

持続可能な都市の実現に向けた自治体政策

沼田 壮人

2013年

目次

図表一覧.....	i
初出一覧.....	ii
序論	1
1. 本論文の問題意識と研究の背景	1
1. 1 問題意識	1
1. 2 自治体が「持続可能な都市」を目指す意義.....	1
2. 学術的背景.....	2
2. 1 「持続可能な都市」に関する議論.....	2
2. 2 自治体の政策マネジメントに関する議論	3
2. 3 リサーチ・クエスチョン	4
3. 本論文の構成と研究方法	4
第1章 持続可能な都市の実現に向けた実践の状況と課題	6
1. はじめに	6
2. 日本の自治体における持続可能性の捉え方	6
3. 持続可能な都市に向けた取組動向.....	8
3. 1 欧州における「サステナブル・シティズ・プロジェクト」	8
3. 2 先行研究における議論	10
3. 3 持続可能な都市の評価指標	10
3. 4 理論的枠組みの必要性	11
第2章 持続可能な都市の経済構造	13
1. はじめに	13
2. 持続可能な都市・地域経済の構造.....	13
2. 1 持続可能な都市・地域経済の構造捉え方についての理論.....	13

2. 2 生活の質の「構成要素」と「決定要因」	16
3. 持続可能な都市を資本ストック概念で捉える有用性	16
第3章 持続可能な都市に向けた経済循環	18
1. はじめに	18
2. 都市・地域における経済循環の構造分析	18
2. 1 都市・地域経済のフロー構造の分析	18
2. 2 長野県飯田・下伊那地域における実践例	21
3. 都市・地域経済と都市・地域の資産とのつながり	23
3. 1 都市・地域経済のストックとフロー	23
3. 2 都市経済の適切な水準	23
4. 都市・地域経済の構造分析の到達点と課題	24
第4章 自治体における政策マネジメントの現状と課題	25
1. はじめに	25
2. 自治体の政策体系	25
2. 1 自治体のマネジメントプロセス	25
2. 2 自治体における計画	25
3. 自治体における政策マネジメントの問題点	28
3. 1 自治体計画の問題点・課題についての先行研究	28
3. 2 自治体計画の問題点	30
4. まとめ	34
第5章 持続可能な都市づくりに向けた自治体活動の捉え方	35
1. はじめに	35
2. 持続可能な発展を自治体の政策公準にする	35
2. 1 持続可能な発展と自治体の事業・計画との関係	35
2. 2 行政活動の構造化	37

3. 構造化に基づく政策・施策の検討	42
3. 1 持続可能な発展と自治体の事業との関係性.....	42
3. 2 検証事例	42
4. まとめ	50
第6章 持続可能な都市づくりに向けた政策マネジメント	52
1. はじめに	52
2. 計画づくりと事業の設定.....	52
2. 1 現状・課題分析と方向性の設定.....	52
2. 2 施策の構築と事業の設定	53
3. 評価.....	53
3. 住民参加	55
5. まとめ	56
結論	58
1. 本論文で明らかになったこと.....	58
2. 残された課題	59
参考文献	60

図表一覧

表 1－1	関西の中核市・特例市の総合計画における「持続可能」という言葉の使われ方	6
表 1－2	欧州共通指標とその原則	9
表 3－1	地域経済の構造を分析する視点	20
表 4－1	総合計画各論の構成	27
表 4－2	X市における総合計画各論の構成と内容	31
表 4－3	Y市環境基本計画における施策の評価	32
表 5－1	岡崎市における業務類型	38
表 5－2	施策「安心して子育てができる環境をつくる」現状と課題	44
表 5－3	仮想的施策「安心して子育てができる環境をつくる」の現状・課題・方向性	46
図 2－1	都市・地域経済構造の概念図	13
図 3－1	地域経済循環モデル	19
図 3－2	「外貨獲得産業」からの波及所得額分析図	22
図 5－1	持続可能な発展にむけた行政の役割	36
図 5－2	ロジックモデルによる問題の構造化	37
図 5－3	斎藤による性質別の事業の分類	37
図 5－4	権限が及ぶ範囲の問題	39
図 5－5	公共サービスが住民に届くまで	40
図 5－6	一宮市のロジックモデル	45
図 5－7	現状・課題・方向性の構造化	49

初出一覧

序論

書き下ろし

第1章 持続可能な都市の実現に向けた実践の状況と課題

書き下ろし

第2章 持続可能な都市の経済構造

第3章 持続可能な都市に向けた経済循環

沼田壮人「持続可能な都市の経済構造」『経済政策ジャーナル』第6巻第2号， pp. 40-43

第4章 自治体における政策マネジメントの現状と課題

沼田壮人「持続可能な都市に向けた自治体計画の現状と課題」『環境情報科学学術研究
論文集23』 pp. 19-24

第5章 持続可能な都市づくりに向けた自治体活動の捉え方

第6章 持続可能な都市づくりに向けた政策マネジメント

沼田壮人「持続可能な都市づくりに向けた自治体の事業と計画」『財政と公共政策』第3
4巻第2号， pp. 107-121

結論

書き下ろし

序論

1. 本論文の問題意識と研究の背景

1.1 問題意識

自治体において、「持続可能な発展」あるいは「持続可能性」という言葉は、政策目標を語る際のキーワードとして、すっかり定着してきた感がある。例えば、筆者が住む近畿地方の9つの中核市（大阪市、高槻市、豊中市、東大阪市、姫路市、西宮市、尼崎市、奈良市、和歌山市）と9つの特例市（吹田市、枚方市、茨木市、八尾市、寝屋川市、岸和田市、明石市、加古川市、宝塚市）すべての総合計画において、何らかの文脈で「持続可能」という言葉が用いられている。しかしその「持続可能」という言葉は、環境・エネルギー問題のほか、土地利用、財政など様々な文脈において用いられており、その言葉にこめられている意図も様々である。また、ビジョンとして「持続可能」という言葉を掲げたものの、それを具体的にどう実現するのか、という手段や道筋は明確に示されておらず、単なるスローガンやキャッチフレーズにとどまっているように見受けられる。

「持続可能な都市」を都市の現場において具体的かつ体系的に実現するためには、持続可能な都市とは何がどのような状態になっている都市と考えればよいのか、といったことについての共通の考え方、理論的基盤が必要になる。しかし、それが確立されていないためにキャッチフレーズの域を出ていないのではないかと。

そして、自治体政策の現場において、どのように地域の現状・課題を捉え、それに対してどのような対策を講じていくのか、ということをその理論的基盤に沿って検討する必要がある。しかし、それを実現させるための自治体の政策マネジメントのしくみには、現状大きな問題がある。

1.2 自治体が「持続可能な都市」を目指す意義

そもそもなぜ都市、そして地方自治体において、持続可能な発展を目指す必要があるのだろうか。

都市の持続可能性は、グローバリゼーションの時代においてますます重要な視点になってきている。グローバリゼーションの下で、リスクが増大し地域経済が不安定化しやすい要因が増加しており、経済的格差が拡大して社会的に排除される人々が生み出されつつある。このような状況下では、人々の生活の質を守ることは、国家レベルの政策のみでは対処することができず、各都市の内部的な適用力を強め、都市の自律性を高めることが不可欠となる。1992年の環境と開発に関する国連会議（地球サミット）において採択された『アジェンダ 21』では、第28章において、その多くが地域に根ざしている環境問題を解決するに当たっては、自治体が率先して行動する必要があることが確認されている。EUの執行府にあたる欧州委員会による「サステイナブル・シティズ・プロジェクト」の一環とし

て、都市環境専門家グループ（Expert Group on the Urban Environment）によって取りまとめられた、『ヨーロッパ・サステナブル・シティズ・レポート』においては、持続可能な発展を実現する上で、地方政府の役割が重要であると述べられており、例としてごみの減量やリサイクルの促進、エコシステムの回復といった取組は、比較的狭いエリアのほうがうまくいきやすい、ということを挙げている。また、都市化が進み、人口のおよそ8割が都市エリアに住む欧州においては、都市の持続可能性については考えることが、欧州全体の持続可能な発展において重要な課題となる（Expert Group on the Urban Environment, 1996）。都市化はいまや、欧州のみならず、先進国・途上国を問わず世界に広がる潮流であり、この問題意識は日本においても同様に当てはまる。

多くの人々が暮らす都市において、人々の日々の生活に密着し、基本的な基盤やサービスを提供する地方政府、すなわち地方自治体が持続可能な発展を目指すことは、社会全体の持続可能な発展の実現に重要な役割を果たすのである。

2. 学術的背景

2.1 「持続可能な都市」に関する議論

清水（2009）が述べているように、持続可能な都市論は、持続可能な発展論と都市論がともに分野横断的であるために、二重の学際性を持っているテーマであるが、主として議論されているのは、経済学、行政学・政策科学、都市計画学の各分野であろう。

日本においては、経済学では佐無田（2001）が、行政学・政策科学では白石（2006）が、都市計画では岡部（2003）などが、欧州における「サステナブル・シティズ・プロジェクト」の動向を紹介しており、その中から持続可能な都市のあり方についての示唆を抽出している。これらの論者に共通していることは、白石（2006：173）が「経済と社会と環境の持続可能性を包括的かつ総合的に追求」し、「トータル・クオリティ・オブ・ライフの実現」を目指すものであると指摘しているように、都市住民の「生活の質」の向上を、経済・社会・環境の三側面から総合的に実現しようという考え方である。この捉え方は、日本だけでなく、海外においても共通したものである。例えば、英国では都市計画の立場で Rydin（2010）が都市の持続可能性を経済・社会・環境の三側面から捉えている。また、米国では政治学の立場から Portney（2003）が環境と経済の平和的な調和を超え、社会や文化、民主主義など多様な側面を持ったものとして持続可能な都市を捉えている。

このような、多様な側面を包摂した概念としての持続可能な都市の理念が整理される中で、それを都市において実際にマネジメントしていくツールとして、指標の開発が進められてきた。上記の欧州における「サステナブル・シティズ・プロジェクト」においては、「ヨーロッパ・サステナブル・シティズ・レポート」による理念のとりまとめと、「サステナブル・シティズ・キャンペーン」による事例の収集が行われた後、「欧州共通指標」と呼ばれる、持続可能な都市を目指す上での共通指標が示された。そこでは、地域コミュニ

ティに対する市民の満足、地域の交通、大気の質などをはじめとする 10 の指標と、それらを通貫する 6 つの原則（公平と社会参加、民主主義、地域の経済など）が示されている。また、Portney（2003）は、米国の各都市における持続可能な都市に向けた取組の真剣度を測る基準として指標設定の有無を採用している。

これらの指標については、環境・経済・社会という都市の持続可能性が持つ多様な側面を包摂したものになっているため、複数の指標からなる「指標群」を形成しているわけだが、欧州共通指標にせよ、米国における各都市における事例にせよ、指標相互の関係性や、あるいは、共通の理論的基盤が見出せず、羅列的になっている感は否めない。日本においても、自治体政策の進行管理を行うツールとして、成果指標の設定を行う都市が増えているが、共通の理論がない中で羅列的になっているという事情は同じである。指標に理論的な共通基盤を見出せないということは、指標の達成に向けた、実際の政策的アプローチにも、理論的な共通基盤が無いということであり、それぞれの取組は「持続可能な都市」という理念を抱きつつ、個別バラバラなものにならざるを得ない。ここに、持続可能な都市に向けた政策に、理論的な基盤が求められる背景がある。

2. 2 自治体の政策マネジメントに関する議論

自治体の政策マネジメントに関連して、日本をはじめとする先進諸国において大きな潮流になっているのが、ニューパブリックマネジメント（NPM）論である。大住（2010）によれば、NPM 論は、「先進諸国において経済の停滞、財政赤字・累積債務の増大などにより、歳入制約がかつて無く強まる一方、急速に進行する高齢化や経済社会の成熟化により公共サービスの需要増大や多様化が進展した。このような環境変化に対して、国民負担の上昇か公共サービスの削減か、という二者択一論ではなく、政府マネジメントに民間の経営手法を導入して生産性の向上を図ることで、国民負担を引き上げることなく、公共サービス水準を維持する、という第 3 の選択肢を提示するものである」としている。その上で、NPM 論の核心は、①業績／成果による統制、②市場による統制、③顧客主義への転換、④ヒエラルヒーの簡素化の 4 点にあり、特に①の「業績／成果による統制」が重要であるとしている。政府の機能を、政策の企画・立案部門と実施部門に分けて考え、企画・立案部門は実施部門への業績目標の達成と引き換えに、必要な予算を付与する、ということを行行政マネジメントの基本的なルールとするものである。

このような考え方のもとで進められる行政マネジメントにおいては、業績目標を達成の可否をどのように判定するのか、という指標の設定が重要になる。行政活動は民間企業における利益の拡大、という明白で統一的な基準によって評価することはできないためである。しかし、この業績目標に基づく指標設定が難しい。NPM 論の広がりにより、日本における多くの自治体において、行政評価に関する取組が行われ、業績目標とそれに対する評価指標の設定が行われているが、その多くは、山谷（2006）が指摘するように、目的－手段関係が整除されず、数字として把握できる関連データを無理やり「成果指標」と称して

いるケースが多くなっている。

このことは結局、NPM 論とは行政経営に関する手法論であり、自治体の政策において、何を目標とし、その達成に向けてどうすれば良いか、という具体的なマネジメント理論になり得ていないことを示している。そこで、「持続可能な発展」という概念を持ち込み、この目標に向けて、何をどうすれば良いか、ということを実体的に設計できる理論を考えることが1つの目標となりうる。

2.3 リサーチ・クエスチョン

以上を踏まえ、本論文で明らかにする主要なテーマは以下の2点である。

第1に、日本における自治体における持続可能な都市に向けた政策が、単なるキャッチフレーズにとどまらず、理論的な背景を持ったものとするためには、「持続的な都市」の構造をどのように捉えればよいか。

第2に、上記で明らかにした構造の理解のもとに、日本の自治体における持続可能な都市に向けた政策を、現場レベルで実践的・継続的に実施するにあたり、自治体における政策マネジメントのしくみには、どのような問題点があるか。その問題点を解決するにはどうすればよいか。

3. 本論文の構成と研究方法

本論文は、学際的なテーマを扱うことから、依拠する学問領域も複数の分野にまたがるが、研究テーマの1点目「日本における自治体における持続可能な都市に向けた政策が、単なるキャッチフレーズにとどまらず、理論的な基盤を持ったものとするためには、『持続的な都市』の構造をどのように捉えればよいか。」を検討するにあたっては、基本的に経済学の議論を背景としている。また、2点目のテーマ「日本における自治体における持続可能な都市に向けた政策を、現場レベルで実践的・継続的に実施するにあたり、自治体における政策マネジメントのしくみには、どのような問題点があるか。その問題点を解決するにはどうすればよいか。」の検討については、行政学・政策科学の分野で検討されてきた成果を用いながら、1点目のテーマで検討した経済学に基づく理論の導入を試みている。

上記の前提の下、本論文は以下のように構成されている。第1章では、「持続可能性」という言葉の、日本の自治体における使われ方と、都市に関連する持続可能な発展論の到達点について整理し、「持続可能な都市」を捉える理論的基盤に求められる要件について整理する。

第2章では、「持続可能な都市」を捉える理論的基盤の構築に向けて、「持続可能な都市」の経済構造をどのように捉えればよいか、ということを検討する。

第3章では、第2章で検討してきたような経済構造を目指す上で重要な、都市・地域の資産への投資を担保する地域経済の循環について、分析する理論研究や実践の状況について整理する。

第4章では、現在の日本の自治体における、政策マネジメントのしくみについて整理し、持続可能な都市を目指す上で、その仕組みがどのような問題点・課題を抱えているかを整理する。

第5章では、第2章で明らかにした持続可能な都市についての捉え方に基づいて、自治体に取り組む事業と持続可能な発展との関係を構造的に整理し、具体的なケースを想定しながら、事業が持つ機能をどのように位置づければよいか検討する

第6章では、これまでの議論を踏まえて、持続可能な都市を目指す上での自治体のあるべき政策マネジメントの仕組みについて検討する。そして、結びにおいて本論文で明らかにしてきたことを改めて整理するとともに、残された今後の研究課題について述べる。

第1章 持続可能な都市の実現に向けた実践の状況と課題

1. はじめに

本章ではまず、「持続可能性」という言葉が、日本の自治体における使われ方を整理し、「持続可能」という言葉が実に多様な文脈で用いられていることを明らかにする。その上で、都市における、持続可能な発展論の到達点について、特に評価・指標の問題に着目して整理し、「持続可能な都市」の実現に向かっているかどうかをどのように捉えるべきか、その理論的基盤に求められる要件について整理する。

2. 日本の自治体における持続可能性の捉え方

「持続可能な発展」あるいは「持続可能性」という言葉は、自治体における政策目標を語る際のキーワードとして、すっかり定着してきた感がある。それは、自治体の行政計画の最上位計画にあたる、総合計画を見ても分かる。例えば、筆者が住む近畿地方の9つの中核市（大津市、高槻市、豊中市、東大阪市、姫路市、西宮市、尼崎市、奈良市、和歌山市）と9つの特例市（吹田市、枚方市、茨木市、八尾市、寝屋川市、岸和田市、明石市、加古川市、宝塚市）すべての総合計画において、何らかの形で「持続可能」という言葉が用いられている。

ただし、その使われ方は様々で、「持続可能」という言葉の捉え方もさまざまである。表1-1は上記の都市の現在の総合計画における、「持続可能」という言葉の使われ方について整理したものである。その中では、環境だけでなく、財政、土地利用、行政経営、社会保障制度など、様々な分野・文脈において使われていることが分かる。

表1-1 関西の中核市・特例市の総合計画における「持続可能」という言葉の使われ方

分野	使用回数	使用例
環境	30	- 地球規模で持続可能な社会の構築が重要課題となっており、近年特に地球温暖化問題に対する関心が高まっています。(豊中市) - 持続可能な社会の実現に向けて、地域からの環境創造を進めるため、家庭、学校、地域など多様な場における環境学習・環境教育の充実を図ります。(吹田市) - 持続可能な都市づくりのため、廃棄物の発生抑制(Reduce)、再使用(Reuse)、再資源化(Recycle)の3Rを推進する(姫路市)
財政	16	- 計画的な財政運営のもと、財政の健全化に取り組み、持続可能な財政の確立に努めます。(寝屋川市) - 市税をはじめ限られた財源を効率的に配分し、健全かつ適切で計画的な、持続可能な財政運営を進めていくことが求められています。(岸和田市)
土地利用	14	- 既存市街地の効率的活用を図り、都市基盤と自然環境が調和したコンパクトで美しい市街地の形成を促進し、持続可能なまちづくりを進めます。(和歌山市) - 環境負荷や維持管理コストの少ない持続可能な都市空間を形成することにより、既成市街地のにぎわいと活力を維持していきます。(明石市)

行政経営	14	- 限られた行財政資源の中で、市民のニーズを的確に捉え、選択と集中による持続可能なまちづくりに取り組みます（大津市） - 行政の役割を見直し、民間の経営手法や活力を積極的に活用するなど、効率的・効果的なサービス提供体制を構築し、持続可能な行政経営をめざします。（八尾市）
社会保障制度	6	- 国民年金については、世代間の不公平感や年金記録に対する不信感などから、制度の持続可能性に対する懸念が広がっている。（姫路市） - 国民健康保険事業や福祉医療費助成制度を、将来的に持続可能なものとする観点から、今後の制度の動向などをふまえながら適切な運営に努めます。（宝塚市）
将来世代	4	豊かな自然や歴史、身近な生活環境を市民の手で守り、育て、将来世代にわたって全ての市民が愛着を抱くことのできる個性ある持続可能なまちを創り上げていくことを第一の視点とします。（奈良市）
総合	3	地域コミュニティ機能の強化や団塊世代の社会参加の促進、これまで整備してきた社会基盤の活用により、持続可能な都市を形成していくことが求められます。（加古川市）
エネルギー	3	- 効率的なエネルギー供給・資源供給システムが確立し、持続可能な社会が形成されています。（高槻市） - 太陽光や風力など、二酸化炭素の排出が少ないエネルギーの利用を普及・促進することにより、持続可能な低炭素社会を実現することが求められています。（枚方市）
ストックの継承	3	自然環境や社会資本、地域における資源や経済、コミュニティなど、ありとあらゆる物を未来へとつなげ、将来世代も良好に暮らし続けることができるよう、市民生活者の視点による「持続可能なまちづくり」を進めていきます。（東大阪市）
農林水産業	2	農林水産業については、新規就業者への支援体制を整備するとともに経営の安定化を図ることにより、持続可能で魅力とやりがいのある産業への転換を目指す。（姫路市）
地域社会	2	本市と大学が包括的な連携の下、地域産業振興、教育・文化の発展、地域づくりなどの多様な分野において相互に協力することにより、地域の人材育成に寄与し、地域社会が持続的・安定的に発展することを目指します。（奈良市）
人口	2	社会的、経済的に持続可能な都市を構築するためには、急速な人口減少を回避する必要がある。（姫路市）
社会基盤	2	- 道路橋梁の長寿命化を図るなど、持続可能な道路整備を進めます。（豊中市） - 中長期計画を策定し、重点的な投資、施設の効率的な維持管理および経営の効率化を図り、持続可能な下水道経営の確立に努めます。（尼崎市）
産業振興	2	今後、持続可能な社会経済基盤を確立するためには、これまでに集積された既存の産業資源の活用を図るとともに、世界的にも高い水準を誇る環境技術などを生かした新たな産業分野を開拓するなど、創造的で付加価値の高い産業の創出や、さらなる技術開発を促進することが必要です。（加古川市）
教育	2	- 持続可能な社会の担い手を育成する世界遺産学習を推進します。（奈良市） - 各教科や総合的な学習の時間での取り組みを通して、持続可能な社会づくりの担い手として考え、行動する力の育成を図ります。（加古川市）
協働	2	「市民自治」の深化をめざし、市民との協働によって事業を進めることで、持続可能な都市経営と個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図ります。（宝塚市）
レジリエンス	2	公共施設の再配置にあわせて、耐震化等を図ることは、災害への対応力を高め、まちの持続可能性を高めることにもなります。（尼崎市）
生活の質	1	いきいきとした市民生活を将来に引き継ぐための持続可能なまちづくりを進めることが必要です。（吹田市）
市民活動	1	市民活動をサポートし続けられる持続可能な状況をつくっていくことは、未来に向けて大変重要なことです。（尼崎市）
高齢化	1	高齢化の進展と社会を支える現役世代の減少は、社会保障費の増大や社会の活力低下をもたらすなど、持続可能な都市づくりにおいて深刻な問題となっている。（姫路市）
交通	1	さくらやまなみバスについては、平成 21 年度から運行事業を実施するとともに、持続可能な事業となるよう事業収支の分析や改善などについての取り組みを行います。（西宮市）
経済	1	持続的に発展する都市を目指すには、国内外の動きに一層の関心を持つことが求められる。（姫路市）
景観	1	歴史、文化、伝統産業等を活用した未来への持続可能な景観づくりを進めます。（奈良市）

