

埼玉県のグランドデザイン

The Grand Design of Local Government

- A Case study about Saitama prefecture -

小池清一* 小野五郎**

Seiichi Koike* Goro Ono**

*(株)ぶぎん地域経済研究所 **埼玉大学経済学部

*BUGIN Economic Research Institute **Saitama University

Abstract

A local government, called as "An autonomous body", is required to govern itself and build excellent prefectures as well as excellent cities by taking suitable ways in an area. The effects obtained as a result of appropriate autarchy -- namely "The figure of the area and economic community which it makes up". That is the grand design.

An autonomous body has a duty to make "Comprehensive promotion plot" based on the Local Government Act and decides it in general every ten years. However, there is almost no local government that has intelligibly presented the pursued form (grand design) in the closing year of a plot.

Now, by analyzing the characteristics of Saitama Prefecture, we can propose "Formation of its own biosphere which is compatible with inland open-system economy".

1. グランドデザインとは何か

1-1. メタポリシーとグランドデザイン

元経済企画庁長官であり、通商産業省(当時)の官僚であった作家の堺屋太一氏によれば、戦後の日本には明確なコンセプト・メタポリシーがあった。それは「日米同盟を基軸に経済大国・軍事小国を目指す」というものである。

つまり、外務省が日本の国益を守るために外交政策を実施しているが、メタポリシーは、例えば東西冷戦時代には、東西のどちらの陣営につくのか、あるいは中立を貫くのか、という国家戦略を指すものであり、政策決定の拠り所となる政策の上位概念である。下位の概念である施策や事務事業とは以下のような階層状の関係にある。

メタポリシー→政策→施策→事務事業

一方、グランドデザインは、あるべき姿・羅針盤とも呼べるものである。したがって、グランドデザインを実現するための政策の拠り所となる国家的戦略・自治体の戦略をメタポリシーと呼ぶ。

全国総合開発計画では「多軸型国土の形成」などのグランドデザインを示している。これは決して、国道等の整備計画や工業振興特別区域などの配置計画を指しているのではない。人の道、物の道、塩の道、情報交流経路の幹線など、人・物・金・情報・技術などの交流経路を単一の東海道軸だけでなく、日本海軸など様々な経路・集積連続地域を形成していこうというもので、国家・国土のあり方を示した壮大なデザインである。

1-2. グラウンドデザインとの違い

このように、グランドデザイン(Grand Design)は、国家や自治体のあるべき姿を描いたデザインである。「将来ビジョン」と呼んでいる自治体もあろう。

したがって、単なる土地利用計画、都市計画あるいは都市整備計画などの土地に関わるグラウンド

のデザイン(Ground Design)と明確に区別する必要がある。

埼玉県を事例として、私見を大胆に提示すれば、「埼玉県は首都圏の中でどのような機能を担っていくのか」「自然環境保全と産業振興を両立させた地域の内発的な地域・経済政策の推進のためには、どの地場産業をどのように支援していくのか」「今後急速に増えるリタイヤした高齢者(元「埼玉都民」など)に生きがいを提供する地域活動の庁内組織(政策)を横断する多様な支援をいつまでにどの程度具体化するのか」などの課題を解決する方向を示し、解決後の地域・自治体の姿・ビジョンを、可能な限り簡潔にかつ具体的に示したものである。「日本の中でのアイデンティティを確立する」「内陸開放系経済と両立した独自の埼玉県経済生活圏を確立する」などが例示できる。

「環境優先」「しなやかな県政」「むすびあい、ともに開く新世紀」などのキャッチフレーズとは異なるものである。

1-3. 国のメタポリシーとグランドデザイン

前述の堺屋太一氏による、戦後日本の明確なコンセプト・メタポリシーは「日米同盟を基軸に経済大国・軍事小国を目指す」というものだという。現在も、日米同盟は外交政策の要諦となっており、長期的な国土資本形成よりも短期的な経済成長を重視している兆候が多く見られる。しかし、軍事小国については、果たして、本当に目指しているのかは、必ずしも明確ではない。国際連合での日本大使などの発言が報道されたものを考えると、その内容は軍事的発言権については「小国」という立場に大きな変化がないものと考えられるが、軍事的活動に対する経済貢献(例えば、国際連合への拠出金や湾岸戦争時の貢献)については、決して「小国」としての軌を逸していないとは考えられない。

また、グランドデザインについては、全国総合開発計画、新全国総合開発計画、第三次全国総合開発計画、新たな全国総合開発計画などにおいて、それ

ぞれ「地域間の均衡ある発展」「豊かな環境の創造」「人間居住の総合的環境の整備」「多極分散型国土の構築」を示している。

2. グランドデザインの必要性

2-1. 目的を達成するための手段

メタポリシーの内容を実現するという目的のための手段が政策となる。そして、政策の内容を実現するという目的のための手段が施策となる。さらに、施策の内容を実現するための手段が事務事業となる。このように、メタポリシーから事務事業までの階層状の概念は、それぞれが「目的→手段」の重層的な関係にある。つまり、グランドデザインは、自治体の全事務事業の根本概念に結びつく、最上位の目的と考えることができる。

