

人口減少下の中規模自治体における 地域計画策定過程をめぐる諸問題

—A市における地域適正化計画策定過程を事例に—

北 島 滋

1. 問題の所在と包括的計画概念の定義

都道府県の総合計画は、中央集権制の象徴として国土総合開発法（2005年国土形成計画法に改正され国土総合開発法は廃止）に基づいて1962年から5次にわたる全国総合開発計画（以下「全総」と略）と連動して策定されていた。国土総合開発法にその旨条文で義務付けられていたからである。国、都道府県、市町村の計画策定における見事な集権システムである¹。この集権システムも、1999年地方分権一括法が成立し、国と地方自治体は法律上対等の立場となった。そうは言っても、地方自体は国の指示待ちが慣性となり、未だ脱皮できていない。

本論文は、地方分権一括法が2000年4月に施行されて以来21年が経過し、地方自治体（市・町・村）の国、都道府県からの自立性が計画策定の過程でどのように変化したのかを中規模自治体のA市を事例に明らかにする²。

21世紀に入りグローバリゼーション下において、地方における少子高齢化に伴い地方の市町村の人口減少＝過疎化が急激に進展し、小規模自治体の自主財源が急激に縮小してきたことである。この事態は自治体を維持する再生産構造に大きな影響を与えている。したがって地域総合計画の内容、実施予算が住民福祉（医療・介護等）のそれに傾斜せざるを得なくなったことである。小規模自治体の財政動向は中規模自治体も無関係ではなく、総合計画等の策定自体にも強い影響を与えている。即ち自治体の総合計画の下位計画である都市計画マスタープランの策定・改正、それとの関連で新たに立地適正化計画を策定せざるを得なくなったことである。

前記した論文の課題を明らかにするために、第1に、自治体で策定する一般的地域計画策定における課題を歴史的要因との関わりで明らかにする。

第2に、地域社会の急速な構造的変動に対応して策定せざるを得なくなった立地適正化計画の策定過程に着目し、その過程での課題を明らかにする。

第3に、結論として、中規模自治体が計画策定レベルで、国、都道府県から自立性をどの程度確立できたのかを明らかにする。

第4に、策定された計画の実施にあたって、その可能性を妨げ、かつかえって国の支援に依存する負の連鎖構造が問題として立ち現れているのではないのかについて明らかにする。

これらのことを明らかにする意味は、国家財政及び小・中規模自治体の財政悪化という2重構造下で、人口の質量・経済（フロー・ストック）・社会（医療ストック・教育等）の格差が＜大都市圏＞対＜それ以外の地域＞という格差構造として立ち現れている。地域を加えたこの重層構造下の事態を踏まえて、A市の事例で前記した課題を明らかにすることができれば、全国の自治体、とりわけ大都市圏以外の自治体の計画策定が抱える課題と解決の方向性をよりの確に摘出することができるのではないかと、ということにある。

本論文で使用する計画の概念を定義しておきたい。国家から村まで、策定される計画の種類は多種多様であり、計画概念の規定は容易ではない。日本の自治体では、計画の構想（理念あるいは考え）、それに基づく計画策定、策定さ

れた計画を実現する実施計画（予算を含む資源動員）、そして目標達成の検証と大きくは4段階に区分される。検証についてはPDCAが声高に叫ばれてきた21世紀に入っただけのことである。日本ではそれまで計画策定、計画に記載された目標実現に力点が置かれ、効果の有無は二の次であった。この悪しき<伝統>を未だに引きずっているが。前記したPDCAとを組み合わせることで包括的な定義は下記ようになる。

第1に、<構想>は計画策定の最も重要な構成要素である。なぜ計画を策定するのか、当該自治体にとって計画策定の持つ意味、その計画策定の方向性を決定する。それが<理念>（=哲学）の構築であり、<構想>の核心部分である。

第2に、この構想に基づき、達成すべき目標が設定され、その目標達成に関わる必要な諸要素を索出し、索出された諸要素を組み合わせる。それが計画策定である。

第3に、目標を実現するために必要な資源の種類、数量、調達方法を具体的に決定し、調達した資源を目標達成に向けて時系列的に動員する。これが実施計画である。

第4に、目標達成の程度（質量の水準）がどのようなものかを、時系列で明らかにする。これが計画達成の検証である。

第5に、この検証から、未達成が生じている場合、その原因がどこにあるのかを分析・摘出し、第2に関わる計画の修正なのか、第3の実施計画に齟齬があるのかを特定し、その齟齬が資源動員の質量に関わるのかを分析し、修正する。

