、律令制が導入される前の古代日本において最も本質的な意味を持つ法概念であり、例えば、憲・法・則・規・範・典などの漢字が当てられる。また、「いのり」・「のりと」・「みことのり」等の重要な和語を形成している。

(4) 日本の市民憲章は、大半のものが地域の特徴や制定の経緯などを述べた「前文」と唱和の対象となる「本文」によって構成されており、「本文」の多くは5箇条の短文より成っている。

(5) 元・北海道大学大学院医学研究科・医学部教授の沢口俊之氏が唱えた説で「携帯電話のメールでは、21文字を超えるとしっかり読まれなくなる」という。

(6) 三輪真之、「市民憲章を見直そう」(上)(下)、『まち・むら』106号・107号、2009、財団法人・あしたの日本を創る協会発行]

(7) 三輪真之、『認識論的人間論序説』[2009、計画哲学研究所]、pp173-174

6. 地域経営と人口動向

—三世代の人口バランスから見た人と国土の姿—

大和田哲生 (財)日本開発構想研究所研究主幹

本稿では、地域経営の底流をなす人口動向について、親、子、孫の年齢関係にある三世代の人口バランスに着目し、主に市区町村を対象として地域的な傾向を概観することとする。

その際、地域の安定性や持続性を測る「物差し」として「世代間継承率」と「高齢化インパクト指数」と呼ぶ二つの指標を設定し、簡便な手法による分析を試みることにする。

1. 地域経営における人口動向の重要性

「経営」と言えばP.F.ドラッカー氏の名を思い浮かべるが、今再び注目されている彼の著作には以下のような記述がある。

「市場動向のうち、もっとも重要なものが人口構造の変化である」¹

地域経営とは、変化の中で地域の安定と持続を図ろうとする関係者による共同の取組を意味するのではないだろうか。企業経営に例えれば、地域住民は「顧客」であり「資産」でもある。時には「株主」にも当たるし「社員」にも当たる。そして地域住民の数や属性の変化としての人口動向は、将来に向けた「市場動向」であると同時に、これまでの取組に対する「成果」としての側面も有している。こうした見方に立つと地域経営における人口動向の重要性は極めて高いものと言える。

しかしながら人口減少と少子高齢化が多くの地域で現実として定着する中、人口フレームを基本に据えた地域計画や長期構想はすっかり影が薄くなってしまっている。人口に依拠しても将来に向けて明るい展望を描くことができないからだろうか。明暗にかかわらず人口動向を凝視することから得られる将来に向けた地域経営への示唆は、今日においても決して少なくないはずである。

人口動向が重要であることの理由について、ドラッカー氏は次のように述べている。

「人口構造だけが未来に関する唯一の予測可能な事象だからである」²

2. 三世代の人口バランスに着目した指標の設定

人口動向の中でも世代間の人口バランスは、国や地域の長期にわたる安定と持続を考える上で極めて基本的な要素である。そして世代間の人口バランスを端的に示すのが人口ピラミッドである。

我が国の人口ピラミッドの形状の推移を見ると、少子高齢化の進行とともに上部が広がり、底部が狭まっており、見るからに不安定さを増している。各地域に目を転じれば、さらに極端な形状も見受けられることであろう。

もとより地域の長期にわたる安定と持続のためには、適正な規模での人口の維持・確保、すなわち人口面での世代間の継承が必要とされる。各地域としては、ピラミッドとまでは言わぬまでも、せめて建築途上の東京スカイツリーのような姿を望みたいところである。

人口ピラミッドによる図示は、視覚を通じた直感的な理解のしやすさから多くの示唆を与える半面、一群の数値を抽象化したものであるがために評価や比較をしようとする際には難がある。そこで、図示の意図と効果を活かしつつ人口面での世代間の継承の状況を指標化し、地域の安定性と持続性を測る際の「物差し」とすることができれば、今後の地域経営の検討にも資するものと考えられる。

このため本稿では、親、子、孫の年齢関係にある三つの代表的な世代(年齢層)に着目した上で、その相互間の人口バランスを示す「世代間継承率」とそれを相対化した「世代間継承指数」を以下のとおり設定し、これらの指標の地域的な傾向について市区町村単位³での分析を試みることにする。

- ・第一世代：50～64歳の年齢層
- ・第二世代：25～39歳の年齢層
- ・第三世代：0～14歳の年齢層

・世代間継承率（1世代）

$$= \frac{\text{第二世代人口}}{\text{第一世代人口}}$$

※2005年時点の全国の値は0.970

・世代間継承率（2世代）

$$= \frac{\text{第三世代人口}}{\text{第一世代人口}}$$

※2005年時点の全国の値は0.635

・世代間継承指数

…… 世代間継承率について全国の値を1として指数化したもの

世代間継承率は、出生や転入転出等の経年的な累積としての長期にわたる人口動向の特徴を、代表的な世代（年齢層）の相互間の人口バランスから数値として捉えようとするものである。

世代間継承率（1世代）は第二世代の出生及び現年齢に至るまでの転入転出の傾向を、そして世代間継承率（2世代）はこれに加えて第三世代の出生の傾向を、それぞれ反映したものとなる。

また、世代間継承指数は、地域間や時点間の比較を行う際の便宜のため、全国の値を1として世代間継承率を指数化したものである。

代表的な世代として着目する三つの世代の年齢層や年齢幅の設定に当たっては、①親、子、孫の年齢関係にあること、②大きな移動期（15～24歳）を外すこと、③第一世代の生残率が相当程度高いこと、④人口規模の小さな地域での数値の安定性を高めることなどを考慮したところである。

直近の国勢調査年である2005年時点の場合、着目した三つの世代にはそれぞれ以下のような意味あいもある。

第一世代（50～64歳の年齢層）は、団塊世代を含む人口規模が大きい年齢層であり、2020年（今から概ね十年後）までに65歳以上に達する高齢者予備軍でもある。

第二世代（25～39歳の年齢層）は、団塊ジュニア世代を含む年齢層であり、全国では第一世代と概ね同程度の人口規模を有している。また、第一世代が高齢者となった際には、地域の中核的な担い手となることが期待される年齢層でもある。

第三世代（0～14歳の年齢層）は、少子化傾向を反映して全国では第一世代並びに第二世代の三分の二程度の人口規模に止まっているが、地域にとっては将来に向けた人口の維持・確保の端緒となることが期待される年齢層でもある。

なお、世代間の人口バランスを分析する場合、厳密には男女別の構成、年齢毎の生残率、過去の出生状況等の要素も考慮すべきであり、世代間バランス係数（G B I）⁴のような精緻な手法も考案されているところである。しかしながら本稿では、全市区町村を対象として地域的な傾向を概観することを主眼としていることから、各世代の人口の実数同士による単純な比較に止まっている。

3. 世代間継承率による地域の人口動向の分析

3-1 長期的、広域的観点からの分析

はじめに、長期的かつ広域的な観点から世代間の人口バランスの変化を捉えておくこととする。

現時点の第一世代について、1955年時点（0～14歳）、1980年時点（25～39歳）及び2005年時点（50～64歳）における地域分布を、広域ブロック別⁵に追ってみたのが図1⁶である。

年少期から青年期にかけて、進学、就職を経ることによって地方圏から大都市圏へと大規模な人口移動が生じたこと、そしてその後は大きな地域的なシェアの変動がなく、各広域ブロックに定着していることが読み取れる。

次に、世代間継承率（2世代）について、1955年、1980年、2005年の各時点での値を全国及び広域ブロック別に見てみたのが図2である。

50年前の1955年には団塊世代を含む人口規模の大きい年齢層（現時点の第一世代）が第三世代を構成しており、全国の値は3を超える高水準にあった。地域的には、北海道や東北圏、九州圏などの地方圏が大都市圏に比べて高くなっていた。

25年前の1980年には団塊ジュニア世代を含む年齢層（現時点の第二世代）が第三世代を構成しており、その実数としては50年前時点と同程度であったが、分母となる第一世代の人口も大きくなったため、全国の値は1.5強と半分程度の水準に低下した。地域的には、全体的に水準を下げる中、首都圏や近畿圏などの大都市圏が相対的に上昇し、北海道や九州圏などの地方圏が下降した。

2005年には団塊世代を含む人口規模の大きな年齢層が第一世代となり、少子化傾向による第三世代の減少とも相まって、全国の値は0.6強と1を大幅に下回った。地域的には、沖縄県が唯一1を超える一方、他地域では相互の差がかつてに比べて非常に小さなものとなり、平準化している。

さらに、各時点の全国の値を1とする世代間継承指数（2世代）について、前掲の三時点での値を東京圏と九州圏の各都県毎に見てみたのが図3である。

1980年時点での埼玉、千葉、神奈川の三県の上昇が顕著であり、全国の値を大きく上回ることとなった。反対に九州各県は大きく下降し、全国の値を下回った。しかし2005年になると、東京圏の都県は下降し、九州各県は上昇に転じてほとんどの県で全国の値を再び上回っている。これらの変化の背景としては、東京圏において大量に流入した団塊世代を含む年齢層の子世代が数多く誕生したことに加え、その後は都市部を中心に少子化傾向が進んでいることを挙げることができる。

以上のとおり、全国的にも広域ブロック別にも世代間の人口バランスはこの50年間で非常に大きな変化をたどってきたことが確認された。

図1 団塊世代を含む年齢層の地域分布の変化

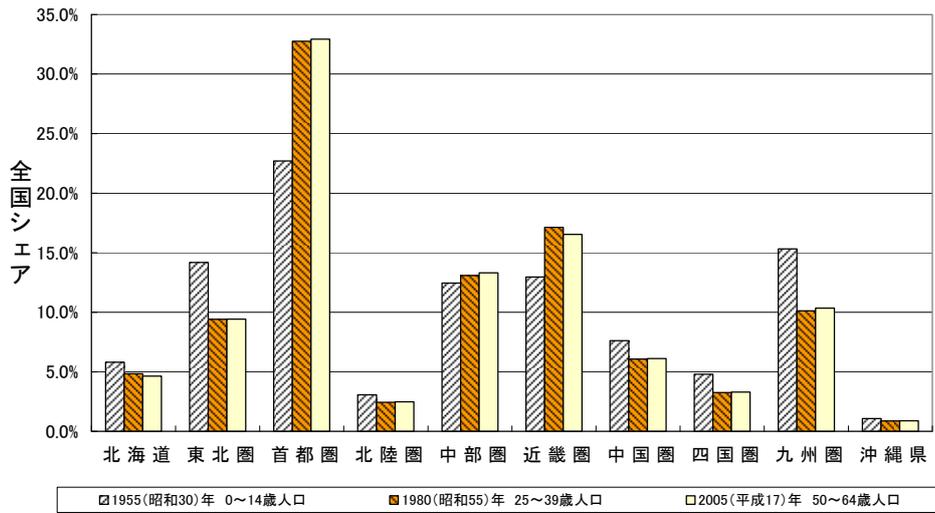


図2 世代間継承率（2世代）の長期的推移（広域ブロック別）

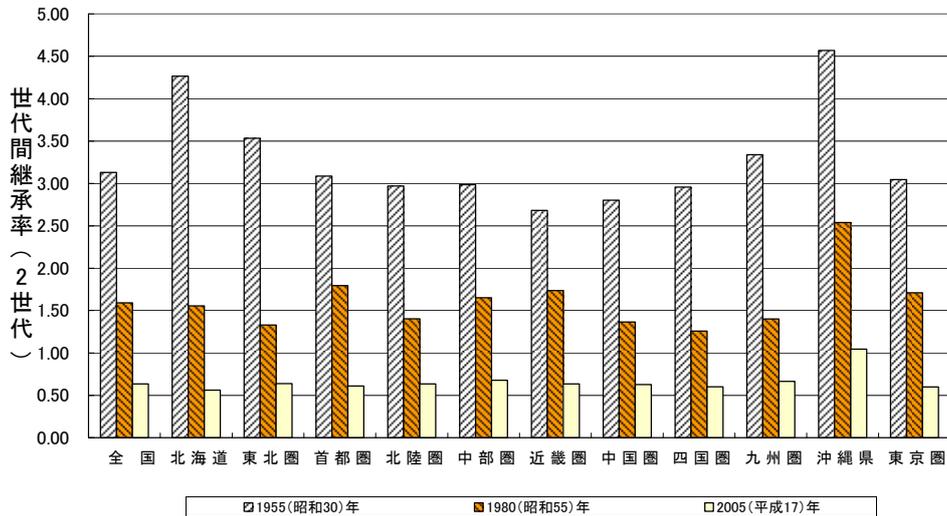
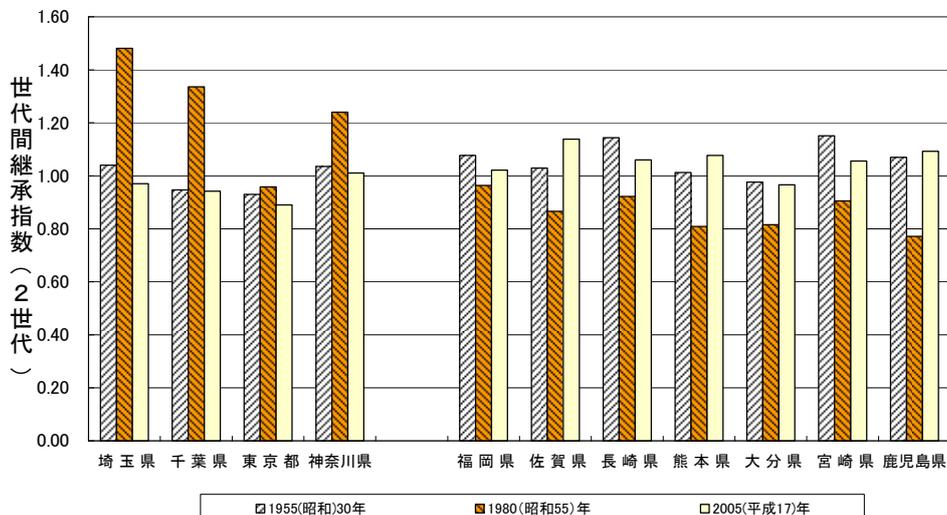


図3 世代間継承指数（2世代）の長期的推移（東京圏・九州圏）



3-2 世代間継承率（1世代）の地域的傾向

世代間継承率（1世代）の2005年時点の全国値は0.970であり、第一世代と同規模の維持を意味する1に概ね等しい値である。市区町村別の最大値は1.84、最小値は0.27であり、1以上なのは333市区町村である。

地域的な傾向について市区町村別に地図上に示したのが図4及び図5である。1以上の地域は大都市圏や地方中枢都市圏等に限定されている一方、地方圏においては中山間地域や条件不利地域を中心として0.70を下回る地域が広がっている。

世代間継承率（1世代）の高い市区町村を例示すると右のとおりである。東京の都心及びその周辺地域、大都市圏郊外部、県庁所在都市近郊等が挙げられている。これらの地域について世代間継承率（2世代）の値を併せ見てみると、東京の都心及びその周辺地域等においては、本指標とは対照的にかなり低い値となっている地域が多い。

一方で本指標の値が0.50を下回る市区町村は125に達し、これらの地域では2005年までの5年間の人口減少率が10%を超えていたり、2005年時点の高齢化率が既に40%を超えているなど、厳しい状況に直面している場合が多い。

なお、3-6において改めて述べるが、世代間継承率（1世代）と最近5年間の人口増減率や直近の高齢化率との間には一定の相関関係が認められるところであり、本指標の有意性が伺える。

世代間継承率（1世代）の高い市区町村の例示

- | | |
|------------|------------|
| ・和光市（埼玉県） | ・川崎市（神奈川県） |
| ・中央区（東京都） | ・小笠原村（東京都） |
| ・舟橋村（富山県） | ・目黒区（東京都） |
| ・浦安市（千葉県） | ・刈谷市（愛知県） |
| ・戸田市（埼玉県） | ・調布市（東京都） |
| ・中野区（東京都） | ・愛知川町（滋賀県） |
| ・三好町（愛知県） | ・朝霞市（埼玉県） |
| ・座間味村（沖縄県） | ・知立市（愛知県） |
| ・川越町（三重県） | ・粕屋町（福岡県） |
| ・渋谷区（東京都） | ・宜野湾市（沖縄県） |
| ・世田谷区（東京都） | ・杉並区（東京都） |
| ・武蔵野市（東京都） | ・玉穂町（山梨県） |
| ・港区（東京都） | ・新宿区（東京都） |
| ・長久手町（愛知県） | ・宇多津町（香川県） |
| ・栗東市（滋賀県） | ・昭和町（山梨県） |

図4 世代間継承率（1世代）の地域的状況（東日本）

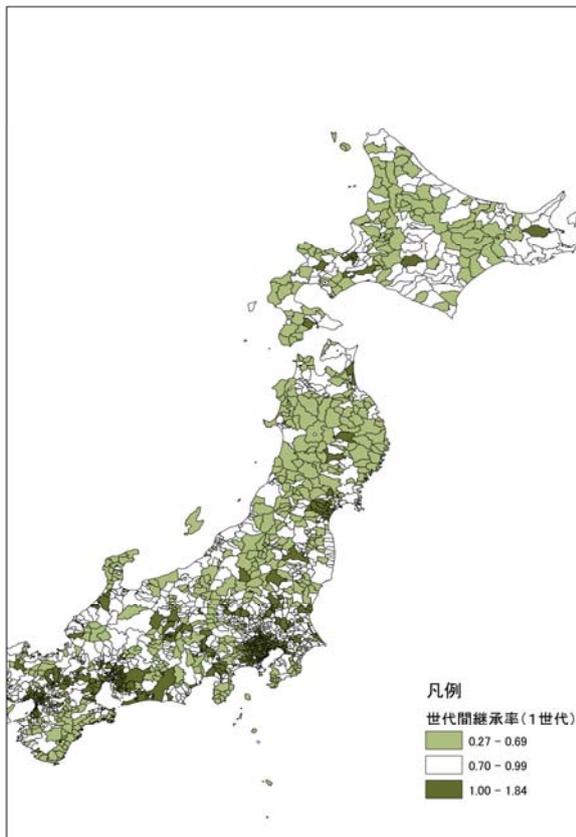
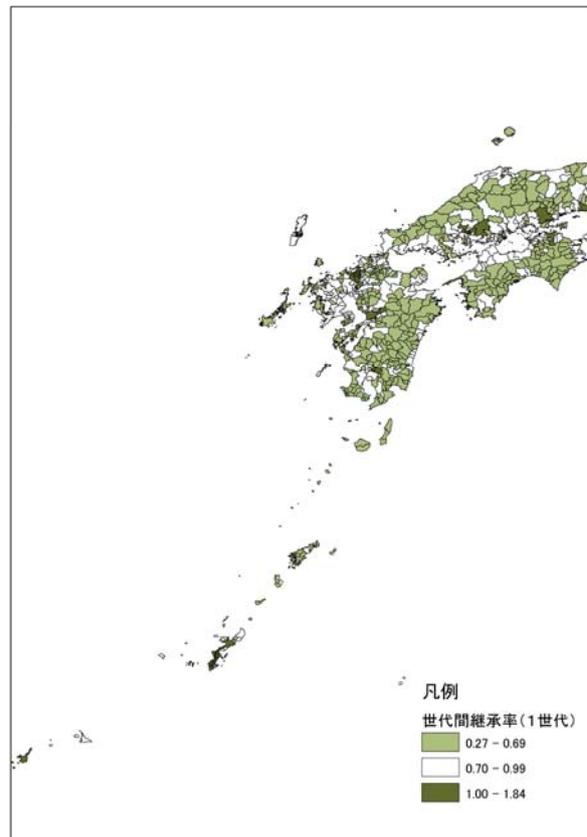