（注）抽出する対象としたのは、「持続可能」「持続的」という言葉が使われている語句。

（資料）各市総合計画より作成

使用されている表現の中には、「持続可能な財政」など、持続させる対象が都市や社会ではなく、行政の中の制度や事業を対象としているものもあり、「持続可能な発展」という概念との関係があると言えるのかどうか、疑わしいものもある。しかし、自治体において財政が立ち行かないと、様々な市民サービスが削減され、住民の生活の質を脅かすことを考えれば、あながち関係の無い使い方とも言えないようにも思われる。

では、持続可能な発展を都市・地域においてはどのように捉えればよいのか、これまでの取組や先行研究における到達点について以下で整理する。

3. 持続可能な都市に向けた取組動向

3. 1 欧州における「サステナブル・シティズ・プロジェクト」

持続可能な都市に関する議論が日本において活発化する契機は、序論でも少し触れた、EUにおける「サステナブル・シティズ・プロジェクト」の動向が紹介されたことに求めることができるだろう。

「サステナブル・シティズ・プロジェクト」（以下「プロジェクト」）は、EUの執行府にあたる欧州委員会によって、1993年に設立された都市環境専門家グループ（Expert Group on the Urban Environment）と、欧州委員会第9総局（当時）によって開始され、「サステナブル・シティズ・キャンペーン」（以下「キャンペーン」）の実施と「ヨーロッパ・サステナブル・シティズ・レポート」（以下「レポート」）のとりまとめがプロジェクトの主要な取組となっている。

「キャンペーン」においては、欧州各都市で実践されている持続可能性の実現に向けた様々な取り組みを「グッド・プラクティス」として紹介し、1996、97、99、03年の4回にわたって特に優秀な都市の事例を「欧州サステナブル・シティ賞（European Sustainable City Award）」として表彰した。このような具体的事例の紹介を通じて、持続可能な都市に対するイメージの共有化を図った。そこでは、新興国の台頭により衰退した重化学工業地帯を文化・芸術の拠点として再生した事例や、モータリゼーションの進行により衰退した中心市街地を、LRTをはじめとする公共交通中心の交通体系に転換することで、交通安全、大気汚染の改善と同時に、集客力の向上に伴う経済再生につなげている事例などが表彰されている。

「レポート」では、持続可能な都市のありかたや実現に向けた論点が提示された。その中では、持続可能な発展は、環境保護よりも広い概念であり、生活の質や世代間の公平性、社会的・倫理的な側面での人間の福祉が考慮されるものであると述べられている。また、持続可能な発展を実現する上で、地方政府の役割が重要であることも述べられており、例としてごみの減量やリサイクルの促進、エコシステムの回復といった取組は、比較的狭いエリアのほうがうまくいきやすい、ということを挙げている（Expert Group on the Urban Environment, 1996）。

欧州における持続可能な都市づくりに向けた取組は、「プロジェクト」を通じて「レポート」による原則の提示と「キャンペーン」による具体事例の提示がなされた後、「評価指標」の問題に関心が移っていく。その成果が、欧州委員会がイタリアの研究機関、Ambiente Italia Research Institute に委託して取りまとめられた「欧州共通指標」である（Ambiente Italia Research Institute, 2003）。そこでは、地域コミュニティに対する市民の満足、地域の交通、大気の質などをはじめとする 10 の指標と、それらを貫く 6 つの原則（公平と社会参加、民主主義、地域の経済など）が示されている。ただし、指標間の関係性や、それぞれの指標や原則の間に通底する理論は何なのか、ということが明らかにされていない（表 1－2）。

表 1－2 欧州共通指標とその原則

指 標		原則					
		1	2	3	4	5	6
1	地域コミュニティに対する市民の満足	○	○		○	○	○
2	地球温暖化問題への地域における貢献 （地域エコロジカルフットプリント）	○		○	○	○	
3	地域の交通	○		○	○	○	○
4	オープンスペースや行政サービスへのアクセス	○		○		○	○
5	大気の質	○				○	○
6	子供の通学路	○		○	○	○	
7	地域の行政機関や企業における持続可能性のマネジメント （環境経営）			○	○	○	
8	騒音公害	○				○	○
9	持続可能な土地利用	○		○		○	○
10	持続可能性を促進する生産物	○		○	○	○	

原則	
1	公平と社会参加
2	地域のガバナンス/エンパワーメント/民主主義
3	地域と地球規模との関係
4	地域の経済
5	環境の保全
6	文化遺産など人工的環境の保護

（資料）Ambiente Italia Research Institute（2003）より作成

3.2 先行研究における議論

このような欧州の動きを研究者はどのように捉えているか。まず、持続可能な発展という概念と、持続可能な都市との関係について、佐無田（2005）は「サステイナブル」という言葉が、グローバルな競争原理によって不安定さが増す地域の現状を念頭に置きつつ、将来世代にわたる地域の「生活の質」向上を実現するための、環境・経済・社会の総合的発展の枠組みをめざす理念として使われていると整理している。また、白石（2006）は、都市の持続可能性を経済と社会と環境の持続可能性を包括的かつ統合的に追求し、トータル・クオリティ・オブ・ライフを実現するものであると述べている。植田（2005）は、市民の生活の質の持続的な発展を最上位の政策目標としている、「レポート」におけるサステイナブル・シティの政策体系が注目に値するとしている。

これらの見解の中で重要な要素は、将来世代にわたる都市住民の「生活の質の向上」を実現すべき目標とし、分野として「環境・経済・社会の総合的発展の枠組み」を捉えていることであろう。

欧州の「プロジェクト」について直接言及しているわけではないが、英国の都市計画の研究者である Y. Rydin は都市の持続可能性を環境・経済・社会の3つの側面から捉えている。その捉え方は、経済に偏っていた都市発展の概念に、環境と社会という観点を導入し、都市の持続可能な発展を実現するための手段を考えるという姿勢を示している（Rydin, 2010）。

また、欧州以外の取組について、Portney（2003）は米国の各都市における持続可能な都市に向けた動向の研究の中で、持続可能性というコンセプトは、環境と経済の平和的な調和を図る、ということ以上のものを追求している、と述べ、シアトルやサンタモニカなど様々な都市における動向を紹介しながら、社会や文化、民主主義など多様な側面を持つものであることを述べている。

このように、持続可能な発展を都市において考えるとき、対象となる範囲は環境・経済・社会を中心に、多岐にわたるものと捉えることができ、その中心には佐無田や白石が指摘しているような市民の生活の質がある。

3.3 持続可能な都市の評価指標

それでは、持続可能な発展を実現している都市、すなわち持続可能な都市であるかどうか、あるいはそれに近づいているかどうかは、どのように検証・評価されるのか。ここに持続可能な発展を目指す都市において、どのような評価指標が設定されているのか、という問題が出てくる。前出の Portney（2003）は、米国の各都市の持続可能な都市に向けた取り組みの「真剣度」を評価する基準として、指標設定の有無をまず重視している。そして、その指標の中に、環境、エネルギー、地域経済、生活の質、公平性・社会正義、ガバナンスの各観点があるかを検証している。このような形で指標が設定される場合、統一的な持続可能性の判断基準が明確に示されるわけではなく、それぞれの指標を改善させることが目標となる。

データを加工・統合することによって、統一的な持続可能性の指標設定が必要という指摘もあるが（佐々木・植田, 2009）、都市・地域においてそれを適用することはむしろすべきでない、という指摘もある。Mitchell（1996）はグリーン GDP や生活の質指数、エコロジカル・フットプリントなどの持続可能な発展に関する統合的な単一指標について、その多くが国レベルに合わせてデザインされており、都市・地域のレベルに適しないうえ、単一指標によって「持続可能でない」と判定されても、何が原因でどのような問題があるのかわからないため、都市レベルにおける持続可能性を高めるためには役に立たないと主張する。また、Portney（2003）は自治体の政策はすぐに環境に計測可能なインパクトを与えることは難しいという観点から、エコロジカル・フットプリントのような、単一指標で都市の持続可能性を図ることは難しいと述べている。このことから、都市における持続可能な発展は、単一指標によって明確に評価が下されるものにはなりにくく、広範な分野における状況の改善を評価するものとならざるを得ない。

先ほどそれぞれの指標の改善が「目標となる」と述べたが、「目標」とは誰にとっての目標といえるだろうか。広義にはその都市に関わる人全体だが、狭義にはその地域の行政機関、すなわち市役所の目標ということになるだろう。Brugmann（1997）は持続可能な都市の指標について、その目的や目標を明確にした上で、行政の政策計画と関連付けてそのパフォーマンスを測定するために設定されなければならないと述べ、策定当時、行政計画と結び付けられていなかったサステイナブル・シアトルの事例を批判していた。現在ではシアトル市の総合計画（Comprehensive plan）の中に、サケの生態系の保全などサステイナブル・シアトルで取り上げられた要素が取り入れられている（City of Seattle, 2005）。このように、都市における持続可能な発展を考えると、その成果指標に責任を負うのは市役所ということで明確にしやすい。

持続可能な都市において責任を負うべき主体が明確であることは、指標の策定過程とも関連している。Portney（2003：44）は、「持続可能性の指標を考えることは、そのコミュニティにとっての価値を考える、民主主義を構築する大切なプロセスとなる。」と述べている。佐無田（2005）や中口（2000）、清水（2009）も指標の策定過程、とりわけ策定過程における住民参画の重要性を強調している。

このように見ていくと、都市における持続可能な発展の問題は、市民の生活の質を中心に、広範な分野を取り組みの対象としており、そのこともあって、実現に向けた指標は統合化された単一指標ではなく、広範な分野それぞれについて個別に設定される。ただ、その指標の策定過程を、市民をはじめ様々な主体が参画できるものとするにより、その正当性を担保しようとしている、といった実態がうかがえる。

3.4 理論的枠組みの必要性

環境・経済・社会といった広範な分野を対象としているため、単一指標ではなく、個別的な多数の指標によってその状態を評価しようという持続可能な都市に向けたアプローチ

の現状は、実践的関心に即した現実的なものといえる。しかし、それゆえに清水（2009：80）が指摘しているように、「持続可能な都市づくりに関する指標の多くは、環境・経済・社会の各分野を羅列するにとどまり、指標を抽出する際の背景となる理論的枠組が不明」であり、それらの指標を実現することが本当に持続可能な発展につながっているといえるのか、という根拠は弱い。Mitchell（1996）や Portney（2003）が指摘するように、都市において持続可能な発展の単一指標を設定することはできないにしても、指標やその背景となる政策に統合的な共通軸を通す必要があるであろう。第2章では、その共通軸となる理論について考察する。

第2章 持続可能な都市の経済構造

1. はじめに

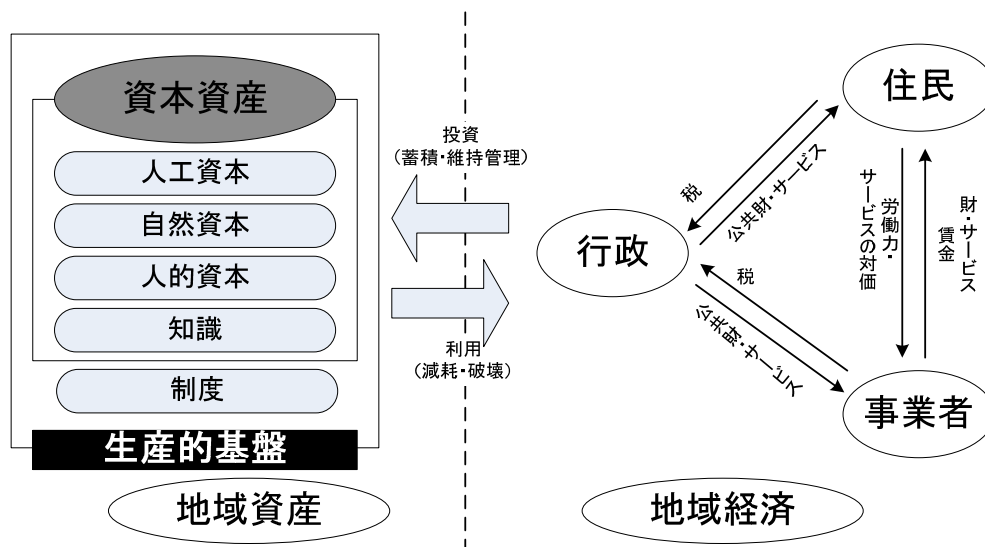
第1章において見てきたように、持続可能な都市については環境・経済・社会といった広範な分野を対象としているため、単一指標ではなく、個別的な多数の指標によってその状態を評価しようという主張が少なくない。ただ、そうなると、清水（2009：80）が指摘しているように、「持続可能な都市づくりに関する指標の多くは、環境・経済・社会の各分野を羅列するにとどまり、指標を抽出する際の背景となる理論的枠組が不明」であり、何を実現することが持続可能な都市につながるのか、という共通軸がわからない。この共通軸を見出すためには、『持続的な都市』の構造をどのように捉えればよいか」という、本論文における一つ目の主要テーマについて回答を出す必要がある。本章ではこの点を検討する。

2. 持続可能な都市・地域経済の構造

2.1 持続可能な都市・地域経済の構造捉え方についての理論

持続可能な都市の構造を捉えるにあたっては、資本ストック概念を用いることが有効である。資本ストック概念に基づく持続可能な発展の捉え方を、わかりやすく表現してくれているのがダスグプタによる持続可能な発展の定義である。ダスグプタ（2007：169）は持続可能な発展を「前の世代から受け継いだのと少なくとも同じくらい大きい生産的基盤を、その後の世代に残さなければならない」と定義している。そして、生産的基盤とは制度と資本資産から成るとしており、資本資産は人工資本、人的資本、知識、自然資本から成るとしている。

図2-1 都市・地域経済構造の概念図



(資料) 筆者作成

持続可能な都市づくりに向けて、この考え方を都市・地域にあてはめるとすれば、その都市における生産的基盤という諸ストックを維持・向上させていく必要がある。この考え方を模式的に示したのが図2-1である。

都市・地域には、ダスグプタが生産的基盤と呼んだ様々な資産がある。人工資本は道路や鉄道、上下水道といったいわゆる「インフラ」と呼ばれるものや、病院・学校といった建物などが該当するだろう。自然資本は地域の里山や河川、海岸といった自然環境であり、そこに生息する動植物も該当するだろう。人的資本とはその都市・地域を支える人材であり、市役所の職員はもちろん、医師、教師、事業者、NPO など、まちづくりや市民の生活の質を支えるサービスを供給する上で欠かせない様々な人材のことを指す。知識は、サービスを提供したり、資産を維持管理していく上で必要な情報、例えば生物多様性を守る上での動植物の生育状況であったり、災害時に安全に避難できる場所や、そこに備蓄されている資材についての情報であったりする。また、様々な取組を進めていく上で必要なスキル・ノウハウなども知識として整理することができるだろう。制度は資本資産の適切な分配を実現する上で必要な基盤として、資本資産の外に位置づけられている。都市・地域においては、条例や規則、取組を担保する計画といった明文化されたものから、住民同士の信頼関係、地域における組織間のネットワークなど、必ずしも明文化されていない地域における様々つながりなどがこれにあてはまる。このような地域の生産的基盤を壊すことなく、すなわち機能不全に陥らせることなく、次代に引き継いでいくことが、ダスグプタの考え方を都市・地域に敷衍した場合の持続可能な発展の定義となる。これが図2-1の左側の部分である。

地域におけるストックの維持・向上のためには、ストックの蓄積を進めるための投資活動が必要になる。道路や住宅、学校といった人工資本の整備、医師や教師など人的資本の育成、里山や河川といった自然資本の管理といった行動がそれにあたるだろう。その投資活動の担い手は、実際上行政が担っている部分が多いと考えられるが、事業者や住民が担う場合もあるだろう。一方で、その都市の住民や経済活動を行う事業者は、生産的基盤を利用しながら生活や事業を営んでいる。また、行政は生産的基盤を活用して行政サービスを提供している。つまり、生産的基盤の適切な利用が住民の生活の質を支える様々なサービスにつながり、その基盤が維持されることが、生活の質の持続につながることになる。ここに、生産的基盤というストックに対して、その蓄積と利用という2方向のフローが成立する。これが、図2-1における、左側の「地域資産」と右側の「地域経済」を分ける点線上に示した2本の矢印のことである。

そしてこの2方向のフローの背景には、適切な蓄積と利用を裏打ちする地域経済の循環がある。これが図2-1の右側にあたる。企業は財・サービスを、家計（住民）は労働力を、政府が公共サービスを提供し、企業が商品の代金、家計が所得（給与）、政府が税金を得て地域における経済活動を循環させている。その中で、例えば地域経済の低迷に伴う税収の減少は、行政が生産的基盤に対して投資を行う原資の枯渇につながり、利用が投資を

上回ることでその都市の持続可能性を脅かす。企業は生産設備への投資や従業員向けの住宅の供給といった形で地域の人工資本に対して投資している。一方で、それらに伴って地域の自然資本を減耗させている側面もある。このように見ていくと、持続可能な都市はその都市のストックに対する適切な蓄積・利用のバランスと、それを担保する地域経済との関係性の中で実現することになる。

行政、つまり都市における市役所は、この関係性の中で、自らストックの蓄積に向けた投資を行う一方で、人工資本・人的資本など様々なストックを組み合わせ・加工して行政サービスを住民に対して提供する役割を担う。また、住民や事業者がストックを過剰に利用しないよう制御するルールを整備することなども行政の役割になる。

例えば教育であれば、学校の校舎という人工資本や教師という人的資本がストックになり、校舎の整備改修や教師の研修による資質向上といった取組がストックを蓄積させる行為となる。そして、その校舎において教師が子どもに授業を行うことがストックを利用したフローということになる。医療であれば病院と医師や看護師、そこで提供される医療サービスに置き換えれば同様に考えられるだろう。環境に関して言えば、里山というストックに対して、不法投棄を監視したり、ボランティアを募って手入れをしたり、といった活動が投資フローになり、自然観察会を開いて市民を楽しませる、といった活動は利用フローということになる。

都市・地域の経済の構造は、図2-1の右側のような経済循環を背景にしながら、都市・地域が抱えるストックを蓄積させたり、取り崩したりしながら成り立っていると捉えることができる。では、持続可能な都市を実現する経済構造とはどのようなものであろうか。

もう一度持続可能性の定義に立ち返れば、「現代世代のニーズを満たす」とは、その都市においてはそこに暮らす住民の生活の質の持続的改善であり、「将来世代が自らのニーズを満たす能力を損なわない」とは将来世代の福祉の決定要因となる生産的基盤、つまり地域が抱えるストックを減耗させずに引き継ぐ、と捉えることができる。

つまり、持続可能な都市の経済構造とは、フローの面で、住民の生活の質を維持向上させる生産・分配構造があり、その中から地域のストックの蓄積を進める、あるいは減耗を防ぐ投資が他地域の持続可能性を損なうことなく行われている構造、と考えることができる。図2-1に即していうと、投資と利用の矢印の関係は「投資 $\geq$ 消費」である必要がある。そのもとで右側のフローが健全な形で循環する必要がある。たとえば、自然を乱開発しながら地域経済を維持している都市は、いつか底を尽きるストックを先食いしながら持続させている、と捉えることができ、次世代まで持続可能、と評価することはできない。「投資 $\geq$ 消費」を地域経済の力で実現でき、かつ住民が十分な生活の質を維持できている場合、経済構造の側面でその都市は「持続可能である」ということができよう。それが実現できているか、あるいは実現しうる方向に向かっているか、ということ进行分析するのが、持続可能な都市・地域の経済構造を構築するための理論といえる。

2. 2 生活の質の「構成要素」と「決定要因」

ここで、本稿においてこの後もしばしば用いることになる「生活の質」という言葉について少しだけ整理しておきたい。ダスグプタ（2007）は生活の質の分析アプローチとして、生活の質の構成要素と決定要因があるとしている。構成要素には、健康、幸福、生存と行為の自由が含まれ、決定要因とは例えば、食料、衣料、飲料水、住居、知識や情報へのアクセスといったものを挙げている。そして、先ほど示した持続可能性の定義は決定要因からのアプローチに基づいている、と述べている。したがって本稿における生活の質についても、決定要因の側面から見たものであることに留意していただきたい。筆者がこのアプローチを採る理由は、例に挙げたような決定要因は自治体においてコントロール可能であるからである。一方、構成要素については、計測や政策的なコントロールが極めて困難な要素である。行政ができることは、生活の質を構成する健康や幸福といった要素を担保する決定要因である、医療機関や制度などを整備することであるという考えである。