2. 地域計画の一般的策定過程における課題

（1）市民参加とその策定過程の課題

ここでは前記した定義に基づき、地域計画の一般的策定過程における課題を明らかにしたい。この計画の策定におけるその一つは、従来から指摘されていることではあるが、本来は各

委員会で策定すべき計画が、担当する行政の各部署で事前に策定されて各委員会に提出されることである。計画の目標、それを実現する計画それ自体が事前に行政により策定されるため、委員の役割が極めて限られることになる。委員の役割は次のとおりである。

- 1) 担当事務局から出された計画で示されている目標を含めた内容の確認
- 2) 計画内容の欠如部分の指摘と修正。但し上位計画、並行して存在する他の既在計画との整合性のため認められないケースが多々ある
- 3) 計画内容に組み入れてほしい旨の希望。これも2)と同様である。
- 4) 計画内容に対する承認

ここでの課題は計画素案をすべて行政が策定するため、前記したように各委員の役割が限定され、すべて行政ベースで進められ、結果として委員会は追認機関となってしまう。これは国の審議会制度も同様である。留意すべきは、行政マンと委員として選ばれた計画策定に不慣れな<素人>とではスタート地点からして異なる。<素人>に行政マンの役割を期待する方が間違っている。とりわけ計画の構想に基づいて計画案を文章化することは、他の仕事に従事している委員にはなかなかできない。但し、筆者は委員の得意な部分の執筆を担当させても良いと考えてはいるが。そうであれば<素人>の委員に期待されている役割は何かということになる。

行政マンの得意とするところは、計画策定にかかわる法制度、そして計画内容にかかわる法制度に熟知していることである。しかし仮に福祉に関する計画策定において、行政マンは現場での実践知は皆無であり、そのため熟知している福祉関連の法制度が現場における実践とどのような齟齬・乖離があるのかについては、福祉施設等から選ばれている委員の方が熟知して

いる。行政の専門家と各分野から選抜されてくる委員との間に相補性があることに意味がある。さらに言えば、福祉と関係のない委員が、自分の従事している仕事との関連から見た発言も極めて有意味となる場合も多々ある。つまり行政とは異なる視点からの相互批判の多様性が第1段階として提起される。これらの多様な意見から共通項目を摘出し、共通項目と異なる多様な意見を可能な限り組み合わせる計画案に活かす。このように市民参加は計画策定過程において限界はあるが、一定の意味を持つ。

(2) 目標達成の検証と市民参加

これまでの国家計画もさることながら、住民に最も身近な自治体の総合計画すらその成果の可否を検証することはなかった。検証が着目されたのは20世紀末、実施されたのはせいぜい21世紀に入ってからである。それまでは計画の策定も、実施も自治体組織の中で完結されていた。歴史的には、国、自治体のクローズド・システムに風穴をあけたのは、1960年代後半から持続してきた住民運動・市民運動の成果の蓄積に負うところが大きい。つまり反対運動から住民・市民自ら参加し、事態を変える運動への転換であった³。自治体の計画策定に住民・市民参加が強く言われ、市民意識の形成に基づき、計画策定に参加するまで多大の時間を要したが、住民・市民運動の歴史的成果であった。この開けられた風穴が益々大きくなり、北海道のニセコ町で全国に先駆けて住民情報公開条例（1998年）、まちづくり基本条例（2001年）として結実した。これらの条例が全国の自治体に急速に波及した。

この情報公開、まちづくり条例の次の段階に来るのは、計画の策定に参加し、その計画がどのように実施されたのかを確認したいと考えるのは当然のことである。検証の方法が具体的に提起されるまでに多少の時間を要したが、検証

過程に住民・市民が参加するのにそれほど時間を要しなかった。

3. 地域社会の構造変動への対応に伴う新たな計画策定の問題

(1) 地域社会の構造変動の急速な進展

これまで論じてきたのは、自治体における総合計画策定の過程とその過程で生起するどちらかという一般的な問題であった。しかし経済社会の変動はより深刻でかつ新しい計画課題とそれに伴う計画策定を突き付けている。それは少子高齢化に伴う地域の人口減少そしてそれに伴って引き起こされる諸問題である。