図5 世代間継承率（1世代）の地域的状況（西日本）



3-3 世代間継承率（2世代）の地域的傾向

世代間継承率（2世代）の2005年時点の全国値は少子化傾向を反映して0.635であり、第一世代と同規模の維持を意味する1を大幅に下回っている。市区町村別の最大値は1.51、最小値は0.20であり、1以上なのは33市区町村と極めて少ない。

地域的な傾向について市区町村別に地図上に示したのが図6及び図7である。世代間継承率（1世代）とは対照的に、全国値を上回る地域は山間部や離島も含め地方圏にも広く存在している。特に佐賀県をはじめとする西九州ではこうした地域がまとまって広がっており、世代を経ることによって相対的な上昇傾向を示している。一方、第一世代の半分の規模であることを意味する0.50を下回る地域は、大都市圏の中心部にも存在するとともに、地方圏においても全国値を上回る地域と隣接してモザイク状に分布している。

世代間継承率（2世代）の高い市区町村を例示すると右のとおりである。沖縄県の地域が大半を占めるとともに、大都市圏郊外部及び県庁所在都市近郊の地域も挙がっている。また、これらの中には世代間継承率（1世代）が高い地域として挙がっていた市区町村も一部含まれている。

一方では0.30を下回る極めて低い水準となっている市区町村もあるが、これらの中には自然災害によって大きな被害を受けた地域や自治体経営に困難が生じた地域も見受けられる。

世代間継承率（2世代）の高い市区町村の例示

- | | |
|------------|------------|
| ・舟橋村（富山県） | ・国分市（鹿児島県） |
| ・富山村（愛知県） | ・本埜村（千葉県） |
| ・座間味村（沖縄県） | ・うるま市（沖縄県） |
| ・沖縄市（沖縄県） | ・川北町（石川県） |
| ・渡嘉敷村（沖縄県） | ・嘉手納町（沖縄県） |
| ・浦添市（沖縄県） | ・名護市（沖縄県） |
| ・読谷村（沖縄県） | ・南風原町（沖縄県） |
| ・蒲生町（滋賀県） | ・多良間村（沖縄県） |
| ・伊平屋村（沖縄県） | ・北中城村（沖縄県） |
| ・宜野湾市（沖縄県） | ・石垣市（沖縄県） |
| ・北谷町（沖縄県） | ・愛知川町（滋賀県） |
| ・豊見城市（沖縄県） | ・東風平町（沖縄県） |
| ・糸満市（沖縄県） | ・中城村（沖縄県） |
| ・三好町（愛知県） | ・具志頭村（沖縄県） |
| ・西原町（沖縄県） | ・栗東市（滋賀県） |

図6 世代間継承率（2世代）の地域的状況（東日本）

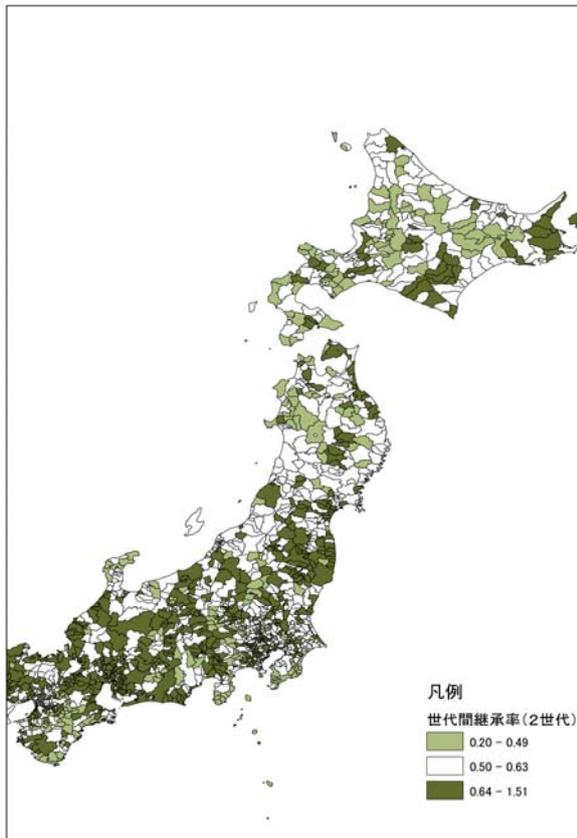
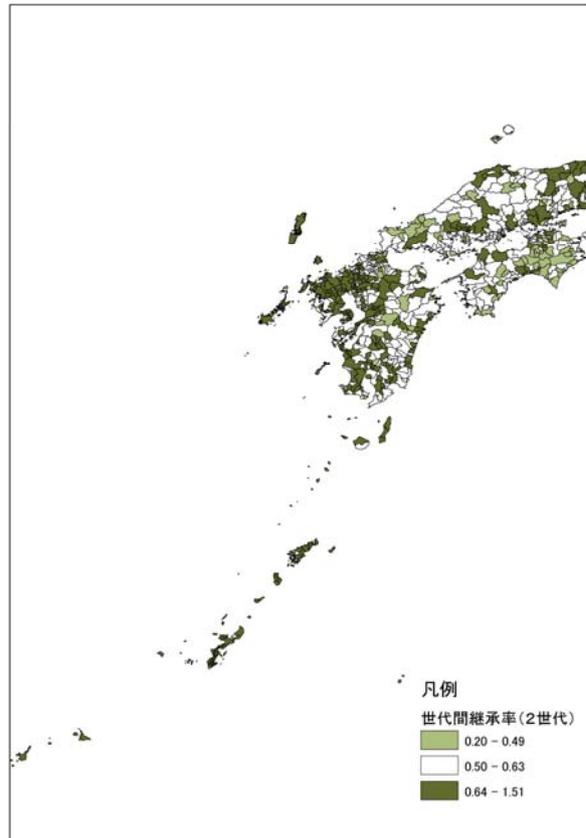


図7 世代間継承率（2世代）の地域的状況（西日本）



3-4 世代間継承率の合計値の地域的傾向

2005年時点の世代間継承率（1世代）と同（2世代）について個々に見てきたが、その合計値によって、長期にわたり地域の将来を支えることとなる年齢層の厚みを捉えてみることにする。

全国のは、0.970と0.635の合計による1.605であり、第二世代と第三世代がそれぞれ第一世代と同規模であった場合の水準の合計値である2を大きく下回っている。市区町村別の最大値は3.26、最小値は0.56であり、2以上なのは100市区町村、1.60（全国の値）以上なのは514市区町村、1を下回るのは187市区町村である。

少子化傾向の中にあって合計値が2以上というのはかなり高い水準として捉えるべきではあるが、該当する市区町村を都道府県別に列挙してみ

ると以下のとおりである。東京の都心及びその周辺地域、名古屋市や福岡市等の周辺地域、県庁所在都市近郊、さらには離島も含めた沖縄県の各地域が数多く挙げられている。また、鹿児島県の国分市（現在は合併により霧島市）や長野県の川上村など、以上の類型には属さない地方圏の一部地域も加わっている。これらの中には、出生率の低い都市部を中心に第二世代に比べて第三世代の規模がかなり小さくなっている地域も少なくない。

一方、合計値が1を下回る地域では、ほとんどの地域で世代間継承率（1世代）の値が0.60以下であるとともに世代間継承率（2世代）の値が同（1世代）よりも低下している場合が多い。地域的には、地方圏の人口1万人以下の小規模市町村が多いが、大都市圏郊外部の地域も散見される。

世代間継承率（1世代）と世代間継承率（2世代）との合計値が2以上の市区町村

(北海道) 千歳市	(東京都) 中央区 港区	(山梨県) 玉穂町 昭和町 忍野村	長久手町 大口町 甚目寺町 大治町 幸田町 三好町 富山村	(奈良県) 香芝市	(沖縄県) 那覇市 宜野湾市
(青森県) 三沢市	世田谷区 渋谷区 中野区	(長野県) 川上村	(三重県) 川越町	(和歌山県) 岩出町	石垣市 浦添市 名護市
(茨城県) つくば市	江戸川区 武蔵野市 府中市	(岐阜県) 瑞穂市 岐南町 柳津町 北方町	(滋賀県) 長浜市 守山市 栗東市 蒲生町 愛知川町	(香川県) 宇多津町	糸満市 沖縄市 豊見城市 うるま市
(栃木県) 上三川町 高根沢町	調布市 狛江市 稲城市 青ヶ島村 小笠原村	(静岡県) 御殿場市 清水町 長泉町	(京都府) 木津町	(福岡県) 春日市 大野城市 那珂川町 篠栗町 新宮町 粕屋町	恩納村 読谷村 嘉手納町 北谷町 北中城村 中城村 西原町
(埼玉県) 戸田市 朝霞市 和光市	(神奈川県) 川崎市	(愛知県) 刈谷市 安城市 東海市 大府市 知立市 高浜市 日進市	(大阪府) 泉大津市	(熊本県) 菊陽町	東風平町 与那原町 南風原町 渡嘉敷村 座間味村 伊平屋村 竹富町 与那国町
(千葉県) 市川市 成田市 浦安市 本埜村	(富山県) 舟橋村		(兵庫県) 滝野町	(宮崎県) 清武町	
	(石川県) 川北町 野々市町 津幡町			(鹿児島県) 国分市	

図8 世代間継承率の増加幅（1世代→2世代）の地域的状況（東日本）

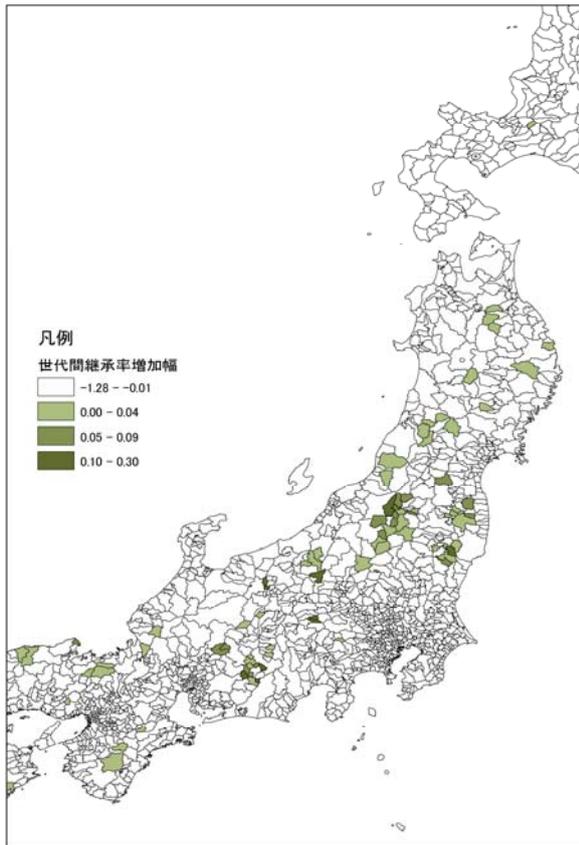


図9 世代間継承率の増加幅（1世代→2世代）の地域的状況（西日本）



3-5 世代間継承率の増加幅の地域的傾向

2005年時点の世代間継承率（1世代）と同（2世代）を比較し、1世代後から2世代後にかけての増加幅がプラスとなっている地域を地図上に示したのが図8及び図9である。

増加幅がプラスであれば、第二世代の人口よりも第三世代の人口の方が大きくなっているということであり、地域の安定と持続を図る上での端緒となるものである。こうした地域は、南西諸島、九州山地、南会津等にまとまって存在している。

1世代後から2世代後にかけての世代間継承率の増加幅が大きい市区町村を例示すると右のとおりであるが、山間部や離島の「村」が大半を占めており、出生率の高い地域が名を連ねている。

次に、人口30万人以下の市区町村について、人口規模と世代間継承率の増加幅の関係を見てみたのが次頁の図10である。増加幅がプラスとなっている市区町村は全体としてはかなり限られているが、その内の大多数が人口1万人以下の小規模市町村によって占められている。

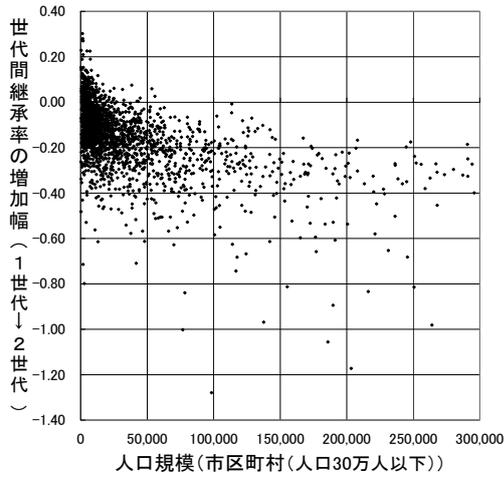
対照的に人口規模が大きくなると増加幅がプラスとなっている市区町村は見受けられなくなり、

世代間継承率の増加幅がプラスである市区町村の例示

- ・多良間村（沖縄県）
- ・伊平屋村（沖縄都）
- ・八坂村（長野県）
- ・伊是名村（沖縄県）
- ・三島村（鹿児島県）
- ・五ヶ瀬町（宮崎県）
- ・天城町（鹿児島県）
- ・住用村（鹿児島県）
- ・伊仙町（鹿児島県）
- ・南相木村（長野県）
- ・大和村（鹿児島県）
- ・富山村（愛知県）
- ・十島村（鹿児島県）
- ・北大東村（沖縄県）
- ・具志頭村（沖縄県）
- ・星野村（福岡県）
- ・山江村（熊本県）
- ・鮫川村（福島県）
- ・日之影町（宮崎県）
- ・伊江村（沖縄県）
- ・美麻村（長野県）
- ・諸塚村（宮崎県）
- ・徳之島町（鹿児島県）
- ・宇久町（長崎県）
- ・北相木村（長野県）
- ・水上村（熊本県）
- ・六合村（群馬県）
- ・河浦町（熊本県）
- ・西会津町（福島県）
- ・大正町（高知県）

大都市圏の中心部ではかなり大きな減少幅を示している市区町村が多い。

図10 市区町村の人口規模と世代間継承率の増加幅（1世代→2世代）の関係



3-6 世代間継承率と人口増減率、高齢化率との相関関係

2005年時点の世代間継承率（1世代）と2005年までの5年間の人口増減率との関係を市区町村について示したのが図11であるが、両者の間に一定の正の相関を読み取ることができる。同様に世代間継承率（2世代）と人口増減率の関係を示したのが図12であるが、1世代後に比べるとやや拡散傾向にある。

一方、ともに2005年時点の世代間継承率（1世代）と高齢化率（65歳以上人口割合）の関係を示したのが図13であるが、両者の間に一定の負の相関を読み取ることができる。同様に世代間継承率（2世代）と高齢化率との関係を示したのが図14であるが、相関はやや弱まっている。

図11 世代間継承率（1世代）と人口増減率の相関関係（市区町村）

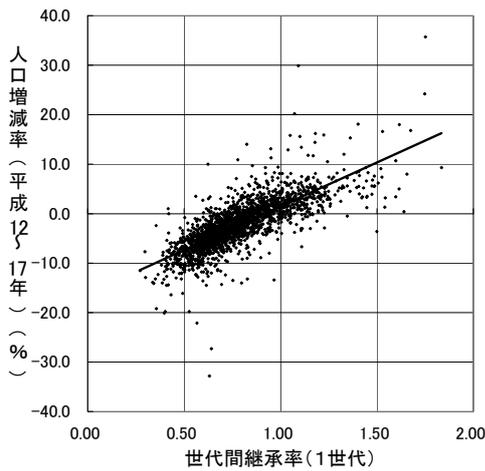


図12 世代間継承率（2世代）と人口増減率の相関関係（市区町村）

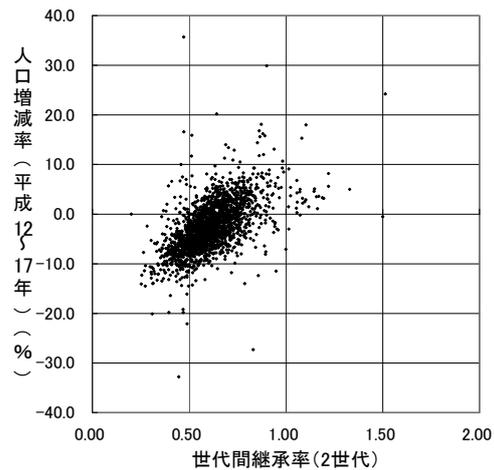


図13 世代間継承率（1世代）と65歳以上人口割合の相関関係（市区町村）

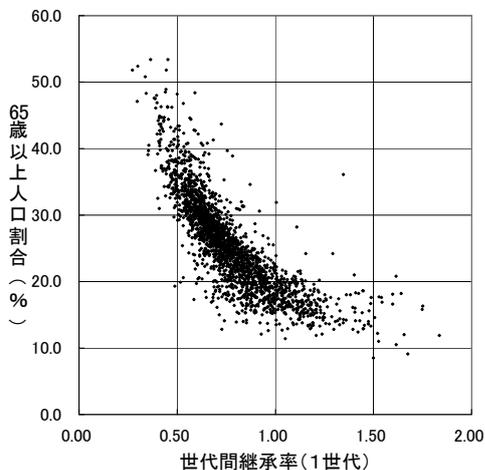


図14 世代間継承率（2世代）と65歳以上人口割合の相関関係（市区町村）

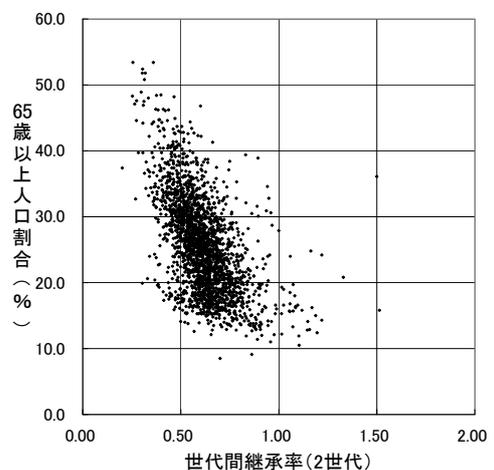


図 15 世代間継承指数の相互関係（都道府県）

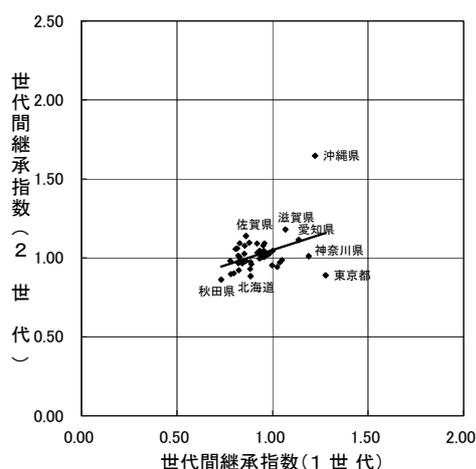
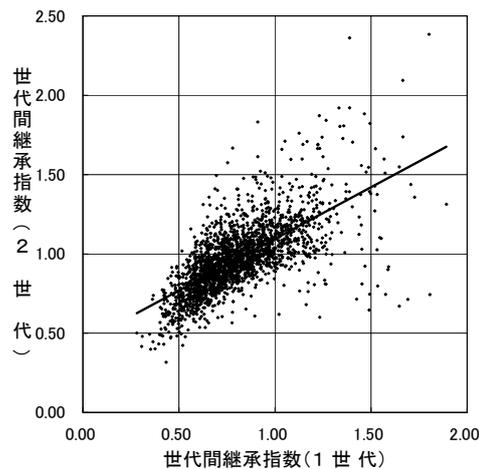


