

関市のまちづくりを考えるための 公共政策学の視点

2012年9月11日(火)
北海道大学公共政策大学院
専任講師 若生幸也
tatsuya.wakao@hops.hokudai.ac.jp

1. 政策を考える前提知識

・人口減少・人口ボーナスの移動・活力構造の変化・高齢人口推移

2. 政策を考える視点

・政策とは何か・政策思考の基礎・言葉の定義の重要性
・PEST分析・SWOT分析・4つのアクション
・政策要素・政策体系・政策主体・縦型ネットワーク・横型ネットワーク
・増分主義・減分主義・分権の基本原則・政策プロセス・提言概要

3. 政策調査の方法論

・分析例

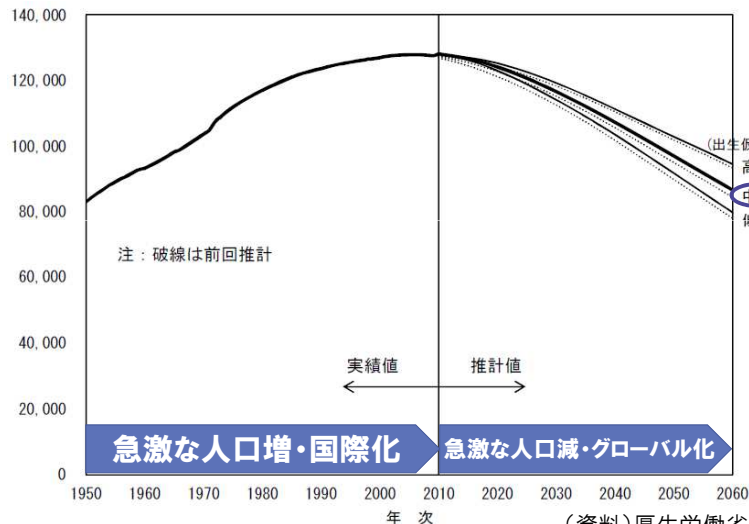
4. 市民主体のまちづくり・提言組織の潮流

・全国例・金沢の例・京都の例

5. 関市まちづくり市民会議に期待すること

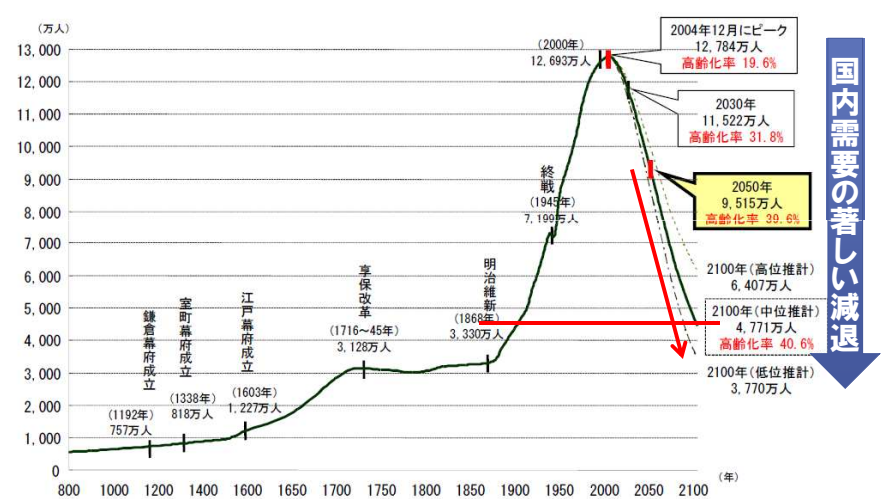
1. 政策を考える前提知識(1)人口減少

■ 2010年基準の日本の人口推計(2060年:8674万人(中位推計))