1980年代から我が国は、一方での東京圏への一極集中と他方での過疎化という裏腹の課題に直面してきた。21世紀に入りこの事態は国民生活に深刻な影響を及ぼし始めた。今回のコロナという感染症の拡大が大都市圏で生活を営む市民の生命を守るだけでなく社会生活の維持それ自体も困難にした。大都市圏は各種の医療施設、医療スタッフが質量ともに整備されていても、感染症のパンデミックに対応できない構造的脆弱性を露呈した。他方で、過疎地域では、大都市圏と比較してパンデミックは発生しなかった。過疎地域は人口密度が大都市圏と比べて圧倒的に小さいからである。そうであるからと言って、過疎地域が安定した生活を維持できるというわけではない。過疎地域において限界集落の増加が進んでいるからである。

2019年1月時点で、政令指定都市20を除くと全国の自治体数は1721である。そのうち人口3万人未満の自治体数は958、55.7%を占めている。小規模自治体という明確な定義はないが、3万人未満が小規模自治体と言えば異論を唱える者はそれほどいないだろう。これらの小規模自治体のほとんどは少子高齢化が進んでいる。増田寛也達はこの事態を「自治体消滅」⁴と的確に表現している。もちろん増田達の論をその

まま鵜呑みにすることはできない。この構造変動は小規模自治体に止まらず、市街地が郊外に拡散した一定程度の人口（少なくとも10万人以上）を抱える地方中都市においても生起している。

（2）地域構造変動に向けた新たな計画策定

この地域社会の構造変動は既存の総合計画の見直しばかりではなく、新たな計画の策定を必要とした。それが立地適正化計画である。この立地適正化計画策定の法的根拠は2014年に改正された都市再生特別措置法第81条である。この81条に基づく立地適正化計画の狙いには2点ある。

- 1）東京のような大都市圏がグローバルシティとして世界の経済活動の中心を形成するための都市基盤整備、生活環境、防災等の整備を新たな目的とした立地適正化計画の策定である。
- 2）本論文で課題にしている少子高齢化に伴う急速な地域構造の変動に直面している中規模都市の住民・都市機能の誘導により、生活の質・量的水準を維持することを目的とした立地適正化計画の策定である。したがって住民・都市機能を特定地区に誘導することにも関わるためコンパクトシティ化と連動する。

大都市圏の計画策定、とりわけ東京を含む東京圏は中枢管理機能の過集積に伴う都市機能の不全を除去することが大きな課題である。これに対して、中規模の都市は、人口減少と住機能を含む都市機能の郊外への拡散とのギャップに伴う課題解決である。この課題解決はそれほど容易ではない。この立地適正化計画は大都市、中規模都市を対象としている。当該自治体にとって、重要課題が中・長期的に顕在化すると判断したその時点で解決の方針・方向を決定し、それに基づいて計画を策定し、実施に向け

て動く必要がある。そうしなければその時点になった時、当該自治体の市民生活に重要な影響が生じるからである。そのような課題が現実において存在しないと判断した自治体は計画を策定する必要はない。その意味で立地適正化計画策定それ自体は一定の自由度を持つ。

4. 立地適正化計画策定をめぐる諸課題・・・

A市を事例に

（1）A市の概況と立地適正化計画策定との関連

A市は北海道北部地域に位置する道内第2位の人口を擁する中核都市である。1983年に人口約35万人を擁したA市は、同時期の宇都宮市とほぼ同じ人口数であった。2021年1月のA市の人口は331,397人、12月のそれは328,160人であり、3237人の減少である。宇都宮市の2021年11月現在の人口は517,367人である。なぜ宇都宮市を持ち出したのかという理由は、宇都宮市もすでに立地適正化計画を策定（2017年）しているからである。一方は中核都市でありながらA市は毎年2000～3000人の人口が減少している。他方で宇都宮市は県庁所在地の都市で、かつ東京から100kmに位置し、高速交通体系も整備されており、A市と比較すればその地理的優位性は明らかである。にもかかわらず、立地適正化計画を策定した狙いとは何か。2021年3月の宇都宮市の人口は519,985人、11月のそれは517,369人（住民基本台帳）、2616人の減少である。県都宇都宮市も人口減少期に入っている。宇都宮市の計画策定の狙いは、前記した2)の<生活の質・量的水準を維持することを目的>とした立地適正化計画であり、郊外に拡散化した住機能、都市機能の誘導・集約である。都市規模は違うにしても狙いはA市と同様である。