図 16 世代間継承指数の相互関係（市区町村）



3-7 世代間継承指数の変化の地域的傾向

2005年時点の世代間継承指数(1世代)と同(2世代)の相互の関係を都道府県について見てみたのが図15、市区町村について見てみたのが図16である。

いずれについても言えるのは、1世代後における指数の値が1よりも小さかった地域の中から、2世代後になると1を上回る地域、すなわち世代を経ることによって世代間の人口バランスが全国との比較において相対的に上昇をしている地域が相当数見受けられるということである。

中でも、大都市圏に比べて地方圏においてその傾向が強い。例えば九州であれば、先に示した図5と図7の対比から佐賀県を中心とする西九州や薩摩半島を中心とする南九州の広範な地域が上昇傾向を示していることを読み取ることができる。

4. 高齢化インパクト指数の設定と傾向分析

4-1 高齢化インパクト指数の設定

我が国における高齢化の波は、地方圏にとどまらず大都市圏へと急速に広がりつつある。過疎地域等における高齢化率の極限までの高まり、すなわち「率」の面の高齢化問題に加え、大都市圏における高齢者数の急増、すなわち「数」の面の高齢化問題が、同時併行的に進むこととなる。

地域の高齢化の状況は、高齢化率(65歳以上人口の総人口に占める割合)によって捉えるのが一般的である。しかし、大都市圏の場合、市区町村単位で見ると高齢化率は依然として低い水準に止まっている。また、今後についても発射台の低さから当面は全国平均に比べて高齢化率が相対的に低い状態が続くものと見込まれる。

このように「率」の面から見た場合、大都市圏の高齢化問題は今しばらく先のこととなるが、「数」の面から見た場合、地域に与える影響の大きさを軽視できない面がある。すなわち、大都市圏の場合、全体としての人口規模が大きいことから、率としては小さな変化であっても数としては相当程度大きな変化となりかねない。また、現時点での高齢化率がかなり低い水準にある地域では、数としては短期間の内に現在の2倍に達してしまうことも十分に想定される。

長期間をかけての緩やかな変化であれば対応も十分可能であろうが、大きな変化が短期間の内に生じることとなると、例えば医療・福祉面での需要増への対応が追いつかないなどの事態が生じることも懸念される。

このため、高齢者数の急速な増加が地域に及ぼす影響や衝撃の度合いを示す指標として「高齢化インパクト指数」を以下のとおり設定し、地域的な傾向について分析を試みることにする。

・ 高齢化インパクト指数

$$= (50\sim 64 \text{ 歳人口} / \text{総人口}) \times (50\sim 64 \text{ 歳人口} / 65 \text{ 歳以上人口})$$

…… 全国の値(2005年時点で0.232)を1として指数化する

高齢化インパクト指数は、今後十年程度に向けた高齢者予備軍である50~64歳人口の総人口に占める割合が大きいほど、また、この年齢層の人口が現在の65歳以上人口との比較において相対的に大きいほど、大きな値を示すこととなる。

図 17 高齢化インパクト指数の地域的状況
(東日本)

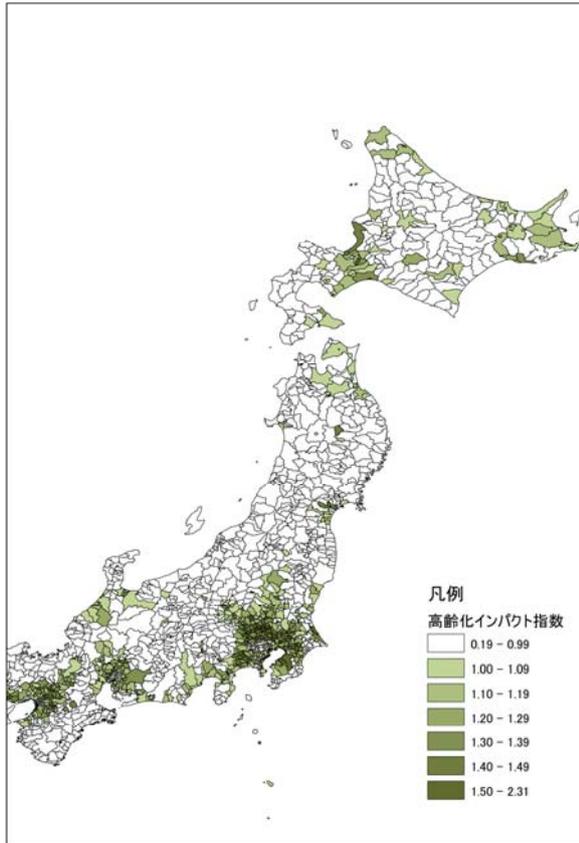
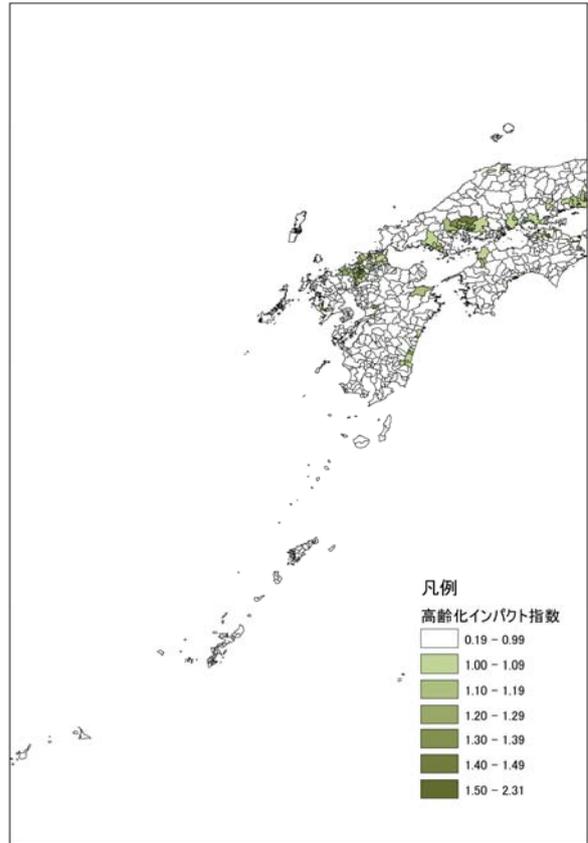


図 18 高齢化インパクト指数の地域的状況
(西日本)



前掲の算式による全国値は 2005 年時点で 0.232 であるが、これを 1 として指数化し、地域に与える影響や衝撃の大きさを相対的に比較しようとするものである。

4-2 高齢化インパクト指数の地域的傾向

2005 年時点の高齢化インパクト指数の状況を市区町村別に地図上に示したのが図 17 及び図 18 である。

東京圏をはじめとする大都市圏の郊外部や札幌市、広島市、福岡市等を中心とする地方中枢都市圏の郊外部等において、高い値を示している地域が多いことが読み取れる。反面、過疎地域等の既に高齢化率が相当程度高い水準に達している地域については、65 歳以上人口が相対的に大きいため、本指標については低い値を示す傾向にある。

高齢化インパクト指数が高い市区町村を例示すると右のとおりである。この例示からも、東京圏をはじめとする大都市圏の郊外部、それも遠郊外の地域が多いことが読み取れる。

大都市圏郊外部等では、計画的に供給された住宅団地への一斉入居によって住民の年齢層に偏り

高齢化インパクト指数の高い市区町村の例示

- | | |
|-------------|--------------|
| ・利根町 (茨城県) | ・吉川市 (埼玉県) |
| ・鷲宮町 (埼玉県) | ・加茂町 (京都府) |
| ・小笠原村 (東京都) | ・牛久市 (茨城県) |
| ・三郷市 (埼玉県) | ・日高市 (埼玉県) |
| ・鶴ヶ島市 (埼玉県) | ・津久井町 (神奈川県) |
| ・守谷市 (茨城県) | ・印西市 (千葉県) |
| ・富里市 (千葉県) | ・野木町 (栃木県) |
| ・豊能町 (大阪府) | ・杉戸町 (埼玉県) |
| ・白井市 (千葉県) | ・坂戸市 (埼玉県) |
| ・鳩山町 (埼玉県) | ・木曾岬町 (三重県) |
| ・城山町 (神奈川県) | ・愛川町 (神奈川県) |
| ・栄町 (千葉県) | ・佐倉市 (千葉県) |
| ・東員町 (三重県) | ・富谷町 (宮城県) |
| ・酒々井町 (千葉県) | ・清川村 (神奈川県) |
| ・幸手市 (埼玉県) | ・伊奈町 (埼玉県) |

が生じている場合が少なくない。こうした地域では、彼らの加齢と子世代の離家によって地域全体として高齢化が急速に進行するメカニズムが働く

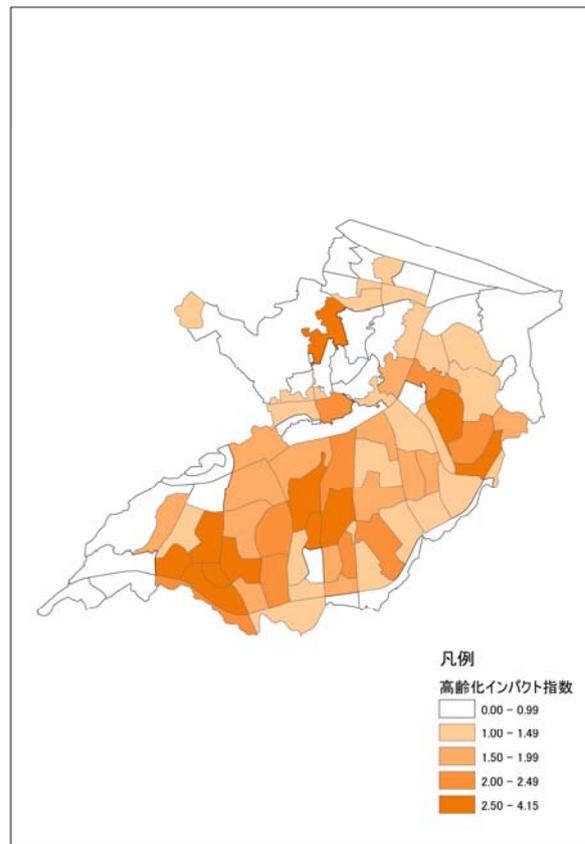
傾向にある。

東京圏の一つの典型的な郊外住宅地を例に、平成 17 年国勢調査の町丁字等データをもとに高齢化インパクト指数を小地域単位で算出して図示してみたのが図 19 である。図 17 及び図 18 とは凡例の数値の幅が異なることに留意する必要があるが、本指標の値がかなり高い水準となっている地域が相当程度まとまって存在していることが読み取れる。これらの地域では、現時点の高齢化率が未だ低い場合であっても、今後十年程度以内に高齢者の数が急速に増加することが予想される。

なお、この指標を適用するに際しては、大都市圏郊外部等の住宅地、とりわけ持ち家の卓越した地域では世帯主の入れ替わりや若年層の新規流入が少ないことを前提としているところであるが、今後においてもこうした前提を適用し得るか否かについては別途検討を要するものと考えられる。

また、65 歳以上人口が増えること自体が各地域にとって直ちに問題であるというわけではなく、その変化が急速であることによって地域に影響が及ぶ可能性があることを示唆するものであり、地域経営を進める際の考慮事項の一つとして捉えることが適当ではないかと考える。

図 19 東京圏の郊外住宅地における高齢化インパクト指数の状況（町丁字等単位）



5. 細胞重視の国土形成への期待

5-1 分析結果の整理

本稿では、地域の安定性と持続性を測るための試みとして、世代間継承率と高齢化インパクト指数という二つの指標を設定し、主に 2005 年時点の市区町村別の値を算出することによって地域的な傾向を概観した。分析結果の要点を整理すると以下のとおりである。

- ①世代間の人口バランスは全国的にも広域ブロック別にもこの 50 年間で非常に大きな変化をたどり、長期にわたる安定性、継続性を示す世代間継承率（2 世代）は大幅に低下した
- ②世代間継承率（1 世代）は、第二世代に関わるこれまでの出生及び転入転出の累積的な傾向を反映し、1 を超える地域は大都市圏や地方中枢都市圏等に限られ、中山間地域や条件不利地域を中心に地方圏では低い水準となっている
- ③世代間継承率（2 世代）は、第二世代の状況に加えて第三世代の出生の累積的な傾向を反映し、全体的に低い水準となっているが、全国の値を上回る地域は山間部や離島も含め地方圏にも広く存在する

- ④長期にわたり地域の将来を支えることとなる年齢層の厚みについて、前掲の二つの世代間継承率の合計値によって捉えると、東京の都心及び周辺地域、名古屋市や福岡市等の周辺地域、県庁所在都市近郊、離島を含む沖縄県の地域など様々な類型の地域において特に高い値を示している
- ⑤第二世代から第三世代にかけての人口規模の変化について、前掲の二つの世代間継承率の増加幅によって捉えると、少子化傾向の中での出生状況を反映し、地方圏の一部の小規模市町村においてのみ増加している反面、大都市圏の中心部ではかなり大きな減少を示している
- ⑥世代間継承率（1 世代）と直近の人口増減率、高齢化率との間には一定の相関関係が読み取れるが、さらに 1 世代を経た世代間継承率（2 世代）との間では拡散気味となる
- ⑦世代を経ることによって、世代間の人口バランスが全国の値との比較において相対的に上昇している地域が地方圏を中心に相当数見受けられる
- ⑧高齢化インパクト指数は、東京圏をはじめとす

る大都市圏の郊外部や札幌市、広島市、福岡市等を中心とする地方中枢都市圏の郊外部等において、高い値を示している地域が多い。また、典型的な郊外住宅地を例に小地域（町丁字等）単位で捉えた場合、かなり高い水準となっている地域が相当程度まとまって存在している

以上のとおりであるが、長期にわたる人口面での地域の安定性、持続性を示す世代間継承率（2世代）が全国の値としても1を大幅に下回る中であって、地方圏、とりわけ小規模市町村において相対的な上昇や部分的な増加が見受けられた。

各地域にとって、転入転出についてはゼロサムゲームを演じざるを得ないものの、出生については自ら端緒をつかむことも可能であり、分析結果からもその兆候が認められた。今後の第三世代の転入転出の趨勢如何という面は否めないが、安定と持続に向けた一歩として特筆しておきたい。

一方、他地域からの若年層の転入によって世代間の人口バランスを維持してきた地域では、少子化傾向に加えて人口移動の縮小が進むこととなると、安定と持続の根幹が揺らぐ可能性もある。

5-2 今後に向けて

分析の過程においては、各地域の置かれている状況の厳しさも再確認された。

例えば、2005年時点における世代間継承率（1世代）が0.50を下回る市区町村は、地方圏の中山間地域や条件不利地域を中心に125に及ぶ。また、世代間継承率（2世代）が0.50を下回る市区町村は379に達する。さらに、1世代後と2世代後の間の世代間継承率の減少幅が0.50を超える市区町村は、大都市圏の中心部などで75にのぼる。

一方、高齢化インパクト指数が1.30を上回る市区町村は、大都市圏郊外部等を中心に183を数える。個々の市区町村内に目を転じれば、計画的に供給された住宅団地を中心に同指標が相当程度高い水準に達している地域も少なくない。

このように大都市圏か地方圏か、都市部か農村部かを問わず、地域の人口面での安定と持続に向けて各地域がそれぞれに困難な状況に直面している姿が分析の過程で浮かび上がった。

これまでの国土づくりは、身体の成長に併せた骨格の整備や肉付けに重点が置かれてきたものと考えられる。しかし、どんなに体格が良くても、多くの細胞が損なわれてしまえば健康を維持することはできない。今後は、国土を形成する一つひとつの細胞としての各地域が、さらには各地域

を構成する細胞としての小地域が、大きな変化の中にあっても適切に安定、持続することが重要であり、その実現に向けた取組の強化が国レベル、地域レベル双方において望まれるところである。

各地域においても、自らの地域の世代間継承率の時系列的な変化を捉えることを手始めに、地域経営の取組の一環として同指標の将来に向けた目標値の設定を試みてはいかがだろうか。

むすび

本稿では、世代間の人口バランスから地域の人口動向を捉え、長きにわたる地域経営の累積としての人と国土の姿を概観してみた。

既知のことを別の角度から再確認するに止まった感もするが、人口減少と少子高齢化という言葉にいささか食傷気味な中、山村や離島の底力の一端に触れるとともに、南方から差し込む光を垣間見ることかできたようにも思う。

昨今の世相を反映してか、「経営」という言葉の後には「危機」「改革」「破綻」などのあまり嬉しくはない言葉が続くことが多い。

地域経営が地域の安定と持続に向けた共同作業であるとするれば、参加する者にとって心躍るものであって欲しいものである。

ご当地キャラクターやB級グルメが人気を博しているが、そこに見られる「遊び心」に一つの手がかりがあるものと期待したい。

¹ P.F.ドラッカー（上田惇生編訳）『マネジメント【エッセンシャル版】—基本と原則』（ダイヤモンド社、2001年）26ページ

² 同書、26ページ

³ 平成17年国勢調査時点での市町村及び特別区による。

⁴ 「世代間バランス係数（G B I : Generation Balance Index）」は藤井多希子氏（慶應義塾大学元講師）が考案した指標であり、本稿の着想に際してはその考え方を参考とさせていただいた。「藤井多希子・大江守之：『東京大都市圏郊外地域における世代交代に関する研究』、日本建築学会計画系論文集、No.605、pp.101-108、2006.7」によれば、「G B Iとは、母世代人口の実際の出生行動に基づいて算出される子世代理論値で実際の子世代人口を除いたものであり、間接的に母世代と子世代の人口バランスを表す指標である」とされている。

⁵ 各広域ブロックの範囲は国土形成計画の圏域区分による。ただし、北海道と沖縄県についてもそれぞれを広域ブロックの一つとした。

⁶ 本稿に掲載した全ての図は各時点の国勢調査結果と総務省統計局ホームページ（e-Stat）に掲載されているデータを資料として作成したものである。なお、図1及び図2における1955（昭和30）年の沖縄県の値については、上記の資料による沖縄県を含む全国値と沖縄県を含まない全国値の差分として算出した。