(目的) → (手段) (目的) → (手段)

メタポリシー→政策→施策→事務事業

(目的) → (手段)

また、グランドデザイン実現のための政策を重視しなければ、戦略性のない政策となる懸念がある。つまり、仮に住民のニーズが高くても、政策目的に反する施策は実施できないし、施策目的に反する事務事業は長続きしない。結局は住民負担の増加に行き着く場合も多い。例えば、処分場所不足による家庭廃棄物・ゴミ回収の減量化という施策目的がある場合、手段としての事務事業・ゴミ袋の有料化や回収物の制限は、適切な対策である場合が多く、住民の反対が強いからといって先延ばしにしていると、結局は処分場所不足が更に深刻となり、遠隔地の処分場を確保せざるを得なくなり処理費用の増大を招く、などが例示できる。

なお、自治体の総合計画に標榜されていることが多いキャッチフレーズは、漠然としたイメージでしかないので、政策の目的とはならない。具体的な将来像や都市像を表明しなければ、隣の府県や市とあまり違わない、総花的でメリハリのない総合計画を作り、特徴のない行政を行うことになる。日本のどこにあってもかまわない政策や施策となってしまう懸念がある。

2-2. 主体性・独自性の表現

全国画一で場所によって違いがない総合計画は容易に作れるし、東京の大手総合研究所は地方の自治体の総合計画作りを得意として請け負っている。ただし、無難な計画はできたとしても、主体性・独自性のないものが多くなる懸念がある。

例えば、主要政策の柱に唐突に「環境共生・・・」が入っていたら、どこの総合研究所に丸投げしたのか、容易に想像できる。地域の特性を熟知する自治体の職員が主体となり、その特性を活かした独自の総合計画が求められているのであり、総合計画あるいは、その中のグランドデザインは地域の主体性・独自性を表す指標とも考えられる。全国画一のデザインは、決して有り得ない。総合研究所に委託する

内容は、計画そのもの（本文）ではなく、世界や日本の政治経済など東京に居た方が容易に入手でき、他府県と比較する基礎資料作成などに限定すべきである。府県や市町村の実態は、発注者の方が詳しいのは自明のことだ。

また、近年、住民ニーズが多様化・高度化・複雑化しているが、課題はその時点で顕在化しているものばかりではなく、近い将来顕在化する課題に対して事前に対処する方法も視野に入れる必要がある。問題が大きくなる前に解決できる可能性が高いからだ。そのためには、いわゆる「問題解決型」行政から「政策立案実行型」行政を展開していく必要がある。

なお、官公庁の予算編成作業は、政策形成の機能を持っている。特に自治体においては、全国一律の国庫補助事業の内容や補助対象基準を超えた事業を、地域独自の視点から政策立案し、自治体が主体的に実行することが求められている。

2-3. 効果測定の基準

自治体の予算は、4月から始まり翌年3月までの会計年度によっている。会計事務処理の閉め切りである出納閉鎖は、通常5月末であり、3月末までに議会で議決される予算審議には、決算資料を提示することは不可能である。つまり、決算の結果や政策・事務事業実施の成果・効果を審議に活かさないという構造的欠点がある。前年度の予算措置の適否や効果を知らぬまま当年度の予算を作成する都道府県財政部局職員とそれを審議すると都道府県議会議員のジレンマがある。監査委員の監査にしても同様の限界がある。

そのため、議員は政策や施策の効果に対して無関心の懸念があり、自治体職員も予算獲得だけに血眼となってきた経緯がある。近年、政策・施策や事務事業評価を実施する自治体も多くなってきているが、評価担当部局の職員だけが一生懸命に制度の導入・実施に奮闘しているが、その他の職員は単に「余計な仕事が増えた」という認識に過ぎないことが指摘されている。³⁾ ただし、施策を実施した職員が評価しても自己査定でしかない。

国や自治体の財政が破綻寸前となっている現在、より効率的な行政運営が不可欠だ。例えば、予算審議時点で政策担当部局が、政策実施の結果得られる具体的効果予測と実績を説明できない場合は、国庫補助事業であろうと、事業費の全額あるいは、5割カット査定するなどドラステックな対応も必要である。なぜならば、庁内で施策の効果を説明できないものは市民にも説明できないからだ。地域特性にふさわしい政策の立案と実施が必要であり、その効果の検証も必要だ。そして、住民への事前・事後の説明・広報も不可欠だ。