1. 政策を考える前提知識(1)人口減少

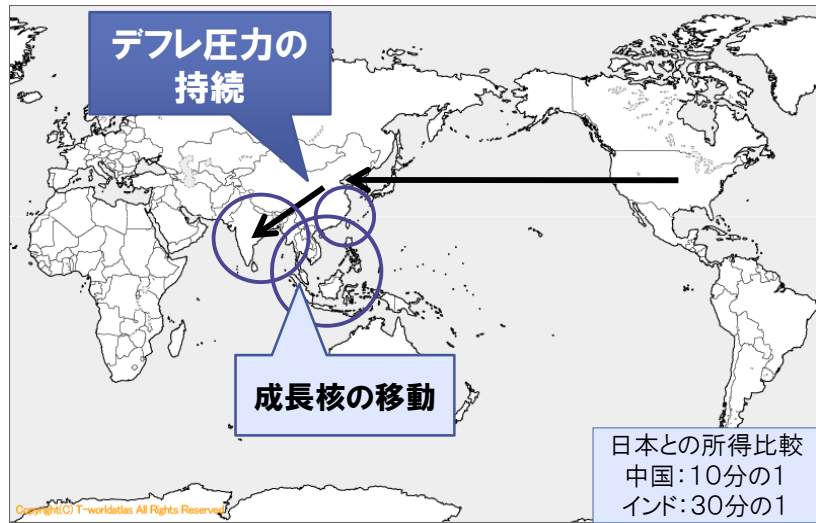
■ 2100年に人口は3700-4700万人へと急減



(出典)総務省「国勢調査報告」、同「人口推計年報」、同「平成12年及び17年国勢調査結果による補間推計人口」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成18年12月推計)」、国土庁「日本列島における人口分布の長期時系列分析」(1974年)をもとに、国土交通省国土計画局作成

1. 政策を考える前提知識(2)人口ボーナスの移動

■ 成長核は日本より所得の高いアメリカから所得の低い中国・インドへ



1. 政策を考える前提知識(3)活力構造の変化

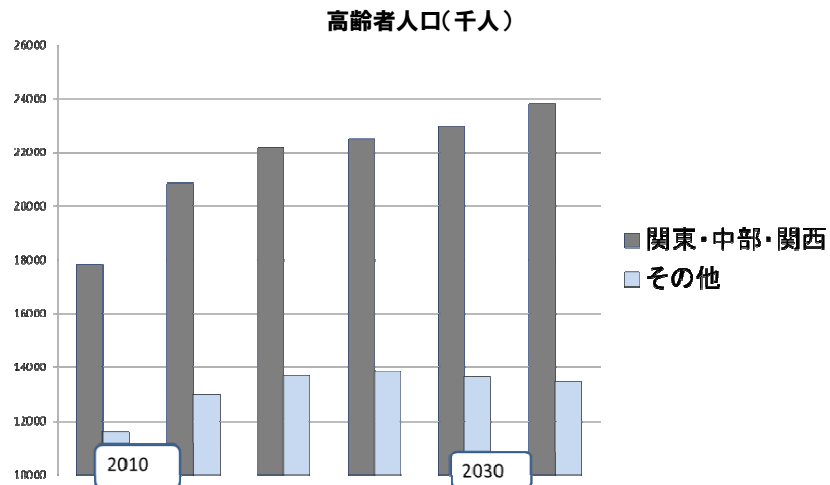
■ 構造は変化しており、今後を見据えてどう地域を運営するかが課題

従来の活力構造	今後の活力構造
①北米中心 →世界の成長の核	①アジア中心 →世界の成長の核の移動
②国・東京中心 →経済成長の核 →画一化の中心	②地域分散 →経済成長の核の分散化 →ネットワーク構造の強化
③製造業中心 →日本経済の成長の核	③土地集約型と情報化中心 →情報等付加価値化
④右肩上がり →人口増加・所得増加	④右肩下がり →地域経営の重要性

移行は必至だが...