7. 地域づくりの協働枠組みとしての「地域プラットフォーム」

橋本拓哉（元・(財)日本開発構想研究所研究主幹）

1. はじめに

地方部の農山漁村等の地域においては、人口減少、高齢化に直面する一方で、地域主権の潮流、一次産業に係る新たな展開（農に対する都市住民等の意識変化、六次産業化への取り組み等）、観光と食を中心とする交流可能性の増大といった経済社会状況の変化を背景に、地域の自立・持続に向けた動きの新たな萌芽が現れている。

また、地域の現場において優秀な地域づくりリーダー等の人材が育っているとともに、各地に多様な地域づくり活動の実績が蓄積されつつある。さらに、NPOや地域コミュニティが協力して生活サービスを行う、共助の動きも芽生えている。

地域を取り巻くこのような変化の中で、地域の活力を創出するためには、地域が自発的に地域資源や創意工夫を活かした地域づくり（いわば「内発的・創発的な活性化」）に取り組むことが求められている。同時に、地域の直面する課題に対しても地域コミュニティの力で対応することが必要になっている。

こうした状況の下、今日、地域における多様な主体の地域づくり活動の協働・連携を図るとともに、地域のマネジメントを行う場・主体として、「地域プラットフォーム」の重要性が高まっている。既に各地において、関係主体の緩やかなネットワーク形態から行政・関係団体が参加する協議会組織の形態まで、あるいは中間支援組織が地元の担い手組織と協働して地域内ネットワークの核（事務局）として機能する例など、様々なタイプの地域プラットフォームの活動が見られるところである。

本稿では、地域活性化のプロセスにおいて、地域に係る問題意識やビジョンを共有し、関係主体の協働・連携を図る場・主体として地域プラットフォームに着目し、まず、地域プラットフォームの意義、役割等について概念的な整理を行う。その上で、先行事例である「高知県西部 NPO 支援ネットワーク」について、設立に至る経緯と地域において果たしている機能・役割を概観する。さらに、地域プラットフォームが形成されるプロセスを青森県下北地域の「ぷらっと下北」の事例に即して振り返るとともに、そのプロセスから地域プラットフォームを形成する上での留意点を整理することとしたい。

2. 地域プラットフォームの役割

2. 1 地域づくりにおける多様な主体の協働の必要性

地域の活力を創出するに当たって、全ての地域に普遍的に適用できる一般解は存在しない。その解は当該地域自身の中に求めなければならず、そのためには、多様な存在が主体的にかかわり、多様な思いを巻き込んでいく地域づくりが不可欠である。そのような地域の課題には個別の対応では対処することのできない様々な要素が絡み合っている。これを1つの組織や主体だけで解決することは難しい。

この点について、国土交通省（2010 a）においても、地方の疲弊した地域では一個人や一組織による活動には様々な面で限界があり、例えば、地域を何とかしたいと思いつつも何をしたらいいのかわからない、あるいは、自分一人では不安で活動に取り組むきっかけが得られないといったことから、地域づくり活動に取り組むこと自体が難しいという現実が指摘されている。

一方、近年、社会サービスの担い手として、住民、NPO法人、民間企業等が活躍の場を広げようになっている。行政とこうした多様な主体とが協働して地域づくりに取り組むことも見られるようになっている。

このような状況を受けて、平成21年12月30日に閣議決定された「新成長戦略（基本方針）」では、地域資源を最大限活用する仕組みを地方公共団体と住民、NPO等の協働・連携により創り上げ、「緑の分権改革」を推進し地域からの成長の道筋を示すモデルを構築すること等が位置づけられている。

今日、地域づくりのプロセスにおいて、問題意識を持った個人や団体が単独で頑張っているだけでは、活動が行き詰まりに陥っている実態がある。こうした現状を打開するためには、総合的・包括的な取り組みの必要性、地域に関係する主体同士がビジョン・方向性を共有することの重要性、地域活性化の担い手である住民の主体性の再覚醒といった観点から、地域における行政、民間、住民、NPO、地域づくり団体等の間の触媒となるような存在の「地域プラットフォーム」がキーポイントになると考えられる。

2. 2 地域プラットフォームの意義と役割

今後の地域づくりにおいては、多様な主体が参画し、緩やかであるが一体性を持ちつつ、地域のビジョンの達成に向けて連携して取り組みを実践できることが重要である。

そのためには、地域の多様な主体がオープンでフラットな関係に立ちつつ、地域に係る課題認識やビジョン・方向性を共有して、その実現に向けてお互いの役割分担やパートナーシップを形成するとともに、協働のマネジメント等を行う社会的基盤として、地域プラットフォームが必要である。

こうしたプラットフォームに期待される役割としては、①地域に係る課題認識やビジョンを関係主体間で共有すること、②その実現に向けた連携・協働のマネジメントを行うこと、③多様な関係者間のコミュニケーションを図り信頼関係を構築すること、④多様な主体間の役割分担の在り方を調整すること、⑤関係する主体間の新たなパートナーシップやネットワークを形成し、地域の縦割りの取り組みを補完すること、⑥地域で活動する NPO 等をサポートすること等が挙げられる。

まず、課題認識やビジョンの共有に際しては、ワークショップ等で地域の人々が抱えている地域への思いを出してもらい、それを基に地域のビジョンや将来像のコンセプトを形作ることが重要である。地域プラットフォームはそのようなプロセスを行う基盤となる。

次に、地域の連携・協働のマネジメントについては、域内の関係主体の活動や域内外の各種リソースの活用に関して、地域プラットフォームが中心となって関係主体間の役割分担や具体的実践に係る調整や合意形成、進行管理等を行っていく。

第3に、関係者間のコミュニケーションに関しては、地域づくりが個々の集まりで対応できた時代から、今日では連携してコトに当たらなければ対応できない時代になっていることが指摘される。そのような状況で各主体の連携・協働を図るために、地域コーディネーター等の人材を置いて調整やマネジメントを行う方法もあるが、それとは別に、コトを起こして協働することで関係主体が繋がっていく方法もありうる。協働して実践することを通じて、関係主体同士がコミュニケーションを重ね、その結果、信頼関係が醸成されていくことになるのである。

この点に関して、蓮見(2009)では、「プラットフォームを活かしたコトづくりでは、その実践をとおして

連携と交流が生まれ、それがネットワークの萌芽とネットワーク力の育成につながっていくだろう」と述べている。地域プラットフォームはこのような基盤としても機能する。

4番目に、縦割りの補完に関して、地域の NPO リーダー等は、行政の施策・事業の実施に当たって設置される検討委員会のメンバーとなって意見を述べるケースも多い。このような立場を通じて、行政の取り組みとプラットフォームのビジョン・方向性との連携を確保することによって、縦割りになりがちな地域の取り組みを横断的に補完していくことが期待される。

最後に、地域には、各々のミッションの達成に向けて個別具体的な活動を行う NPO 等の主体が多数存在することが望ましい。そのような主体の立ち上げから軌道に乗るまでのスタートアップ期や活動の内容・規模・対象範囲等を拡大するステップアップ期において、中間支援組織としての地域プラットフォームによるサポートが期待される。

2. 3 地域プラットフォームを作るには

地域プラットフォームを形成するには、地域に存在する様々なパートナーシップを相互につないでいくことで地域づくりの輪を拡大し、一定の方向の下に関心のある人や組織を巻き込んでいくことが基本である。

地域づくり活動の参加者を地域に広げるための特効薬というものはない。地域の人々に地道に呼びかけていくことであるが、単に呼びかけるだけではなく、地域プラットフォームが行うイベント等の活動に参加してもらい、実践を通じたコミュニケーションによって信頼関係を積み重ねていくことが重要である。

こうしたプラットフォームは、地域において個別に活動している主体でベクトルが同じ人々が集まって自然発生的に形成される場合もあるが、必要に応じて行政がその環境整備をしていくことも求められる。地域で活動している NPO 等の団体が顔を合わせるための場づくりなど、きっかけとして開かれた参集の場・議論の場を用意することが行政に期待される。地域づくりのノードとなるコアメンバーの検討・準備・実践の各プロセスに寄り添って、例えば実質的な「お墨付き」を付与するなど、地域の理解を得られるための環境を整えることが行政には求められると考える。

3. 地域プラットフォームの先行事例ー高知県西部 NPO 支援ネットワーク¹

以下では、地域プラットフォームとして緩やかなネットワーク形態を特徴とする「高知県西部 NPO 支援ネットワーク」を事例として、地域プラットフォームの設立経緯及び地域における機能等を整理する。

3. 1 西部ネットの設立に至る経緯

高知県西部の幡多地域には、民設民営の中間支援組織である「NPO 法人高知県西部 NPO 支援ネットワーク」（以下「西部ネット」という。）が存在する。この NPO が地域プラットフォームとして機能することで、幡多地域の NPO や地域づくりリーダー等との間の情報交換・共有や協働事業等が展開している。

西部ネットは、当初は任意団体として緩やかなネットワーク会議を行いながら高知県西部（幡多地域）のあり方等を考えるべく始まった。高知市から片道2時間以上を要する高知県西部においても中間支援機能を確保したいという高知県等の要請を契機に、平成 14 年に県西部の地域課題を考える緩やかなネットワークとして設立され、平成 16 年に NPO 法人化されて現在に至っている（表 1 参照）。

設立の背景としては、当地域では町村合併の動きや少子高齢化・過疎化の進展により、1つの組織や行政だけでは地域の課題を解決することが難しくなってきたため、一緒に活動できるネットワークで地域課題に取り組むようになったことが挙げられる。

その活動目的は、「住民が自発的に行う非営利の公益活動の促進を支援する事業を行い、活力ある地域の創造に寄与すること」とされている。具体的な事業としては、①NPOに係る地域の学習・交流会、②研修会、講演会、③行政との協働推進事業、④情報発信、⑤県内NPO中間支援組織との連携事業等を展開している。

活動の特徴としては、①町村合併後の高知県西部8市町村を活動エリアとし、広域でのNPO中間支援の活動を行っていること、②傘下団体それぞれの活動を前提に、それらを尊重しながら無理のない協働を目指していること、③理事を介した人と人との関わり、活

¹ 3. の記述は、高知県西部NPO支援ネットワークに対するヒアリング（平成20年11月6日実施）、半島地域づくり会議in幡多（国土交通省主催、平成21年2月1日開催）における同ネットワーク配布資料、海辺の日曜市事務局に対するヒアリング（平成22年2月13日実施）及び国土交通省（2010b）を参考とした。

動と活動の結びつき、といった点が挙げられる。

表 1 西部ネット形成の経緯

年月	主な動き
H13.07 ～ H14.09	高知県等の呼びかけに応じ、高知県西部ボランティア・NPO 情報交換会が開催される。(17 団体参加、計 6 回)
H14.12	高知県西部ボランティア・NPO ネットワーク（任意団体）設立（30 団体参加）
H16.03	高知県西部 NPO 支援ネットワーク法人設立 認証
H19.02	「四万十川の森のシンポジウム」を共催。理事等がコーディネーターを務める。
H19.08	NPO と行政の意見交換会を主催（四万十町）
H19.12	シンポジウム「遠隔地で大学教育が受けられる仕組みを考える～高校大学・地域との連携を通じて～」を開催（内閣府受託事業）
H20.02	法政大学エコ地域デザイン研究所シンポジウム「ルーラル・エリアの地域マネジメントにおける NPO の役割ー高知県四万十・幡多地域を対象にー」に参加
H20.04	「幡多学事始め」がトヨタ財団の地域社会助成プログラムに採択
H20.07 ～ H21.02	「半島地域づくり会議 in 幡多」の開催サポートを実施
H21.11 ～	幡多マーケット「海辺の日曜市」を開催

資料：国土交通省「平成 21 年度半島地域づくりに向けた共同事例に関する調査」業務報告書等から筆者作成

3. 2 西部ネットの性格と地域における役割

西部ネットでは、地域の NPO 等のリーダーである各理事が中心となって個別分野の活動を行うとともに、こうした活動を理事のネットワーク（集団）が束ねていく形をとっている。活動エリアが広域であるため、課題が域内すべてのエリアに当てはまるとは限らないが、地域にとって必要な取り組みを地域に密着した理事が掘り起こしながら事業を進めている。

西部ネット自体は、具体的な解決行動を取るのではなく、理事間で情報共有をしながら地域課題について考えていく、ネットワークの中で方向性を探るあるいは連携を図ることを行っている。すなわち、ネットワークとしては、個別課題ではなくもっと広いテーマを

受け止め、情報共有をしながら課題を浮き彫りにしていく部分を担っている。そして個別分野の取り組みは個々のNPOが行うこととなっているのである。

以上のように、西部ネットは、域内で地域活性化に取り組んでいる主体同士をつなぐ、民間主導のプラットフォームとなっている。こうした存在が、個々の地域やリーダーの活動を活性化する役割も果たしている。

このような地域プラットフォームは、都市部以外では非常に少なく、今後、ルーラルな地域における地域づくりへの多様な主体の参画を促進していく上で先導的なケースと位置づけられる。

表2 西部ネットから広がる活動の輪

- 1) 高知県西部NPO支援ネットワークと協働している団体等
(社) 四万十楽舎、NPO 法人砂浜美術館、NPO 法人黒潮実感センター、くらしを見直す会、大阪海遊館海洋生物研究所 布利センター(じんべえ館)、NPO 法人いきいきみはら会、こうち元気者交流会 幡多ブロック幹事、ヘンゼの森事務局、認知症ネットワークとおわの会、くぼかわボランティア連絡協議会
- 2) 幡多地域大学推進協議会と協働している団体等
幡多もやい塾、(財) 黒潮生物研究所、(財) とんぼと自然を考える会
- 3) エコ幡多で協働している団体等
宿毛元気クラブ、(株) オーシャン四国「海癒」
- 4) 持ち寄り地図ネットワークで協働している団体等
空間生態研究所

資料：「半島地域づくり会議 in 幡多」(平成21年1月) 配布資料

3. 3 西部ネットと具体的な地域づくり活動との関係ー「海辺の日曜日」の事例ー

以下では、西部ネットによる個別分野の地域づくり活動として、平成21年11月から開催されている「海辺の日曜日」の事例を概観する。

本事業は、西部ネットが申請主体となって、平成21年度の国土交通省「半島らしい暮らし・産業創生調査」事業による支援対象に採択されたものである。このプログラムも西部ネットに特徴的なスタイルで、理事の一人が企画提案書を策定し、助成措置の採択後、同理事を中心にコアメンバーが事務局となり、他の理事及びその所属する団体のメンバーがプログラムを支援する形で展開している。

「海辺の日曜日」は、最近の食の安心・安全を求める潮流の中、有機栽培や無農薬栽培による農産物を顔が分かる形で販売することを通じて、地域に様々な発見と出会いを生み、コミュニティを活性化させ、ひいては地域の賑わいを呼び起こすことを目的に企画されたものである。売り手と買い手が対面で物のやりとりをする場を意識的に創出することにより、地域に埋もれている食材や昔ながらの調理方法を発掘し、地域素材を活かした文化の伝承と新たな地域製品の創造を目指すものである(表3参照)。

表3 「海辺の日曜日」開催ポリシー

- 幡多・マーケット「海辺の日曜日」は、安心、安全を求める、顔がわかる販売、有機や無農薬栽培農産物の販売が、様々な“発見”と“出会”を生み、コミュニティを活性化させ、地域の賑わいを呼び起こしたいと考えています。
- 幡多・マーケット「海辺の日曜日」は、「売り手」と「買い手」が対面で物のやり取りをする「場」を創出することにより、地域に埋もれている食材や昔ながらの調理方法、地域素材を活かした新たな地域産品を創造します。
- そして、幡多・マーケット「海辺の日曜日」で買い物することは、地域経済を支援するもっともよい方法の一つであり、新鮮な果物や農水産物、地域で作られた加工品を買うことは、健全で環境にやさしい選択をすることだと、私たちは考えます。

資料：幡多・マーケット「海辺の日曜日」開催要項

このマーケットは、高知県黒潮町の土佐西南大規模公園「海のバザール」駐車場を会場として、平成21年11月～平成22年2月までの毎月第2日曜日に計4回実施された。出店者数は、第1回30件、第2回47件、第3回43件と推移し、平成22年3月の第4回には50件に達して新規出店者を制限するまでになった。50件のうち、地元(幡多地域内)の出店者は約6割である。来場者は約7割が地元からのお客であるが、出店者の中には高知市等から来ている人もあり、その人の口コミで高知市等からも来場者がある。

地元メディアの報道も後押しとなり、回数を重ねるごとに来場者が増加したこともあり、事務局としては、平成22年度以降の継続実施を決定している。事務局では、今後、事業の継続と次への展開を図っていくため、西部ネットとは別個の運営組織の確立を図り、協賛

金・広告料収入等へのアプローチを具体化して運営財源を確保するといった検討を進めることとしている。

この事例に見られるように、現在、西部ネットでは、基本的に直営の定例的、日常的な主催事業や業務を持たず、①各理事が自らの得意分野に関連した不定期講座の開催、②個々の NPO 等と協働することを通じた地域活動への支援、③その手段として官民の各種助成制度への応募による事業費の獲得を主たる活動としている。

この結果、各理事及びその出身団体の企画・事業の実現に対して、他の理事及び出身団体が必要に応じて協力するタスクフォースのようなつながりがネットワークの中に形成されてきた。

西部ネットの存在は、幡多地域内の各市町村を活動エリアとする NPO リーダーたちのフェイス・トゥ・フェイスのコミュニケーションを活発化し、彼らのつながりを強化している。同時に、各 NPO 等の活動を個々の市町村内の活動に止めることなく、地域全体を視野においた広域的連携を図って幡多地域全体の発展を目指すという指向性を、各主体に共有させる効果をもたらしている。

このような組織が効果的に機能している背景には、①異分野の地域づくりリーダーである理事同士が幡多地域の活性化を図る活動を推進するという大きな意識を共有していること、②この使命を理解していれば実現までの道程は各自が見出せばよく、できるところは互いに協力するという信頼関係が存在すること、の2点を指摘することができる。

4. 地域プラットフォームの形成プロセスー「ぷらっと下北」の事例に即して²

以下では、いわば白紙の状態から地域プラットフォームを形成する過程について、筆者も参画した青森県下北地域の「ぷらっと下北」の設立プロセスを概観するとともに、その特徴やポイントの分析を通じて、地域プラットフォームを形成するに当たっての留意点を取りまとめることとしたい。

4. 1 ぷらっと下北の設立に至る過程

ぷらっと下北は、半島地域づくり会議 in 下北（国土

交通省主催、平成 22 年 2 月 27～28 日開催。以下「半島会議」という。）に至るプロセスの中で、地域の NPO、行政、経済団体等の協働で設立された任意団体である。下北地域では、半島会議に向けて多様な主体が連携しながら、広域的な地域づくり活動を展開していくための地域プラットフォームのあり方とその具体化の道筋に係る検討が積み重ねられた（表 4 参照）。