評価の方法については、様々な方法が提示されており、成果が数字で表わせない場合でも、過程評価や定性的評価が可能だ。ただし、単一の事務事業の計画・目標達成率でなく、グランドデザインの実現に、どの程度寄与しているのかを評価しなければ、

自己満足の範囲を出ない。本当の効果を計ったことにならないことに留意する必要がある。例えば、目標達成率を考えた場合、担当職員が鉛筆を舐め、過去の実績から見た妥当な数字をエイッと主観的に書いたものを、実態のわからない管理職が追認していることも考えられる。客観的かつ、可能な限り具体的な数字による評価が必要となっている。

3. 各都道府県や政令指定都市のグランドデザイン

自治体は、地方自治法により「総合振興計画」の策定が義務づけられており、概ね10年単位の総合計画を策定している。

しかし、その内容は各自治体によって千差万別であり、壮大なビジョンを掲げている県もあれば、単に該当年度内に実施予定の事務事業を羅列しているだけの町村などもある。

さすがに、都道府県や政令指定都市の総合計画は、分厚く立派な装丁で印刷しており、行政組織の活動希望・予定としては完成度が高い。ほとんどの自治体で、インターネットのホームページで公開している。

しかし、当該年度内の事業実施・完了予定事務量を数値目標として提示しているところは稀である。その自治体が、計画の終了年度に目指す姿(グランドデザイン)をわかりやすく提示しているところは、ほとんどない。ましてや、計画完了年にどのような姿になるのかを提示・約束している計画は見受けられない。

3-1. 各都道府県の現状

各都道府県の基本構想や総合計画の中で提示されている「グランドデザイン」を抽出した。一般に府県は、「どんな地域となりたいのか」を明確に表明していないところが多い。つまり将来ビジョンが見えてこない。

望ましい地域の姿やあるべき体制、地域の将来ビジョンを検討せずに作成した基本構想は、名ばかりで「できること」や「他府県でやっているから、うちも・・・」といった主体性・積極性が見られない計画と言われても仕方がない。もし検討しているが表明していないとすれば、それは「説明責任」を果たしていないことになる。

また、ある県は、基本構想・基本計画自体の策定を取りやめているところもある。「時代の変化が早いので毎年施策を新たに検討する・・・」という言い訳が書かれている。

3-2. 政令指定都市の現状

各政令指定都市の基本構想や総合計画の中で提示されている「グランドデザイン」を抽出した。都道府県と同様、ほとんどの市では、「どんな地域となりたいのか」を明確に表明していないところが多い。つまり、将来ビジョンが見えてこないのが実態である。

政令指定都市は、都道府県よりも面積が狭く、高密度の都市空間を擁していることが多いので、具体

的な都市ビジョンは、より提示しやすいとも思える。いわゆるサイレントマジョリティ層・もの言わぬ市民に放置される行政主体となる前に、将来像を市民に問いかける必要がある。

4. 望ましい政策形成過程とグランドデザイン

4-1. 理念と一貫性

自治体の首長が選挙により交代すると、選挙公約等により施策の内容が変更されることがある。青島幸雄前東京都知事が選挙公約により、世界都市博覧会を中止したことが記憶に新しい。このような大規模イベントのみならず、施設の建設などについては、その必要性の認識の差異などから、選挙の争点となっている。

このような事態は、自治体のあるべき姿、政策理念や目指すべき成果を議論していれば、その必要性自体は変化しないはずだ。元来、場当たりの事業・施設建設案だからこそ、争点になるものと想定できる。自治体組織の中で、政策の理念についての庁内合意形成がなされ、その必要性についての住民広報が機能していれば、ある程度の理解が進んでいるはずであり、選挙の争点にはならないものもある。行政には、政策の一貫性の確保や行政の継続性が重要だ。総合計画の策定過程でのグランドデザインの庁内合意形成が不可欠である。

また、自治体の予算査定という作業は、財政逼迫の厳しい現在は、単なる「ケチケチ作戦」の攻防に見える。しかし、財政状況が比較的良好だった時代には、「政策議論の場」であった。国からの補助があろうが無かろうが、「必要な政策はどんなものか」が議論の焦点となっており、「政策マン」を養成する機能も持っていた。

しかし、今や、国の省庁のセクショナリズムを受け継ぎ、国の出先機関と府県財政部局との予算査定過程とも危惧される状況であり、(それは、府県の技術系職員の中には、例えば国土交通省のことを「本省」と呼ぶ者がいることが端的に示している。)グランドデザインがないと国庫補助の有無で判断することに成りがちな懸念がある。

あるいは、財政状況が更に逼迫している場合には、たとえ国の補助金があっても、補助裏(国の補助以外の自治体負担部分)の負担ができずに国庫補助付きの公共事業等を辞退する場合も見受けられる。その際の判断基準も国庫補助率の高さだけに依存しているようでは、政策主体である「自治体」とは呼べない。