3. 持続可能な都市を資本ストック概念で捉える有用性

持続可能な都市を資本ストック概念で捉えることの有用性については、以下の先行研究において示唆されている。

清水（2009）は「環境ストック論」という考え方を示し、「環境ストック概念に基づく持続可能な都市づくり論は、総合化された持続可能な都市づくり指標の理論的枠組みを提供する可能性がある。」とした上で、「都市の文脈に応じて、生活の質（アウトカム指標）、環境ストック（資本測定）、フロー利用（政策指標）についての一貫した指標を（中略）自己診断ツールとしながら個別政策を策定・実施・評価していくことが、持続可能な都市づくりにおける総合化の1つの実現方法といえるのではないか」と述べている。

諸富徹も持続可能な発展に資本ストック概念を用いることの有用性を説いている。まず、対象を資本と捉えることにより、「ストック」と「フロー」を区別しながら問題の分析ができるという点で有用であるという。そして、ストック水準の劣化損傷という負のフローを抑制し、ストック賦存量を増加させるような正のフロー（投資）を増やすことが望ましい政策公準となる（諸富, 2003）。地方自治体にあてはめれば、適切なストック水準の形成に成功しているかどうかの評価の基準となるということである（諸富・門野, 2007）。また、ストックは「私的に所有されているのか、それとも公的に所有されているのか」、あるいは「物質的なものなのか、それとも非物質的なものなのか」に関わりなく、機能的に資本を規定できるという利点を持っている（諸富, 2010 : 251）。つまり、物質的な形態や所有の様態を超えて、適用可能な概念ということである。

資本ストック概念を用いれば、都市における住民の生活の質は資本ストックを利用することによって生じるサービスをフローとして享受することで成り立っていると理解できる。資本ストックは利用を通じて減耗していくため、その利用は自然資本であれば生態学的許容量や環境容量を超えてはいけない。そして、自然資本であれ、人工資本であれ、その減

耗を補う投資を行うことで資本ストックを維持していくが必要になる。この利用と投資の関係が健全に保たれ、資本ストックが毀損せず次世代に受け継がれることが都市における持続可能な発展の公準となる。

そして、この公準を用いれば、取り扱っている分野が多様であっても、一貫した視点で指標と指標を取り巻く状況を分析することができる。

例えば、健康であることは生活の質が良好であることを示す上で欠かせない構成要素である。人々は健康を維持するために、様々な資本ストックを利用している。例えば、自然資本による良好な環境や飲食物や、医療に関わる様々な資本ストックを通じた医療サービスなどがそれにあたる。医療に関わる様々な資本ストックとは、病院のような人工資本、医師・看護師といった人的資本、医療水準を担保する知識などが考えられる。そして、そこから医療サービスが公平・公正に受けられるかどうかは、どのような制度を備えているかにかかっている。また、この医療サービスの水準を維持・向上させるためには、先に挙げた様々な資本ストックに対して投資を行う必要がある。このように見取った上で、資本ストックの状態、利用フローの状況、その結果としての生活の質、そしてストックを維持するための投資フローの状況、これらの関係が健全な形で維持されていることが、持続可能な発展につながると捉えることができる。そしてこの考え方は、「医療」を「学校教育」に置き換えても、校舎という人工資本、教師という人的資本、教師の間で蓄積された教育・指導ノウハウという知識、といった形で資本ストックを捉え、このストックを利用して教育サービスを提供する（利用フロー）、校舎の耐震化や教師への研修などを通じて資本ストックの水準を維持・向上させる（投資フロー）といった形で適用することができ、その他文化や環境など分野は様々であっても一貫した視点で捉えることができる。

整理すれば、第一に、環境・経済・社会など多様な分野を扱う都市の持続可能な発展において、物質的な形態や所有の様態を超えて、共通して適用可能な概念であること。第二に、ストックとフローを区別しながら問題の分析ができることで、明確な政策公準を示すことができること。以上2点が持続可能な都市に資本ストック概念を用いることの有用性である。この考え方をを用いることで、地域政策の現場において、何を共通の軸としてそれぞれの分野における施策目標を設定し、それぞれの事業がどのように機能しているか、ということを構造的に捉えることができると考えられるのだが、この点については、第5章において詳しく検討する。

第3章 持続可能な都市に向けた経済循環

1. はじめに

第2章で検討してきたような経済構造を目指す上で重要なこととして、都市・地域の資産への投資を担保する地域経済の循環がある。これを分析する理論として、これまでどのような研究が進められてきたであろうか。また、都市・地域政策の現場において考察に参考になる事例として、どのようなものがあるであろうか。本章ではこの点について検討する。

2. 都市・地域における経済循環の構造分析

2.1 都市・地域経済のフロー構造の分析

中村剛治郎（2004）は、地域経済を「意思決定権・主体性のある経済」として地域のあり方や方向性について、住民の意思によって主体的な判断ができるという意味での自立した主体としてとらえ、地域の経済構造を分析している。その中で、地域内産業連関と、経済上部機能（経営や研究開発等の中枢管理機能）の集積、産業多角化を図り、持続的内発的发展のための内部構造を確立することを、地域経済のあるべき姿として重視した。そして具体的な都市とその周辺地域（主に市町村、都道府県といった自治体単位）を対象として、その地域の産業構造を分析している。

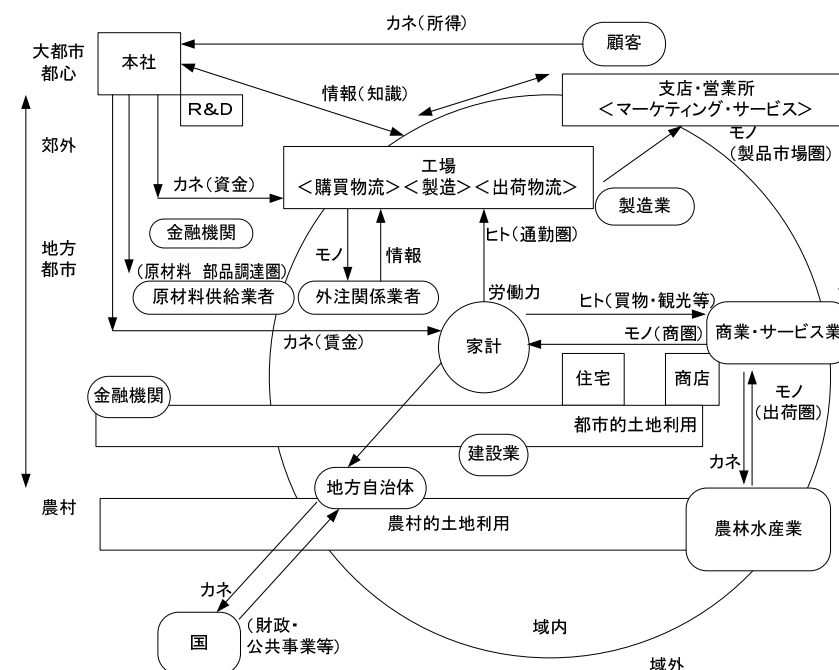
具体的な分析手法としては、県産業連関表、県民（市民）経済計算、等を用いて地域における産業別の生産や、移輸出入の規模などを把握して地域経済のフローの構造を明らかにする。その結果を受けて、例えば金沢都市圏と富山都市圏を比較した場合、工業生産額は富山の方が大きいにもかかわらず、住民1人当たりの所得では金沢の方が高い、地元資本が担い手となって本社型地域経済を形成している金沢と、他地域に本社を持つ外来大工場が多数立地している富山との差である、という形で、地域経済を構成している経済主体の性質や経済主体間の産業連関の特徴にその要因を求める分析を行うのである。この分析において重視されるのは、地域経済を支えている産業、それは内発性か外来性か、そのような地域の産業構造はどのようなリスクを抱えているか、という点であり、生産機能だけにおいて本社機能を東京など他都市に持ち、利益の多くを地域外に吸い上げる外来型の大企業を誘致することによる地域産業政策を批判し、地域に根ざした企業による内発的发展を重視するのが特徴である。

このような仕事は、詳細な事例調査から地域の産業連関構造の解明を試み、その結果としてもたらされる市民の所得などから、内発的发展という地域の自立性の高いあるべきモデルを示している。内発的发展という考え方は地域経済のフロー構造における持続可能な发展を考える際に多くの示唆を与えてくれる。ただ、中村剛治郎らの仕事は生産構造の分析が中心であり、内発的发展に基づく生産の付加価値が、地域においてどのように循環し、

ストックの蓄積等につながっているか、といった視点はみられない。例えば、内発的發展を遂げた都市モデルとして金沢を高く評価し、その文化水準等生活文化の高さに言及しているものの、それらの文化をもたらすストックの蓄積や維持管理を内発的發展によって得られたフローの所得の視点から分析する、といった段階まで踏み込まれてはいない。また、ストックの蓄積という観点では、自然資本の保全に対して、地域経済がどのようなアプローチを取るべきか、理論的な整理がなされているとはいえない。

松原（2006）や中村・森田（2008）は地域経済の循環構造に着目した研究を行っている。松原（2006）はこれまでの地域経済分析について、特定地域を取り上げ、そこでの地域産業構造や地域産業連関の分析が主であったと指摘した上で、図3-1のような地域経済循環モデルという分析枠組みを提示している。そこでは地域内だけでなく、地域間にも視点が置かれ、地域内・地域間のヒト・モノ・カネ・情報の流動（フロー）の分析を通じて、地域経済成長や衰退のメカニズムに迫ろうとするものであり、地域経済循環のあり方を中心に政策的課題を考えていこうとするものであるとしている。地域内外の産業分野と経済主体を整理し、それぞれの経済活動の関連を把握して、地域全体の経済循環構造を解明しようとしている。ただ、松原のモデルには、フローはあってもストックが無い。地域における人工資本、自然資本、人的資本といった様々なストックの蓄積や減衰が、地域経済の循環構造にどのような影響を与えるのか、といった視点は見られない。そして、医療や福祉、教育といった、生活の質に対する影響の大きい公的サービスの位置づけがわからない。そのため、このモデルの中では、地域経済に関する分析はできても、地域の持続可能性に関する分析にはつながりにくい。

図3-1 地域経済循環モデル



(資料) 松原（2006）

経済産業省が設けた地域経済研究会では松原や中村らが参加し、「地域経済構造分析の手引き」（以下「手引き」と記す）を作成している（経済産業省地域経済産業グループ，2006）。

「手引き」は松原の言う地域経済構造を具体的に分析する方法論を検討したもので、地域経済の構造を分析する視点として表3－1に示すような6つの視点を挙げている。

6つの視点は生産・支出の両面において、地域経済の安定性、成長性の分析や、消費や投資の構造が、地域内で経済が連関して循環しているか否かといった分析が行われているほか、分配面における企業所得、雇用者所得の推計モデルの構築を試みているなど、地域の経済構造を生産・支出・分配の三面から体系的に把握しようという意図がうかがえる。中村は地方自治体やシンクタンクなどと連携して、中国地方を中心に具体的な自治体を対象として地域経済循環モデルの分析を進めている¹。

この手引きからは、地域経済におけるフローの構造を分析するための汎用的な分析手法が導かれる。生産構造だけでなく、消費や地域内再投資も分析の対象となっており、「地域経済」全体を循環構造という分析視角から統合的に把握することに一定成功しているといえる。また、持続可能性という観点から見た場合、「④域内市場産業は持続的・安定的か」「⑥再投資は域内で行われているか」など、地域経済の持続性に着目した観点が提示されている。

ただ、この手引きにも、地域におけるストックとの関係性は示されていない。地域において蓄積された人材やインフラ、土地の形状や水資源といった様々なストックが、地域を支える産業のありように大きな影響を与えているはずである。また、それらのストックが利用過多に陥り、維持・増進するための適切な取組が行われていないのであれば、その地域産業は長期的に持続することはできない。こういった視点が手引きの中には示されていない。また、地域住民の生活の質に対するアプローチもなく、あくまで雇用・所得をもたらす地域産業に視点が置かれている。

表3－1 地域経済の構造を分析する視点

分析の視点	内容
①住民生活を直接的に支えている産業は何か	所得・雇用に直接的に影響を与えている産業分野の分析。
②域外市場産業として域外マネーを獲得している産業は何か	農業や製造業など、地域外への移出を行って、地域外から地域内にマネーを取り入れている産業の分析。
③各産業で生み出された付加価値は域内に落ちているか	域内の産業が資材を域内から調達しているか否かなど、域内の産業連関を分析。
④域内市場産業は持続的・安定的か	地域の産業構成の観点から、外性的要因に左右されやすいひとつの産業に過度に依存していないかなど、経済構造の安定性を分析。
⑤消費は域内で行われているか	地域の人が稼いだお金が、域内消費を通じて域内市場産業を成立させているのか、域外消費という形で域外に漏出してしまっているのか、という域内の産業連関を分析。
⑥再投資は域内で行われているか	域内産業が得た資金は域内に再投資され、産業の成長を支えているかどうかを分析。

（資料）経済産業省地域経済産業グループ（2006）

¹ 例えば「通商白書 2004」で紹介されている岡山県赤坂町の事例など。

2.2 長野県飯田・下伊那地域における実践例

地域における経済循環の構造を具体的に分析し、産業政策につなげている事例として、「飯田・下伊那経済自立化研究」がある。この研究成果は、長野県の下伊那地方事務所商工雇用課が事務局を務めた飯田・下伊那経済自立化研究会議によって、2003年に報告書が取りまとめられた（長野県下伊那地方事務所商工雇用課，2003）。研究の背景として、地域経済を支えてきた農業、製造業が生産額を年々減少させており、生産拠点の海外流出や国からの補助金、交付金の減少といったことから、地域経済の先行きに不安を覚えていた。そして、「地域住民の生活費及び社会負担額を自分達『地域産業』の力で稼ぎ出せているのだろうか？」「このままの状態、地域経済は大丈夫だろうか？」という問いを立て、それに答えるための地域経済の現状把握を試みている。この試みは現在、長野県から飯田市に引き継がれ、飯田市産業経済部の「地域経済活性化プログラム」に反映されている。

「飯田・下伊那経済自立化研究」で明らかにしていることは、大きく分けて3点ある。一つ目は波及所得額、二つ目は必要額、三つ目が住民負担と公共サービスの関係である（ただし、取り組みが飯田市に引き継がれて以降、住民負担と住民サービスの関係は示されていない）。

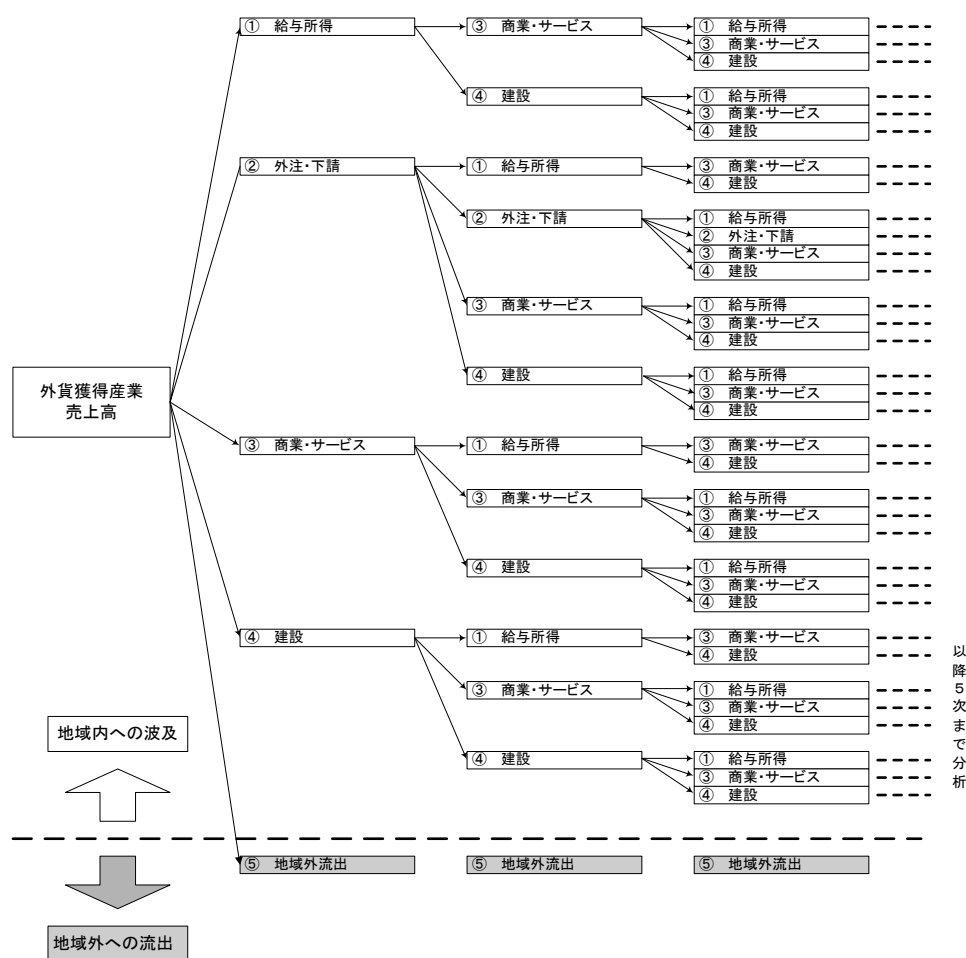
波及所得とは、地域の生産額から得られる給与等の所得である。全てのデータの出所が整理された形で明示されているわけではないが、従業員の給与として支払われる額を、企業等へのアンケートから把握した上で、工業統計表等から明らかにされる「外貨獲得産業」（製品・サービスを地域外の企業・個人に販売する産業）産出額に給与比率をかけて給与所得額を算出し、域内産業への波及効果も含めた給与所得の合計を地域の波及所得としている。この「波及所得」をもたらす産業の中に、公共工事の発注による建設業の生産額は含まれていない。あくまで民需による経済活動によってどれだけの所得が得られたかをみている。（図3-2）

必要額は住民1人当たりの生活に必要な所得額、ということである。これは、総務省が取りまとめている家計調査年報のデータをもとに、年間1人当たりの実収入額の全国平均値を求め、それに地域の人口をかけた額を地域の必要所得額としている。そして、先述の波及所得額の合計に対する必要所得額の割合を「経済自立度」としている。

この分析の結果、2003年度に43.5%であった経済自立度は、2004年においては45.4%とわずかながら高まったとしている。（飯田市産業経済部，2006）

住民負担と公共サービスについては、税金や社会保険料、学校・病院等の公営事業の利用料について、国・県・市町村それぞれに支払われる合計を住民負担とし、逆に国・県・市町村から同地域に供給される行政サービス、公共工事、年金保険給付等の合計を公共サービス額としている。2003年5月に発表された中間報告書において、住民負担が1,532億円に対して公共サービス額は2,971億円となっており、1,439億円の差額が発生しているとしている。

図3-2 「外貨獲得産業」からの波及所得額分析図



(資料) 長野県下伊那地方事務所商工雇用課 (2003)

この研究では、収入の全国平均を単位とした「必要所得額」と地域産業からの「波及所得額」から「経済自立度」を求め、この経済自立度を地域経済の持続可能性の指標としている。ここでのフローの経済活動の望ましい水準は経済自立度が 100%となっている生産構造ということになる。これをもとに、飯田市では望ましい経済構造を目指して、地域産業の振興を域内調達率の向上を重視するという、先述の内発的発展論に即した産業政策を進めている。

ただ、必要所得額の根拠を家計調査年報における一人あたりの実収入を元としている、とあるのだが、家計調査年報において収入の数値を掲載しているのは勤労者世帯のみであり、年金生活者の世帯等は含まれないため、原単位として適切かどうかという点には疑問がある。さらに、波及所得額は、地域産業からの付加価値であるとして、公共工事などの公共投資による波及効果を一切除いているが、地域産業から得た所得を元に住民や企業が支払った税金をもとにした公共投資であれば、それは国の補助金・交付金をもとにした外部からの投入ではなく、地域内における再投資として効果に計上してよいのではないかと考えることができる。その意味では、このモデルは地域経済の「自立度」を過小に評価していると言える。

また、この取り組みにおいては、経済循環を通じて生じた剰余をストックへと投資する、といった観点がない。あくまでフローの循環構造の中で、所得が維持可能かどうか、という観点でのみ分析されている。

3. 都市・地域経済と都市・地域の資産とのつながり

3.1 都市・地域経済のストックとフロー

第2章においてみてきたように、持続可能な都市においては、都市におけるフローの経済活動によって生じた社会的剰余を住民の生活の質を支えるストックに投資して減耗を防ぐ。宮本（1999）は内発的発展の都市政策の原則を3つ示しているが、その2番目に「社会的剰余を地元の福祉や文化に配分する方法」を挙げている。その上で「都市で生み出される生産的剰余（営業利潤＋個人の余裕資金＋租税）が地域内で分配され、再投資され、その際にできるだけ福祉や文化など市場にのりにくい公共的な性格の財やサービスの向上にも配分されれば、地域の総合的な発展が可能になる」（宮本，1999：358）としている。

また、諸富・門野（2007：267）は「持続可能な発展のためには、良好な自然環境や景観、街並みの維持に対する投資はいつそう重要になる」とした上で、『地方財政システム』は、単にそれが効率的に運営されているか否かだけでなく、それが社会的共通資本と社会関係資本の蓄積、およびそれらの適切な維持管理に寄与しているかどうかによって評価されることになる。」（諸富・門野，2007：269）として、地方財政システムにおける公共投資の役割を規定している。しかし宮本（2007：100）が20世紀後半の日本の公共投資を、「公共投資はその絶対量や国民総支出に占める割合では世界一であるが、その半分以上を交通通信施設の投資にまわし、住宅や生活環境への投資を節約した」と批判しているように、その投資が振り向けられるストックが偏ると、必ずしも住民の生活の質の向上にはつながらない。これらの議論は、都市におけるフローの経済活動によって生じた社会的剰余が財政システムを通じて適切なストックの蓄積への向かうことの重要性を示唆している。ただ、宮本は生産的剰余の計測や分配・再投資の構造の分析方法について述べているわけではないので、「地域の総合的な発展」が実現しているかどうかを分析するためには、宮本の視点に沿った具体的な分析枠組みが必要になる。また、諸富・門野（2007）はストックの蓄積に関する公共投資の役割について述べ、具体的な資本ストックを例に出した分析はあるが、あくまで主眼は財政システムであり、都市・地域経済全体のフロー構造とストックの蓄積との関係をトータルに分析しようとしたものではない。