表 4 下北地域における地域プラットフォーム形成に向けた検討の経緯

回数	開催日	内容
第 1 回	H21.08.28	初会合、広域的課題の洗い出し、フリーディスカッション
第 2 回	H21.09.28	地域活動団体等に声がけ。これからの活動内容についての合意形成（半島地域づくり会議を活用したプラットフォーム形成活動）
第 3 回	H21.10.15	地域プラットフォームの組織化の目的と活動イメージの検討
第 4 回	H21.11.06	コアメンバーを設定し、企画運営会議を効率化
第 5 回	H21.11.18	半島地域づくり会議に向けての検討体制の合意（プラットフォーム検討部会、地域資源活用部会）
第 6 回	H21.12.10	部会制で会合をスタート。地域資源セレクト 20 作成開始。プラットフォームの活動理念の検討、戦略事業の検討作業
第 7 回	H22.01.07	下北体感ツアーの企画検討作業開始。プラットフォームの活動理念の検討、戦略事業の検討作業
第 8 回	H22.02.01	下北体感ツアーの企画検討作業、プラットフォームの活動理念の検討、戦略事業の検討作業、半島地域づくり会議の企画検討作業
第 9 回	H22.02.19	半島地域づくり会議の企画検討作業
第 10 回	H22.02.26	半島地域づくり会議の役割分担等の最終確認
第 11 回	H22.03.30	これまでの検討の振り返り

資料：国土交通省「平成 21 年度半島地域づくりに向けた共同事例に関する調査」業務報告書等から筆者作成

² 4. の記述は、半島地域づくり会議に関する意見交換会（平成 21 年 9 月 17 日、同年 10 月 16 日）及び半島地域づくり会議企画打ち合わせ（平成 21 年 12 月 10 日）に係る筆者メモ、国土交通省（2010b）を参考とした。

平成21年8月～22年3月にかけて延べ11回にわたり、地元のNPO、行政等の地域づくり関係者が参集する会合を行った。このうち、前半（第1～4回）が、地域プラットフォーム形成のための取り組みとして何が必要なのかを自ら検討する段階、後半（第5～10回）が、こうして自ら考えたことを多様な主体が協働して、半島会議を当面の出口として具体化する段階と位置付けることができる。なお、第11回は一連のプロセスを振り返る作業を行った。

4. 1. 1 地域プラットフォームのあり方の検討段階

この段階では、地元における地域づくり主体の発掘、コアグループとなるリーダー層との協力関係の構築を行った。このため、下北地域全体の活性化のために何を考えなければならないかという課題発掘から着手した。

第1回の意見交換会は初顔合わせであったが、参加メンバーの中には相互に交流のあるリーダーもおり、「バラバラに存在している地域づくり主体のネットワーク化」という共通課題認識が浮き彫りになった。また、参加者は「現状のやり方では駄目だ」という閉塞感を共有しており、地域づくりの発想や手法等の変革の必要性を認識していた。一方、地域内にどんな地域資源があり、地域づくり主体が存在するのかわかっているということが自ら再認識された（表5参照）。

表5 第1回意見交換会の参加団体

NPO 法人シェルフオレスト川内、NPO 法人斗南どこ健康村、NPO 法人ニホンザル・フィールドステーション、NPO 法人むつ下北子育て支援ネットワークひろば、NPO 法人森林・環境サポート大畑、NPO 法人希望の友、NPO 法人菜の花トラスト、大間あおぞら組、青森県商工会連合会北部広域指導センター、東通村、東通村商工会、佐井村、風間浦村、風間浦村観光協会

資料：国土交通省「平成21年度半島地域づくりに向けた共同事例に関する調査」業務報告書等から筆者作成

第2回では、地域の様々な主体の連携を促すための手段として、プラットフォーム構築の必要性が認識されたものの、何のためのプラットフォームなのかについて、考え方や立場が異なる主体の間で共有できる大きなビジョンまでの議論には至らなかった。

第3回は、下北地域の望ましい姿を描いて、その実

現のためには何に取り組むことが必要なのかを議論することで、下北地域で求められる地域プラットフォームの役割を明確化しようとした。しかし、プラットフォームの必要論までは至るが、それを構築しようとする主体性の醸成には至らず、足踏み感ややらされ感の危険が顕在化してきた。後にコアメンバーとなるリーダーたちからは、もっと参加メンバーを絞り込んで、言いつ放しではなく具体的にどのようなアクションを起こすのかを検討する場に切り替える必要があるとの要請もあった。

第4回からは参加団体の範囲を下北地域で活動するNPOリーダーを中心としたコアグループとし、半島会議の企画運営会議の性格を強め、開催までの3か月で何に取り組むか、それが将来的な下北における地域プラットフォーム形成とどのような関係に立つかを意識しながら、どのような体制で進めていくかを議論した。

そこで、翌年2月の半島会議は、コアメンバーが事実上の発起人として、下北における地域プラットフォームづくりを地元市町村や他の団体等と呼び掛ける場とすること、全国から参加する地域づくり団体のリーダーたちからは、これから地域プラットフォームが進めていこうとする取り組み案についてアドバイスをもらおうということとなった。

4. 1. 2 半島会議に向けた具体的企画検討段階

第5回では、半島会議での提案内容、これからの活動の根幹となる、プラットフォーム構築に取り組む目的・ビジョンの検討を行うとともに、検討体制について合意がなされた。すなわち、検討テーマごとに部会を設けて検討する体制とし、①下北の地域活動をつなぎ・支えるネットワーク、プラットフォームのあり方を考える「地域プラットフォーム部会」と②下北の地域資源を共通のストーリーの下で見直し、活用のあり方を考える「地域資源部会」を設けることとされた。

第6回のうち、地域資源部会では、未利用な下北の地域資源を部会メンバー自らが探して共有するとともに、そのような資源を活用したモデルツアーを半島会議で実施し、今後の資源磨き上げの方向性等について参加者からアドバイスをもらうこととした。このため、どのようなものが地域資源か、下北らしさなのかという情報をメンバーで共有するためにカードを使って書き出す作業を行った。その過程で、何もないと思込んでいた冬の下北に、実は冬の下北でなければ体験できない地域資源があることに部会メンバーが気づくこ

ととなった。

一方、プラットフォーム部会では、地域プラットフォームの活動目的は下北を元気にすることであること、そのための手段としては地域資源を活かした取り組みを進めるのが大事であること、スタイルとして「できることからまず始めてみる」ことを大切にすることが合意された。

第7回は年明け初の会合であり、メンバーは半島会議のプログラムの具体的な内容や進め方の検討を行った。このうち、地域資源部会では、部会メンバーが作成してきた「下北地域の宝セレクト20」(20選)を利用して、半島会議で実施するとしたらどのようなツアーが可能なのかについてグループワークを行った。

プラットフォーム部会では、ぷらっと下北のアイデンティティに関わる基本事項が議論された。そこでは、ぷらっと下北は、下北の元気づくりの基盤となるつながりを確認する場であり、その目的は下北の将来への希望を育て、語り、描き、行動する主体を生みだすことを促進することであることが確認された。同時に、そのために多様な主体とのネットワークを育み、話し合うだけでなく、地域資源の活用、地域内での協働を促進し、下北らしい暮らし方、働き方のモデルを作りだしていくという基本的な活動指針の骨格が合意された。

半島会議の開催が近づいた2月には、第8回～第10回の3回の会議を開催した。地域資源部会では、半島会議で実施するモデルツアーコースの詳細検討と現地調整を、プラットフォーム部会では半島地域づくり会議で行う、ぷらっと下北への参加呼びかけアピール内容について検討を行った。すなわち、前者では、尻屋・東通方面へコースを展開する「自然体験コース」と下風呂温泉・北通り方面へとコースを展開する「冬の下北体感コース」の2つのモデルツアーの企画の詰めが行われた。後者では、第7回の会合で話し合った内容をメンバー間のみならず、メンバー以外の下北の地域づくり団体の人々と共有できるように「文書化」する作業を進めた。

こうした準備期間を経て、半島会議の場で、ぷらっと下北のお披露目となされるとともに、メンバーが企画・準備したモデルツアーが実施された。

4. 2 形成プロセスの特徴

以上のぷらっと下北の設立プロセスを眺めると、以下に述べるような特徴を指摘できる。

4. 2. 1 幅広い主体の参集からコアグループの形成へ

まず、このプロセスは、①前半の下北地域全体の活性化のための課題発掘の着手から「バラバラに存在している地域づくり主体のネットワーク化が必要」という認識を共有し、地域プラットフォーム形成のあり方を検討する段階と、②後半の、半島地域づくり会議の場で下北地域における地域プラットフォームづくりを地元市町村や他の地域づくり団体等に呼び掛けるため、具体的にどのような準備をしていくかを検討する段階の2つから成り立っている。

プロセス前半の意見交換会からスタートしたのは、地域プラットフォームの形成に当たって、下北地域のNPOや地域づくり団体等に主体的な参加意識を共有してもらうことを企図したものである。すなわち、半島会議は1つの通過点であり、会議以後も中長期にわたり地域プラットフォームの持続・定着が図られることこそが重要であるという認識を参集メンバー間に醸成するとともに、プロセスを経て強い動機を持つメンバーが最後に残るという状況を現出させることが必要なためである。このため、あえて何が地域の課題であって、それに対して各自は何ができるのかという議論を積み重ねることを行った。

この段階を経て、下北地域で活動するNPOリーダーを中心としたコアグループが形成され、地域プラットフォームの事実上の発起人として、半島会議において呼びかけ(『ぷらっと下北』からのアピール)を行う主体となった(表6参照)。

表6 「ぷらっと下北」のコアメンバー

NPO 法人シェルフオレスト川内、NPO 法人斗南どんど健康村、NPO 法人ニホンザル・フィールドステーション、NPO 法人むつ下北子育て支援ネットワークひろば、NPO 法人森林・環境サポート大畑、NPO 法人菜の花トラスト、大間あおぞら組、青森県商工会連合会北部広域指導センター、下北交通株、東通村
--

資料：国土交通省「平成21年度半島地域づくりに向けた共同事例に関する調査」業務報告書等から筆者作成

地域づくりプロセスに係る「参画型デザイン」を提唱する蓮見(2009)は、地域振興プロジェクトの観察から、地域づくりの過程において「プラットフォームは活動の高まりとともに縮小し、強い同志意識を共有する限られたメンバーによる、小規模ながら堅実

で持続力の高い活動が実践されるかたちに収斂していくことが観察できた」と述べている。ぷらっと下北の形成プロセスにおいても、これと同様にチーム感を共有するコアグループの形成が見られるところである。

4. 2. 2 観念的なあり方論から具体的な取り組み論へ

次に、プロセスの前半に顕著であった、組織論や運営資金獲得のためのビジネスモデルに傾きがちな地域プラットフォームのあり方の検討に対して、メンバーに「プラットフォームは手段である」という認識を持たせるため、何が設立の目的であり、どのような活動を行うのかといった議論を積み上げていくことを重視したファシリテーションが行われた点が挙げられる。

これに関して、蓮見（2009）では、参画型デザインリングの運営ポイントの1つとして、プラットフォームの形成に関して、「イベントの企画など生業性を持ったワークを協働して行う実践的プログラムを早期に立ち上げるにより、活動を通して打ち解けた関係性が生まれ、本質的なコンヒビアリティ（筆者注：互いに生き生きと高めあう関係の意）を醸成することができる」と述べている。

また、同じく「参画型デザインリングでは、議論や企画づくりに過度の時間を費やすことは避けた方がよい。ある程度リスクは覚悟の上で早めに実践的プログラムに取り組んでみるとよい」と指摘している。ぷらっと下北の検討過程でも観念的な地域プラットフォームのあり方に係る議論から、半島会議に当面の目標を置く、短期的なPDCA サイクルを回すことに議論の焦点を置いたことは有益であったと考えられる。

これに関しては、半島会議後に行われた、ぷらっと下北の設立プロセスの振り返りでも、「メンバー、会の方向性を知るのに力をかけたが、1～2月まではぷらっと下北がどういうところまでやりたいのかを自分の中で整理できなかった」、「それがイベントをやることで役割、ポジションが決まった。何かをやることで団結するし、メンバーも固まってくる。動くことが協働を始める上で必要。自分の体験を共有できた」との発言があったところである。

4. 2. 3 NPOに限らない「異業種」代表の参加

ぷらっと下北の場合は、前述の西部ネットとは異なり、NPOだけではなく行政、経済団体関係者等の異業種の代表が参加していることが特徴である。この点に

ついて、メンバーによる振り返りの席上でも、「事業構築で異業種の人とコミュニケーションできて世界が広がった。潜在的に自分たち以外にも取り組んでいる人が多いことを認識した」等の発言があった。

異業種の代表が参加したことによる意義・効果としては、例えば、①背景や発想の異なる人同士が集まることによって相互刺激やシナジー効果が生ずること、②仲良しグループにならず、活動についてある程度ビジネスの視点も入れた進行管理がなされること、③各自が所属する分野について協働の足がかりができること等が考えられる。

特に、様々な背景を持つ人が参加することによって、議論のプロセスではぶつかり合いが生じ、メンバー相互の壁を解消することにつながる。このことによってメンバー間に強固な地域ビジョンや問題意識の共有が図られることが大きい。

現在、下北地域では、県による観光コンテンツづくり事業やむつ市のポータルサイト構築事業等のプロジェクトが進められているが、その検討委員会等にぷらっと下北のメンバーが選ばれているケースも多い。こうしたメンバーを通じて、ぷらっと下北の活動と行政の施策・事業との連携が図られるとともに、行政の縦割りの取り組み同士をぷらっとのメンバーがリンクして総合性を補完することを通じて、ぷらっと下北が実質的な協働ネットワークとして機能することが期待される。

以上の他、様々な年代層の検討への参加による副次的な効果として、下北地域で20年にわたり地域づくり活動に取り組むグループ（壮年～高齢者が主体）と、いわゆるご当地検定である「下北検定」合格者で構成される「下北を知る会」（20～30代が主体）との交流が生まれた。また、地域資源部会の検討作業の中で、高齢者を中心に今もなお冬の防寒のための装いである「ほっかむり」が江戸時代後期の旅行家である菅江真澄が残した記録に記されていることを高齢のメンバーから若いメンバーに紹介され、地域資源として再評価されるなど、世代間での知見や技の伝承がなされている。

4. 3 本事例からの示唆

半島会議の開催後、ぷらっと下北のコアメンバーの参加を得て一連のプロセスの振り返りが行われた。その際に出された主な意見・コメントとしては、次のようなものがあった。

- 下北地域における自然系の活動主体には「突き抜けた」人がいるが、その人たちが地域づくりとつながっていなかった。そこに橋渡ししできたのではない。
- 立ち上げから3回の会議はゴールが見えずにぐずぐずして辛かった面がある。
- NPO はオファーの全てに付き合うと随分忙しくなるが、交流は大きい収穫である。
- 具体的に何かをやることで団結するし、メンバーも固まっていく。動くことが協働を始める上で必要。自分の体験を共有できた。
- 出合いが大きい。名前は目にしていたが一緒に動いたらこういう人だと分かった。これから動いていくときにお互いしゃべりやすい関係ができてきた。
- ジャンルは違うが頑張っている人がつながった。既存の体制（行政、商工等）とどうつなげていくかが課題。個人ベースではつながっているが、どのように広げるか。
- 各主体はとんがって活動しているのに今ひとつ連携できなかった。行政のバックアップ抜きには考えられないが、すごい活動をやっている人のネットワークをつなげていきたい。大きなところでミッションを共有できればよい。

振り返りにおけるこのような発言を踏まえるとともに、前述のぷらっと下北の設立プロセスを観察すると、地域プラットフォームを形成する際の留意点としては、次のようなものが挙げられる。

第1に、地域プラットフォームの形成を意図する場合には、お互いがお互いを知る場を意図的にデザインすることが重要である。振り返りで一連のプロセスの効果として「出合いが大きい。これから動いていくときにお互いにしゃべりやすい関係ができてきた。」と発言があったように、生まれも育ちも仕事も人生観も違う同士が合意形成の下に協働に取り組むためには、まずはお互いを知る場や機会を作り出すことが必要になる。

第2に、観念的なプラットフォームのあり方や組織論ではなく、プラットフォームがどのような目的なのか、どんな活動を行うのかをメンバーが共有できるように議論を進める工夫を行う点である。地域プラットフォームがイベントや取り組みを進める中で、迷いやマンネリが生じたときに原点に立ち返れるような目標

を共有する必要がある。

第3に、実践を通じたコミュニケーションを通じてメンバー間に信頼関係を積み重ねることが重要である。活動を共に行うことによって楽しさだけではなく苦しさや不満も共有することで、共感が生まれ真の信頼関係が生まれていくことは、ぷらっと下北のプロセスにも見られるところである。コアメンバーが半島会議を当面の目標とする実践プロセスを経たことで、地域プラットフォームの中核になるネットワークとはどのようなものかということ、あるいは協働のネットワークを活用することが各自の進めたい活動を具体化する上で有効であること等について、メンバーが実感を持って納得できたと考えられる。

最後に、ぷらっと下北の場合、青森県下北地域県民局の職員が地元の地域づくり団体と緩やかなネットワークづくりをスタートさせていたことが、プロセスを加速して進めるのに大きく寄与した。こうしたネットワークのノードとなる人の発掘とその活動支援という視点が地域における協働ネットワークの形成には重要である。

また、下北地域などルーラルな広域エリアにおいて市町村の枠組みを超えた協働は、お互いが集まって会合を持つ場合でも往復2～3時間の移動時間が必要になるなど物理的制約があり、メーリングリスト、SNS、ブログ等を利用した情報共有や情報発信を図る仕掛けは非常に重要なコミュニケーションツールであることが認識された。

ぷらっと下北は、内部的にはコアメンバー間で立ち上げの合意形成ができた段階であり、外部的にはオープンを宣言して賛同者を募りネットワークを拡大していこうという初期段階にある。地域におけるぷらっと下北の意義としては、域内の全国を視野に置いて飛び抜けている NPO 等の連携を図り、その活動を地域づくりにつなげていく場ということができる。

5. おわりに

地域、特に半島地域など複数の市町村から成るサブリージョンにおいては、対応する行政階層が存在しないため、地域の活性化に向けた諸活動を推進するには、民間主導で多様な主体の参画の下に地域のマネジメントを担う主体を創出することが必要である。

現状では、こうした地域の活動主体は、県庁所在地や大都市等の専門家等と直につながっている一方で、地域内の活動主体同士のつながりは希薄であることが

多い。それ故に、地域の総合力を発揮するためには、地域内の活動主体間に「横糸」を通してつないでいくことが不可欠である。

今日、地域づくりの現場では、地域力を創造する上で、地域プロデューサーなど地域活動の運営や地域の経営を担える人材の不足を訴える声が多い。地域のマネジメント人材を育成することは重要な課題であるが、コトを起こして関係主体が協働することを通じて相互につながっていき、地域内の連携・協働を図る方法もありうる。ふらっと下北は、そのささやかな試みであると言える。

(本稿は筆者の個人的見解です。)

【参考文献】

蓮見孝 (2009)

「地域再生プロデュース 参画型デザインングの実践と効果」、文真堂

国土交通省都市・地域整備局 (2010a)

「平成21年度半島地域自立支援調査業務報告書」

国土交通省都市・地域整備局 (2010b)

「平成21年度半島地域づくりに向けた共同事例に関する調査業務報告書」

国土交通省都市・地域整備局 (2009)