（2）上位計画と立地適正化計画の関係

立地適正化計画とかわるA市の主な上位計

画は3つある。

第1は、北海道都市計画審議会（「道審議会」と略）が策定する「A市圏都市計画（都市計画区域の整備、開発及び保全の方針の見直しについて＝「整開保」と略）である。この整開保はA市が策定した「A市都市計画マスタープラン」を道都市計画審議会に提出し、その案を審議修正して整開保案が策定される。整開保（案）は道庁担当部局主催でA市における公聴会を経てA市に提示される。A市はA市都市計画審議会に諮り、指摘された修正事項を審議し、成案が策定されれば首長に提出し道の都市計画担当部局に提出する。なお、この一連のやり取りの根拠法は都市計画法第6条に基づいている。

都市計画法に基づいているため、都市計画マスタープランを策定している自治体は国、都道府県による拘束から免れることはできない。北海道の整開保は、おおむね10年以内、したがって2030年を目標年次として優先的に整備する都市計画の内容、市街化区域と調整区域の決定の有無、土地利用、都市施設の整備及び市街地開発事業に関する主要な都市計画の方針決定、内容を記載する。

第2の上位計画は、A市総合計画である。この計画はA市の今後10年にわたるまちづくりの将来像である。

第3は、A市都市計画マスタープランである。このマスタープランはA市総合計画に記載された計画項目を13に区分した地区にプロットして地区ごとの将来像を示したものである。

以上に述べた3つの計画は、A市に居住している市民の生活の質量水準を人口減少下においても最低限現状維持が目標となる。立地適正化計画の目標は、それをより具体化させる政策でなければならない。したがって計画それ自体は下位計画に位置づけられるが、市民生活にとっては極めて重い意味を持つ。しかしここでの大

きな課題は、計画策定にとってどんなに優れたアイデアであっても、上位計画を無視ないしは超えた計画案を策定することはできないことである。立案に参加する委員にとって、適切なく解>を出すには厳しい制限下に置かれる。さらに厄介なことには、並列して存在する既存関連計画との整合性を取る必要がある。一つの計画を新たに策定するためには既存の上位、並列の計画との整合性を考慮するとなれば、前記したように新しい考えを盛り込むことは極めて困難になる。

5. A市における立地適正化計画策定過程の課題

（1）立地適正化計画策定の目的とその概要

A市は立地適正化計画を策定するためにA市都市計画審議会の下に、A市立地適正化計画策定検討会議（以下「検討会議」と略）を2017年6月に立ち上げた。そして2018年の1月まで計5回にわたって検討会議で議論した。検討会議の委員は5名で、まちづくり、環境、建築、福祉の専門家から構成された。検討会議は都市計画マスタープランをより具体的かつ戦略的に推進するための計画を策定することにあった。

A市はかつて人口が36万人に増加した結果、住機能等を中心として郊外へと拡散した。しかし現在A市は人口減少と高齢化が伸展しつつあり、中心市街地ばかりではなく郊外においても空き家、空き地が増加している。居住環境の悪化である。つまり現時点で328,000人を擁するA市は、このまま推移すると仮定すれば、将来人口の大幅な減少は避けられない。そしてA市の高齢化率は2021年4月1日時点で34.2%である。人口減少と高齢化が同時進行している。同規模の都市と比較しても人口減少と高齢化の伸展は非常に速い。この事態を遅速化することはできても止めることはできない。そうであるとすれば、A市の市民の生活の質量を上げるか現状維持するかが重要な課題となる。これが前記

した立地適正化計画の目的である。その目的を実現するために居住・都市機能誘導地区として13の地域核拠点を設定する。この13の地域核拠点は下記のように類型化される。

- a) 中心市街地・・・A市の都市機能がすでに集積した地域である。この地域の役割を、都市機能の集積を生かしたA市の中心拠点であると同時に、高次都市機能や中高層集合住宅等の維持・集積を図り、北海道北部の広域拠点と位置付ける。
- b) 地域核拠点（一般市街地型）・・・商業、病院、福祉施設等の日常生活に必要な生活利便施設、公共交通の集積を生かした当該地域を含む周辺市街地等の生活拠点という役割を持つ。したがって日常生活に必要な都市機能の維持及び公共交通網の確保が不可欠の地域として位置づけられる。
- c) 郊外型・・・合併以前の市街地区を中心に周辺の農村地域の地域コミュニティの拠点としての役割を持つ。中心市街地・地域核拠点から遠隔地にあり、日常生活・地域活動に必要な都市機能・公共交通の維持・確保を図る地域と位置付けられる。