3.2 都市経済の適切な水準

では、持続可能な都市における経済活動はどのような水準が適切といえるか。公共投資による公共サービスによって、人々の生活の質の維持・向上を図る、という観点では「シビル・ミニマム論」において社会保障、社会資本、社会保健についての最低水準を設定してそれに見合う公共サービスの提供を行う、という考え方がある（松下圭一，1971）。この

アプローチからはシビル・ミニマムを実現する公共サービスの提供に十分な社会的剰余を生み出せるだけの規模が適切なフロー水準ということになる。しかし、持続可能な都市という観点からは、公共サービスを提供する中で、都市のストックが減耗するならば、その減耗分を補填する投資を行う必要があり、その投資分をまかなうフロー面での生産が必要になる。シビル・ミニマム論の限界として、宮本（1999）は産業政策と財政政策という手段の欠如を挙げている。

4. 都市・地域経済の構造分析の到達点と課題

以上、持続可能な都市・地域の経済構造を分析する際の理論的考え方や、それを検証するための手法を見てきた。中村剛治郎（2004）や松原（2006）など、地域経済の循環構造に関する分析枠組みはあるが、地域における経済主体間のフローの分析にとどまるものが多く、ストックを含めた統合的な枠組みを示しているものは見当たらない。地域のストックから受け取る恩恵や、そこへの投資といったつながりが見えてこないのである。一方、宮本（1999）は生産的剰余を生活関連ストックに投資することの重要性について述べている。また、諸富・門野（2007）はストックの蓄積に関する財政システムの役割について述べたが、問題は、その生産的剰余をどのように生み出すか、ということである。内部調達率の向上、外部資本に頼らない内発的発展の重要性が示唆されるが、それによってどのくらいの雇用が吸収され、ストックへの投資を可能にする剰余を生み出せるか、ということについて、定量的な回答が示されているとは言えない。

これらの論点は非常に重要であるが、持続可能な都市に向けた政策マネジメントの研究を本題とする本論文において十分に消化するには、残念ながら難しい。本論文では、定量的な手法の確立が一定進んでいる地域経済循環の分析において、都市・地域の持続可能性を考える場合、ストックの利用とストックへの投資という視点を導入することの重要性を指摘するにとどめ、次章以降では都市・地域における政策マネジメントの問題に論点を移したい。

第4章 自治体における政策マネジメントの現状と課題

1. はじめに

本章では、現在の日本の自治体における、政策マネジメントのしくみについて整理し、持続可能な都市を目指す上で、そのしくみがどのような問題点・課題を抱えているかを整理する。特に、自治体の政策マネジメントプロセスの基本をなす計画とそれに連なる事業や評価のしくみに着目し、その構造や策定過程の現状と問題点を整理する中から、持続可能な都市を目指すうえでの課題を抽出する。

2. 自治体の政策体系

2.1 自治体のマネジメントプロセス

自治体の政策体系は、行政学の分野の文献等で、政策－施策－事業の3段階構成で整理されていることが多い（西尾 1993、真山 2001、金井 2010 など）。政策は概ね福祉・環境・産業といった国で言えば各省庁に分かれるような大きな分野を、施策は子育て環境の整備、公害の防止、地場産業の振興といった具体的なテーマを、事業は保育施設の整備、工場排水の監視、地場産業経営者の後継者の確保、といった具体的な取り組みを指す。つまり、自治体に具体的な取り組みの基本単位は「事業」にあたる。

自治体における政策－施策－事業の3段階構成を体系的に把握できるのが、各自治体が持っている行政計画である。自治体には総合的なビジョンとそれに基づく政策・施策体系を示した総合計画があり、事業はその中に位置づけられて予算化され実施される。実施された事業は行政評価の枠組みの中で、施策評価・事務事業評価といった形で評価される。

2.2 自治体における計画

総合計画は、自治体におけるさまざまな行政計画のなかで、最上位に位置づけられている。総合計画は2011年まで、地方自治法において市区町村に策定義務があったため、ほとんどの基礎自治体において策定されている。総合計画の構成は、基本構想－基本計画－実施計画の三層構造で策定されることが多い（打越，2004）。

基本構想は、その自治体全体の将来像・ビジョンを示すものである。また、基本計画では、自治体全体の施策体系が提示され、施策ごとの基本方針や主要事業の提示がなされている。この下に位置づけられる実施計画は、基本計画の体系のもとで、自治体の組織や所掌事務に沿って、主要なものから瑣末なものまで、包括的に具体的な事業が示される。

筆者は行政分野のコンサルタントとして、これまで多くの自治体の総合計画策定支援業務に携わってきたが、総合計画の策定において最も時間がかけられるのは基本計画の部分である。基本構想はビジョンという抽象的な素材が対象であり、審議会や住民参加型のワークショップで検討が進められることもあるが、概ね自治体の企画部門主導で議論が進め

られる。実施計画については、基本計画で示された体系をもとに、関連する事業を位置づけ、向こう3年程度を見据えながら、毎年ローリングさせて策定しているケースが多い。総合計画の三層構造の中には含まれるが、策定業務という範囲の中には含まれないか、含まれても枠組みを示すところまでにとどまる。

これに対して基本計画は、打越（2004）が「その地域社会の当面している広範な課題を発掘し、それを体系化し、そのために行政活動の責任領域や活動水準の拡大・縮小・変更を行う道筋をつけるもの」と整理しているように、自治体が取り扱う広範な業務分野における課題と対応方針の提示が求められるため、企画部門とコンサルタントだけでは到底策定できるものではなく、各領域を所管する部署からの資料提供や聞き取り調査、ディスカッション、調整等を必要とする。

総合計画以外にも、基礎自治体は福祉、環境、産業など様々な分野において、「基本計画」を持っている。例えば環境基本計画は、当該自治体の環境行政における総合的な環境計画といえることができる。

環境基本計画における取り組みの体系も総合計画と同様に「政策—施策—事業」の3層構造で成り立っているものが多い。環境基本計画における政策とは「地球温暖化問題への対応」「公害の防止」「自然環境の保全」といったレベルの分野であり、「施策」は「自然環境の保全」の下では「海岸や河川など水辺環境の保全」といったレベル、「事業」が具体的取組で「水質の監視・観測」「川の清掃活動の実施」といったレベルとなる。政策から施策にかけての整理が環境をテーマとして総合計画よりもやや詳細になされるのが環境基本計画の特徴といえるだろう。これは、環境に限らず、福祉や産業といった他の分野別の計画においても同様といえる。

計画の構成をもう少し具体的に見ていくと、総合計画における基本計画や環境基本計画などの分野別計画の場合、多くは総論と各論から構成されている。具体的な事業につながる各分野の取り組み方針は各論に記載されている。各論は福祉、教育、環境、産業といった分野ごとに、ほとんどの場合施策をひとつの単位として記述され、それらを束ねる形で構成されている。分野別計画であればその分類はもう少し細かく、環境基本計画であれば、地球温暖化の防止、公害の防止、廃棄物の処理、といった項目が並ぶ。

施策ごとに記述される項目は、自治体ごとに細かい差はあるが、概ね次のようになっている。すなわち、「現状と課題」「施策目標」「主な取組」「指標」「役割分担」といった項目である。関西における中核市・特例市の総合計画を例にとると表4-1のようになる。

現状と課題は、施策に関連する市民生活の状況や国内外の情勢、それに対するこれまでの市の取り組みと残された課題などが記述されている。施策目標は、その施策において実現したい目標が記述されている。基本方針は、目標の実現に向けた基本的な取り組み方針が記述されているケースと、「施策目標」という項目が設定されていない計画では、この基本方針において、目標に相当する事項が記述されていることが多い。主な取組は、当該施策において取り組んでいく予定の主な取り組み項目が整理され、具体的な事業の例などが

記載されている。

表 4－1 総合計画各論の構成

	現状と課題	施策目標	基本方針	主な取組	指標	役割分担
大津市	△(注2)	○	○	○	○	—
	現状と課題	施策の目標	重点化の視点	重点事業計画	数値目標	
高槻市	—	○	○	—	○	—(注3)
		目標が実現した姿	目標達成の基本方針		目標値	
豊中市	○(注4)	○	○	○	—	
	現状と課題	めざすべき姿	施策の方向性	主な取り組み		
東大阪市	○	—	○	○	○	○
	現状と課題		基本方針	取り組みのあらまし	目標指標	みんなで・・・
西宮市	○	—	○	○	○	○
	現状と課題		基本方針	主要な施策展開	まちづくり指標	市民一人ひとりの活動
奈良市	○(注4)	○	—	○	○	
	現状/課題(分けて記載)	施策の目標		施策の展開方向	目標の達成度を評価する指標	
八尾市	○	○	○	○	○	○
	現状/課題(分けて記載)	めざす暮らしの姿	基本方針	主な取り組み	めざす暮らしの姿の実現を測定するための指標	めざす暮らしの姿を実現するための役割分担
寝屋川市	○	—	○	○	○	—
	現状と課題		施策の展開	こんなことに取り組みます/重点取り組み項目	施策指標/市民意識の指標	
岸和田市	○	○	—	—	○	○
	現状と課題	目指す成果			成果の達成度を測る指標	役割分担の方向性
明石市	—	—	○	—	—	—
			展開の方向			
加古川市	○	—	○	○	○	—
	現状と課題		基本方針	施策の展開/主な事業	まちづくりの指標	
宝塚市	○	—	—	○	○	○
	現状と課題			施策展開の方針と主な取り組み	成果を示す指標	市民力の発揮(市民・企業・NPOなど)

(注 1) 関西 2 府 4 県の中核市・特例市において、2010 年以降に策定された総合計画を対象に整理している。

(注 2) 上段に項目の有無、下段に各市における該当項目の名称を記載。

(注 3) 大津市は現状を示すために市民意識調査の結果を抜粋して記載

(注 4) 高槻市は「目標達成の基本方針」の中で、それぞれの取り組みを、行政・市民・事業者のいずれが担うかを記載

(注 5) 豊中市と奈良市は現状・課題分析を施策単位よりも 1 つ上のまとまりで記載(豊中市: 節、奈良市: 基本施策)。

(資料) 各市総合計画より作成

指標は施策目標の達成状況を図る数値目標が記載されている。指標については、計画を作ったらそのまま、その進捗を検証するような仕組みが無いとの批判が常に指摘されていた。それに対して、1990年代半ばから、NPM（ニュー・パブリック・マネジメント）理論に基づいて、自治体の政策を評価していこうという動きが盛んになってきた。すなわち、「Plan-Do-See」あるいは、「Plan-Do-Check-Action」というマネジメントサイクルに基づいて、政策の有効性を検証し、より良い政策立案につなげていこうというものである（大住，2001）。政策の有効性を検証するためには、評価の基準となる指標、とりわけ数値目標が必要となるということで、このころから総合計画や環境基本計画などの行政計画には数値目標を設定する動きが盛んになった。今では多くの自治体の総合計画や分野別計画で、施策ごとの数値目標が記載されている。

また、施策目標の達成に向けて、行政だけでなく、市民や事業者にも担ってもらいたい事項を記載している計画も最近見られるようになってきた。

このような構成で成り立っている自治体の計画と事業だが、次節では、そこに現状どのような問題点を抱えているのかについて整理する。

3. 自治体における政策マネジメントの問題点

3.1 自治体計画の問題点・課題についての先行研究

自治体における計画については、多くの先行研究においてさまざまな問題点・課題が指摘されており、総合計画については次のようなことが言われている。新川（2003）は、現状の総合計画が、既存の事業の追認や、各部署で計画済みの事業の実施の保証機能を果たしているに過ぎず、計画としての機能を果たしていないと批判している。このほか、管理との連動が出来ていない、政策の優先順位が不明確、職員が重要性を理解していない、市民参加において改善の余地が大きい、といった問題点を指摘している。その上で、これまでの総合計画が前提としている「合理的で予測可能な計画」という考え方は、変化の激しい時代において現実には通用せず、これからは市民参加による計画過程を重視し、プロセスプランニング型の総合計画に変化していくべきとしている。

斎藤（2003：6）は、現状の計画が企画部門中心に策定され、事業部門の参画が乏しいため、における各施策が具体的な組織あるいは責任者に結びつかず、誰がその施策や計画をチェック・管理しているか不明であり、内容にも具体性が乏しく「事業」の存在が見えないという批判をしている。また、住民参加には改善の余地が大きいとしており、住民の意見を聞く機会はあるものの、フィードバックする仕組みがなく、「住民の言い放し、行政の聞き放し」になっているとしている。これらの問題点を克服するために、施策、事業を担当する部門が、計画策定から実施の管理・評価に至る過程の全体に中心にかかわること、計画の実効性を確保すること、住民参加システムを計画システムに組み込むことが必要であるとしている。

大森（2002）は、計画策定において、「基礎調査」と「現状認識」の作業が決定的に重要であるにもかかわらず、この点が十分でない計画が多く、住民アンケート等を行って「ニーズを把握した」とするような傾向が見られることを批判している。また、行政評価との連動・関連性が明示されておらず、計画をフォローアップする仕組みがないことを問題視している。また、住民参加についても計画策定段階からの参加の工夫や、フォローアップの段階における参加の重要性を強調している。

山谷（2006）は、総合計画・基本計画は、政策—施策—事業と一見整合的に見えるが、目的が不明瞭・曖昧・抽象的で、自治体の各部局の希望的将来像を束ねたものを施策と称し、担当部局のセクショナリズムを前提とした事業をそれぞれにぶら下げて成り立っているに過ぎず、そこで示されている政策・施策の体系は、目的—手段の因果関係のロジックが、意識の上でも物理的にも乏しいとしている。

金井（2010, 55）は総合計画の意義について、「総合計画は、首長が配下の自治体行政職員を管理するための手段でもある。（中略）それを包括的・総攬的に行うためには、施策・事業の体系だった一覧文書である総合計画が非常に有用である。」としながらも、その体系については、「上位の政策目標に対して、下位の施策が手段となり、施策を上位目標として事務事業が下位の手段となるような、目的・手段連鎖が構成される。」しかしながら、「このような政策分野別の目的手段連鎖の体系化は、現実には簡単ではない。」（金井 2010, 92）としており、その理由として、自治体は多種多様な政策・行政領域を総合的に網羅しており、目標がどうしても曖昧なものになること、また、活動の基礎単位となる事務事業は複数の目的を持っており、あまりにも複雑なため、目的手段の連鎖を整序できない、といった点を指摘している。

また、総合計画はしばしば総花的になるとされるが、この点について金井は、「特定のテーマを恣意的に重視しかねない首長・議会に対して、総合計画をもって体系性・公平性の観点から統制を加えると考えれば、「総花」性には一定の意味がある。」（金井 2010, 90）としつつ、かといって何でも取り込める「総花」では期待される総合性が発揮されないため、自治体の全活動の「ツボ」を的確に抽出した構造になっているかが重要だとしている。このことの重要性は、住民参加とも関連しており、自治体のあらゆる活動を網羅的に分析・評価したうえで総合的に作り上げていく計画策定に、一般の住民が参画するのは時間的にまず不可能であり、それが可能な市民は少数に限られ、もはや一般の市民とは言えなくなってしまう、と指摘している。

このように見ていくと、先行研究が指摘している総合計画の問題点・課題については、以下のような論点に整理できる。1点目は、総合計画の位置づけ・機能の問題である。事業・予算との連動が薄く、計画に実効性が伴っていないことや、目標が曖昧であるために評価の基準となりえておらず、評価との連動性が取れてないこと、あるいは、各部署における既存の事業を追認するだけにとどまっていることなどから、自治体の最上位計画として本来期待される機能が備わっていない、ということである。2点目は、計画の中身・内

容の問題である。目標と手段であるはずの事業との間に論理的整合性が取れてない、ということ、1点目でも触れた、個別部署における既存事業が追認された上で、それらが羅列されていることもこの観点から整理できるだろう。3点目は策定過程の問題である。基礎調査・現状分析が不十分という指摘や、住民参加のあり方についての指摘はこの論点から整理できるだろう。

これらの論点をふまえながら、計画の中身についてもう少し詳しく見ていき、論点に対する筆者の見解を整理するとともに、自治体における計画と事業、ひいては政策マネジメントの課題についてまとめたい。

3.2 自治体計画の問題点

各地の総合計画や、分野別計画の中身を見ていくと、一言で言えば次のような課題を抱えているといえる。すなわち、現状・課題分析の視点がバラバラで、目標に具体性を欠き、事業が羅列的、ということである。

表4-2は、ある市（「X市」とする）における総合計画における、一つの施策を抜粋したものである。構成は先に挙げた項目が網羅されているほか、施策目標と主な取組の間に、目標の実現に向けた基本方針という項目を設けている。これを見ると、現状と課題において、主要テーマとして認識されているのは、子育て中の保護者の孤立感の問題と児童虐待の問題である。しかし、児童虐待の問題は施策目標のところで取り上げられず、「地域の中で、保護者が安心して子育てを行い、子どもたちがすくすくと育っています」という抽象的な表現に収斂されてしまっている。保護者の孤立感の問題については「保護者が子どもや子育てに関して悩みや不安があるときに、身近なところで、いつでも相談できる場所があります」という、比較的具体的な目標が示されているが、結局指標のところでは3つのうち2つが児童虐待に関連するもので、保護者の孤立感・不安感についての指標はない。計画の中での論理的整合性の弱さという山谷の指摘がそのまま当てはまる部分といえる。

現状・課題については、個別の現象について述べられているだけで、その背景や、市における現行の制度や支援体制の状況が述べられておらず、課題を抽出する視点が見えてこない。そして、主な取組において、生活支援や権利擁護といった、これまで触れられてこなかった項目が唐突に出され、(1)～(4)それぞれの項目の中で、個別的な取組が羅列されている。他の施策を見ても、概ねの傾向は大差なく、また他都市の計画を見ても、個々で抽出した例が特に問題が多いとか少ないとかいうことはなく、総合計画の現状を示した典型例の一つと言えるかと思う。

これが、分野別計画になっても状況はあまり変わらない。表4-3はX市とは別の市（「Y市」とする）の環境基本計画から抜粋したものである。Y市のこの計画は「第二次環境基本計画」であり、1998年に第一次計画を引き継いでいる。表4-3は第一次計画を総括し、第二次計画を策定するに当たり、主要な12施策のうちの1つ、「施策10 都市のうるおいの創造」という部分を検証したものである。

表 4-2 X市における総合計画各論の構成と内容

地域での子育て支援と児童虐待防止の取り組み	
現状	・子育て家庭の地域とのつながりが希薄化しており、周囲に子育てを支援してくれる人が少なく、子育て中の保護者が孤立化する傾向にあります。 ・児童虐待をはじめ、子どもに関する相談が増加しています。 [数字で見る現状と課題] (児童虐待の相談件数が過去5年にわたり年々増加しているというグラフを掲載)
課題	・子育て中の保護者が、身近で気軽に相談できる場所を確保するなど、子育てに対して感じる保護者の負担感を少なくする取り組みが必要です。 ・行政・関係機関・地域などの連携による児童虐待の発生予防、早期発見や相談などの対応が必要です。
施策目標	・地域の中で、保護者が安心して子育てを行い、子どもたちがすくすくと育っています。 ・保護者が子どもや子育てに関して悩みや不安があるときに、身近なところで、いつでも相談できる場所があります。
基本方針	・地域で子育てに関する相談や交流ができるように、地域子育て支援拠点の運営や、子育てサークルへの支援、地域交流事業などを行います。 ・子育て家庭の生活の安定と児童の健全育成を図ります。 ・子どもが、いじめや虐待から守られる社会づくりへの取り組みを進めます。
主な取組	(1) 子育て支援・相談体制の充実 ・安心して子育てできる環境を整備するために、相談と支援を連携・充実させます。また、地域子育て支援拠点施設を運営するとともに、子育てに関するさまざまな活動を支援し、地域の子育て力の向上を図ります。 (2) 子育て家庭への生活支援 ・子育て家庭の生活が安定し、安心して暮らしていくために、入院助産の実施や乳幼児の育児について支援を行うとともに、ひとり親家庭の生活の安定や、障がいのある子どもがいる家庭の生活の安定を図ります。 (3) 児童虐待防止の相談・活動の充実 ・児童虐待防止のために、児童虐待の相談事業、児童虐待やその恐れのある家庭への支援を行うとともに、関係機関との連携強化を図ります。 (4) 子どもの権利擁護の推進 ・子どもの権利が尊重され、守られる社会を築くために、X市次世代育成支援行動計画を推進し、子どもの権利尊重に向けた取り組みを行います。
役割分担	市役所
	市民
	地域など
	事業者
	保育所・幼稚園・青少年会館 学校
指標	・地域におけるさまざまな活動を有機的に結びつけます。 ・子どもの権利擁護と児童虐待の防止に努めます。 ・相談窓口の充実と分かりやすい適切な情報提供を行います。 ・子育て家庭に対して必要な支援を行います。 ・保護者としての役割やあり方について再認識します。 ・地域社会の一員であることを自覚して地域と関わります。 ・地域全体で子育て家庭を支援します。 ・子育て中の保護者が、子育てと仕事を両立しやすい職場にします。 ・地域における子育て支援の拠点となります。 ・児童虐待防止など関係機関と連携します。 ・児童虐待の相談件数(基準年からの増加をめざし、相談しやすい環境を作っている) ・児童虐待の通告件数(児童虐待の件数を減らし、基準年からの減少をめざしている) ・母子家庭高等技能訓練促進費給付件数(増加をめざしている)

(資料) X市総合計画

ここでも計画の中身における論理的整合性についての問題点が見えてくる。まず、環境指標とその目標値の根拠がわからない。例えば景観形成地域の指定数はなぜ8箇所なのか、それは市内のどこを想定していたのか、ということがわからない。また、市民1人あたりの都市公園面積はなぜ8㎡でなければならないのか。例えば1人当たりの面積よりも、公園の分布やアクセス、管理状態などを含めた市民の利用のしやすさの方が大切ではないか、という疑問もある。