「平成20年度半島地域づくり会議 in 幡多事業報告書」

8. 藩と300の基礎自治体

西澤 明（財）日本開発構想研究所研究主幹・慶應義塾大学大学院特別研究教授

1. はじめに

我が国の地域行政の単位として300程度の基礎自治体を設ける考え方があるⁱ。これを明治初期の廃藩置県になぞらえて廃県置藩ということもあるが、300という数が一致することや、藩の区域の地域的一体性や藩が独自の文化性を持つことから藩と基礎自治体の区域が結びつけられる論も見られるⁱⁱ。

本稿は、江戸時代の藩の区域が現在の基礎自治体にどの程度援用できるかを検証したものである。地域的一体性については生活圈や交通圏などの指標で評価する必要があるが、全国にわたって詳細な地域データを入手することは困難である。このため、地理的なデータから分かる2つの観点、すなわち、①藩の区域の形状と飛び地、②藩の規模から検証する。

2. 検討対象とする藩

江戸時代は300諸侯と言われているが、慶長8年（1603）の江戸開府から明治4年（1871）の廃藩置県まで、廃藩や新たな立藩もあったことから約500の藩が存在したⁱⁱⁱ。また、同じ藩でも領地が頻繁に変更になった藩もある。そこで、本稿では、現在にまで影響を及ぼしている可能性があるものとして、まず、江戸時代後期の1800年～1860年を通じて存在していた257藩を取り上げた。このほかに、この期間に居所（藩の政庁である城や陣屋をいう。居所の所在地名を藩名とすることが多い。）の移動があった藩が9藩あり、これらは1830年時点の居所の藩として取り上げた^{iv}。さらに、1800年～1830年に新たに立藩した2藩を加え、合計268藩を取り上げた^v（図1参照）。1860年で区切りとしたのは、明治元年の大政奉還により徳川宗家が駿府藩主になり、これに押し出される形で駿河、遠江の7藩が上総、安房に移封された^{vi}ほか、新政府のもとで新たに立藩した藩もあったためである。

3. 藩の区域の形状と飛び地

藩の支配する領地は必ずしもまとまって分布しているのではなく、入り組んでいたり、飛び地がある場合が多く、廃藩置県がなされて全国が3府302県となった後にも、錯綜する支配地を統廃合してまとまった府県にすることが大きな課題となっ

ていた^{vii}。

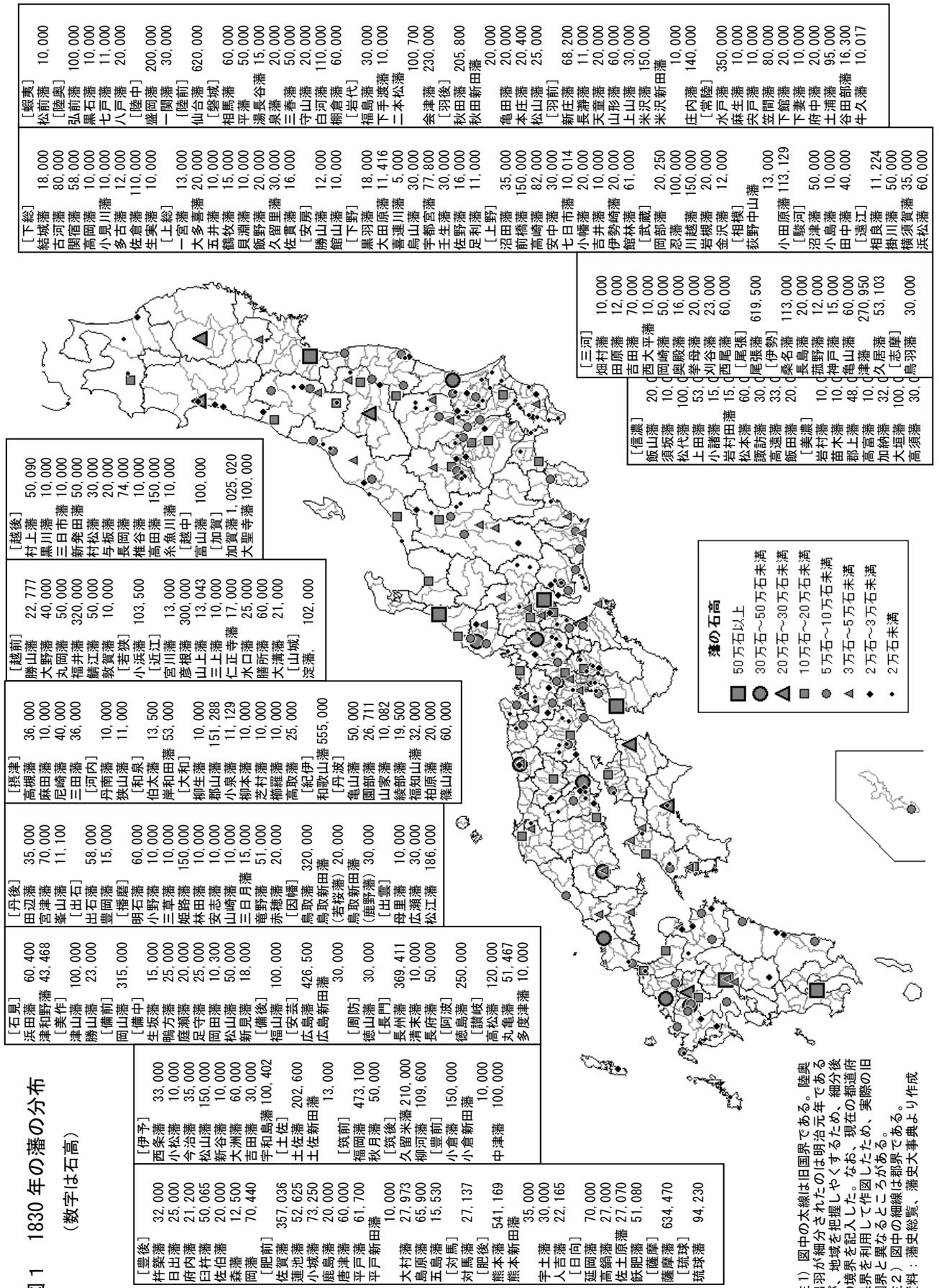
図2は、大和・郡山藩（15万石）と下総・佐倉藩（11万石）の領国図であるが、藩の領地はまとまっておらず、他藩や幕府領、旗本領と入り組んでいたことが想像できる。しかし、大藩では一国全部が藩の領地であったり、その他の藩でも郡単位で領地となっているところもある。図2の出典である「新編物語藩史」では123の藩を取り上げて領国図を掲載しているが、すべての藩について明確に区域が分かる地図が掲載されているわけではない。そこで、藩史大辞典にはほとんどの藩について領地が郡単位で記載されているので、1つの郡がいくつの藩の領地になっているのかを集計したのが、図3である^{viii}。領地を持つ藩が多ければ領地が錯綜している可能性が高く、少なければ錯綜の可能性も低いと考えられる。全国634郡（蝦夷、琉球はそれぞれ1郡とみなした）のうち、10藩以上の領地があるのが5郡、5～9藩の領地があるのが59郡、3～4藩の領地があるのが119郡、2藩の領地があるのが115郡、1藩の領地があるのが299郡、藩の領地がないのが37郡である。領地の多い郡は関東と近畿北部の各国と三河、越前、豊後などに集中している。

最も領地が多いのは近江・蒲生郡で、郡内に居所をもつ仁正寺藩のほか、近江の4藩と隣接する山城の淀藩、その他10藩の計16藩の領地があった。その他の藩には陸前^{ix}・仙台藩や武蔵・川越藩、讃岐・丸亀藩など遠国の藩も含まれている。郡別にみた藩の領地の数は延べ1355であるが、これを藩の居所を自国内、隣接国内、その他の国（遠国）に分けて集計すると、その他の国（遠国）の領地は延べ284あり、全体の領地の数の21%を占める^x。遠国にある飛び地が無視できないほどあり、領地の錯綜は多いと考えられる。

近江では野洲郡、栗太郡、高島郡でも遠国の藩の領地が多い。図1と比較すると関東、近畿、三河には中小藩が多く、藩領が各郡に分散してあることが考えられる。また、越後・蒲原郡や肥前・松浦郡は面積も大きく、同郡内や近隣の郡にある藩も多いため、領地のある藩の数が多くなっている。

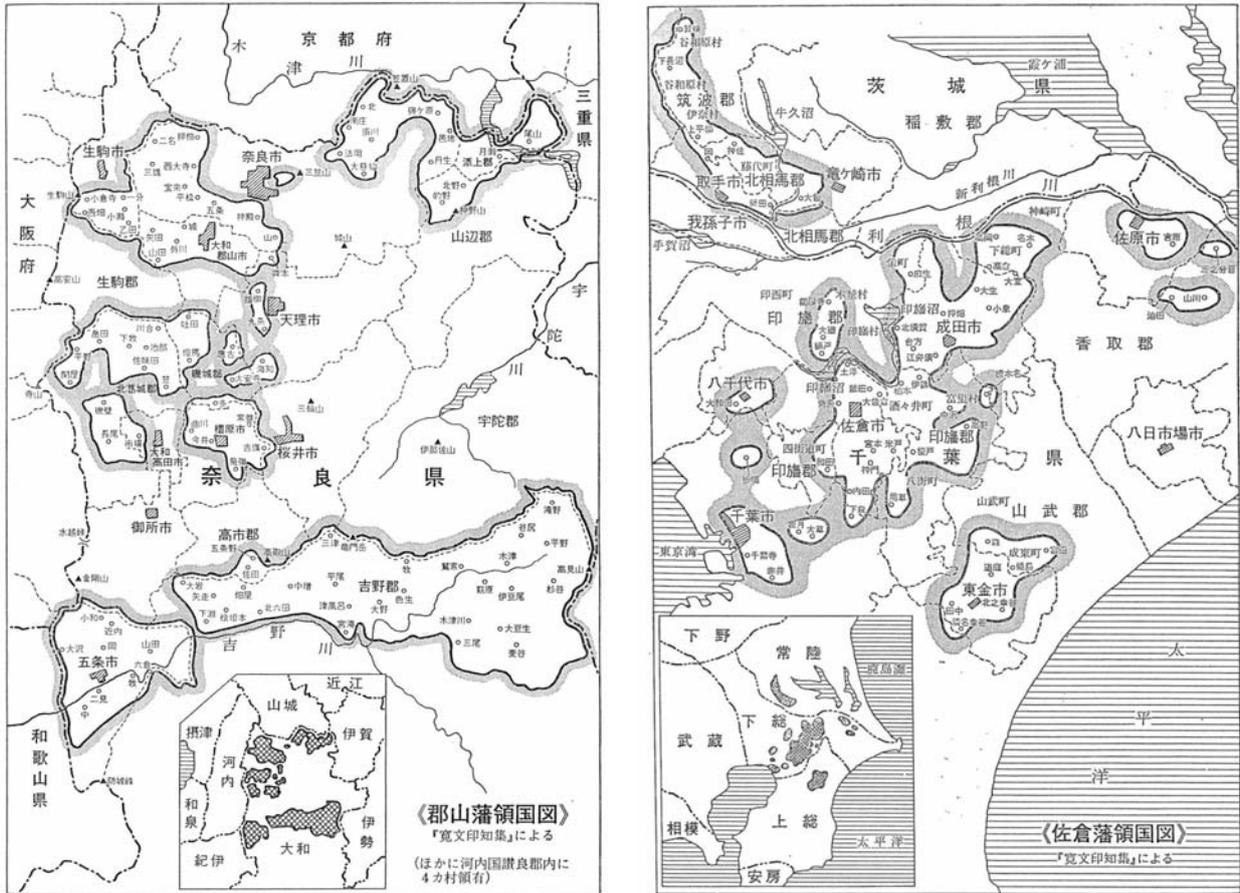
一方、1つの藩の領地しかない郡は299（全体の47.2%）、2つの藩の領地がある郡は115（18.1%）

図1 1830年の藩の分布
(数字は石高)



注1) 図中の太線は旧国界である。陸奥・出羽が細分されたのは明治元年であるが、地域を把握しやすくするため、細分後の境界を記入した。なお、現在の都道府県界を利用して作図したため、実際の旧国界と異なるところがある。
注2) 図中の細線は郡界である。
資料：藩史総覧、藩史大事典より作成

図2 大和・郡山藩領国図と下総・佐倉藩領国図



(出典：児玉幸多・北島正元編「新編物語藩史」第4巻、第7巻)

あり、全体の65%の郡では領地の錯綜は少ないと予想される^{xiii}。逆にこれらの郡は、大藩の領地であるものが多い。図3では1国以上を領知する大藩とそれに準ずる藩を斜線で記入した。大藩は仙台藩、加賀藩、尾張藩、和歌山藩、鳥取藩、岡山藩、広島藩、徳島藩、高知藩、薩摩藩、琉球藩であり、これに準ずるものとして盛岡藩、秋田藩、会津藩、福岡藩、熊本藩を示している。これらの藩は次節で述べる藩の大きさの観点からみて、基礎自治体としては規模が過大であることが予想される。

なお、藩の領地がない郡は37 (5.8%) であり、佐渡、甲斐、飛騨、天草といった幕府領が多い。これらの地域では江戸末期の藩を基礎自治体に援用することはできないが、かつては、高山藩(1692年廃藩)、甲府藩(1724年廃藩)があり、これを援用することは可能である。

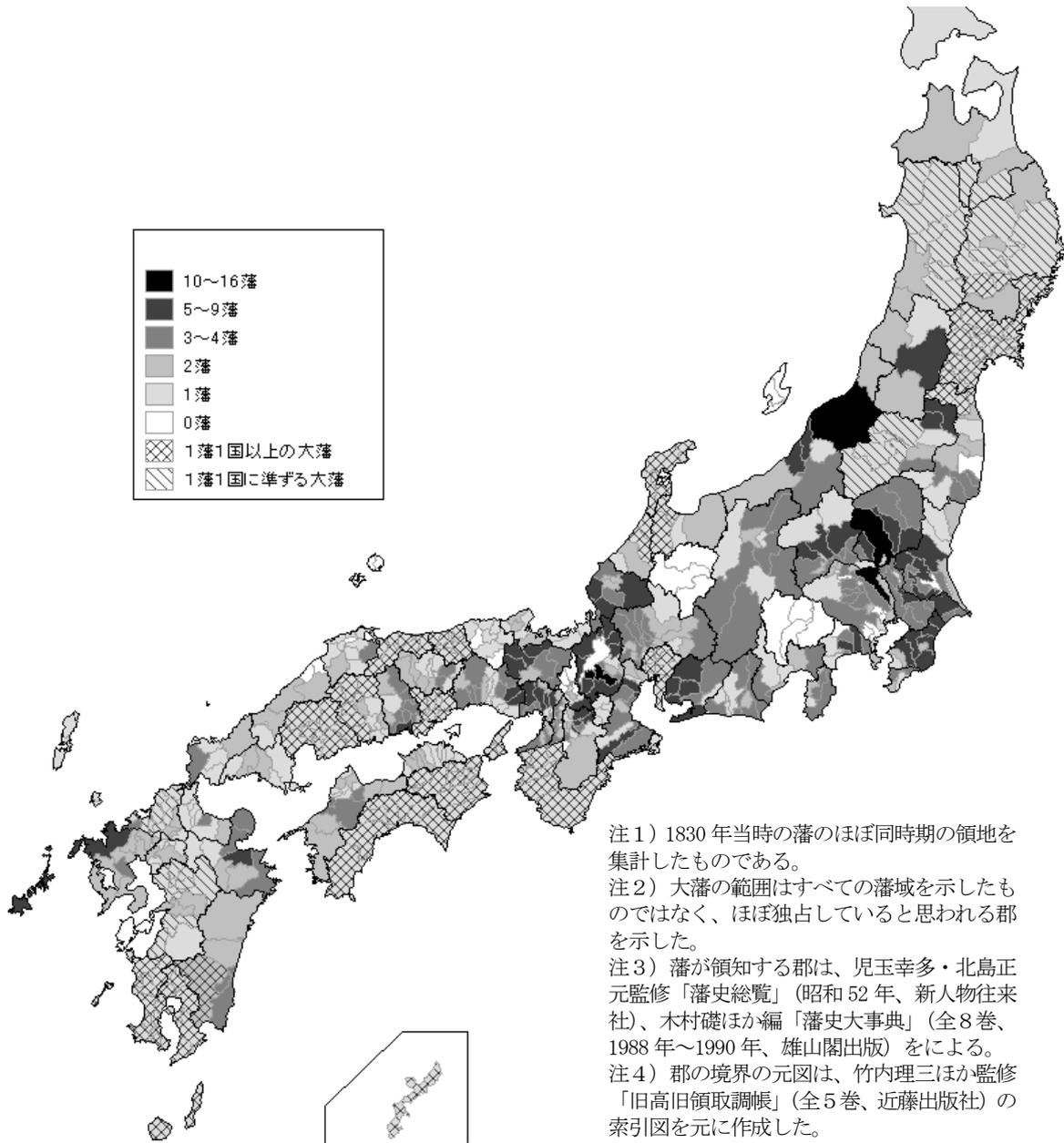
4. 藩の規模

藩の規模を石高でみると、最小の1万石^{xiv}から最大の102万5020石(加賀藩)まで大きな差がある。基礎自治体の人口規模は30万人~50万人程度とされている。また、衆議院の300小選挙区に対応させるのであれば、約28.4万人~約56.8万人の範囲となる。本節では、どの程度の藩であれば基礎自治体として適当な規模に相当するか、人口規模を指標にして検討する。

4-1 石高と人口の関係

本節では藩の領域の現在人口を検討することを目標とする。最初に、石高を藩の規模を示す指標と考え、石高と人口の関係を求めて、現在人口を推計してみる。前節では1830年当時の藩を用いたが、これらの藩の1830年当時の人口の資料はない。藩の抽出に用いた資料である藩史大辞典には藩の人口が記載されているが、時期が統一されておらず、比較が困難である。明治初年については、石高と人口のデータが得られるので、明治初年に

図3 郡別にみた領地のある藩の数



おける石高と人口の関係を求め、それと1830年当時の藩の石高から、1830年当時の藩の現在人口規模を求めることとする。

石高には幕府から認知された大名の所領の表面上の石高である表高(おもてだか)と、大名が領民に年貢を賦課する際に基準とした実際の総石高である内高(実高ともいう)がある^{xx}。より藩の規模の実態に近いのは内高であると考えられるが、1830年当時の藩については表高のデータしか得られないので、表高と人口の関係をみた。

明治初年の石高(表高)については、藩史総覧に掲載されている明治初年の藩の一覧表を用いた。

また、人口については、明治初年に太政官が各藩に草高、税目、人口、戸数、寺社の数等の調査を命じたのに対して明治2~3年に各藩から上申されたものを集録した「藩制一覧」という資料がありこれから抽出した。

なお、明治元年前後に領地替えや立藩、廃藩等がいくつかあったため、1830年当時の藩と明治初年の藩は異なる場合もあり、明治初年の石高・人口を1830年当時の藩にそのまま適用することはできない。このため、石高と人口の関係を求めた上で、1830年当時の藩の石高に基づき藩の人口(当時及び現在)を検討する必要がある。

