

総合計画・長期計画への接近アプローチ

2019年、来年は統一地方選挙の年となり、その前哨戦としての地方選挙がすでに各地で展開されている。同時に、「総合計画」の新たな策定・見直し等、地域を長期的視野から見直す時期ともなる。これまでの総合計画の最大の問題点は、行政運営に関しマネジメント機能が形骸化していることであり、それによる自治体経営の機能低下にある。地域の計画策定では、地域の実現すべき大きな姿を示し（キャッチフレーズ的理念）、そこから具体的な事業等を結びつける演繹法的方法によるアプローチと、個別の課題を解決する方法を検討し、計画として体系化していく帰納法的方法によるアプローチの二つが有機的に結び付く必要がある。前者のトップダウン型である演繹法だけでは、抽象的な理念等が絶対として存在し、内容が不明確で具体的な事務事業との連動性が薄く、計画が「絵に描いた餅」となり行政運営のマネジメントに資することは難しい実態を生み出す。一方で、全体の方向性が提示されていないボトムアップ型の帰納法だけによる計画策定は、まとまりのない合成の誤謬を生むと同時に、政治的にはマッチポンプ型の利益誘導の構図を生じさせやすい。しかし、ここで政策の本質は、「現場に宿る」ことを改めて認識しなければならない。現場の課題やニーズに対応した政策形成は極めて重要である。その政策形成が課題やニーズの優先順位・影響度を明確に語れないものであれば、計画のマネジメント機能は大きく劣化する結果となる。いわゆる「物語の暴走」的計画である。

演繹法、帰納法いずれのアプローチにおいても重要となるのが、地方自治体の地域を越えた構造的変動への理解である。たとえば、超少子高齢化問題は、時期のずれはあってもすべての地方自治体が直面する構造的課題であることは周知のとおりである。計画期間が何年間であるかに関わりなく、団塊の世代の後期高齢期入りの次に来る2035年の人口ピラミッドを認識し、そこに潜む地域課題を共有することが重要となる。2035年は、団塊の世代が80歳代後半となりほぼ人生を終える時期に徐々に入ると同時に、団塊ジュニア（団塊の世代の子どもたち）の年齢層が高齢期を迎える。このことは、①全国的視点からは、2020年から2035年の15年間程度は中高年齢層を中心に成長型の三角形となり、生産性の問題はあっても、健康な国民が年齢にかかわらず仕事に従事すれば日本の経済社会を維持する基礎が形成できること、②日本の超高齢化社会の本当の深刻化は、生産年齢人口の中にコブがなく逆三角形の衰退型となる2035年以降であり、そこに向けて地方自治体も政策を考える必要があることを示唆している。人口ピラミッドで、2035年以降を睨んだ検討が計画期間に関係なく極めて重要である。

3年前の2015年4月、OECDは「都市における高齢化」報告書を提示している。この中で日本の地域政策に関する評価 (www.oecd.org/gov/regional-policy/Policy-brief-ageing-in-cities-japanese.pdf) を展開しており、そこでの示唆は多面的であり、今後の地方自治体の総合計画作成改定等で改めて認識すべき事項も少なくない。日本に対する提言の第1は、人口動態の変化（超少子高齢化）は、課題と同時に便益をもたらすことの指摘である。便益として人口密度の低下が政策の自由度を高める点に着目し、国土形成計画等において効果的な政策を実施することで、国・地方を通じた政策自由度がもたらす便益の享受が可能となるとしている。具体的には、高齢化の進展がもたらす潜在的便益として、(a)新たな市場の形成、(b)柔軟で豊富な経験を有する潜在的労働力の発生、(c)ボランティア活動等の活発化を指摘している。同時に、人口減少の潜在的便益として、人口密度の低下による空間的圧迫からの開放を指摘し、(a)土地利用自由度の拡大、(b)住宅コストの低下、(c)環境悪化圧力の通減等を明示している。第2は、生産性の向上と就業率を高めることである。したがって、技術と社会の変革を重ねると同時に、女性・高齢者の就業率を上げることで潜在成長力が改善するとしている。もちろん、地域によって状況は異なる。それを踏まえながら、トップダウンとボトムアップを優先性や影響度の分析を通じて体系化し、行政運営のマネジメントに資する計画とすることが不可欠となる。