1. 政策を考える前提知識(4)高齢人口推移

■ 高齢者人口は大都市圏で増加、地方部は減速傾向



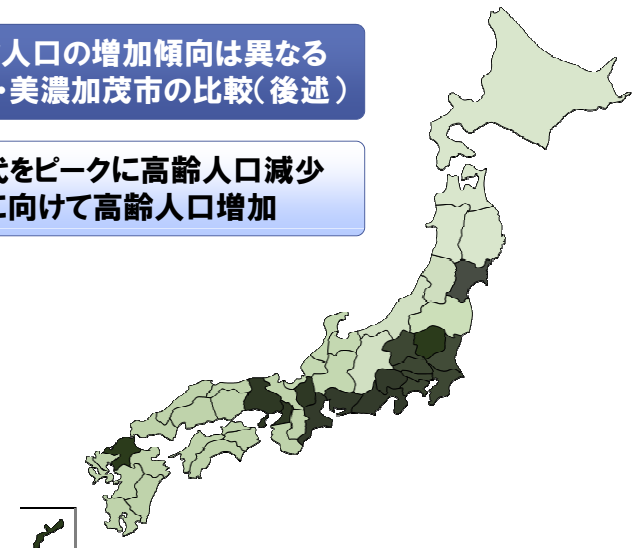
(資料)厚生労働省資料による

1. 政策を考える前提知識(4)高齢人口推移

■ 高齢者は大都市部に偏在→消費税目的税化:大都市優遇?

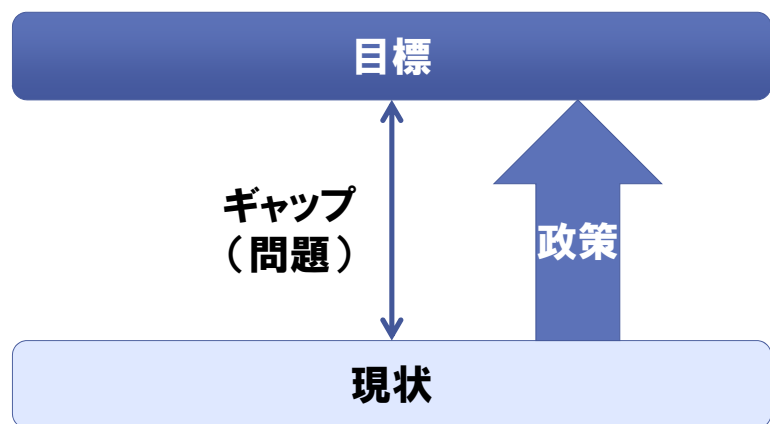
地域内でも高齢人口の増加傾向は異なる
→関市・美濃市・美濃加茂市の比較(後述)

灰色:2020年代をピークに高齢人口減少
黒色:2035年に向けて高齢人口増加



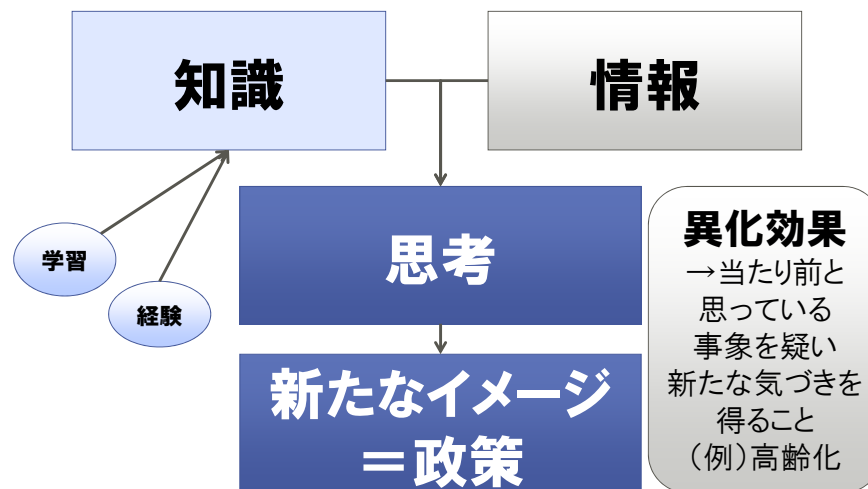
2. 政策を考える視点(1)政策とは何か

- 政策とは、「社会問題を解決するための方向性と具体的な手段」



2. 政策を考える視点(2)政策思考の基礎

- 学習や経験を通じて増やした知識を様々な統計や先進事例等の情報と結びつけ思考し、新たなイメージ(政策)を作ることが重要



2. 政策を考える視点(3)言葉の定義の重要性

- 政策もその対象となる問題も「言葉」によって表現されるため、定義のズレは議論のズレを招くおそれがあり注意が必要

地域をよくする	<ul style="list-style-type: none"> • 「あれもこれも」か「あれかこれか」—資源減少下では減分主義(後述)による経営概念が重要(シンプル化)
国際化グローバル化	<ul style="list-style-type: none"> • 国境を前提に国と国との関係をスムーズにする • 国境を低く人・物・金・情報の流れをスムーズにする
社会世間	<ul style="list-style-type: none"> • 身の回りを超えた共同体の範囲 • 身の周りを中心とした目の届く範囲(規範の強制力)
コスト(官) コスト(民)	<ul style="list-style-type: none"> • 事務事業に係る直接的経費 • 事務事業に関与する職員の人件費を含めた経費
子ども	<ul style="list-style-type: none"> • 「子どもの支援が必要」と言った場合の子どもの範囲とは未成年? 小中学生?