さらに、これらの環境指標の目標値の達成が、「都市のうるおいの創造」にどのくらい寄与しているのか、という点も疑問である。指標から読み取るとすれば、良好な都市景観の形成や市街地の緑化の推進ということかもしれないが、「公害苦情件数」となると大気・水質・騒音といった別の対象が想起される。いずれにせよ、「都市のうるおいの創造」という施策の目標像があいまいで具体的にどのような状態を目指すのかがよくわからないため、一つ一つの指標を検証しても、計画が順調に進捗しているのか、都市環境の向上や持続可能な発展につながっているのかがわからない。また、順調に進捗していないとして、何をどのように改善すればよいのかということもわからないであろう。

表 4－3 Y市環境基本計画における施策の評価

【施策10 都市のうるおいの創造】

環境指標	目標値	H7年度 実績	H17年度 実績	評価	
都市景観形成地域の 指定数(地域)	8	0	2	×	↑
電線類の地中化延長(m)	7,000以上	2,563	6,491	×	↑
公害苦情件数(件/年)	—	203	148		↑
保存樹木数	—	297	274		↓
緑化本数(本/年)	—	3,312	3,055		↓
1人当たりの都市公園面積 (m ²)	5.5以上	3.79	4.45	×	↑

(資料) Y市環境基本計画

先に挙げた論点に即して言えば、1点目の位置づけ・機能の問題に関して言えば、「実効性の確保」については、総合計画の体系に添って、具体的な事業が予算額、担当部署が明記されるケースが増えており、(大阪府豊中市、八尾市など) 少なくとも形式上は一定の実効性が担保されてきているといえる。目標が曖昧で、目的手段関係の整合性が取れていないために評価の基準となりえておらず、評価との連動性が取れてないという点については先行研究の指摘するとおりであろう。山谷(2006)はそのために、総合計画を政策評価の基準にすることに否定的である。しかし、現実には多くの自治体において、事務事業評価や施策評価を行う際の基準として、総合計画を用いている²。総合計画は自治体におけるガバナンスの根幹をなす最上位計画であり、本来的には「自治体が向かおうとしている方向や実現しようとしている政策・施策、事務事業の全体的な姿を知ることができる」という意味で最も重要な自治体情報となる」(大森 2003: 11)のものであり、自治体の政策目標を担保する上で欠かせない存在である。そう考えれば、評価の基準として用いない、ということではなく、評価の基準に足る計画にしていくためにはどのような内容にしていく必要があるか、ということを考えていく方が建設的であろう。

2点目の計画の中身の問題については、現状・課題分析の視点が定まらず、個別課題が列举される形になっているため、それに対応する目標は複数の個別課題への対応を包含した抽象的な表現になってしまう。そして事業は、個別的な課題と抽象的な目的のもとで、事業が羅列的に列举されている。

例えば、Y市の環境基本計画のケースを見ても、「都市のうるおいの創造」という施策目標に対する取り組みとして、都市景観形成地域の指定や電線類の地中化が果たしてふさわしい取り組みであろうか。施策目標をもう少し具体的にして、「良好な都市景観の創造」とすると、もう少し対応関係が明確になるが、その場合でも都市景観の向上のために求められている取り組みはこれらでよいのか、わからないままに様々な事業とそれに関連する指標が羅列されている状態である。

² 公表資料で確認できるものだけでも全国の中核市・特例市 81 市のうち、39 市が総合計画と評価との連動を図ろうとしている。

このような形で計画は目的手段関係の論理的整合性、体系的整合性を持てなくなってしまっている。計画上での目的手段関係の論理的整合性が確保されていない中では、手段である事業の目的（施策目標）に対する有効性は評価できない。指標が設定されてもその指標の達成が、何を意味するのが判断できないのである。例えば Y 市の指標において、都市景観形成地域の目標はなぜ 8 地域か、電線地中化 7,000m 以上の根拠は何か、ということと、それらが実現したとして「都市のうるおいの創造」にどうつながるのか、ということが説明できない。結果、各地で実施されている事務事業評価は、事業実施上の効率性や行政関与の必要性（民間委託等の可能性）の評価に終始してしまい、田中（2008）が指摘するように、評価活動の質（評価指標、目標値、職員の理解や能力）について、改善の必要性を認識している自治体が多くなっている。

個別部署における既存事業が追認された上で、それらが羅列されていることについても、事業を追認しているかどうか、ということよりも、それぞれの事業がどのような役割・機能を果たすのかが分からないことのほうが問題ではないかと思う。その自治体にとって必要な事業なのであれば、既存事業を追認していてもかまわないと思うが、現状の各市の計画のように、事業が互いの関係もわからずに羅列されているだけでは、なぜその事業が必要なのか、その背景・役割がわからない。これではたとえ総合計画において新規に事業を実施するとしても、それが既存事業を止めてでも行うべき事業なのか判断できない。

3 点目の策定過程の問題に関して、基礎調査・現状分析が不十分という指摘については、調査・分析の量よりも中身・視点の問題ではないか。基礎調査については、総合計画の策定業務において、多くの自治体でまる 1 年の時間をかけ、市民アンケート調査だけにとどまらず、これまでの計画のフォローアップや、各種指標の他都市（近隣市や規模の似た都市）との比較、市役所内の各階層における会議の開催など、かなりの労力をかけて検討が行われる。それでも不十分な分析という指摘が出るのは、結局のところ何に視点を置いて、どのような分析をするのか、という軸がないために、いたずらに収集データの項目や調査の手法、会議の数などを増やしてしまっているからではないかと思われる。また住民参加については、住民を参加させることで、計画とそこに位置づけられる事業がどう良くなるのか、その意義・機能・役割が明確でないままにワークショップやフォーラムなどを開催し、参加者や職員の労力の割に、成果が良く見えない、というケースがしばしば見られる。

ではなぜ現状・課題分析の視点がバラバラで、目標に具体性を欠き、事業が羅列的になるのだろうか。

これはひとえに、行政活動がそもそも何を目的にし、その背景にある事象をどのように把握し、目的の達成に向けてどのような手段を講じていくのか、ということについての構造的な理解が十分でないためではないかと思われる。すなわち、「住民の生活の質の向上」

「持続可能な発展」といっても、それを自らの自治体に落とし込んだときに何を意味するのか、抽象的な概念を具体的な現状分析や課題抽出、そして手段の検討につなげる基本的な視点、理論的な基盤が明らかでないということである。

何に視点を置いてよいかわからないために、現状分析の視点は発散的になり、課題が個別的に指摘される。それらの課題を包含したような抽象的な目標が設定される。そして、そのような目標に対しては、どのような事業であっても一定の関連性があるように見えるため、既存の事業が追認される。しかし、それぞれの事業はどのような機能・位置づけを果たす存在であるかが明確でないために、実施計画³などで一覧表にされても羅列的に見えるだけになるのである。

そして、このような状況で計画・事業立案・評価がというマネジメントサイクルが展開される限り、自治体の政策マネジメントが体系的に機能するわけがない。自治体の最上位計画である総合計画とそれを評価する制度の問題は、とりもなおさず自治体の政策マネジメント全体の問題につながる。

4. まとめ

本章では、現在の日本の自治体における、政策マネジメントのしくみについて、その基本をなす計画と、それに連なる事業や評価のしくみに着目しながら、持続可能な都市を目指すうえでの課題について検討してきた。

挙げられた課題としては、まず、現状・課題分析の視点がバラバラで、目標に具体性を欠き、事業が羅列的、ということである。これは、何を分析すれば良いか、何を目標に定めればよいか、という視点、すなわち政策の公準が定まらない、ということである。もちろんそれは究極的に「住民の福祉」、すなわち住民の「生活の質の向上」であることは誰もがわかっているはずであるが、その実現のために必要なアプローチを考える際の、共通の基準が求められるのである。また、事業が羅列的になるのは、それぞれの事業が施策全体の中でどのような機能を果たしているのか、ということを整理・分析するツールを持っていない、ということである。この点についてはさらに、自分たちの自治体の仕事だけではなく、国や県、民間事業者やNPO等、その都市にかかわる様々な主体の役割を構造的にとらえ、それぞれの事業にどのような機能を持たせ、どのような目標を達成するのか、ということをも住民も職員も理解できるロジックで示す必要がある。

これらの課題の解決のためには、第2章で検討したストックとフローに基づく都市の経済構造の理解が役に立つ。当該分野における住民の生活の質を明らかにしたうえで、その生活の質がどのようなサービスの供給によって成り立っているのか、どのようなストックに支えられているのか、ということを構造的に明らかにした上で、それぞれのストック・フローの状態に応じて、適切な事業をそれが果たす機能を明らかにしながら実施していくのである。第5章では、その具体的な手順・方策について検討したい。

³ 基礎自治体の標準的な実施計画において、事業が並ぶ状況については、さしあたり、川越市（2012）

<http://www.city.kawagoe.saitama.jp/www/contents/1165368933238/files/all.pdf>

豊中市（2012）http://www.city.toyonaka.osaka.jp/top/_filemst_/12709/H24_01_cover_to_toc_revised.pdf

などが比較的容易に入手できる。両市のものが良い悪い、ということではなく、極めて一般的な形式のものとして例示した。

第5章 持続可能な都市づくりに向けた自治体活動の捉え方

1. はじめに

第4章では、現在の自治体の計画・事業が、目的手段関係の論理的整合性を持って構築されておらず、「持続可能な発展を目指す」と計画の目標に記載されていたとしても、目標に近づいているかどうか、評価・検証する術がないことを明らかにした。本章では、その問題を解決するためにはどうすればよいか、ということ、自治体に取り組む事業と持続可能な発展との関係を構造的に整理し、具体的なケースを想定しながら検討する。

2. 持続可能な発展を自治体の政策公準にする

2.1 持続可能な発展と自治体の事業・計画との関係

第2章で示したように、本稿では、持続可能な発展の定義をダスグプタ（2007）のそれにならい、「前の世代から受け継いだのと少なくとも同じくらい大きい生産的基盤を、その後の世代に残さなければならない」として捉えており、持続可能な都市づくりに向けては、その都市における生産的基盤という諸ストックを維持・向上させていく必要がある。維持・向上のためには、ストックの蓄積を進めるための投資活動が必要になる。道路や住宅、学校といった人工資本の整備、医師や教師など人的資本の育成、里山や河川といった自然資本の管理といった行動がそれにあたるだろう。その投資活動の担い手は、実際上行政が担っている部分が多いと考えられるが、事業者や住民が担う場合もあるだろう。一方で、その都市の住民や経済活動を行う事業者は、生産的基盤を利用しながら生活や事業を営んでいる。また、行政は生産的基盤を活用して行政サービスを提供している。つまり、生産的基盤の適切な利用が住民の生活の質を支える様々なサービスにつながり、その基盤が維持されることが、生活の質の持続につながることになる。

ここに、生産的基盤というストックに対して、その投資と利用という2つのフローが成立する（図5-1）。この2方向のフローの背景には、適切な投資と利用を裏打ちする地域経済の循環がある。地域経済の低迷に伴う税収の減少は、行政が生産的基盤に対して投資を行う原資の枯渇につながり、利用が投資を上回ることによってその都市の持続可能性を脅かす。持続可能な都市はその都市のストックに対する適切な蓄積・利用のバランスと、それを担保する地域経済との関係性の中で実現することになる。

行政、つまり都市における市役所は、この関係性の中で、自らストックの蓄積に向けた投資を行う一方で、人工資本・人的資本など様々なストックを組み合わせ・加工して行政サービスを住民に対して提供する役割を担う。また、住民や事業者がストックを過剰に利用しないよう制御するルールを整備することなども行政の役割になる。このような役割を果たしていく中で、現在・将来に亘って住民の生活の質を維持向上させていくという、持

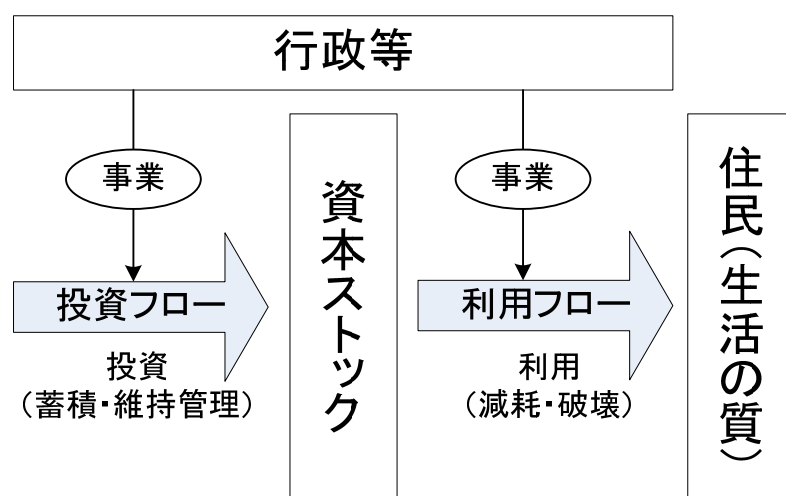
持続可能な発展の実現を目指すことになる。

例えば教育であれば、学校の校舎という人工資本や教師という人的資本がストックになり、校舎の整備改修や教師の研修による資質向上といった取組がストックを蓄積させる行為となる。そして、その校舎において教師が子どもに授業を行うことがストックを利用したフローということになる。医療であれば病院と医師や看護師、そこで提供される医療サービスに置き換えれば同様に考えられるだろう。環境に関して言えば、里山というストックに対して、不法投棄を監視したり、ボランティアを募って手入れをしたり、といった活動が投資フローになり、自然観察会を開いて市民を楽しませる、といった活動は利用フローということになる。

行政のこのような役割における一つ一つの活動が事業ということになる。つまり、持続可能な発展の実現という観点に照らしたときの自治体の事業とは、生産的基盤の蓄積に向けた投資行為であり、生産的基盤を用いて様々なサービスを提供する利用行為である。そして、事業を適切に実施するために計画が必要になる。どのストックに対してどれくらいの投資を行い、どのストックをどれくらい利用するのか、投資が過小になったり、利用が過多にならなかったりするように、事業をコントロールすることが計画の役割になる。なお、計画は生産的基盤の中では制度の一種ということになるが、よりよい計画をつくり、ブラッシュアップしていくことが制度という生産的基盤を維持向上させることにつながる。これが持続可能な発展と自治体の事業・計画との関係ということになる。

この考え方を、自治体における具体的なマネジメントに活用しようとすれば、自治体の個別具体の活動が、どのような位置づけの中で行われているのか、ということを構造的に捉える必要がある。

図 5－1 持続可能な発展にむけた行政の役割



(資料) 筆者作成

2.2 行政活動の構造化

2.2.1 先行研究

施策における各事業の位置づけを構造化し、目的手段関係の論理的整合性を担保しようという試みや、事業を性質ごとに分類する試みは、先行研究や自治体の実際の取り組みにおいていくつか事例がある。

事業の位置づけを構造化し、目的手段関係の論理的整合性を整理する手法としては、ロジックモデルという考え方が提示されている。目標が実現するまでのプロセスを段階に分けて描き出し、それぞれに対応する事業を実施しようというものである。自治体では愛知県の一宮市や岐阜県の土岐市が総合計画の体系に沿って施策ごとにロジックモデルを作っている。また、刈谷・中川・那須（2008）は高知県の自治体における「特定健康診査等実施計画」を題材にして、精緻なロジックモデルの構築を行っている（図5－2）。

これらの事例におけるロジックモデルの作成過程を見ると、一つ一つのテーマについて、一から論理を構築し、事業を一つ一つ位置づけなければならない。これは、大変な労力を必要とし、施策ごとに網羅的に実施するには困難を伴う。また、論理を構築する方法論が整理されていないために、取り組む人の見識や意欲によって、出来不出来に差が出るのではないかと危惧される。

図5－2 ロジックモデルによる問題の構造化

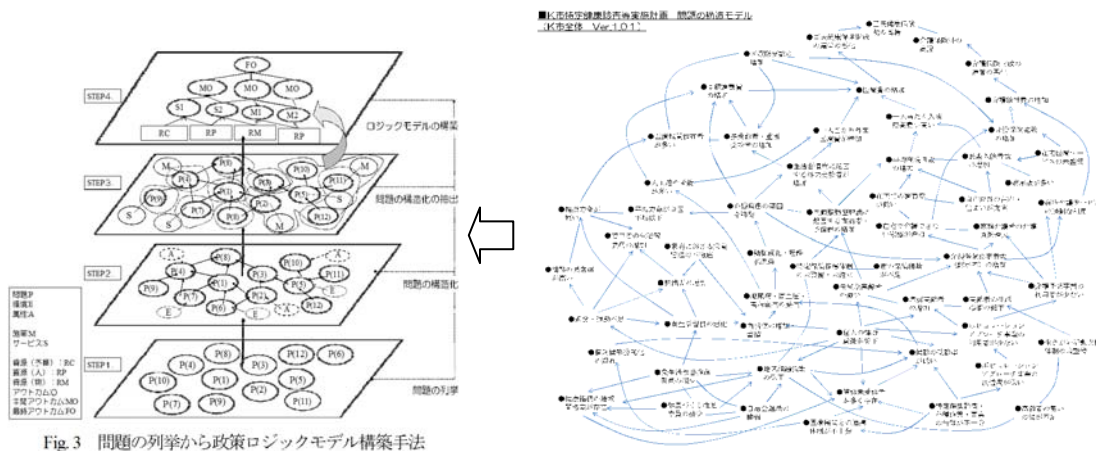
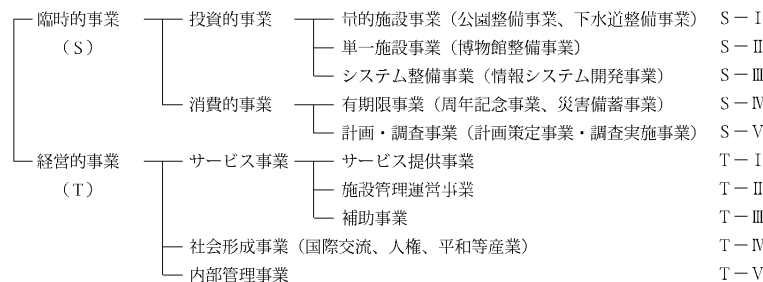


Fig.3 問題の列挙から政策ロジックモデル構築手法

(出所) 刈谷・中川・那須（2008）

図5－3 斎藤による性質別の事業の分類



(資料) 斎藤（2000）

表 5－1 岡崎市における業務類型

業務類型	内 容	評価区分
①一般業務	市の裁量で実施する業務。②～⑥以外。 例、個人給付、事務補助、融資、イベント・講座・普及啓発、規制・指導、検査・検診、研究、相談、広報・公開、保育、繰出金等	一般型
②義務的業務	市の裁量に関わらず法令や条例により実施が義務付けられた業務。 例、住民票発行事務、市税徴収事務、ごみ収集、道路管理等	経常型
③内部管理業務	直接的な住民サービスの提供を伴わない、庶務、人事、文書、財務会計など内部的な業務。	
④公の施設	公の施設の維持管理・改修業務。 文化・スポーツ関連施設など、不特定多数の市民等の利用に供している利便施設や使用料を徴収している施設。	維持管理型
⑤建設・整備	道路建設などの公共事業や施設建設、大規模改修などのハード事業。	進ちょく管理型
⑥調査・計画策定	複数年かかる計画策定や調査など	

※ 法令や条例により業務の実施が義務付けられていても、市の判断により上乗せ、横出しされた業務は、一般業務とします。

(資料) 岡崎市 (2012)

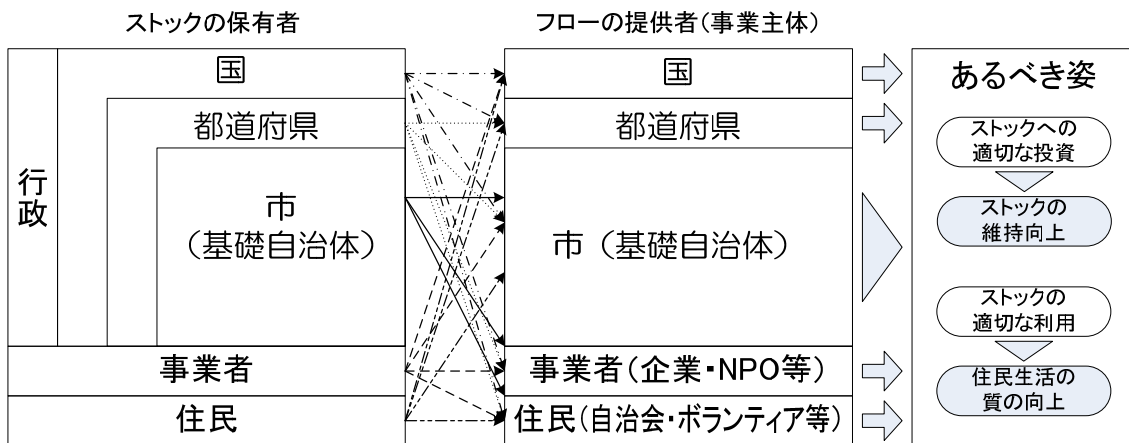
事業を類型化する試みについては、斎藤（2000）が性質の異なる事業を同じ基準で評価してはいけないとして、性質別に事業の分類を行っている（図 5－3）。また、愛知県岡崎市が、事務事業評価にあたって事業を類型化し、類型ごとに評価の対象項目を増減させている（表 5－1）。ただ、これらの取り組みについては、評価方法・評価項目の仕分けには利用できるものの、事業間の関係や生活の質に対する影響の与え方は整理の視点に入っていない。