いずれにしても、予算査定による政策形成機能が消失していることは間違いない。企画部門と財政部門の連携強化による、政策・計画と事務事業の一貫性が求められている。

4-2. 目的と手段

「メタポリシー」から「事務事業」まで、それぞれ階層状の「目的-手段」関係にあることは、既に述べた。この階層について、下位から順次、「当初の目的に対する手段として適切だったのか」と問い

かけることによって、妥当性の検討が可能となる。

手段については、様々な政策介入方法の中で適切だったのかも、十分に検討していく必要がある。政策介入方法の例としては、以下のように例示できる。

- ・ 規制（法律や条例により、強制的に行動を促す、あるいは制限する）
- ・ 誘導（補助金の支給や表彰等により、自主的な行動を促す）
- ・ 直接施行（行政主体が直接実施する）
- ・ 広報（世論の喚起や他の方法を周知する）
- ・ その他（複数の方法の組み合わせや NPO の活用など）

これらの方法の中から、施策の目的を達成するために、最も適切と想定できる手段を選択し、事務事業として実施していくことが必要だ。

4-3. 能率と効率

階層状の「目的-手段」関係の中で、その内容についても、「効果があったのか」あるいは「効率的だったのか」という視点での検討が必要だ。「能率」を考える必要もある。

効果があったかどうかどうにかについては、アンケートによって、直接住民に問うこともできる。行政内部の判断資料としては、目標達成率や都市基盤整備率などがある。効果の大きさは、例えば、交通事故の対前年比、失業率の低下割合、住民満足度の向上割合などが挙げられる。

また、別の指標として、「その手段は効率的だったのか」という問いかけもできる。同じ事業でも単年度で実施した場合と 10 年かけた場合では、共通経費の削減などにより合計の費用が低減できるので、費用の面では効率的となる。

「能率」については、その業務に、何人（誰）が何時間かけているかなどの投入資源に対する効果の大きさを計る方法がある。

これらの成果を踏まえ、翌年度の予算審議ができれば、着実にグランドデザインの実現に近づいていくことになる。

5. 埼玉県のグランドデザイン

5-1. 埼玉県の特徴と課題

埼玉県の内外の環境を SWOT 分析し、そこから得られる、埼玉県の可能性を例示すると以下のようになる。

- ・ 商品製造関連産業の立地
- ・ 物流拠点の立地
- ・ 交流基盤の需要拡大
- ・ 情報インフラの需要拡大
- ・ 市場隣接が求められる技術開発研究の立地
- ・ ビジネス支援サービス需要拡大
- ・ 土地利用規制緩和
- ・ 求職若者の増加
- ・ 集積停留する若者の増加

また、問題点（対応の方向）を例示すると以下のようになる。

- ・ 働く場の不足（確保）
- ・ 高齢対応医療福祉（充実）
- ・ 個性ある技術・知識（集積）
- ・ 廃棄物処理ゴミ問題
- ・ 住環境と都市基盤（整備）
- ・ 自立心の醸成
- ・ 行政活力停滞（民間活力中心）

埼玉県の課題は、次のように大きく 2 つのキーワードに集約できる。

- ・ 若者が集い働ける街・安心して住み続けられる街づくり
- ・ 成長が期待される産業・業種の立地推進

5-2. 埼玉県のグランドデザイン(試案)

自治体は、国家のように人・物などの輸出入を水際で把握できないし、制限を加えることもできない。つまり、情報や技術の内外移転が国家でも把握が難しいことと同様に、自治体では国内移輸出も把握できないし、制限もできない。

そのため、自治体に魅力がない場合には、人・物・資金・情報・技術などの資源が区域外に流出し、都市間競争に負けてしまう。人口が減少している自治体は、実は人口だけでなく、物や資金、技術も流失しているものと想定しなければならないだろう。そして、国と違って自治体は閉鎖的経済圏を作りたくても作ることができない。魅力ある自治体となる以外にない。

埼玉県は、海に面さない内陸県であり、国際都市交流などによる経済活性化や県民活動の国際化に制約がある。しかし、東京都に隣接しているがゆえに、他に大きな魅力がなくても人口が増えてきており、現在も増加している。

「埼玉都民」と揶揄されるように、県民の多くは、都など他県に通勤・通学しており、地域・県への愛着は、残念ながら決して高くない。前述のとおり、若者が集い働ける街があれば、何も都内に通勤する必要もなく、老後も安心して住み続けられる街づくりが求められている。経済活動においても、消費関連産業で元気な企業も見られるが、今後も成長が期待される産業・業種の立地推進が必要となっている。

これらの事情を踏まえ、埼玉県のグランドデザインの一例として以下のとおり提示できる。

- ・ 提案「内陸開放系経済と両立した独自の生活圏の形成」

つまり、海に面さない、県境界での出入りが自由を前提としつつ、県民の県内での豊かな生活を演出していくことであろう。