表1は藩の石高別にみた石高（表高）と人口の関係である（表高と内高の関係も示した）。石高の規模によってややばらつきはあるが、全体で表高1石あたり人口は1.224人となっている。やや年次が下るが明治8年に陸軍参謀局が作成した「共武政表」（調査の期日は明治5年～8年とされている）に掲載されている国・郡別の人口を都道府県に組み替えて現在人口と比較すると表2のようになる。全国値でみると、人口は3.65倍になっており、これに1.224人を掛けると、表高1石当たり現在人口は4.47人、すなわち1万石で約45000人に該当する。また、表2をみると、日本海側の県では明治初期から現在の間人口倍率は2倍以下であり、他の地域では関東、近畿、愛知の大都市圏と青森、宮城、静岡、福岡の都府県を除き3倍以下である。これらの地域では1万石当たりの現在人口はより小さくなると予想される。

表1 明治初年における藩の表高、内高、人口の関係

石高	藩の数	合計表高(千石)	合計内高(千石)	合計人口(千人)	内高/表高	人口/表高
50万石以上	6	4,210	5,027	4,929	1.194	1.171
30万石以上	8	2,885	3,553	3,242	1.231	1.123
20万石以上	5	1,165	1,840	2,110	1.579	1.181
10万石以上	25	3,067	3,963	3,876	1.292	1.264
5万石以上	46	2,819	3,412	3,138	1.211	1.113
3万石以上	35	1,185	1,465	1,547	1.235	1.305
2万石以上	40	906	1,129	1,187	1.245	1.309
2万石未満	90	1,081	1,269	1,175	1.174	1.087
合計	255	17,323	21,660	21,206	1.250	1.224

注1) 表高、内高、人口のいずれかが不明の藩は含めていない。
 注2) 藩制一覧に掲載されている人口は、士族、卒族等の種別ごとに掲載されている場合が多いが、それが総人口の内数か外数か明確でない記載が多いので、数字の並べ方等の表記から、適宜、判断して集計した。
 注3) 千石、千人未満切り捨て。
 資料：藩史総覧、藩制一覧より筆者作成。

表2 共武政表（明治8年）人口と現在（平成17年）人口の比較

都道府県	共武政表(明治8年)人口(千人)	平成17年人口(千人)	人口倍率	都道府県	共武政表(明治8年)人口(千人)	平成17年人口(千人)	人口倍率
北海道	173	5,627	32.37	三重	1,343	2,902	2.16
青森	444	1,436	3.24	和歌山			
岩手	600	1,385	2.31	滋賀	578	1,380	2.39
宮城	568	2,360	4.15	京都	769	2,647	3.44
秋田	582	1,145	1.97	大阪	1,069	8,817	8.25
山形	637	1,216	1.91	兵庫	1,312	5,590	4.26
福島	709	2,091	2.95	奈良	402	1,421	3.53
茨城	1,890	9,031	4.78	鳥取	359	607	1.69
千葉				島根	631	742	1.18
栃木	482	2,016	4.18	岡山	968	1,957	2.02
群馬	406	2,024	4.98	広島	1,132	2,876	2.54
埼玉	3,357	19,630	5.85	山口	780	1,492	1.91
東京				徳島	590	809	1.37
神奈川	535	8,791	16.41	香川	564	1,012	1.79
新潟	1,518	2,431	1.60	愛媛	778	1,467	1.89
富山	623	1,111	1.78	高知	526	796	1.51
石川	678	1,174	1.73	福岡	1,023	5,049	4.94
福井	539	821	1.52	佐賀	1,107	2,345	2.12
山梨	362	884	2.44	長崎			
長野	929	2,196	2.36	熊本	950	1,842	1.94
岐阜	766	2,107	2.75	大分	684	1,209	1.77
静岡	919	3,792	4.12	宮崎	1,078	2,779	2.58
愛知	1,217	7,254	5.96	鹿児島			
				合計	34,596	126,279	3.65

注1) 共武政表（明治8年）には、奄美地域と琉球の掲載がないので、平成17年人口にも鹿児島県名瀬市と大島郡、沖縄県の人口は含めていない。
 注2) 共武政表に記載されている国及び郡別の人口を単位として現在の都道府県に組み替えた。ただし、茨城県と千葉県、埼玉県と東京都、三重県と和歌山県、佐賀県と長崎県、宮崎県と鹿児島県の各都府県には、2都府県にまたがる郡があるので、これらの都府県は合算した。
 注3) 人口は千人未満切り捨て。
 資料：共武政表（明治8年）と平成17年国勢調査から筆者作成。

4-2 小藩の数と人口規模

表3は石高(表高)別にみた1830年当時の藩の数である。まず、規模の小さな藩からみていくと、2万石未満の藩が全体の3分の1を占め、3万石未満の藩が約半数を占める。表1のように2万石～3万石の藩の1石当たり人口は平均よりやや多いが、それでも1石当たり現在人口は4.78人で当時の3万石は現在人口14万3400人に相当する。これは、基礎自治体としては小さすぎる規模であり、藩の約半数は基礎自治体として採用することは難しいと考えられる。

表3 石高別の藩の数

石高	藩の数	比率	累計	累計比率
50万石以上	6	2%	6	2%
30万石～50万石未満	9	3%	15	6%
20万石～30万石未満	7	3%	22	8%
10万石～20万石未満	29	11%	51	19%
5万石～10万石未満	52	19%	103	38%
3万石～5万石未満	34	13%	137	51%
2万石～3万石未満	43	16%	180	67%
2万石未満	88	33%	268	100%
合計	268	100%	—	—

注1) 1830年時点の藩

2) 琉球藩は幕府に披露されていた石高は12万3700石であるが、薩摩藩が喜界島以南の道之島五島を藩直轄地としていたので、その分を差し引いた9万4230石とした。

資料：藩史総覧、藩史大事典から筆者作成

4-3 各藩の現在人口の推計(10万石以上の藩)

次に大きな藩の現在人口を検討してみる。3で郡別に領地を持つ藩の数を求めたが、これをもとに10万石以上の藩について、①1郡に1藩の領地しかない郡、②同じ郡に領地を持つ藩が当該藩の支藩や小藩であり当該郡がほぼその藩の領地と考えられる郡等の現在人口(平成17年国勢調査人口)を集計した。平成17年の市町村は合併が進んでおり、江戸期の郡をまたがるものが多いことから、平成12年10月1日現在市町村に組み替えた平成17年人口を用いて集計した。なお、居所から遠い郡は集計していない。また、当該藩の領地とした郡の中には、幕府領や旗本領がある可能性があり、藩領そのものの人口とは差異があるが、基礎自治体としては旗本領などの小さな領域を除外することはないと考えられるため、この集計人口の妥当性はあると考えられる。

集計結果を表4に示す。石高の大きな藩から順に見ていくと、40万石以上の8藩の現在人口はいずれも100万人を超えており、基礎自治体の規模とし

ては過大である。30万石台の7藩は現在人口60万人～100万人である。佐賀藩、福井藩、彦根藩は近傍に他藩があり郡単位で領地が確定できないので計算していないが、佐賀県と福井県の全県の現在人口は80万人台であり、県内に他の藩もあるので、両藩の現在人口は50～60万人程度と予想される。彦根藩は滋賀県でも人口が比較的少ない県東北部であるので、数十万人と予想される。佐賀藩、福井藩、彦根藩は領地の輻輳を許容すれば基礎自治体に採用できる可能性がある。鳥取藩は人口60万人で基礎自治体として許容範囲とも考えられるが区域が鳥取県全域となるので、そのまま基礎自治体にはしにくいだろう。20万石台の7藩では、中心都市(藩の居所がある現在の市町村)が県庁所在地である徳島藩、秋田藩、土佐藩、盛岡藩は現在人口70万人～100万人で過大である。津藩の領地のある郡は和歌山藩等との重複がある郡が多く、表4では現在人口を記載していないが、三重県中央部の津藩の領地のあった郡の現在の市郡の人口は87万6千人になり基礎自治体としては過大である。中心都市が県庁所在地でない会津藩と久留米藩は現在人口30万人台で基礎自治体として適当な規模である。久留米藩には他藩(柳河藩)と競合するため計上していない郡があるが、それをすべて加算しても人口57万4千人である。

10万石台の29藩のうち、現在人口が計算できたのは18藩である。大聖寺藩、小浜藩のように現在人口10万人未満の藩もあり^{xvi}、人口の差が大きくなる。現在人口30万人以下の8藩のうち桑名藩を除く7藩の現在の中心市は人口10万人未満の中小都市である。この7藩のほか中心都市の人口が10万人未満なのは庄内藩(鶴岡市の9.8万人)、二本松藩(二本松市の人口3.5万人)だけであり^{xvii}、中心都市の規模が圏域の規模を示す指標となると考えられる。

なお、本稿に示した現在(平成17年国勢調査)の中心都市人口は、平成12年時点での市町村を単位としている。平成17年をばさんで市町村合併が進められ、合併が進んだ市では中心地としての都市規模を適切に示しておらず、また、合併の進捗の前後により合併前の市と合併後の市が混在しており平成12年時点の市町村のほうが適切に比較が行えると考えられるからである。

その他の藩では、政令市である北九州市の一部を含む小倉藩と県庁所在地を含む津軽藩^{xviii}と高松藩が人口60万人以上で基礎自治体としては過大であるが、他の藩は適当な人口規模となっている。

表4 10万石以上の藩の現在人口

国名	藩名	石高	中心都市 (人口：万人)	現在人口 (万人)	備考
加賀	加賀藩	1,025,020	金沢市(45.4)	140.9	この他に大聖寺藩、富山藩と重複する郡がある
薩摩	薩摩藩	634,470	鹿児島市(55.5)	194.7	日向・諸県郡で高鍋藩との重複がある
陸前	仙台藩	620,000	仙台市(102.5)	258.1	
尾張	尾張藩	619,500	名古屋市(221.5)	496.5	この外に美濃国内に領地がある
紀伊	和歌山藩	555,000	和歌山市(37.5)	112.1	この外に津藩等と重複する郡がある
肥後	熊本藩	541,169	熊本市(66.9)	137.7	この他に宇土藩と重複する郡がある
筑前	福岡藩	473,100	福岡市(99.3)	3,010	
安芸	広島藩	426,500	広島市(114.7)	2,356	
長門	長州藩	369,411	萩市(4.3)	81.7	この他に徳山藩等と重複する郡がある
肥前	佐賀藩	357,036	佐賀市(16.6)	—	領地輻輳
常陸	水戸藩	350,000	水戸市(24.7)	101.0	
越前	福井藩	320,000	福井市(25.2)	—	領地輻輳
因幡	鳥取藩	320,000	鳥取市(15.3)	60.7	
備前	岡山藩	315,000	岡山市(64.8)	81.2	この他に鴨方藩等と重複する郡がある
近江	彦根藩	300,000	彦根市(10.9)	—	領地輻輳
伊勢	津藩	270,950	津市(16.5)	—	領地輻輳
阿波	徳島藩	250,000	徳島市(26.7)	96.1	
岩代	会津藩	230,000	会津若松市(11.4)	31.0	この他に二本松藩と重複する郡がある
筑後	久留米藩	210,000	久留米市(23.9)	35.3	この他に柳河藩と重複する郡がある
羽後	秋田藩	205,800	秋田市(31.5)	98.3	
土佐	土佐藩	202,600	高知市(33.0)	79.6	
陸中	盛岡藩	200,000	盛岡市(28.7)	91.2	
出雲	松江藩	186,000	松江市(15.1)	49.4	支藩の母里藩、広瀬藩の領地を含む
大和	郡山藩	151,288	大和郡山市(9.1)	—	領地輻輳
羽前	米沢藩	150,000	米沢市(9.3)	23.8	天童藩との重複がある
上野	前橋藩	150,000	前橋市(28.1)	—	領地輻輳
武蔵	川越藩	150,000	川越市(33.3)	—	領地輻輳
越後	高田藩	150,000	上越市(13.4)	30.2	糸魚川藩との重複がある
播磨	姫路藩	150,000	姫路市(48.2)	—	領地輻輳
伊予	松山藩	150,000	松山市(48.1)	—	領地輻輳
豊前	小倉藩	150,000	北九州市(99.3)	83.8	この他に中津藩と重複する郡がある
羽前	庄内藩	140,000	鶴岡市(9.8)	30.9	支藩の松山藩の領地を含む
讃岐	高松藩	120,000	高松市(33.4)	62.5	この他に丸亀藩と重複する郡がある
相模	小田原藩	113,129	小田原市(19.8)	42.3	この他に沼津藩等と重複する郡がある
伊勢	桑名藩	113,000	桑名市(11.2)	23.8	長島藩との重複がある
磐城	白河藩	110,000	白河市(4.7)	—	領地輻輳
下総	佐倉藩	110,000	佐倉市(17.1)	—	領地輻輳
筑後	柳河藩	109,600	柳川市(3.9)	24.9	この他に久留米藩と重複する郡がある
若狭	小浜藩	103,500	小浜市(3.2)	8.0	この他に敦賀藩等と重複する郡がある
山城	淀藩	102,000	京都市(146.8)	—	領地輻輳
岩代	二本松藩	100,700	二本松市(3.5)	44.1	会津藩との重複がある
伊予	宇和島藩	100,402	宇和島市(5.7)	23.1	吉田藩(3万石)の領地を含む
陸奥	弘前藩	100,000	弘前市(17.3)	81.3	黒石藩(1万石)の領地を含む
武蔵	忍藩	100,000	行田市(8.4)	—	領地輻輳
越中	富山藩	100,000	富山市(32.5)	40.9	この他に加賀藩と重複する郡がある
加賀	大聖寺藩	100,000	加賀市(6.5)	7.4	この他に加賀藩と重複する郡がある
信濃	松代藩	100,000	長野市(36.0)	—	領地輻輳
美濃	大垣藩	100,000	大垣市(15.1)	—	領地輻輳
美作	津山藩	100,000	津山市(9.0)	18.5	真庭藩との重複がある
備後	福山藩	100,000	福山市(38.1)	49.8	
豊前	中津藩	100,000	中津市(6.7)	14.5	この他に小倉藩と重複する郡がある

注1) 領地輻輳とは、当該藩の領地のある郡のうち他藩の領地もある藩が多く、妥当な現在人口が算出できないと判断したものである。

注2) 人口は千人未満切り捨て

注3) 中心都市の人口は平成17年国勢調査の平成12年市町村ごとの集計値である。

注4) 現在人口は平成17年国勢調査の平成12年市町村による集計を用いて算出した。

資料：藩史総覧、藩史大辞典、平成17年国勢調査から筆者作成。

4-4 藩の中心性と基礎自治体の中心性

表4に掲げた藩の中心地は城下町として発展し、現在も地域の中心都市として機能しているものがほとんどである。現在でも城郭や城跡がまちの中心やシンボリック的存在であるところが多い。しかし、淀藩や松代藩のようにこれとは性格が異なる藩もある。

淀藩は、京の南に位置する軍事・交通の要衝の地にあり^{xix}、2代藩主永井尚政が城下町を整備して家臣を城下に集めたが、領地は山城、近江に分散しており、まとまった藩域を形成していなかった^{xx}。また、京都市の近郊であり大都市圏の一角にあることから、現在では独立した地域圏を形成していないと考えられる。

松代藩は、城下町である松代ではなく近隣の門前町・宿場町であった長野に県庁や高等教育機関が立地し、地域の中心地が長野に移っていった。明治初期の人口は松代町のほうが多かった（松代8,790人、長野6,917人。共武政表（明治8年）による。）が、明治21年末現在の人口は長野27,156人、松代は1万人未満と逆転している^{xxi}。

このように、かつての藩の城下町（陣屋町）が現在では地域の中心性を失っているところがあり、このような藩は現在の基礎自治体には援用できないと考えられる。

4-5 中小藩の中心都市の規模

10万石未満の中小藩については、領地の規模が小さく、郡単位でまとまっていることも少ないと考えられるので、直接、現在人口を推計することは困難である。そこで、10万石代の藩では中心都市の人口が10万人以上が目安となったので、同様に中心都市人口が10万人以上の藩を抽出してみる。表5に3万石以上10万石未満の藩の中心都市の人口を示した。これも、平成12年の市町村における平成17年人口である。5万石以上の藩では、全県が藩域となっている琉球藩を除いて、土浦藩、高崎藩など19藩の中心都市が人口10万人以上であるが、蓮池藩のある佐賀市は佐賀藩の中心地とみなすべきであり、また、宇都宮藩、浜松藩は中心都市の人口規模が大きく基礎自治体としては人口過大の可能性が高いので、残りの16藩が基礎自治体に適合する可能性がある。ただし、例えば平藩の藩域をみるといわき市の一部を占めるにとどまっておらず^{xxii}、このように中心都市の市域全体が藩域ではない場合もあると考えられ、基礎自治体に必要な人口規模となっていない可能性も否定できない。

5万石未満の藩では、8藩の中心都市の人口が10万人以上となっている。このうち、尼崎藩や高槻藩のような大都市圏内の地域については、地域構造が大きく変化しているものと考えられ、藩の領域を基礎自治体に援用するのは適切ではないと考えられる。

5 基礎自治体への援用が可能と考えられる藩

基礎自治体の人口規模を30万人～50万人とすると、その地域として援用できそうな藩は、会津藩、久留米藩、松江藩、高田藩、庄内藩、小田原藩、二本松藩、富山藩、福山藩の10万石以上の9藩である。佐賀藩、福井藩、彦根藩は人口規模は適当である可能性があるが、領地が輻輳している可能性が高い。また、藩域が錯綜していないという条件付きで、10万石未満の土浦藩、高崎藩、長岡藩、豊橋藩、延岡藩、山形藩、松本藩、西尾藩、上田藩、平藩、沼津藩、岡崎藩、藤枝藩、三田藩、今治藩、加納藩、福島藩、徳山藩に可能性があるが、地方圏の10万人クラスの都市では、周辺に大きな人口がないため基礎自治体に必要な人口規模に達しない場合もあると考えられる。宇都宮藩と浜松藩は人口が過大である可能性が高い。大津藩、明石藩、岸和田藩、尼崎藩、高槻藩は大都市圏にあり地域構造の変化が大きく、また、藩の領地も錯綜が激しい地域であるので、基礎自治体への援用は困難な可能性が高い。