問題は、一般市街地型地域核拠点という居住誘導区域の設定と居住を誘導する施策である。居住地域が郊外に拡大した現状において、人口減と高齢化の同時進行は空き地、空き家の増加も同時進行する。この事態は生活環境の悪化を招き、生活水準の質量の低下を招く。とすれば、この地域一帯の市民を段階的に他の居住地区に誘導し、生活水準の質量を上げるか現状維持する必要がある。このように述べただけでは片手落ちである。市民が居住誘導された地区に公共交通、公共施設、商業、医療、福祉、小・中学校、子供子育て支援等の各種施設がなければ生活水準の質量が下がることになる。したがって居住誘導地区に公共交通、公共施設、医療等の都市機能を具現化した各種施設の誘導を

併せて図る必要がある。

A市の居住誘導地区は13区域が設定されている。市民が日常生活を送っている生活圏でもある。これらの13地域核拠点への誘導は2036年を目標年次とし、併せて基準値に対する目標値を設定している。なお、目標年次の人口は概ね27万人を想定している。重要なことは、目標年次の13地域核拠点内への居住誘導とその変動に併せた都市機能の維持である。

（2）居住誘導施策と都市機能誘導施策

1）居住誘導施策の実施方法

我が国は法治国家であるから、私有権を制限して決められた居住誘導地区に強制的に誘導することはできない。したがって誘導する手段としては、都市再生特別措置法に基づく届出、勧告、そしてやや強い制限があげられる。都市機能の誘導においてもそうであるが、住機能の誘導においても国等の補助金の交付対象となる施設、例えば高度な質の集合住宅等の建設、あるいは誘導施設への税制優遇策等が有効な方法として設定されている。主な支援策は以下のとおりである。

- a) 居住誘導に向けた主な支援措置等
 - * 中心市街地まちなか居住推進
 - * 市街地再開発事業、優良建築物等整備事業等
 - * 公営住宅整備事業（区域外の公営住宅の除却、統廃合等）
 - * 都市・地域交通戦略推進事業（公共交通等の整備）
 - * サービス付き高齢者住宅の整備
 - * 空き家再生等推進事業（不良住宅の除却等）
- b) 居住誘導地区以外の地域での届出：1000㎡以上の宅地開発行為、3戸以上の住宅建設。但し住宅開発を制限するものではない。

この「制限するものではない」という意味は、我が国において私権の制限は法律上極めて限られているからである。

2) 都市機能誘導施策の実施方法

都市機能誘導施設に係る国等の支援策は多様であるが、主な支援策は国等の補助金であり、A市のような財政構造が脆弱な場合、支援策が限定される。

a) 都市機能誘導への国等の支援策

* 財政支援策・・・都市再構築戦略事業、都市機能立地支援事業

* 市街地再開発事業、優良建築物等整備事業等

b) 税財政上の支援策

* 都市機能誘導区域の外から内への事業用資産の買換特例

* 誘導施設の整備の用に供するため土地等を譲渡した場合の買換特例

* 誘導施設と合わせて整備される公共施設、都市型利便施設への固定資産税及び都市計画税の特例措置など

c) 都市計画制度の運用

税財政上の支援策とは異なるが、都市機能の誘導に必要なために、都市計画ですでに決定されている用途地域地区の決定、変更をする。つまり立地適正化計画を実施するために、都市計画を立地適正化計画に合わせて柔軟に見直すことを意味する。このことは、A市の既存施策との連携、あるいは見直しも併せて実施する。下位計画が上位計画を変更させるレア・ケースである。

3) 基準値と目標値の設定

立地適正化計画における居住誘導は都市機能の誘導と比較して困難である。なぜなら長年慣れ親しんだ住居の処分を含むからである。その基準値と目標値の主だったものは以下の通りである。基準と目標値は基本的に同じになっている。生活水準の維持が目標の1つであるから同じである必要がある。

a) 誰もが徒歩と公共交通により安心快適に暮らせる都市

* 居住誘導区域内の人口密度

基準値：2015年45.9人/ha：目標値2036年45.9人/ha

* 居住誘導区域内の基幹公共交通カバー率

基準値：2015年88.4%：目標値:2036年88.4%

b) 北北海道の都市活力を牽引する都市

* 中心部の歩行者数

基準値：2017年117,635人：目標値：2036年145,000人

* 中心部における主要施設（都市機能）カバー圏内の人口

医療施設基準値：2015年12,567人：目標値：2036年12,567人

商業施設基準値：2015年12,745人：目標値：2036年12,745人

前記したように、A市の人口は毎年2000人～3000人規模で減少しており、これまで雇用の拡大、移住促進、子育て支援策など多様な措置を一貫して進めてきているが、人口減少に歯止めをかける有効な手立てを見出し得ていない。しかも30万人台の人口を擁する都市としては高齢化率が極めて高い。2036年の目標年次の想定人口は27万人を前提としているが、前記した支援策で立地適正化計画の目標である13地域核拠点に居住者とそれを支える都市機能を誘導することが可能かどうかという問題である⁵。