2. 政策を考える視点(4)PEST分析

- 政策の大前提となるマクロ環境を分析するにはPEST分析
- Political(政治的環境)、Economics(経済的環境)、Sociological(社会的環境)、Technological(技術的環境)の頭文字から

政治的環境	<ul style="list-style-type: none"> • 法規制の動向(貸金業規制) • 政治方針(〇〇改革)
経済的環境	<ul style="list-style-type: none"> • 景気動向 • 地域企業動向
社会的環境	<ul style="list-style-type: none"> • 人口動態(少子高齢化) • 社会動向(女性の社会進出)
技術的環境	<ul style="list-style-type: none"> • 新技術(インターネット関連)

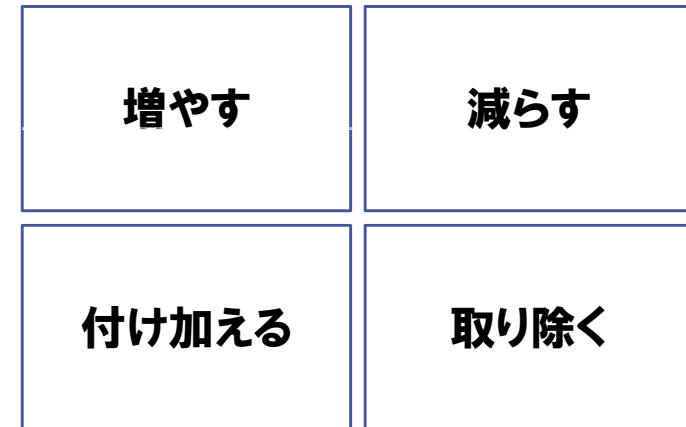
2. 政策を考える視点(5)SWOT分析

- 社会情勢の変化を機会と脅威と置き、自治体の強みと弱みを整理
- Strength(強み)、Weakness(弱み)、Opportunity(機会)、Threat(脅威)の頭文字から

	強み	弱み
機会	◎ 強みを生かし 機会を生かす	○ 弱みを補完し 機会を生かす
脅威	○ 強みを生かし 脅威に対処	△ 弱みと脅威の最小化 撤退も視野に

2. 政策を考える視点(6)4つのアクション

- 4つのアクションは、「何かを変えるとき」に常に念頭に置いておく
- 4つを当てはめて、シナリオを描いてみる(例)学校を増やす、学校を減らす、学校に福祉機能を付け加える、学校から調理場を取り除く)