そして何よりも、これらの構造化・類型化では、持続可能な発展に向けた共通理論を導き出すことはできない。図 5－1 で示したように、都市における生活の質は、様々なストックを活用したサービスの提供によって支えられている。それは、表 5－1 において、岡崎市が①一般業務とした保育であれ、②義務的業務としたごみ収集であれ同じである。保育は保育所という人工資本や保育士といった人的資本によって、ごみ収集も収集車などの人工資本や収集作業員という人的資本によって支えられており、現在の水準はストックと利用フローの現状によって規定される。将来の水準はストックに対する投資フローの状況によって規定される。持続可能な発展に向けて自治体の政策をマネジメントしていくためには、このような関係性の中で事業の位置づけを整理し、個別の活動が持続可能な発展にどのようにつながるのか、自治体はどのような役割を果たしているのか、という観点で捉える必要がある。

2. 2. 2 地域の持続可能な発展に向けて自治体が担う役割

自治体の計画と事業において目的と手段との因果関係が整除されず、事業が羅列的に成る要因の一つとして、住民の生活の質を取り巻く様々な事象の中で、自治体に関与できるのは、多くの場合ごく一部に過ぎないため、計画に「羅列される」事業はその権限の範囲内のものしか示されない、という点がある。

図5-4 権限が及ぶ範囲の問題



(資料) 筆者作成

都市において生活の質を支えるストックを保有・管理している主体は様々である。例えば自然資本ストックであれば、一級河川や国有林を保有しているのは国であるが、それらのストックが美しい状態で保たれているかどうかは住民の生活の質に大きな影響を与える。鉄道やバスなどの公共交通は民間事業者が運営しているケースも多い。民間の医療法人や社会福祉法人が運営している病院や福祉施設、そしてそこに従事する人的資本ストックも都市の住民を支える重要なストックである。同様のことは日用品を扱う店舗や健康維持を支えるスポーツ施設等、様々な民間事業者の施設においても言えるだろう。

また、ストックの保有者とそれを活用したり維持管理したりしているフローの提供者は同じとは限らない。民間事業者や地域の自治会のような組織も含めた様々な主体が委託等の形で地域のストックを活用し、様々な事業や地域活動を展開している。(図5-2)

つまり、自らの都市の持続可能な発展に向けて、ストックの維持・向上を図り、ストックを適切に利用して住民の生活の質の向上を図るためには、自らが保有していないストックや運営していないサービスや取組についても目配りすることが必要になる。これは、住民の生活の質に関わるあらゆるストックやサービスについて、基礎自治体である市がすべて保有・管理・運営しろ、と言いたいわけではない。何をもって地域の持続可能な発展、生活の質の向上、と言うかということについては、こういった全体像を構造的に把握する必要がある、ということであり、また、その中で市として果たすべき役割、取り組むべき課題は何か、ということを検討しなければならない、ということである。

2.2.3 持続可能な発展に向けた、自治体における個別の事業の意味

自治体の個別具体の活動が、どのような位置づけの中で行われているのか、前項では国や都道府県、民間事業者といった、市役所以外のストックの保有主体、サービスの供給主体の存在の中で自らの役割についてどう捉えるか、ということを検討してきた。この項では、自治体で行われている具体的な行政活動と住民の生活の質との関係性を構造化し、個別の自治体の事業が持続可能な発展に対してどのような役割を果たしているのか、という

ことについて考えたい。

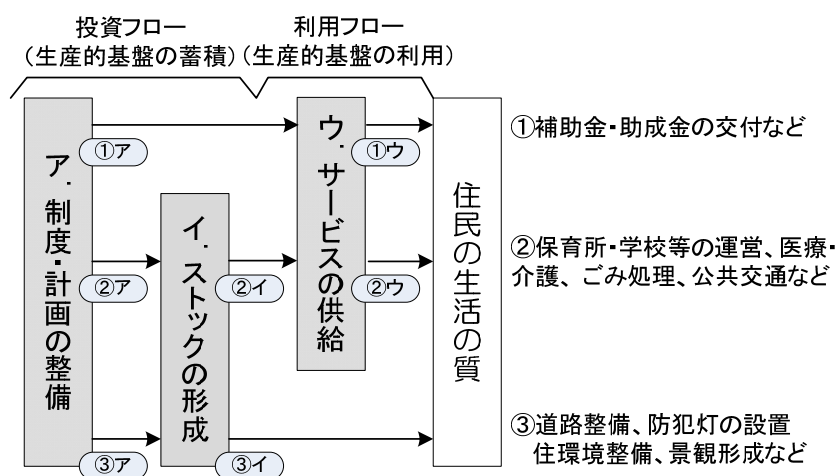
そもそも行政とは何をどのようにして仕事を行っているのか、村松（1999）は、政策の実施という項目を「規制と行政指導」と「サービスの提供」に分けて整理している。すなわち、行政の政策とはルール作りと公共サービスの供給にあるということである。神野（2002）は、その公共サービスについて、財政のアウトプットとしての観点から、現金給付と現物給付に分けている。現金給付は企業に給付されると補助金となり、家計に給付されると社会保障給付となる。これに対して現物給付は人件費と物件費で調達した労働と財・サービスとで生産した公共財・公共サービスを提供する行為ということになる。

さらに神野は、公共サービスを提供するための公共支出について、政府消費支出と政府資本形成に分けて整理している。すなわち、現物給付という公共サービスを提供するために、市場から労働と財・サービスを購入するが、その中で、人件費と消費財の購入が政府消費支出にあたる。そして、資本財購入に向けられる支出が政府資本形成ということである。この整理により、公共支出は政府消費支出、政府資本形成、移転的経費の合計と定義され、政府消費支出は現物給付に必要な人件費と消費財の購入、政府資本形成は資本財購入、移転的経費は現金給付（すなわち補助金と社会保障給付）ということになる。

では、そのような公共サービスがどのような段階を経て住民のもとに届くのか、シンプルに図式化すると図5-5のようになると考えることができる。すなわち、公共サービスが住民のもとに届き、生活の質に影響を与えるまでには、制度・計画の整備（ア）、ストックの形成（イ）、サービスの供給（ウ）という3つの段階がある。あらゆる公共サービスがこれらすべての段階を経るわけではなく、サービスの種類によって、これも3つのパターンに分けられる。

たとえば、補助金や助成金の交付などは、それを根拠付ける制度（ア）があれば、実際の現金の交付というサービス（ウ）を直ちに実施することができる（①）。

図5-5 公共サービスが住民に届くまで



一番多くの段階を踏むのは、制度・計画を整備し（ア）、具体的な人工資本や人的資本を確保し（イ）、サービスを供給する（ウ）、というパターンである。（公立の）保育所・学校等の運営、医療・介護、ごみ処理、公営交通などがこれにあたる。例えば保育所でいえば、次世代育成支援計画を立て、保育所の建物や保育士というストックを確保してはじめて保育所での保育サービスが提供でき、住民の生活の質に影響を与えることができる（②）。

3つめのパターンは、行政の仕事がストックの形成までにとどまるパターンである。例えば道路整備や防犯灯の設置といった社会インフラの整備は、計画に基づいてハードのストックを整備すれば、住民はその機能を享受できる。あとは適切なメンテナンスを行っていくことが自治体の仕事になる（③）。

図5-5のような事業の位置づけ方は、図5-1で触れた持続可能な発展の見地からは、次のように捉えることができる。すなわち、「ア．制度・計画の整備」と「イ．ストックの形成」までは、住民の生活の質にかかるストックを維持・蓄積するための取り組み（投資フロー）と位置づけることができる。制度や計画は、それに基づいた事業を継続的に実施することを担保する繰り返し利用できるストックの一種、と位置づけたほうが自治体政策を捉えやすい。そして、「ウ．サービスの供給」はそれらのストックを利用して住民の生活の質を支える取り組み（利用フロー）と捉えることができる。このように整理することで、一つ一つの事業の持続可能な発展との関係性についてもその役割を位置づけることができ、トータルで見た場合の投資フローと利用フローのバランスについても考慮することができる。

ただし、ダスグプタ（2007）は、持続可能な発展をあくまで資本資産への純投資が正か負か、という問題で捉えている。資本資産に対して具体的にどのような投資を行うか、どのように利用するか、ということについて、その質的な問題は彼の考察の対象となっておらず、その量として利用が投資の水準を上回らないことを求めているのみである。しかし、自治体の現場においては、投資の質はストックのありように大きく影響するし、利用のあり方は住民の生活の質に決定的な影響を与える。この点が、ダスグプタの理論を援用しつつ、自治体における現場の状況に即して、事業の位置づけとありようを問うている意味で、筆者独自の視点といえるだろう。また、国家レベルにおける持続可能性の測定問題に主たる関心があるダスグプタは、制度を資本資産の分配を導く機能として捉え、人的資本と分けられないとしたネットワークとともに測定の対象から外している。だが、自治体の場合、制度やネットワークへの投資を事業として明示できる。条例を策定する業務や、市役所が関係機関と連携体制を構築する業務は、多くの自治体において事業として計画や予算書に明記されている。先に挙げたX市の事例における、児童虐待を防止するための関係機関の連携が謳われており、これはネットワーク構築という活動が求められていることを意味する。このような、制度やネットワークの捉え方については、ダスグプタの理論と自治体の現状との間に乖離があることは留意する必要がある。そのような中で、先述したように筆者は制度や計画について、それに基づいた事業を継続的に実施することを担保する、繰り返し

返し利用できるストックの一種と捉えている。

3. 構造化に基づく政策・施策の検討

3. 1 持続可能な発展と自治体の事業との関係性

前節のようにみていくと、都市・地域の持続可能な発展と、自治体の存在・活動との関係性が構造的に見えてくる。

すなわち、住民の生活の質を支えているストックとは何か、それを誰が保有しているか、それを誰がどのように活用してサービスを提供しているか、誰がどのように管理してその価値の維持・向上に努めているか、ということ把握する。このそれぞれの問いに対する回答が現状を分析すべき対象となる。そして、現状分析から見えてくる問題点が、その都市における持続可能な発展を実現する上での課題となる。課題を踏まえ、それらをどのような状態に導くのか、ということが施策の目標となる。これが図5-2で示した持続可能な発展に向けた施策の全体像を見取る上での構造である。

次に、そのような目標設定をした上で、個別の具体的な事業にどのような役割を持たせて配置していくか、ということを示したのが図5-5となる。住民の生活の質を支えているサービスとそれを裏付けているストックの関係性の中で、どこに問題点があるから、何をしなければならない、ということを図5-5で示された構造の中で考える。自治体自らが保有していないストックや、実施していないサービスや投資行為に対しては、実際に保有し実施している主体に対して、どのように働きかければ望ましい状態になるか、ということを検討することになる。

以下ではこれらの具体的な検討方法について考えていきたい。具体的な検討を行うにあたり、愛知県一宮市の総合計画後期基本計画を素材にした。一宮市の総合計画は、計画の進行管理にあたり、評価を行う際にロジックモデルシートを作成し、施策目標に向かって、施策に位置づけられた事務事業がどのような役割を果たすのか、ということ明記している。また、住民参加の面でも、後期基本計画の策定にあたり、前期基本計画の評価指標として設定したまちづくり指標を見直すために、2011年に無作為抽出による市民参加制度によって会議を開催し、より良い評価指標に向けた検討を行っている。こうした先進的な取組を行っている一宮市の計画の内容を素材にしながら、本稿で検討してきた理論による計画のあるべき姿を検討することで、現行の各地における総合計画の課題と、持続可能な都市の実現に向けた改善の方向性を提示したい。

3. 2 検証事例

3. 2. 1 一宮市における施策の構成

検討の対象とする施策は、どの自治体の総合計画においても施策として項目付けられている、子育て支援施策とした。子育て施策については、少子化の進行を背景に、国が様々な制度改革を進めている。柏女（2011：40）の整理によれば、国の改革の基本方向は、子

育ての「私的責任の強調から、子育ての社会的意義を強調し、必要な支援や介入を進める方向にシフト」しているという。また、子育て支援を含む子ども家庭福祉の実施体制が、「従来の都道府県（児童相談所等）中心から、市町村中心の体制へと転換しようとしていることにも注目しなければならない」としている。このように、子育て支援施策は行政、とりわけ基礎自治体に取り組まなければならない重要な政策テーマであり、また、子どもが健全に生み育てられる環境は、人口維持の観点等からみても、都市の社会的な持続可能性とも密接に関係するテーマである。

一宮市の総合計画では、子育て分野の施策として、「安心して子育てができる環境をつくる」という項目が設定されており、施策目標に当たる「めざすべき姿」を「育児についての不安や悩みがない」としている。この目標に対する現状と課題を、表5-2のように分析している（一宮市，2012a）。

現状として示されているのは、子育て世帯の生活の質の状況といえるだろう。親が孤立化し子育てに不安を感じている、育児の悩みから親が精神的に不安定になり、虐待に至るケースが増える傾向にある、子育てに対して経済的な不安がある、という3点を子育て世帯、子育て中の親が置かれている状況として認識されている。このような状況に対する課題として、気軽に相談や交流ができる場作り、虐待防止・子どもの保護のための体制作り、経済的支援の充実が課題として挙げられている。

施策目標（めざすべき姿）と生活の質の現状認識の当否については、判断できる材料がないのでここでは検討しない。ただ、内容的に第4章で紹介したX市の事例とも共通する部分が多く、自治体において共有されている認識と考えてよいだろう。

一宮市総合計画に基づくロジックモデルのチャートによれば、親の孤立感、子育てへの不安を和らげるための相談や交流の場作りについては、すでに「子育て支援センター事業」という事業を実施している。事業内容としては、「育児・子育て不安等についての電話・来所相談指導、地域の子育てに関する情報の提供、育児講座・育児講演会および親子（父親含む）あそび、子育てサークル育成等を実施し、地域子育て拠点としての機能を果たす。」となっている（一宮市，2012b）。児童虐待の防止についても、要保護児童対策地域協議会などを通じて対応する体制が整備されているし、経済的支援についても、国による手当てのほか、医療費の軽減や保育料の減免などの事業がある。

つまり、一宮市が課題として認識している事項については、すでに一定の対策が取られている。だとすれば、この施策における真の課題は、対策として実施している事業が有効に機能しているか、機能していないならばどこを改善する必要があるか、また、有効に機能している場合、それが持続的に維持できるのか、ということになるだろう。しかし、それらが検証されているかどうか、公表資料からはうかがい知れない。評価においても行政の自己評価も、市民会議による評価も指標の推移について言及しているのみである（一宮市，2012b）。

表5-2 施策「安心して子育てができる環境をつくる」現状と課題

現状	課題
◆少子化や核家族化により、子育てを行う親の孤立化は依然としてあり、子育てに不安を感じています。	◆子育てについて身近で気軽に相談ができ、子育てを行う親同士の交流や子育てに関する情報を共有できる環境を整備する必要があります。
◆育児がうまくいかないことで親が悩んだりして、精神的に不安定になることがあり、子どもを虐待するということが増える傾向にあります。	◆一時的な保育支援や子どもの養育支援等が必要である家庭に対して、積極的に援助していく体制づくりの必要性が一層高まっています。
◆子育てに、どのくらいの費用がかかるのかという不安があります。	◆安心して子育てができるように、経済的支援を充実させていく必要があります。

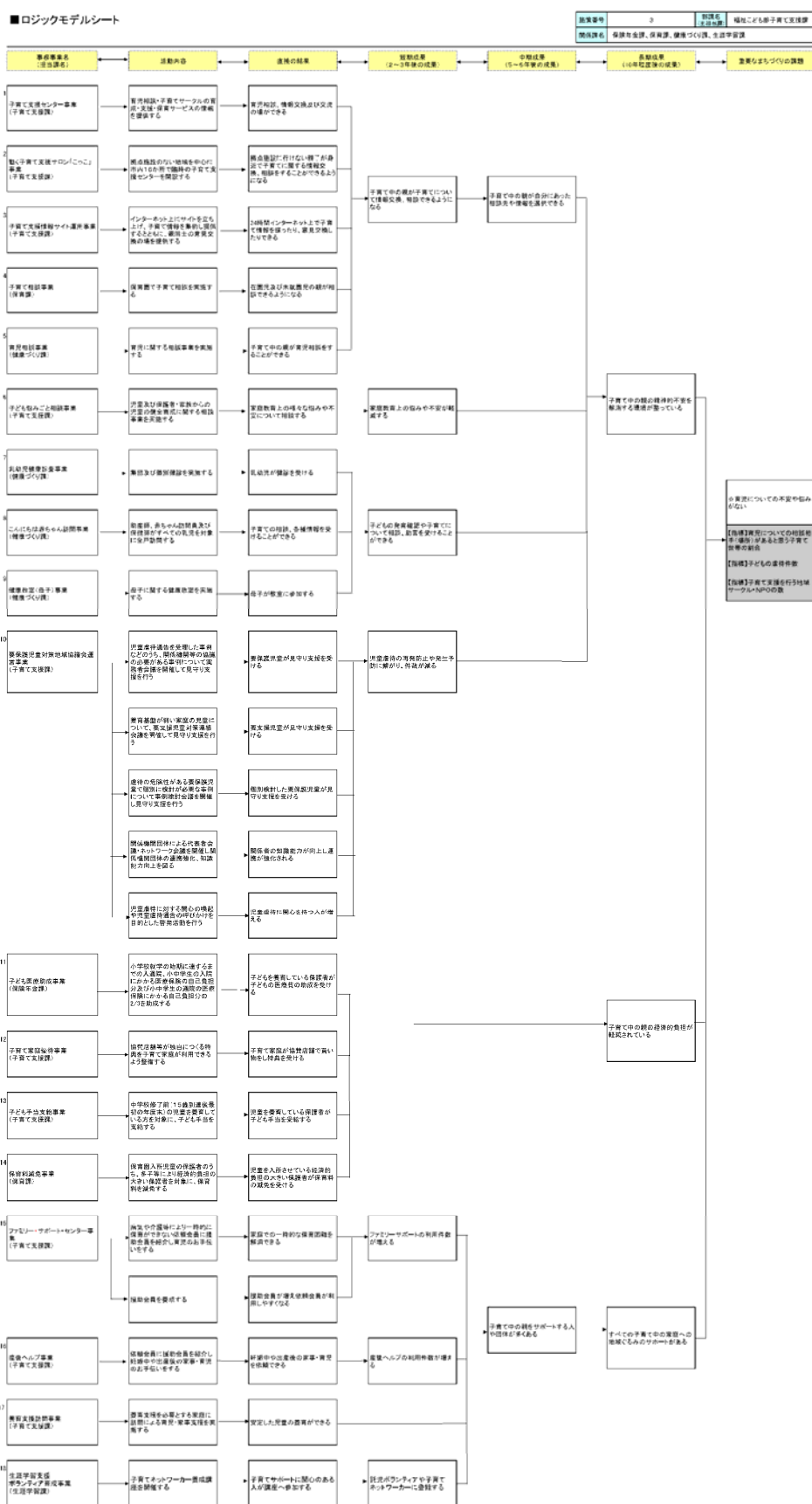
(資料) 一宮市 (2012a)

また、個別の事業の役割については、ロジックモデルを作成して整理をしている(図5-6)。ロジックを整理する軸は「直後の成果」「短期成果(2～3年後の成果)」「中期成果(5～6年後の成果)」「長期成果(10年程度の成果)」となって、最終的に「重要なまちづくりの課題」の解決につながる、という構造になっている。

しかし、図5-5の流れに即して考えれば、行政の取組は、必ずしも短期・中期の成果が積み重なって長期的な成果が出るわけではない。短期に成果が出せるのは既存ストックを用いたサービスの提供に関することであり、運用の改善等を通じて短期に成果を出し得る。サービス供給を可能にする施設の整備や人材の育成、信頼関係の醸成といった取組はストックが整うまでに時間がかかり、さらにそこから提供されるサービス(フロー)が住民に届くまでにタイムラグがある。ここまでできてはじめて出し得る成果を長期的な成果と位置づけることができる。住民の生活の質を基点に考えれば、行政の仕事には待機児童や児童虐待など、緊急避難的にでも短期で成果を出さなければならない課題も多くある。子育てのような分野は、10年程度としている長期成果が出るころには現在の乳幼児は乳幼児ではなくなっている。取り急ぎ既存のストックを駆使して当面の課題をどう乗り切るか。そして、中長期的にサービスを維持向上させ、住民の生活の質を守るために、施設・人・ネットワークといったストックをどのように蓄積させておくか。このように考えればロジックモデルのフローにおいてすべての事業が長期成果にまでつながる必要はなく、短期に成果を出すために行うもの、長期的な成果を見据えて行うもの、といった形でゴールが分かれる方が自然だろう。

おそらくまちづくりの目標に向けた取組の構造は、図5-6よりシンプルで、交流・情報交換の場作りに当たって、鍵となるストックは、子育て支援センターという施設であり、そこでサービスを提供するスタッフであろう。また、相談事業は相談に乗る人材の質と量がストックとして重要であり、そのサービスを真に必要な人が受けている状況であるか、ということが利用フローを検証する上での鍵となる。児童虐待の防止については、要保護児童対策協議会が機能するか、ということであり、協議会というネットワークのストックをいかに質の高いものにしていくか、が成果を出す上での課題となる。

図5-6 一宮市のロジックモデル



(資料) 一宮市 (2012b)

3. 2. 2 仮想的な施策の検討

上記のような、一宮市における事例をモデルとして、これまで筆者が検討してきた理論に基づいて、総合計画に掲載されるような、仮想的な施策を検討した。検討に当たり、大まかな現状・課題の認識や、目標の設定については一宮市のケースを参考にするが、「立てのものの老朽化」「スタッフの高齢化」のような具体的な課題や具体的な事業の例などの記述内容は、あくまで仮想的な想定であって、実際の一宮市の状況を調査したものではない。具体的な事業の例示などにあたっては、大阪府八尾市や豊中市など、他都市の総合計画の子育て施策に関する事例も参照している。