6. 立地適正化検討会議と都市計画審議会における対立・・・結びにかえて

(1) 計画策定過程における検討会議での議論

A市の企図は、人口減が伸展する中で計画的に手を打っていかなければ、市民が生活していく上で必要な都市機能の確保が不可能となり、生活環境が悪化するという危機意識の現れであった。検討会議の委員も専門家としてA市が抱える課題に対して漠然とした不安を抱えていたことは事実であり、むしろ行政に先を越され

た感があった。議論において大きくは3つの問題があった。

第1は、この計画はA市をめぐる負の環境条件の中で策定する計画であるため、守りの色彩が強い計画であった。最初の検討会議から委員間の中で意見が割れた。産業と研究機関を結び付けて新たな地域核拠点を形成する、というまちづくり委員と医療、福祉、住機能の誘導をどうするかという委員との間でずれが生じた。産業振興と教育研究機関を結び付けたまちづくりは都市計画マスタープランのどこにも記載されていないからである。そのような計画は総合計画の産業振興の領域に記載され、A市の産業部局と経済商工団体そして研究機関との連携で個別振興計画が既に策定されていた。しかし企業誘致が困難のなか、IT関連企業含む地場の企業による新たな技術・商品開発、市場開拓は口で言うほど容易ではない。積極的なまちづくりを主張する委員と立地適正化計画の意図を尊重する〈守り〉の委員達との間の溝は最後まで埋まることはなかった。立地適正化計画では上位計画に記載されていない文言を書き加えることは極めて困難だからである。

第2は、13の地域核拠点の設定の中で、都市機能が集積している中心市街地と合併前の農村地区に囲まれた地域核拠点を除けば、11の地域核拠点の居住人口とその生活を支える都市機能は計画策定時点では充足している。つまり計画上では特色のない極めて定常的(=フラット)な地域核拠点として示される。そうすると2036年の時点での人口の増減により、どのような都市機能を誘導すべきなのかは現時点では予測できない。それを打開する方法は、時間の幅を決めたローリングにより評価して居住・都市機能誘導を進めるしかない。誘導は即断即決ではできないというタイム・ラグがどうしても生じてしまう。

第3は、2036年を目標年次とする居住・都市

機能誘導の基準値に対する目標値の達成が可能かという問題である。前記したように誘導方法が、国、自治体の税制優遇、補助金等の財政支援による誘導への動機づけである。更に強制力の働かない届出である。これらの方法がどの程度有効であるかは、これまでの都市再開発、都市機能誘導策においてどの程度有効であったのかを検証するしかない。今回の計画策定過程において過去の適切な検証データが示されなかったこともあり、計画実施過程におけるローリング時期しか判断の根拠を持ちえない。

このような問題を孕みながらも、検討会議原案が策定され、次のステップとして、上位の都市計画審議会にこの原案が提出され、審議の俎上に上ることになる。

(2) 都市計画審議会での〈原案〉に対する審議

筆者を含めた委員は立地適正化計画がどのようなものであるかを熟知しないまま検討会議に召集された。「5. A市における立地適正化計画策定過程の課題」で示したように、各委員は第1回目の検討会議で計画策定の趣旨と検討課題を行政側から示された。検討会議の上位に位置する都市計画審議会の委員も十分な理解の下で提出された立地適正化計画の原案を審議できたとは思えない。原案策定過程で問題となった点を説明するためだけに都市計画審議会を開催することは困難だからである。審議会に検討会議の進捗情報を提供するためには、検討会議がある程度集約した段階で都市計画審議会の開催を要請せざるを得ない。第4回の都市計画審議会は、その集約された案について審議を行った。その主な意見として、

第1に、地域核拠点到現に居住している委員は、生活者の視点から誘導地区に移動した者と残された者との間に、医療・福祉施設も移動する可能性があることから、計画の狙いとは逆に