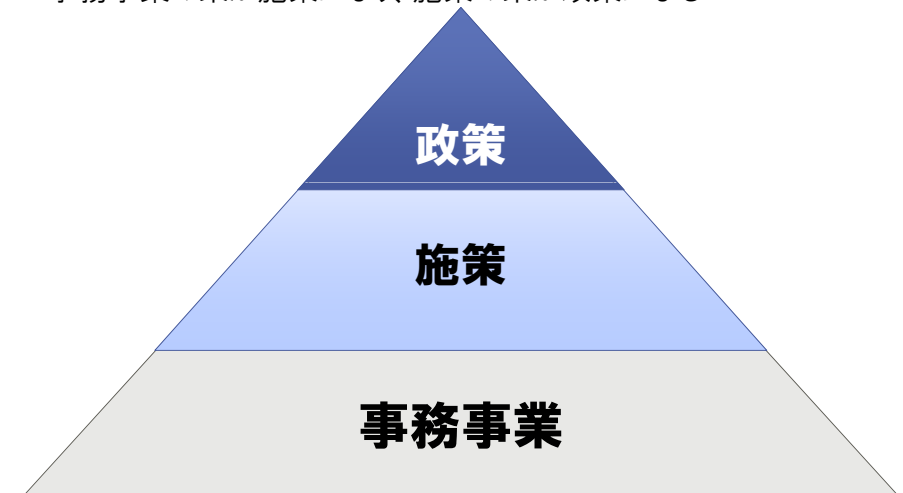
2. 政策を考える視点(7)政策要素

- 政策の要素は、主に目的・対象・手段・権限・財源等である
- 政策結果は最終的に個に帰結する。誘因のコントロールが最も重要

目的	政策を実施してどのような状態を目指すか
対象	政策の目標集団をどこに置か(特定住民・市場等)
手段	政策の目的を達成するための具体的な行動案 (直接規制・直接供給、経済的手段、啓発的手段等)
権限	政府活動(具体的手段)に対する 法・条例による一定権限の付与
財源	政府活動に必要な資金の確保方法 (歳入(公債・借入金以外)、一般財源・特定財源等)