表5-3 仮想的施策「安心して子育てができる環境をつくる」の現状・課題・方向性

【親の孤立感、子育てへの不安の緩和】

現状

少子化や核家族化により、子育てを行う親の孤立化は依然としてあり、子育てに不安を感じている親が多くいます。〇〇市では、平成●年に地域における子育て支援の拠点として、子育て支援センターを市内5箇所に開設しました。そこで、育児・子育てに関する相談や、地域の子育てに関する情報の提供、育児講座・親子遊びといったプログラムの提供、子育てサークルの育成等を進めてきました。育児講座や親子遊びには毎回多くの参加者があり、子育てサークルは平成18年度17団体だったものが、平成23年度には23団体まで増えています。センターに来所する母親・父親からは、親同士で同じ悩みを共有したり、親子イベントの情報交換をするなどして、子育てのストレス軽減や孤立感を緩和する場として役立っていると言う声が多く寄せられています。

また、子育てについての悩み・相談を受け付ける場として、子どもの年齢・状況に応じて様々な相談事業を行っています。

課題

子育て支援センターにおけるプログラムは利用者から好評を博していますが、定員オーバーで、募集がすぐに締め切られる場合も多くあるなど、増大するニーズに応え切れていない面があります。一方で、利用者が固定化している傾向も見られます。アンケートの結果からは、支援センターの存在を知らない親ほど、子育てに孤立感を抱いている比率が高いという傾向も見られ、センターの存在を広く知ってもらい、より多くの親に公平に利用してもらえる環境づくりが必要です。

また、相談事業については、様々な窓口で年齢・所属に応じた対応を行ってきましたが、どこに相談に行けばよいかわからない、という声が寄せられています。また、似たような相談内容であっても、相談先によって対応の水準がまちまちで、対応する人材の育成と情報共有・連携が求められています。

センターが入居している5つの施設のうち、2つは老朽化が進んでおり、移転・建替えの計画が進められているため、新たな場所の確保を検討する必要があります。センターにおけるプログラムは、市の嘱託職員が担当していますが、慢性的に人手不足である上、職員の高齢化も進んでおり、安定的な担い手の確保が求められています。

方向性

支援センターに足を運んだことのない親にセンターの存在を知ってもらうため、情報発信サイトの充実のほか、児童相談所や市内のショッピングセンターの子ども用品売り場、小児科・産婦人科等の医療機関など、多様な事業者の協力を得ながら子育て支援情報の発信に努めます。(運用の改善②ウ)

プログラムの運営については先着順から抽選制の行事を増やすなど、幅広い親子に利用してもらえるよう工夫します。

支援センターが継続的に運営できるよう、人手不足についてはNPOや近隣の短期大学との連携、シニア人材の活用など、多様なチャネルを活用して当面の課題に対応するとともに、若手人材の登用

などを通じて後継人材の育成に努めます。また、建替えが予定される施設については、切れ目なく現在と同規模以上のスペースが同じ場所または近隣で確保できるよう、関係者と調整を進めます。（ストックへの投資②イ）

相談体制の充実に向けて、最初に訪れる窓口の一元化を図ると同時に（運用の改善②ウ）、情報の集約、相談に対応する職員の資質向上、関係機関との連携の充実を図ります。（ストックへの投資②イ）

【児童虐待の防止】

現状

育児がうまくいかないことで親が悩んだりして、精神的に不安定になることがあり、子どもを虐待するということが増える傾向にあります。〇〇市では、子育てについての悩みについての相談を受け付ける体制を整えるとともに、要保護児童対策地域協議会を運営し、関係機関が連携して、児童虐待の兆候を早期に察知し、保護が必要な児童に迅速に対応できる体制を整えてきました。

課題

要保護児童対策地域協議会については、設立以来、情報の蓄積・共有、メンバー間の信頼関係の醸成に努め、具体的な事案に対する対応実績などを積み重ねることで、その体制強化を図ってきました。設立から〇年を経て、各組織において人事異動等メンバーの入れ替わりが発生しており、これまで蓄積してきたノウハウや信頼関係の継承を進めていく必要があります。また、一時的な保育支援や子どもの養育支援等が必要である家庭に対して、協議会が積極的に関与し、親を援助し、子どもを保護できるよう、マニュアルや規定を整備するなど、体制の整備を進めていく必要があります。

方向性

要保護児童対策地域協議会における情報データベースの整備を進め、ノウハウの蓄積・継承を進めます。（知識の蓄積②イ）

要保護児童対策地域協議会におけるメンバー間の信頼関係の醸成に努めます。（ネットワーク形成②イ）

一時的な保育支援や子どもの養育支援が必要な家庭に対して、積極的な関与を行う（②ウ）ことができるよう、規定類やマニュアルの整備を進めます（制度の整備②ア）。

【子育てへの経済的不安の緩和】

現状

子育てをしている世帯や、今後子どもをもうけたいと思っている世帯では、子育てにかかる費用についての不安を持っている人が多いです。〇〇市では、国の制度に基づく児童手当の支給のほか、子ども医療費助成事業や保育料減免事業など、様々な経済的支援を行ってきました。これらの事業については、周辺市の水準を上回る手厚い支援を行っています。

課題

医療費助成事業については、保護者が制度の存在を知らず、通常の自己負担額を支払っていたり、中には病院にかかることをためらうという事例があることが報告されています。また、保育料減免事業については、今後保育所の定員拡充などにより、市の財政支出額が大きくなる可能性があります。

方向性

助成事業については、短期的には制度の周知に向けた取組を強化する（運用の改善①ウ）とともに、中長期的には、保護者の申請がなくても、市から直接医療機関や保育所に給付する方式が取れないか、調査・研究を行うとともに、関係機関との調整を進めます（制度の改訂①ア）。

（資料）筆者作成

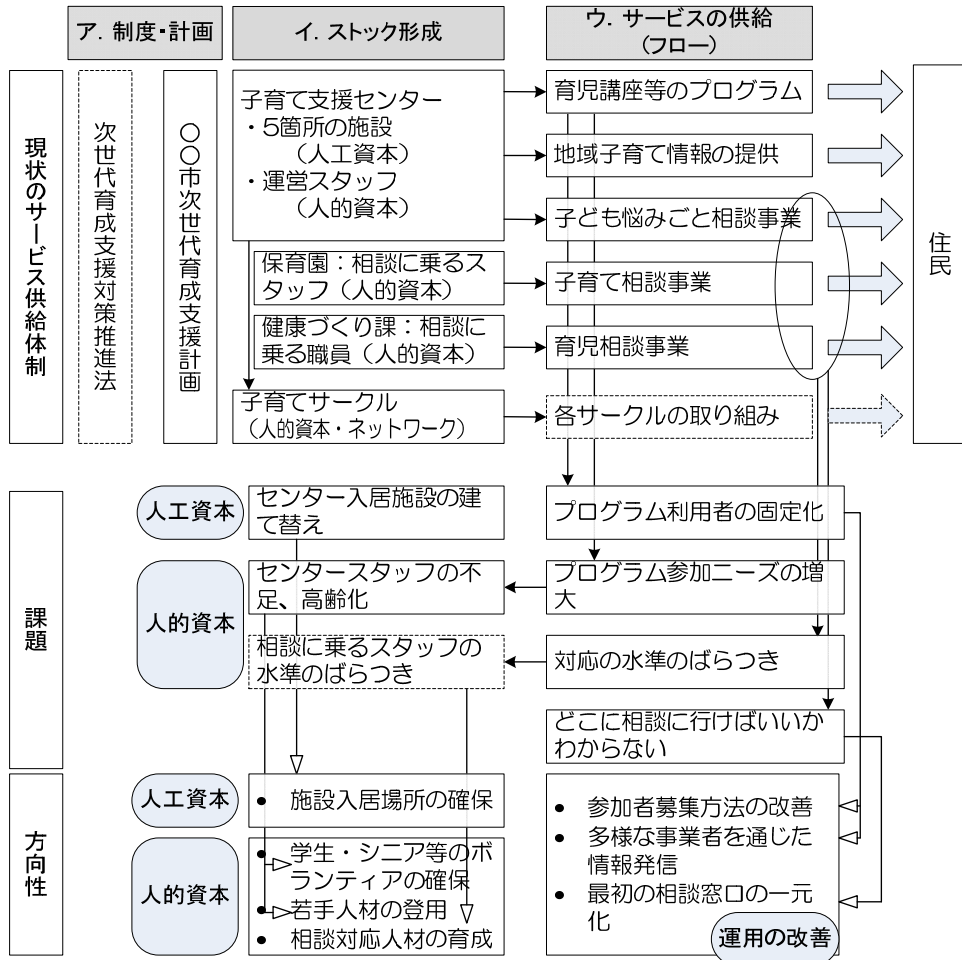
3. 2. 3 施策の構造化

上記のような記述を、図5-5に即して構造化すると、図5-7のようになる。「親の孤立感、子育てへの不安の緩和」に対して、「子育て支援センター」という施設があり、そこから様々なサービスが提供される。また、このセンターでは子育てサークルの育成という、ストックを形成する取組も行っている。図5-1に即して言えば、サービスの提供が利用フローにあたる事業であり、サークルの育成が投資フローにあたる事業となる。この取り組みについてはサークルを育成するところまでが行政の仕事であり、サークル活動を通じて住民にサービスが及ぶ段階はあくまで各サークルが主体であり、行政活動ではない。これはちょうど図5-5における③のパターンにあたる。こうした構造的な把握を通じて住民に対してどのようなサービスが行われ、その背景にはどのようなストックや制度があるのか、ということを整理する。「児童虐待の防止」については、要保護児童対策地域協議会という組織がそれに属する人材、知識・ノウハウというストックを活かして対応に当たっている。「子育てへの経済的不安の緩和」については、国の法律や各種の条例に基づいて様々な支援策が用意されている。これらは制度に基づいてサービスを実施する、という流れであり、図5-1における①のパターンに当てはまる。

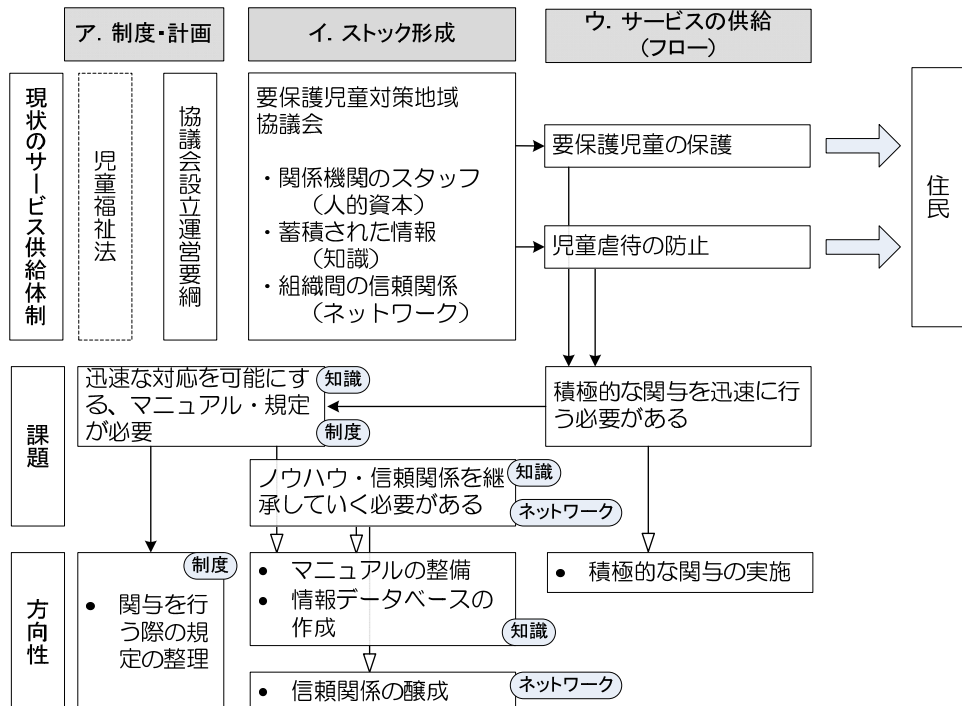
このような現状のサービス供給体制の中でどのような課題があるのかを抽出し、その原因はどこにあるかを整理する。「親の孤立感、子育てへの不安の緩和」についてみれば、プログラムの定員がすぐに埋まってしまう、すなわちサービス供給が過小であるという課題、あるいは参加者が固定化されている、といった課題が挙げられている。このとき、これらの課題に対してサービスの供給における運用を改善することで解決できることがないか、ということがまず検討されよう。参加者の固定化、という問題に対しては、募集方法を先着順から抽選に変えるといった方法で対処できる。これは運用上の工夫であり、フローの部分の改善で対処できる課題であろう。しかし、サービス供給が過小である、という課題は、それを担う人材や施設のキャパシティに規定される。これについては人材や施設の場所の確保というストックへの働きかけが必要になる。そして、ストックについての課題に目を移せば、子育て支援センターが入居する施設が老朽化していて建て替えが予定されている、というのは人工資本の将来的な維持に関する課題であり、スタッフの不足、高齢化、といった問題は人的資本の将来的な確保に関する課題である。これらの課題に対して適切に対応していかなければ、現在提供できているサービスを将来的に維持することは難しくなる。また、「子育てへの経済的不安の緩和」に関連して、医療費助成を利用しやすくするために、制度の周知を徹底する、というのは運用上の工夫ですぐにできることだが、そもそも利用者からの申請を不要にする、というのはその背景の制度の改定が必要となり、周知徹底よりは時間を要するだろう。このように、構造的に施策の状況を見取った中で、どの問題にどのように対処するかを検討することで、短期・中長期にどのような対応策を実施するか、戦略的に位置づけることができる。

図5-7 現状・課題・方向性の構造化

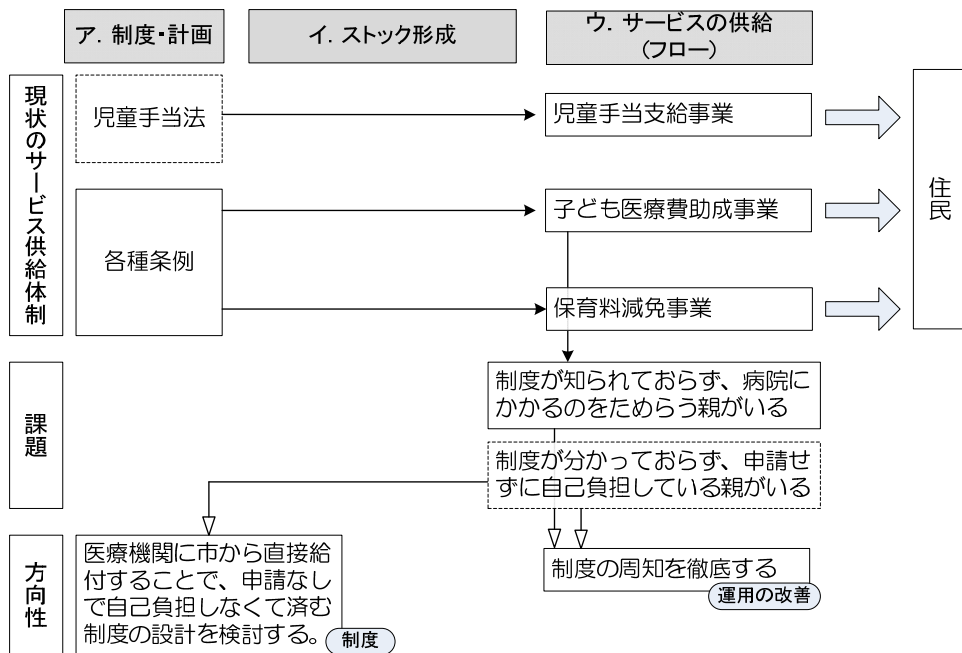
【親の孤立感、子育てへの不安の緩和】



【児童虐待の防止】



【子育てへの経済的不安の緩和】



(資料) 筆者作成

3. 2. 4 子ども家庭福祉論への含意

一宮市の総合計画において課題とされていた、「子育てを行う親の孤立化」「子育てへの不安」は、子ども家庭福祉論においても指摘されている⁴。その背景として、川池（2013）は、地域において、地域共同体や親族といった、子育てを支えていたインフォーマルなネットや知恵の伝承が失われている状況を指摘している。また、柏女（2013：18）は「つながり、社会連帯の希薄化、ソーシャルキャピタルの喪失が、子どもの育ちや子育てを深刻な状況に追い込んでいっている」と指摘している。

このような状況に対して、地域社会を急に変革させることは難しいが、図5-7で示した枠組みは、人々のつながりといったソーシャルキャピタルにつながる要素や、子育てに関する知恵などを、「ネットワーク」や「知識」と位置づけて地域のストックとして可視化し、それを守り、活用するための道筋を示すことができる。また、子ども家庭福祉論が展開している経済的支援や施設・環境整備の必要性に対して、この枠組みを通じて、短期・中期・長期の時間軸を見据えて、どのように投資し、整備が実現した後は、それをどのように維持・発展させるか、という観点から、基礎自治体という制度・サービスの現場における持続可能性を、政策課題として常に意識できる枠組みとなっている。

4. まとめ

本章では、持続可能な発展と、基礎自治体における具体的な事業との関係性を整理し、事業の性質をストックの蓄積と利用、そして住民の生活の質への影響の与え方から、どの

⁴ 例えば川池（2013）など

ように分類・整理すればよいかを示した。その上で、事業を束ねる施策について、子育て支援という具体的なテーマを取り上げながら、どのように計画を組み立て、関係性を整理すれば良いか、ということを示した。

次章では、これらの成果を踏まえながら、持続可能な都市の実現に向けた政策マネジメントのあり方について、子育て支援施策にとどまらず、自治体政策のあらゆる分野においてどのように進めていけばよいかを検討する。

第6章 持続可能な都市づくりに向けた政策マネジメント

1. はじめに

第5章の後半では、仮想的な施策を想定して、施策の構造化を試みた。以下では、それを一般論化して、持続可能な都市に向けて、計画をどのように組み立て、方向性や具体的な事業をどのように位置づけ、さらにそれらをどのように評価していけばよいか、という政策マネジメントの一連の流れについて検討する。その中で、第5章において示した枠組みが、これまでに議論してきた持続可能な都市論や、自治体の政策マネジメントにおける課題の解決に、どのように役立つかについても整理する。

2. 計画づくりと事業の設定

2.1 現状・課題分析と方向性の設定

現状・課題分析から、それに対処する具体的な方向性の検討に当たっては、自治体の事業が住民に届くまでの一連の流れを把握することが重要である。ここで強調しておきたいのは、把握すべきは波及効果のロジックではなく、現在行われていることの構造ということである。一宮市のロジックモデルでは、事業内容における「直接的な効果」から始まって、短期・中期・長期の成果を設定する、構成になっている。モデルの構成上、自治体が直接関与できるのは「直接的な効果」の部分であり、それが波及して短期・中期・長期の成果をもたらすということは、自治体の取り組みは中長期の成果に対して直接的な影響を及ぼさない、ということ想定しているように見える。

本稿で検討した構造化はそうではない。住民に対して直接的に影響を与えているのは利用フローの部分であり、それを中長期的に規定する要素として制度やストックがあるという捉え方をしている。そのため、短期の成果にも中長期の成果にも自治体の取り組みが直接関与する。短期の成果は制度やストックの利用フローという部分で、中長期の成果は制度やストックの整備、すなわちストックへの働きかけ・蓄積といった取り組みを通じて対処する。これによって、現在と将来双方の住民における生活の質の維持・向上を図るという政策課題について自治体が責任を持つことができる。

こうした一連の流れを把握し、その中におけるストックの状態、ストックへの投資の状況、ストックの利用の状況を把握するのが現状分析であり、それぞれにおける問題点を抽出するのが課題の分析ということになる。こうして第4章で述べた、課題分析の視点が定まらない、という問題点は解消される。発生している事象を羅列的に並べるのではなく、生活の質に届くまでの一連の取り組みの流れと、そこに関わるストックの状況を整理する、ということである。

課題が適切に行われれば、施策において求められる方向性はおのずと決まる。まず、生活の質を向上・維持するためのサービスを供給することであり、サービスの質に問題があ

り、それが運用上の工夫で解決されるのであれば、それを実施することが求められる方策になる。そして、運用上の工夫では対応できないストックの欠如や減耗がある場合は、サービス供給を可能にするストックの形成が必要な方策となる。そして、ストックの形成や運用上の工夫において、それらを根拠付ける制度・計画の改訂や整備が必要であれば、それを方策として行う必要がある。

2.2 施策の構築と事業の設定

上記のような方向性のもとで構築される施策は、第4章で指摘したような、関係性の見えない事業の羅列にはならない。図5-7において示したように、住民の生活の質、およびその背景となるストックとの関係性の中で、どのストックに対して、投資・利用どちらの役割を果たす事業であるのか、ということが明確になる。保育士や教師など、サービスを支える人材を育成する事業は、人的ストックへの投資となり、子育てイベントへの参加者募集方法の改善は、子育てに関する知識というストックを住民に届ける利用フローのあり方を改善する事業となる。ストックと住民の生活の質を軸に、どのような役割を果たしている事業が配置されているかを明確にすることで、事業間の関係性や、施策の中の事業のバランス、施策水準の持続可能性を分かりやすく捉えることができる。

事業間の関係性とは、制度設計→基盤構築→サービス供給といった、施策の中での事業の移行が分かるといったことである。個別の事業の継続性が問題になるのではなく、施策を取り巻くストックの状況全体を踏まえて、事業が関係しあいながらその力点を移していく、といった状況が分かるようになる。

施策の中の事業のバランスとは、利用に偏って将来に向けた投資が疎かになっていないか、施設などの人工資本ばかりに偏っていないか、新たなサービスを次々と打ち出しても、それを担保する人的資本は確保できているのか、といった対象とするストックや事業の性質に偏りが無いか分かるようになる、ということである。そうしたバランスを見ていくことによって、当該施策のサービス水準が将来に亘って持続可能かを捉えることができる。

3. 評価

3.1 目標の設定

このような現状・課題分析のもとで導出される施策の目標は、めざす生活の質の向上を実現することである。それを分かりやすい言葉で、ある程度の具体性を持たせて「めざす姿」といった形で施策ごとに明示する必要がある。