生活の質が劣化するのではないかとの指摘があった。検討会議でも議論してはいたが、生活感が欠けていた審議であったことは否めない。

第2に、11の地域核拠点の特色が見えないため、居住移動をしようとしても、どの地域核拠点に移動してよいのかの選択肢が市民にとって狭められている、という課題の指摘である。検討会議でも問題とされた点ではあるが、議論を深めていなかったことが露呈した。

第3に、A市の公共交通体系はすべてA市のJR駅が発着の起点となっている。したがって横の交通体系網が欠落しているため、利用者はJR駅のバスターミナルで降りて、改めて目的地に向かうバスに乗り換える、という不便さと時間を含むコスト負担の問題を抱えている。横の交通体系の整備の指摘でもある。筆者も都市計画マスタープランの改定の際に指摘してきたが、この問題の解決のためには並列して策定されている「A市地域公共交通網形成計画」（2019年）に規定され、かつ事業者の経営問題とも関わることから実現はそれほど簡単ではない。以上の議論を踏まえて原案を修正し、パブリック・コメントによる修正を行うことによって、市長に答申することになる。

これまで分析したように、地域立地適正化計画1つ策定するには、国、都道府県の上位計画、そしてそれを踏まえて策定される総合計画、それに基づいて策定される領域別の計画、都市計画マスタープランもその1つであり、検討会議はこれらを視野に入れて策定する必要がある。自治体が策定する計画に新しいアイデアを盛り込むことが困難であることを述べた。それは上位計画、それとの関連で並列して策定されている計画に拘束されるためである。この鎖を断ち切るとすれば、

a) 自治体トップの公約（新しい考えとそれに基づく実現を約束する課題）とそれを実現しようとするリーダーシップに追うところが大きい。

b) 自治体組織は官僚制システムであり、これまで決めてきたことから逸脱する事項は排除する志向を持つ。つまり前例踏襲である。それを突破して自治体トップが掲げる政策を推進するためには、それぞれの審議会を構成する委員、とりわけ市民から選抜された委員と専門家委員、審議会をリードする会長の力量に負うところが大きい。但しく鎖を断ち切ることを実現すると、基になる計画をローリング時期で評価して計画を修正し、それを併せて他の各種既存計画も修正するという膨大な作業が必要となる。民主主義というシステムの維持のためには必要なコストである。

本論文の課題は、自治体の策定する計画が、国、都道府県から〈自立性〉を持ち得るようになったかであった。立地適正化計画自体が策定の義務を負わないということもあり、計画内容にフリーハンドをある程度持ちえたことは確かである。しかし創生計画の策定にみられるように、創生法に基づく国からの指示にすべての自治体が右に倣えて策定したように、自立からは未だ遠い⁶。

A市を含めた全国の中小規模の自治体財政の脆弱化が進行しているというより大きな問題に直面している。この要因は多々あるが、経済のグローバル化の中で、地域に立地していた企業の海外移転・統廃合が進み、地域の労働市場が縮小し、人口減に拍車をかけ、税収の減少が伸展したという負の連鎖構造の形成である。換言すれば、地方自治体の深刻な財政危機である。この事態は国の財政支援に益々依存する構造をつくりあげた。他方で、国の財政は、経済のグローバル化に翻弄されて、赤字国債を主な財源とする財政出導による企業救済そして成長戦略が継続してとられてきた。その結果が先進国で最も財政が悪化した国となった。更に、コロナ禍の問題は国・自治体の財政構造の悪化を加速させている。国家と自治体が一体となった財政

悪化の現実である。このような状況において、A市を含む他の自治体で策定された居住・都市機能誘導による市民生活の水準維持の実施可能性が問われてくる。なぜなら、誘導の方法が国の財政支援策、そして自治体の財政支援・税制優遇策に依存しているからである。赤字国債ですべてを賄うのであれば可能だが、財政の悪化に拍車をかける蟻地獄の罠から抜け出ることを益々不可能にする。