以上のことから、基礎自治体に援用できそうな藩は20藩程度ではないかと考えられる。

i 「基礎自治体強化による地域の自立」（2006年4月、（社）経済同友会）、「民主党政権公約」（2007年7月9日、民主党）など。

ii 脚注1の経済同友会の報告書では、「300という単位は衆議院小選挙区との一致、また地域の歴史的つながり（江戸時代の藩政、明治初期の行政区画）を考慮している。」としている。（同報告書p5）

iii 児玉幸多、北島正元監修「藩史総覧」（昭和52年、新人物往来社）による。

iv 例えば、近江・堅田藩主だった堀田正敦は、1826年領地を近江から下野に移され、居所を下野・安蘇郡に移して佐野藩を立藩したので、本稿では佐野藩として計上している。

v 黒石藩（1809年立藩）、七戸藩（1819年立藩）。

vi 藩に関する基礎資料としては、脚注3の「藩史総覧」と木村礎ほか編「藩史大事典」（全8巻、1988年～1990年、雄山閣出版）を用いた。

vii 藩に関する基礎資料としては、脚注iiiの「藩史総覧」と木村礎ほか編「藩史大事典」（全8巻、1988年～1990

表5 3万石以上10万石未満の藩の中心都市の現在人口

国名	藩名	石高	中心都市	中心都市人口(万人)	国名	藩名	石高	中心都市	中心都市人口(万人)
【5万石以上10万石未満】					【3万石以上5万石未満】				
常陸	土浦藩	95,000	土浦市	13.5	美濃	郡上藩	48,000	八幡町	1.5
琉球	琉球藩	94,230	那覇市	31.2	石見	津和野藩	43,468	津和野町	0.5
上野	高崎藩	82,000	高崎市	24.5	越前	大野藩	40,000	大野市	3.7
常陸	笠間藩	80,000	笠間市	2.9	駿河	田中藩	40,000	藤枝市	12.9
下総	古河藩	80,000	古河市	5.7	摂津	尼崎藩	40,000	尼崎市	46.2
下野	宇都宮藩	77,800	宇都宮市	45.7	摂津	高槻藩	36,000	高槻市	35.1
越後	長岡藩	74,000	長岡市	19.5	摂津	三田藩	36,000	三田市	11.3
肥前	小城藩	73,250	小城町	1.7	駿河	沼田藩	35,000	沼田市	4.4
豊後	岡藩	70,440	竹田市	1.6	遠江	横須賀藩	35,000	大須賀町	1.2
三河	吉田藩	70,000	豊橋市	37.2	丹後	田辺藩	35,000	舞鶴市	9.1
丹後	宮津藩	70,000	宮津市	2.1	伊予	今治藩	35,000	今治市	11.5
日向	延岡藩	70,000	延岡市	12.1	肥前	熊本新田藩	35,000	熊本市	※
羽前	新庄藩	68,200	新庄市	4.0	信濃	高遠藩	33,000	高遠町	0.6
肥前	島原藩	65,900	島原市	3.8	伊予	西条藩	33,000	西条市	5.8
肥前	平戸藩	61,700	平戸市	2.2	美濃	加納藩	32,000	岐阜市	39.9
上野	館林藩	61,000	館林市	7.9	丹波	福知山藩	32,000	福知山市	6.7
石見	浜田藩	60,400	浜田市	4.5	豊後	杵築藩	32,000	杵築市	2.3
磐城	相馬藩	60,000	相馬市	3.8	陸中	一関藩	30,000	一関市	6.2
磐城	棚倉藩	60,000	棚倉町	1.5	岩代	福島藩	30,000	福島市	29.0
羽前	山形藩	60,000	山形市	25.6	羽前	上山藩	30,000	上山市	3.6
信濃	松本藩	60,000	松本市	20.7	上総	久留里藩	30,000	君津市	9.0
遠江	浜松藩	60,000	浜松市	60.1	下野	烏山藩	30,000	烏山町	1.8
三河	西尾藩	60,000	西尾市	10.4	下野	壬生藩	30,000	壬生町	4.0
伊勢	亀山藩	60,000	亀山市	4.2	上野	安中藩	30,000	安中市	4.6
近江	膳所藩	60,000	大津市	30.1	越後	村松藩	30,000	村松町	1.9
丹波	篠山藩	60,000	篠山市	4.5	信濃	諏訪藩	30,000	諏訪市	5.3
播磨	明石藩	60,000	明石市	29.1	美濃	高須藩	30,000	海津町	1.4
伊予	大洲藩	60,000	大洲市	3.8	志摩	鳥羽藩	30,000	鳥羽市	2.3
肥前	唐津藩	60,000	唐津市	7.8	因幡	鳥取新田藩	30,000	鳥取市	※
下総	関宿藩	58,000	関宿町	3.0	出雲	広瀬藩	30,000	松江市	※
但馬	出石藩	58,000	出石町	1.0	安芸	広島新田藩	30,000	広島市	※
伊勢	久居藩	53,103	久居市	4.2	周防	徳山藩	30,000	徳山市	10.0
信濃	上田藩	53,000	上田市	12.3	伊予	吉田藩	30,000	吉田町	1.2
和泉	岸和田藩	53,000	岸和田市	20.1	肥前	宇土藩	30,000	宇土市	3.8
肥前	蓮池藩	52,625	佐賀市	16.6 ¹⁾	1) 佐賀市には佐賀藩(35万7千石)もある。 2) いわき市には、湯長谷藩(1万5千石)、泉藩(2万石)もある。 3) 岡崎市には西大平藩(1万石)、奥殿藩(1万6千石)もある。 ※ 熊本新田藩、鳥取新田藩、広瀬藩(松江新田藩)、広島新田藩は、それぞれ親藩の領域に含まれる。 中心都市人口は、平成17年国勢調査の平成12年市町村別に集計した人口を用いている。市町村名は平成12年のものである。 資料：平成17年国勢調査より筆者作成				
讃岐	丸亀藩	51,467	丸亀市	8.1					
日向	飫肥藩	51,080	日南市	4.4					
播磨	竜野藩	51,000	龍野市	4.0					
越後	村上藩	50,090	村上市	3.0					
豊後	臼杵藩	50,065	臼杵市	3.4					
磐城	平藩	50,000	いわき市	35.4 ²⁾					
磐城	三春藩	50,000	三春町	1.9					
越後	新発田藩	50,000	新発田市	8.0					
越前	丸岡藩	50,000	丸岡町	3.2					
越前	鯖江藩	50,000	鯖江市	6.6					
駿河	沼津藩	50,000	沼津市	20.4					
遠江	掛川藩	50,000	掛川市	8.3					
三河	岡崎藩	50,000	岡崎市	35.4 ³⁾					
丹波	亀岡藩	50,000	亀岡市	9.3					
備中	松山藩	50,000	高梁市	2.4					
長門	長府藩	50,000	下関市	24.4					
筑前	秋月藩	50,000	甘木市	4.1					

年、雄山閣出版) を用いた。

- viii 松尾正人「廃藩置県」昭和 61 年、中公新書 p199。
- ix 1800 年～1860 年の期間だけをみても領地に変更がある藩が少なくないが、概ね 1830 年時点での領地から算出した。また、郡は江戸期のものであるため、明治末期以降の郡とは異なるところがある。
- x 郡の境界の元図は、竹内理三ほか監修「旧高旧領取調帳」(全 5 冊) の索引地図から作成した。
- xi 陸奥と出羽が細分されたのは明治元年であるが、本稿では細分後の旧国を用いることとする。
- xii 21% は郡藩別に集計した数であるので、実際の面積や石高はこれよりも小さいと予想される。
- xiii ただし、藩領のほか、幕府領や旗本領もあるため、錯綜がないとは言い切れない。
- xiv 藩の定義からすると 1 万石が最小である。ただし、下野・喜連川藩は知行高 5 千石で万石以下であるが十万石の格式を与えられて藩となっていた。(藩史総覧 p108)
- xv 日本史広辞典編集委員会「山川日本史小辞典(新版)」(2001 年、山川出版社) p150、p91。表高は幕府公認の検地によるが、検地後の新田開発や生産力の向上により表高より内高のほうが多い場合が多い。
- xvi 小浜藩は若狭国の 3 郡のみを計上しているが、敦賀郡など越前南部にも領地があり、それも加えると 10 万人は超えると考えられる。
- xvii 庄内藩の領域には他に酒田市が、二本松藩の領域には郡山市があり圏域の人口規模が大きくなっている。
- xviii 津軽藩の中心都市は弘前市(人口 17.3 万人)であるが、県庁所在市である青森市(人口 29.0 万人)を含んでいる。
- xix 淀城趾は宇治川と桂川にはさまれた、京阪淀駅前にある。
- xx 藩史総覧 p268～269
- xxi 明治 30 年に長野市は市制施行し、昭和 41 年に松代町は長野市と合併した。
- xxii 新編物語藩史に掲載されている領国図による。

(参考文献)

- 1) 児玉幸多・北島正元監修「藩史総覧」1977年、新人物往来社
- 2) 木村礎ほか編「藩史大事典」全 8 巻、1988 年～1990 年、雄山閣出版
- 3) 松尾正人「廃藩置県」1986 年、中央公論社
- 4) 児玉幸多・北島正元監修「新編物語藩史」全 12 巻、1975 年～1977 年、新人物往来社
- 5) 「藩制一覧」上下巻、1928 年、日本史籍協会
- 6) 陸軍参謀局「共武政表 明治 8 年」一橋大学経済研究所附属日本経済統計情報センター編「明治徴発物件表集成」第 2 巻 1990 年、クレース出版
- 7) 地方史研究協議会編「新版 地方史研究必携」1985 年、岩波書店
- 8) 市町村自治研究会 監修「全訂 全国市町村名変遷総覧」2006 年、日本加除出版

下河辺 淳 アーカイヴス

本アーカイヴスは下河辺淳氏の業績を顕彰し、その著作物ならびに資料、関連情報等について収集・保存・管理を行うとともに、その書誌情報を公開するものです。(2008年1月から、総合研究開発機構(NIRA)の特殊コレクションを引き継ぎ、財団法人日本開発構想研究所において開設)

1. 著作物・関連資料の展示

著作物、資料、関連情報等を収集・保存・管理するとともに、広く公開しております。

公開時間：平日（月曜日～金曜日）10：00～17：00

※書誌をご覧になりたい方は、事前に電話（03-3504-1760）でご連絡下さい。有料になりますが、出来るだけコピーの便宜はお計りいたします（コピー不可の書誌があります）。

2. ホームページ上での文献データの公開

財団法人日本開発構想研究所ホームページにおいて下河辺 淳氏の業績を広く公開しております。

< 下河辺淳アーカイヴスアドレス(URL) ><http://www.ued.or.jp/shimokobe/>

3. クォーターリー・レポートの発行

2009年春から「下河辺 淳 アーカイヴス」の紹介を兼ね、下河辺 淳氏との対談を含む「クォーターリー・レポート」を発行しております。

Vol.1	2009・03	21世紀の日本とアメリカ	A4版	21頁	山本正氏との対談
Vol.2	2009・07	日本の食と農を考える	A4版	21頁	石毛直道氏との対談
Vol.3	2009・11	クルマ社会の未来	A4版	21頁	志田慎太郎氏との対談
Vol.4	2010・03	水と人のかかわり	A4版	27頁	青山俊樹氏、定道成美氏との鼎談
Vol.5	2010・06	日本列島の未来	A4版	35頁	御厨貴氏との対談

4. 文献データの内容

下河辺 淳氏の著作物、ならびに資料、関連情報等の総数は、2010（平成22）年2月現在で8109件（ただし関連資料1073件を含む）です。「下河辺 淳 アーカイヴス」では、これらを発行年別、役職別（所属先・肩書き）、資料別（単行書、新聞、雑誌など）、発表方法別（論文、講演会、座談会、インタビューなど）、分野別に分類し、書誌情報として文献検索システムを構築しています。

「下河辺 淳 アーカイヴス」分類内訳 [分野別]

*1件につき2分野まで付与してあります。したがって件数については延べ数としてあります。

国土論、国土開発・計画	1,123件	価値観、ライフスタイル	143件
都市、首都、東京	709件	ジェネレーション、ジェンダー、家族	369件
地方・地方都市、地域開発	2,169件	情報、メディア、ネットワーク	250件
土地、建築、住宅	162件	科学、技術	390件
災害、防災	756件	文化、デザイン	171件
経済	190件	生活全般	192件
企業、経営	192件	シンクタンク	675件
産業	180件	政策、政治・行政	1,047件
交通	203件	人物、人物評	257件
自然、環境、エネルギー	506件	その他	98件
国際関係、世界、民族、宗教	1,414件		
社会論、未来論、歴史・伝統	632件	述べ件数	11,828件

下河辺淳 —その歴史、その仕事—



1923（大正12）年東京に生まれる。東京大学在学中に終戦となり、戦災を受けた東京の都市社会調査を行う。1947（昭和22）年同大学第一工学部建築学科卒業、工学博士。

同年戦災復興院技術研究所に勤務し、住宅問題、都市計画の調査・研究を手がける。1952（昭和27）年より経済審議庁に出向し経済計画の策定に参画。1957（昭和32）年からは建設省で、特定地域の総合開発、特に河川総合開発計画に着手。東京湾、伊勢湾、大阪湾、瀬戸内海、有明海等の内海の総合調査に取り組んだ。

1962（昭和37）年に経済企画庁総合開発局へ。同年策定の全国総合開発計画（一全総）から1998（平成10）年の第5次全国総合開発計画（五全総）まで、一貫して国土政策・国土行政に深くかかわる。1977（昭和52）年国土事務次官、1979（昭和54）年退官。

1979（昭和54）年、認可法人の政策研究機関である総合研究開発機構（NIRA）の第2代理事長に就任。12年間の在職中に、世界のシンクタンクとの研究交流の輪を広げ、また国内シンクタンクの協力を得て、約450余の研究プロジェクトを手がけた。総合的なプロジェクトとして取りまとめたものに『事典 1990年代日本の課題』『事典 アジア太平洋—新しい地域像と日本の役割』がある。また大都市問題（東京論、土地・住宅問題、首都機能、世界都市）も力を注いだ研究のひとつである。1991（平成3）年退任、翌年まで顧問を務める。



1992（平成4）年、株式会社東京海上研究所理事長に着任。企業の未来についてさまざまな視点から研究を進め、近年深い関心を寄せたテーマ「ボランティア経済」については三部作（『ボランティア経済の誕生』『ボランティア経済学への招待』『ボランティア経済と企業—日本企業の再生はなるか？』）をとりまとめた。2001（平成13）年より研究顧問、サロン会長を務め、2003（平成15）年6月退任。

1994（平成6）年には、これまでの国土政策を集大成し、国土計画の歴史から21世紀の国土に至る長期的視点を盛り込んだ『戦後国土計画への証言』を出版。また、1995（平成7年）から1年間にわたって、阪神・淡路復興委員会委員長を務め、同地域の復興施策をまとめ上げた。このほか、日中経済知識交流会顧問、日英2000年委員会委員、日米欧委員会日本委員会委員、社団法人日本プロサッカーリーグ（Jリーグ）裁定委員会委員など、各種団体の要職を務める。



2003（平成15）年7月より、下河辺研究室会長、有限会社青い海会長に就任。2010年9月に87歳を迎える。

*「下河辺淳アーカイヴス」では、下河辺氏に関する関連資料や情報等について、随時収集を行っております。本件についての情報提供、資料のご寄贈等ございましたら、下記までご連絡いただきますようお願い申し上げます。

財団法人日本開発構想研究所 「下河辺淳アーカイヴス」 TEL：03-3504-1760 FAX：03-3504-0752
E-Mail:shimokobe-arck@ued.or.jp

(財) 日本開発構想研究所の概要

基本理念

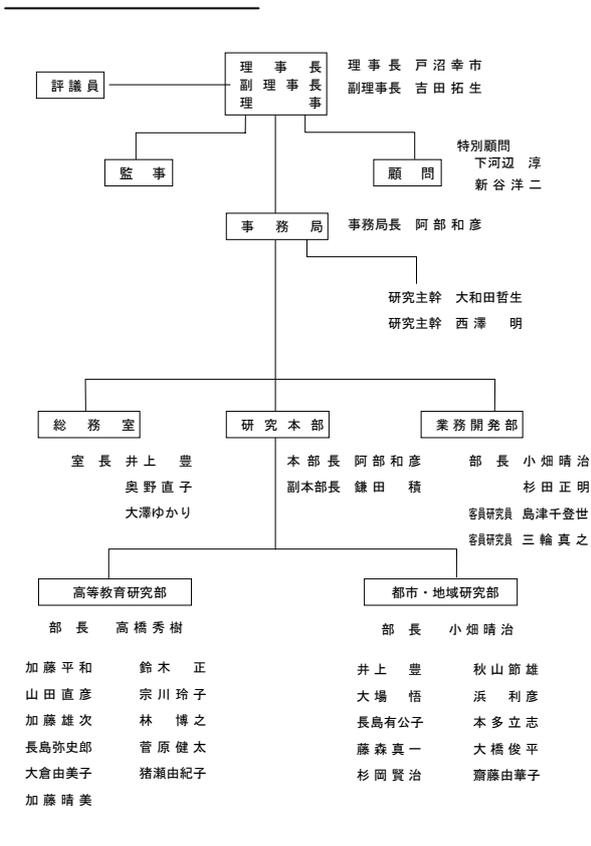
(財) 日本開発構想研究所は、くにつくりから、まちづくり、ひとつづくりまで、活力に満ちた明日の社会の形成に役立つ学際的な研究調査を、人と人とのふれ合いを大切に、地道に進めるために設立された研究機関です。

そのため、多彩な研究者からなる内部スタッフを擁し、必要に応じて外部専門家の協力を得つつ総合的かつ実践的な研究を行うシンク・タンクとしての歩みを進めています。

設立年月日	昭和 47 (1972) 年 7 月 5 日
基本財産	100,000 千円
主務官庁	内閣府・国土交通省

組織及び調査研究スタッフ

(平成 22 年 6 月 29 日現在)



役員及び評議員等一覧

(平成 21 年 8 月 1 日現在)

【役員】

理事長	戸沼幸市	早稲田大学名誉教授
副理事長	吉田拓生	
常務理事	阿部和彦	
理事	田畑貞壽	千葉大学名誉教授
	齋藤諦淳	財団法人衛星通信教育振興協会理事長 元文部省生涯学習局長 東京都市大学教授
	小林重敬	東京都市大学教授
	吉越洋	東京電力株式会社顧問
	齋藤勝利	第一生命保険相互会社代表取締役社長
	鎌田積	
	小畑晴治	

監事	松本久長	株式会社新日鉄都市開発取締役都市開発部長
	山田大介	株式会社みずほコーポレート銀行産業調査部長

【顧問】

特別顧問	下河辺淳	下河辺研究室会長
顧問	新谷洋二	東京大学名誉教授

【評議員】

学識者	天城勲	元文部事務次官
	稲本洋之助	東京大学名誉教授
	今野修平	元大阪産業大学大学院教授
	黒羽亮一	大学評価・学位授与機構名誉教授
	青柳幸人	元住宅・都市整備公団理事
	黒川洗	財団法人計量計画研究所理事長
	天野郁夫	東京大学名誉教授

出捐者代表	正賀晃	株式会社新日鉄都市開発代表取締役社長
	本山博史	株式会社みずほコーポレート銀行取締役副頭取
	鼓紀男	東京電力株式会社取締役副社長
	宮崎勇	関西電力株式会社顧問
	水野明久	中部電力株式会社代表取締役副社長執行役員
	八丁地隆	株式会社日立製作所代表執行役執行役員副社長



●銀座線虎ノ門駅から徒歩3分

●JR 新橋駅から徒歩10分

UEDレポート

[発行所] 財団法人 日本開発構想研究所

〒105-0001 東京都港区虎ノ門 1-16-4 アーバン虎ノ門ビル 7階

TEL. 03-3504-1766(代)

FAX. 03-3504-0752

2010年7月発行

E-mail : office@ued.or.jp

URL : http://www.ued.or.jp