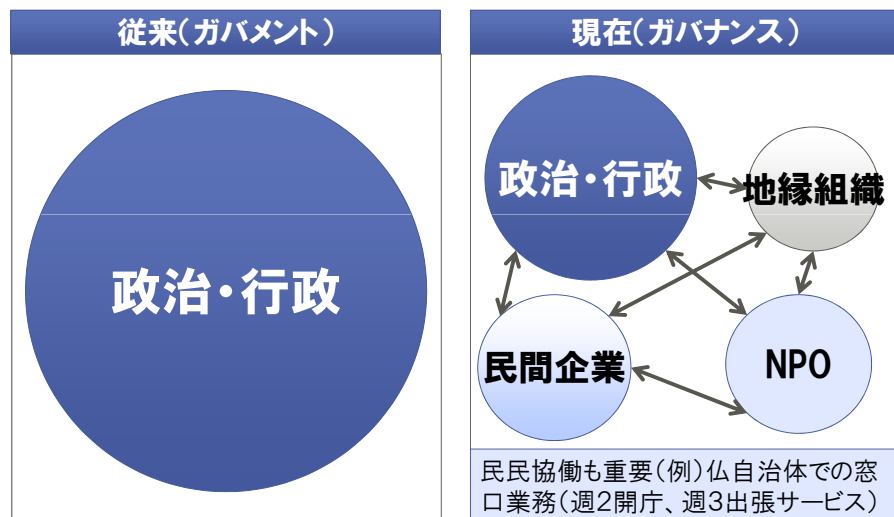
2. 政策を考える視点(8)政策体系

- 政策には体系があり、体系を整理する必要がある
- 事務事業の束が施策になり、施策の束が政策になる



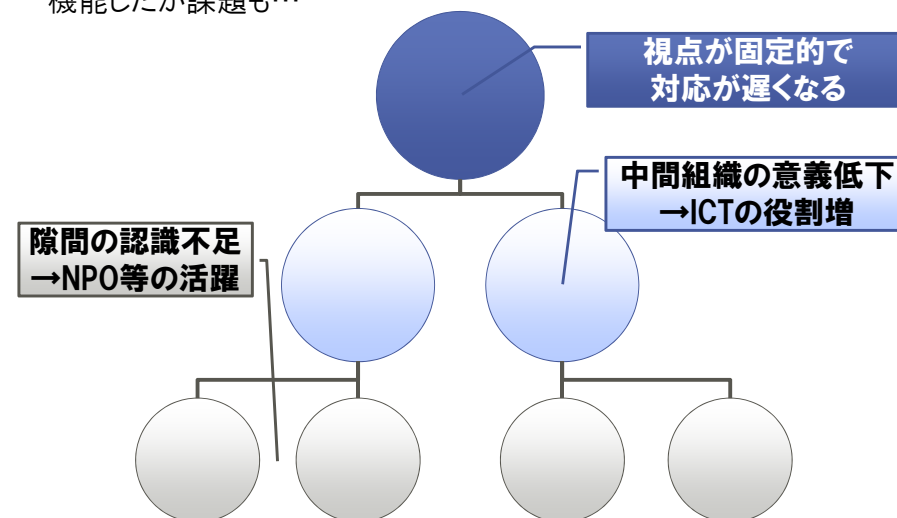
2. 政策を考える視点(9)政策主体

- 政治・行政がかつて担った「公共」は多元的主体が形づくる時代に



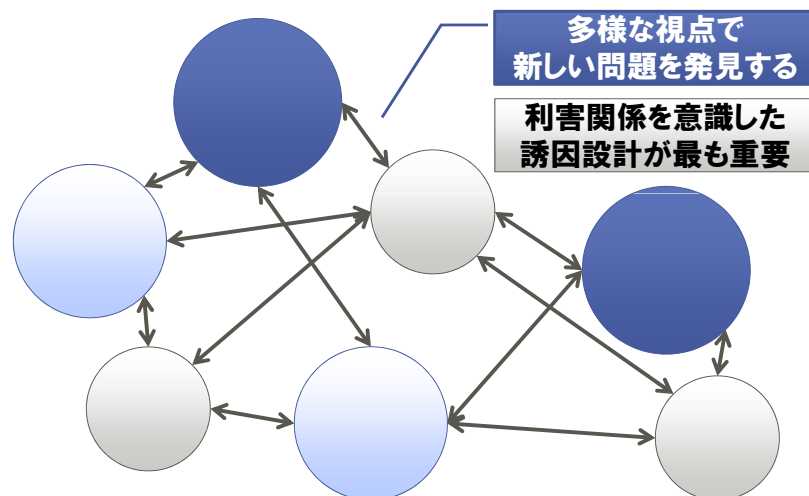
2. 政策を考える視点(10)縦型ネットワークの限界

- はっきりした目的を早期に実現するために縦型ネットワークは有効に機能したが課題も…



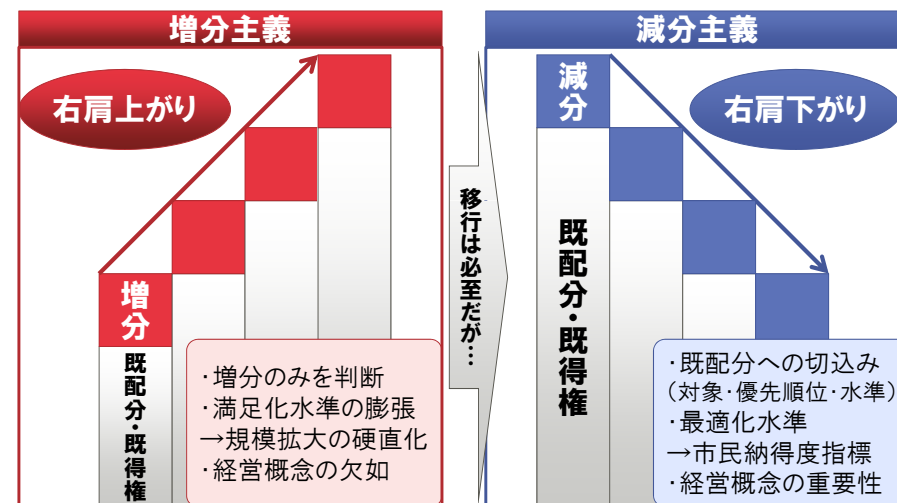
2. 政策を考える視点(11)横型ネットワークの組み込み

- 多様な視点を持ち、新しい領域発掘が得意な横型ネットワークの組み込みが社会的に急務(まちづくり市民会議もこの位置づけ)



2. 政策を考える視点(12)増分主義から減分主義へ

- 「あれもこれも」から「あれかこれか」へ: 利害関係の対立構造



2. 政策を考える視点(13)分権の基本原則

- 政策主体が多元化する中で、減分主義を実現するためには再度分権の基本原則に則った議論が必要

1. 近接性の原則

- ・家族でできることは家族で担う
- ・家族でできないことはコミュニティで担う
- ・コミュニティでできないことは行政で担う

2. 補完性の原則

- ・市町村でできることは市町村で担う
- ・市町村でできないことは広域行政や周辺自治体との連携で担う
- ・国の役割は外交・国防、全国統一・全国的な視点が必要な事務