「ある程度の具体性」とはどういうことか、それは、ストックの状態を互いに共有できる、客観的に検証できる程度、ということになる。例えば徳島市の環境基本計画は施策にあたる「個別目標」が「川や海をきれいにする」という表現になっているが、これよりはもう少し具体性が必要であろう。愛知県日進市の環境基本計画では、「川や池の水と水辺」という分野において、「水質：川底が見え、水面がキラキラ光る美しい川になっている」「水

辺：思わず遊びたくなる自然を活かした水辺がある」「水の生態系：イタセンパラやカワセミ、ホタルに会える川がある」「美化：川の中やそのまわりに、ごみが捨てられないくらいにきれいにされている」というビジョンが目標として示されている（環境首都コンテスト全国ネットワークほか編著，2009）。このような表現であれば、「きれいな川」とはどの程度きれいなのか、「川底が見える」という検証可能な形で具体化されている。何が棲んでいて、どのようなことができる状態なのか、ということも、具体的な生物の名前が示されたり、「遊びたくなる」といった具体的な状態がわかる⁵。

3.2 評価の指標

指標は、その目標の状態を具体的に説明する数値を設定することになる。具体的に説明する際には、生活の質の構成要素を図ろうとして指標を設定するよりも、生活の質の決定要因となるストックの状態が示されるほうが、評価の基準として具体的になる。

興味深い事例として、一宮市は、無作為抽出による市民参加制度により、総合計画まちづくり指標検討会を実施した（一宮市，2012c）。これは、総合計画においてまちづくりの目標値として設定していた指標について、分かりにくい、見直したほうがよい、と思われる指標を、無作為抽出によって選出された市民によって投票で指定してもらい、票数の多かった指標について、市民が議論して代替案を検討する、という取り組みであった。その中で、「歩行者や自転車が安全に移動できる道路整備がされている」という「めざすべき姿」すなわち施策目標に対して、市が設定していた「徒歩や自転車で道路を安心して移動できると思う人の割合」という指標が見直したほうがよい指標として 170 指標のうち 4 番目に多い票数を集めて見直し対象となった。そして、市民による議論の結果代替案として提示されたのは「自転車専用道路や歩道、街灯の整備の割合」だったのである。NPM 論における分類でいえば、「自転車専用道路や歩道、街灯の整備の割合」というのは市の事業結果を示すアウトプット指標であり、「徒歩や自転車で道路を安心して移動できると思う人の割合」はその成果として、サービスの顧客である市民の満足度を高めるアウトカム指標と位置づけられ、成果指標として望ましいのはこのアウトカム指標であるとされてきた。しかし、一宮市の市民はこれを分かりにくいと指摘して、アウトプット指標とされる指標を提示した。これはストックの具体的な状況を示している。街灯や歩道の整備が、道路における歩行者の安全という生活の質に直接的につながるという構造が明確であれば、市の取り組みが具体的に検証可能なアウトプット指標のほうがふさわしいということである。これは 2 章において議論した、生活の質の決定要因と構成要素の話ともつながる。「安心」というのは生活の質の構成要素であり、直接的なコントロールは難しい、しかし、歩道や街灯が歩行の安心を感じる上での決定要因になっていれば、それは自治体によってコントロールが可能である。すなわち、生活の質とそれを支えるストックとフローの関係が適切に把握されていれば、目標の設定、評価基準値の設定は、ストックやフローの状態を具体的に

⁵ ただし、生物の生息状況など、これらの状態に科学的な根拠があるかは専門家の助言を受けることが必要であろう。

示す指標が望ましい、ということをこの事例は示しているといえよう。

また、そもそも自治体の活動が住民の生活の質に影響を与えるまでには図5-5で示したようなプロセスがあり、住民の生活の質と直接結びつかない事業を含めて総合的に評価される必要がある。アウトカム指標による評価を一律に求めると、住民の生活に直接つながっている図5-5の①ウ、②ウ、③イに分類される事業ばかりが評価され、成果が出るまでにステップと時間を要する他の事業が評価されにくくなる、といった事態が起こりかねない。そして、短期的に成果指標を達成しようとするあまり、ストックの形成や制度の整備といった長期的な視点を必要とする事業が軽視され、持続可能性を損なうことにつながりかねない。このような危惧は、顧客志向と成果主義を標榜するNPMの理論に基づく行政評価システムが広がる中で高まっている。それに対して図5-5のように、段階を踏まえた事業間の関係性を構造的に示すことができれば、短期的に直接住民の生活の質には影響を及ぼさない事業も、その意義と役割が明示された上で評価されることになる。

上記のような形で現状・課題分析と目標設定が具体化されていれば、行政の活動によってコントロールできるアウトプット指標（活動指標）によって、課題に即した適切な取り組みを行ったかを評価することができる。例えば、図5-7でいえば、「学生・シニアボランティアの登録者数」「スタッフの平均年齢」などを指標値にすれば、人的資本ストックの確保の状況が明らかになる。また、生活の質につながるまでのプロセスと、それを維持するためのストックの利用・蓄積という関係性の中で評価することにより、生活の質を持続的に維持向上させるという持続可能性を評価基準に織り込んで評価することができる。この点は、第4章で紹介したような、なぜその指標のその値が評価指標として設定されているのか分からないような既存の自治体マネジメントとの大きな違いといえるだろう。

4. 住民参加

ここまで述べてきた行政活動と住民の生活の質との関係性の構造については、業務分野に精通した熟練の自治体職員であれば、図5-1のような形で示さずとも感覚的にわかっているという面も多々あるかもしれない。しかし、それが基本計画などの公開資料によって明文化され、職員間、あるいは住民との間で共有し、よりよい生活の質を効率的、持続的に実現することにつなげていく必要がある。

特に、策定過程における住民参加との関係で言えば、佐無田（2005）中口（2000）清水（2009）など持続可能な都市を研究する多くの研究者も住民参加の重要性について指摘している。特に目標の設定に関連して、「持続可能性の指標を考えることは、そのコミュニティにとっての価値を考える、民主主義を構築する大切なプロセスとなる」（Portney 2003）との指摘もある。

生活の質は一義的にこれ、と示すことが極めて難しい。だからこそ本稿では構成要素と決定要因というダスグプタの示した整理を踏まえ、自治体において一定の操作が可能な決定要因の観点からアプローチする立場を採っている。しかしながら、自治体の具体的な事

業を展開する現場にあつては、生活の質の決定要因をもたらす財やサービス（それを生み出すストック）が何であるか、ということは地域の歴史的・文化的・社会的背景によっても異なるはずである。住民の生の声を通じて同定していかなければ、的外れなサービスの充実やストックの整備を行う事業が展開されかねない。

持続可能な都市を目指して、市のあるべき姿を検討し、指標化した代表的な事例として、米国のシアトル市の事例がある。シアトル市では市当局、地元を代表する企業であるボーイング社、自然保護団体、商工会議所、社会福祉事務所などの代表者たちが集まり、環境・経済・社会といった領域ごとに持続可能な都市に向けた指標をリストアップし、市民パネラーによる投票によって最終的な指標群を決めていった。市民から最も支持を集めた指標は「野生の鮭がキング郡の川に産卵に戻ってくること」であった。「キング郡の川」というストックが、どのような状態になることが、シアトル市民の生活の質を高めることと実感しているか、うかがい知ることができる指標設定である（佐無田，2005）。このように、住民同士が行政職員を交えながら、子育て、医療、文化、環境といったそれぞれの場面において、どのようなサービスやその背景となるストックが、自分たちの生活の質を維持・向上につながっているか、ということとを討議する。そして、それが同定されればそれらを持続的に維持していくことが施策の目標として設定されることになる。そのための手法の選択やマネジメントの実際については行政職員に委ねるとしても、このような施策の目標設定につながる部分を住民の参加と討議によって行われることが重要である。

つまり、住民参加が重要になるのは、生活の質についての現状認識と目標の共有ということがいえるだろう。現状認識とは、どのようなストックやそこから得られるフローが住民の生活の質を高めているか、という現状の認識である。その背景となる制度やストックへの投資フローの状況などは、住民ではわからないだろう。こういった部分については行政が庁内における情報共有や、地域との情報交換を通じて構造的に把握しなければならない。つまり課題抽出の部分を住民参加で行ってもあまり効果はない。そして、そのストックをどのような状態にするか、という目標を共有した上で、目標達成に向けて具体的にどのような方策を採るのか、ということも行政が担うべき重要な役割となるだろう。

5. まとめ

以上においてみてきたように、現行の自治体の政策マネジメントの根幹をなす総合計画や分野別計画とそれに連なる事業を、持続可能な発展の観点から再構築するためには、事業どうしの関係性を、事業が住民の生活の質に影響を与えるプロセスと、ストックとフローの関係性の観点から構造化し、現状課題分析と目標設定の視点を明確にした上で計画を策定することが重要である。現状課題分析と目標設定の視点とは、どのようなストックやそこからもたらされるサービスが住民の生活の質を支えているか、それを裏付けるストックや制度・計画はどのような状態にあるか、という視点であり、それに基づいて、サービスとしての利用フローをどのように改善するか、投資フローを通じてストックをどのよう

な状態にするか、ということを目標とする、という視点である。この視点に基づいて、住民参加プロセスなどを通じて適切な現状課題分析と目標設定が行われていれば、生活の質の決定要因に関する客観的な評価指標を設定でき、そこで位置づけられる事業は、持続可能な発展に対してどのような役割を果たすかが具体的かつ体系的に示すことが可能になる。

ここで示したマネジメントのあり方は、あくまで枠組みであり、持続可能な発展の実現に向けた、劇的な変化をもたらす事業をもたらすものではない。しかしながら、環境、福祉、交通といった、行政が取り組む一つ一つの活動に、共通の枠組みで意味を与え、横に展開していくことができる。その活動自体は特に新規性のあるものでなくても、それをなぜ続ける必要があるか、なぜ改善する必要があるか、それを確認するうえでのポイントが示されている。この枠組みに沿えば、この事業はストックを利用している事業か、蓄積させている事業か、この事業がどのようなメカニズムを通じて住民に届いているか、どのようなストックを背景に成り立っているか、という見取りと確認手順によって自治体の取り組みが進められる。そうすれば、一つ一つの取組は小さなものであっても、それがあらゆる分野において持続可能な発展との関係の中で明確に位置づけられるようになり、スローガンだけにとどまりがちであった持続可能な都市づくりに向けた自治体政策の水準を確実に高めることができる。

結論

1. 本論文で明らかになったこと

本論文における第1のリサーチ・クエスションは、「日本における自治体における持続可能な都市に向けた政策が、単なるキャッチフレーズにとどまらず、理論的な背景を持ったものとするためには、「持続的な都市」の構造をどのように捉えればよいか。」ということであった。これに対し、第2章において、持続可能な発展をダスグプタの「前の世代から受け継いだのと少なくとも同じくらい大きい生産的基盤を、その後の世代に残さなければならない」という定義に拠りつつ、その考え方を都市・地域に敷衍し、地域における様々な生産的基盤を毀損させることなく次の世代に引き継いでいくこと、という考え方を示した。そしてそのために、生産的基盤というストックの利用が適切な範囲で公平に行われて住民の生活の質が保たれていること、ストックの減耗に対して適切な投資が行われて維持されていること、そして継続的な投資を可能にする地域経済の循環があること、以上が持続可能な都市を実現させる要件であることを示した。

第2のリサーチ・クエスションは、「日本における自治体における持続可能な都市に向けた政策を、現場レベルで実践的・継続的に実施するにあたり、自治体における政策マネジメントのしくみには、どのような問題点があるか。その問題点を解決するにはどうすればよいか。」であった。これについては、まず第4章において、日本における自治体政策の現場では、持続可能な発展に向けて具体的に施策の目標を立て、戦略的に事業を位置づけるような計画づくりがなされておらず、現状・課題分析の視点がバラバラで、目標に具体性を欠き、事業の相互の関係性が見えずに羅列的である、という問題点を明らかにした。

このような状況に対し、第5章では、自治体の事業が果たす機能を、制度・計画の整備、ストック形成、サービスの供給という段階を経て住民の生活の質に影響を与える、という流れを整理したうえで、事業はそれぞれの段階において、ストックに対する投資と利用という2方向どちらかのフローとして位置づけられることを示した。その上で、第2章で明らかにした持続可能な都市についての捉え方に基づいて、自治体が取り組む事業と持続可能な発展との関係を構造的に整理する枠組みを示した。このように、持続可能な都市の実現に向けては、どのように目標を設定し、事業をどのように位置づけながらマネジメントを行っていけばよいか、という方法論を示すことで、問題点に対する解決策を示すことができた。

これらの考察を通じて、日本における基礎自治体において、「持続可能な発展」をどのように捉え、「持続可能な都市」に向けて何を調べ、どう対策を講じていけばいいのか、ということに対する、理論的基盤ができたと考える。この理論的基盤を通じて、持続可能な都市に向けた取り組みが日本の各所において広がることを期待したいし、筆者は積極的にその役割を担っていきたいと思う。

2. 残された課題

2.1 ストックへの投資を可能にする地域経済の構造

本論文の中で、十分な考察ができず、残された課題となっているものとしては、ストックへの適切な投資を可能にする地域経済の構造のあり方、がある。これは第2章において言及し、持続可能な都市を実現させる要件の一つとも述べた。その地域経済の構造をどう捉えればよいか、ということについては、第3章において、飯田・下伊那の取組の紹介を行ったが、ではそのような地域経済の構造を構築するためにはどうすればよいか、という具体的な解決策については本論文では考察されていない。日本の国全体の経済状況を考えたとき、この問題は非常に大きく、かつ回答を出すことが非常に難しいテーマであるが、この点については今後の検討課題としたい。

2.2 財政制約と総合調整

関連して、もう一つ残された課題として、財政制約の問題が出てくる。本論文で示した「ストックの維持・管理」を自治体が実施するに当たっては、当然のことながら一定の財源が必要となる。財源が潤沢にあれば、どのストックに対しても十分に投資ができるが、財政状況の厳しさからそれが難しい、と感じている自治体も多いことだろう。ストックに対して投資するための原資を生み出すような地域経済のあり方を検討することは、この点においても重要となる。

本論文においては、各施策分野における財政制約は与件として議論を組み立てている。環境保全と福祉のどちらに重点的に予算を配分すべきか、さらには、高齢者福祉と児童福祉のどちらに重点的に予算を配分すべきか、ということを持続可能性の観点から総合調整し、評価・判定する、という議論は行っていない。あくまで、当該施策分野の定められた予算の中で、どのストックにどのような投資を行うか、利用フローのあり方をどのように改善するか、ということを考える枠組みを示している。

ただ、第5章において、住民の生活の質を支えるストック・フローの関係性を、自治体の業務・権限の範疇を越えて構造的に捉えることの重要性について述べることで、自治体として優先的に維持管理に取り組むべきストックはどこか、ということを検討する手がかりは提示したのではないかと思う。持続可能な都市の実現に向けて基礎自治体が果たす役割は極めて重要だが、それは、地域におけるストックを、すべて基礎自治体の人と財源によって維持・管理しなければならない、ということではない。国や都道府県、NPOや自治会などの中間セクター、民間事業者等を含め、地域にかかわる様々な主体を総合的に調整して彼らの力を引き出し、ストックの維持管理と上手な活用を図っていくことが求められているのである。

参考文献

- Ambiente Italia Research Institute (2003) European Common Indicators
- Brugmann, J., (1997) Is there method in our measurement? The use of indicators in local sustainable development. In: Satterthwaite, D. ed., "The Earthscan Reader in Sustainable Cities" , pp.394~407.
- City of Seattle (2005) City of Seattle Comprehensive Plan.
- European Communities (2001) Towards a Local Sustainability Profile -European Common Indicators-
- Expert Group on Urban Environment (1996) European Sustainable Cities Report:Second Edition, Luxemburg, European Commission.
- Mitchell G., (1996) Problems and fundamentals of sustainable development indicators. Sustainable development, Vol. 4, pp.1~11.
- Portney, K., (2003) Taking sustainable cities seriously. The MIT press, Cambridge, Massachusetts, 284pp.
- Rydin, Y., (2010) Governing for sustainable urban development. Earthscan, London, 157pp.
- 明石市 (2011) 『明石市第5次長期総合計画』
- 飯田市産業経済部 (2006) 『地域経済活性化プログラム』
- 一宮市 (2012a) 『第6次一宮市総合計画後期基本計画』
- 一宮市 (2012b) 『平成23年度 施策評価 (有効性評価) の実施結果』
<http://www.city.ichinomiya.aichi.jp/division/kikakuseisaku/hyoka/shisaku/h23/23-LMpdf/23-03LM.pdf> (2012年2月18日確認)
- 一宮市 (2012c) 『無作為選出による市民参加制度の試行結果～総合計画まちづくり指標検討会 実施結果』
- 植田和弘 (2005) 「環境資産マネジメントと都市経営」『都市のアメニティーとエコロジー』 (植田和弘、神野直彦、西村幸夫、間宮陽介 編), 岩波書店, 185~206 .
- 打越綾子 (2004) 『自治体における企画と調整』 日本評論社
- 大住荘四郎 (2001) 『パブリック・マネジメントー戦略行政への理論と実践』 日本評論社
- 大住荘四郎 (2010) 『BASIC 公共政策学第7巻 行政マネジメント』 ミネルヴァ書房
- 大津市 (2010) 『大津市総合計画 第2期実行計画』
- 大森彌 (2002) 「自治体計画の課題転換」『岩波講座 自治体の構想3 政策』 (松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編) 岩波書店, 1-21.
- 岡崎市 (2012) 『平成23年度事務事業評価報告書』
- 岡部明子 (2003) 『サステイナブル・シティ』 学芸出版社
- 加古川市 (2011) 『加古川市総合計画』
- 柏女霊峰 (2011) 『子ども家庭福祉・保育の幕開けー緊急提言 平成期の改革はどうあるべ

- きか』誠信書房
- 柏女霊峰（2013）『子ども家庭福祉論（第3版）』誠信書房
- 金井利之（2010）『実践自治体行政学 自治基本条例・総合計画・行政改革・行政評価』第一法規
- 刈谷剛・中川善典・那須清吾（2008）「政策・施策の立案に関する方法論と行政経営システムの構築」『社会技術研究論文集』第5巻，68-77.
- 環境首都コンテスト全国ネットワーク・財団法人ハイレイフ研究所（編著）（2009）『環境首都コンテスト 地域から日本を変える7つの提案』学芸出版社
- 岸和田市（2011）『岸和田市第4次総合計画』
- 経済産業省（2004）『通商白書2004』
- 経済産業省地域経済産業グループ（2006）『地域経済構造分析の手引き』
- 斎藤達三（2000）「高崎市総合計画策定の構想と課題—実効性と参加性の計画体系—」『地域政策研究』高崎経済大学地域政策学会，第3巻第1号，1-18.
- 斎藤達三（2003）『総合計画と政策評価』地域科学研究会
- 佐々木健吾・植田和弘（2009）「持続可能性指標の課題と展望」『KSI Communications, 2009—004.』
- 佐無田光（2001）「欧州サステナブル・シティの展開」『環境と公害』第31巻第1号，37-43.
- 佐無田光（2005）「サステナブル・シティの地域指標」『地域の力を日本の活力に』（中村剛治郎編），269-291，（社）全国信用金庫協会
- 清水万由子（2009）『環境ストック概念にもとづく持続可能な都市づくり』京都大学博士論文
- 清水万由子・植田和弘（2006）「持続可能な都市論の現状と課題」『環境科学会誌』第19巻6号，595-605.
- 白石克孝（2006）「サステナブル・シティ」『グローバル化時代の都市』（植田和弘、神野直彦、西村幸夫、間宮陽介 編），岩波書店，169～194 .
- 神野直彦（2002）『財政学』有斐閣
- 高槻市（2011）『高槻市総合戦略プラン』
- 宝塚市（2011）『第5次宝塚市総合計画』
- ダスグプタ, P., 植田和弘監訳(2007)『サステナビリティの経済学』岩波書店
- 田中啓（2008）「都市自治体の評価：本格普及から10年後の実態」『日本評価研究』第8巻第1号，39-57.
- 豊中市（2011）『豊中市第3次総合計画後期基本計画』
- 中口毅博（2000）「持続可能な発展の指標に関する国内外の動向と課題」『環境情報科学』第29巻第3号，11-15.
- 長野県下伊那地方事務所商工雇用課（2003）『飯田・下伊那経済自立化研究』

- 中村剛治郎（2004）『地域政治経済学』有斐閣
- 中村良平・森田学（2008）「持続可能な地域経済システムの構築」『RIETI ポリティーディスカッションペーパー』
- 奈良市（2012）『奈良市第4次総合計画』
- 新川達郎（2003）「自治体計画行政の現状と課題 ～今後の市町村総合計画について」『都市問題』 第94巻第10号，3-26.
- 西尾勝（1993）『行政学』有斐閣
- 西宮市（2010）『第4次西宮市総合計画』
- 寝屋川市（2011）『第五次寝屋川市総合計画』
- 東大阪市（2010）『東大阪市第2次総合計画後期基本計画』
- 松下圭一（1971）『シビル・ミニマムの思想』東京大学出版会
- 松原宏（2006）『経済地理学 立地・地域・都市の理論』東京大学出版会
- 真山達志（2001）『政策形成の本質』成文堂
- 宮本憲一（1999）『都市政策の思想と現実』有斐閣
- 宮本憲一（2007）『環境経済学 新版』岩波書店
- 村松岐夫（1999）『行政学教科書』有斐閣
- 諸富徹（2003）『環境』岩波書店
- 諸富徹（2010）『地域再生の新戦略』中央公論新社
- 諸富徹・門野圭司（2007）『地方財政システム論』有斐閣
- 八尾市（2011）『八尾市第5次総合計画 前期基本計画』
- 山谷清志（2006）『政策評価の実践とその課題—アカウンタビリティのジレンマ』萌書房