参考文献

- 北島滋、2021、21世紀型市民自治におけるトリアングルの形成に向けて『旭川大学短期大学部紀要』第51号、旭川大学短期大学部
- 北島滋、2021、地域研究の方法に関する一つの試み『旭川大学地域研究所年報』第41号、旭川大学地域研究所
- 北島滋、2021、迫りくる危機 日本型福祉国家の崩壊、東信堂
- 北島滋、2016、地域格差問題と地域再生の課題、庄司興吉編『歴史認識と民主主義進化の社会学』東信堂
- 北島滋、1998、開発と地域変動、東信堂
- 小磯修二、2020、地方の論理、岩波新書
- 鈴木浩、2007、日本版コンパクトシティ 地域循環型都市の構築、学陽書房
- 谷下雅義著、2014、都市・地域計画学、コロナ社
- 田野崎昭夫編著、1996、地域社会計画の研究、学文社
- 谷口守著、2014、入門都市計画 都市の機能とまちづくりの考え方、森北出版株式会社
- 武川正吾 2005、地域福祉計画 有斐閣
- 武川正吾 2010、日本型福祉国家のレジーム『講座社会学11福祉』有斐閣
- 野口悠紀雄、1995、1940年体制 さらば戦時経済 東洋経済新報社
- 増田寛也、他編著、2014、地方消滅、中央公論社
- 宮崎雅人、2021、地域衰退、岩波新書

注

- 1 筆者はこの点について、テクノポリス計画に関して国、県、そして開発対象地域となる自治体の指定をめぐる一連の過程を明らかにした。国の強い関与はかつてと比較して幾分弱まりつつあるとはいえ、「まち・ひと・しごと創生法」に基づく内閣官房を事務局として、創生担当大臣から創生計画策定の指示を受けた全国すべての自治体は要請通りに提出した。この事例は未だ中央省庁の権限の強さを見事に示している。自治体が策定した総合計画に屋上屋を重ねる策定指示は、結果として実現性の薄い、内容の乏しい計画にならざるをえなかった。北島滋、1998、開発と地域変動、東信堂を参照。なお計画策定における中央集権の問題については、「野口悠紀雄、1995、1940年体制 さらば戦時経済」（東洋経済新報社）の論は興味深い。
- 2 筆者はこれまでA市を含めた自治体（県、市、広域行政組合）の計画づくりに参画してきた。その経験を踏まえて、計画策定への参画とその策定過程の社会科学的観察・分析を組み合わせた<分析方法>を本論文では採ることにした。
- 3 ここで住民運動と市民運動をあえて区別したのは、住民運動が生活の場である地域の問題解決に足場を置くのに対して、市民運動はその地域から一步踏み出し、どの地域に居住しようが、地域にとらわれることなく普遍的課題で結びつく（例えば環境問題等）運動を指している。いずれにしても、市民運動は住民運動にその系譜を持つ。
- 4 増田達の主張は、政府による<まち・ひと・しごと創生法>（2014年）の立法化にと結実する。この法に基づき、政府は人口を増加させることを目的とした<まち・ひと・しごと創生計画>の策定を全国の自治体に義務付け（努力義務に過ぎないが）、提出させた。総合計画に屋上屋を重ねるものであったし、創生計画によって人口が増加したという事実は残念ながら聞いたことがない。
- 5 立地適正化計画に係る執筆は「A市立地適正化計画（素案）」（2018年1月）に基づいている。（素案）というのは、パブリック・コメント実施前の案であるという意味である。なお、パブリック・コメントによる微細な修正はあったが、ここで参考にした<素案>の骨格部分には影響がなかったので引用・参照した。なお、資料の参照、引用した頁は煩雑になるのでここでは省略した。筆者はA市都市計画マスタープランの見直し段階から都市計画審議会の会長として審議及び取りまとめに参画していた。そのこともあり、A市立地適正化計画策定検討会議の委員兼長として市より委託され審議及びとりまとめに当たった。しかし立地適正化計画の策定は困難を極めた。というのは、筆者及び各委員は立地適正化計画の策定が初めてであったためである。
- 6 <まち・ひと・しごと創生法>の第十条の市町村の創生総合戦略策定の規程は<…努めなければならない>である。これをどのように解釈するかである。法の規定が努力義務ではあっても、各自治体は創生本部長が内閣総理大臣であり、計画策定に関して従わざるを得なかったと言える。自治体からすれば、計画の策定は屋上屋を重ねるものであり、二重の労力の浪費に過ぎなかった。さらに悪いことには、競争原理を導入して予算づけをするという指示である。日本全体の人口が減少し、小・中規模自治体の人口減少がより一層進む中で人口増加の計画をつくれというのは無理難題を押しつけるに等しい。多くの自治体は計画策定を東京に本社のあるコンサルに丸投げし、コンサルの利益に貢献したに過ぎなかった。