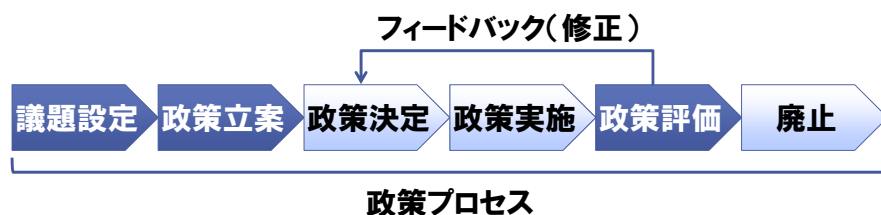
2. 政策を考える視点(14)実現時期

- 政策は実現時期が重要であり、すぐに実施可能な(ー1年)短期、2ー5年をめどとした中期、5年以上の長期に分けることが有用である

	行政主導	官民協働	民主導 (企業・NPO)
短期 (1年以内)			
中期 (3-5年)			
長期 (5-10年)			

2. 政策を考える視点(15)政策プロセス

- 政策立案にあたっては政策プロセスの考え方が参考になる
- 必ずしも単線モデルで政策形成が進むわけではないが、政策の中に評価及びフィードバック(修正)プロセスを加えた「政策パッケージ」にしておくことが、社会経済情勢変化による見直しを図る上で重要
- 特に市民として、議題設定・政策立案(条例化等成文化を除く)・政策評価等を担う意識を持つ



2. 政策を考える視点(16)提言概要

- 政策には、以下の方向性がある。これらを理解し、既存政策にたりない部分を補うような政策パッケージを作成することが重要
 - ✓ ムチ: 規制等で制限を加えることで一定の規律に誘導する政策
 - ✓ にんじん: 利益を提供することで一定の方向に誘導する政策
 - ✓ 説教: 情報等の提供を行うことで一定の方向をほのめかす政策
- 政策提言の留意点として、政策を管理するための流れ(インプット・アウトプット・中間アウトカム・最終アウトカム)と指標を意識



3. 政策調査の方法論(分析例)

■自治体の政策調査でよく見る文献・統計リスト

- 総合計画(基本構想・基本計画・実施計画)
- 事務事業評価書・施策評価書
- 施政方針・予算案の概要・予算書
- 総務省「統計で見る市区町村のすがた」
- SBIライフリビング「生活ガイド.com」
- 国立社会保障・人口問題研究所「市区町村別将来人口推計」

3. 政策調査の方法論(分析例)

■適切なタイミングで適切な比較方法を選択する

時系列比較

1990年から2010年までのグラフ
(例)対前年度比、〇〇年度比

類似団体比較

総務省「地方公共団体給与情報等公表システム」Ⅱ-2(羽島市・土岐市等)

近隣団体比較

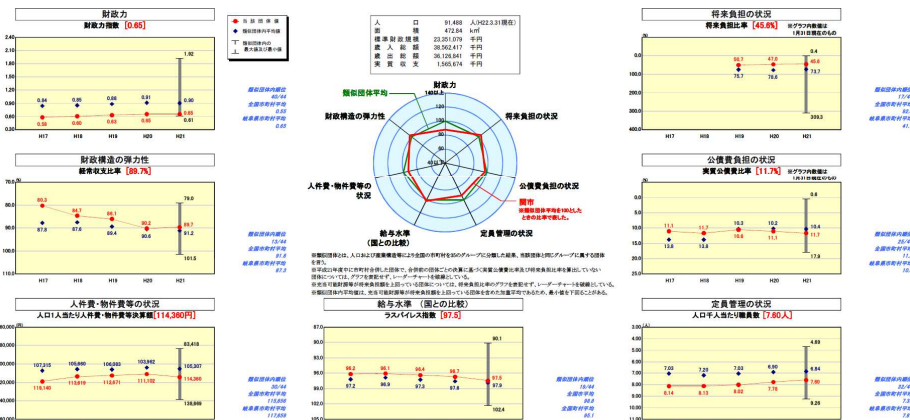
関市の近隣団体との比較
(例)美濃市・美濃加茂市・可児市等

基準値比較

ある一定の基準との比較
(例)ラスパイレス指数(国家公務員給与を100としたときの給与水準)

3. 政策調査の方法論(分析例)

■市町村財政比較分析表(時系列比較と基準値比較) →岐阜県のホームページで県内市町村のものを入手可能



3. 政策調査の方法論(分析例)

■将来推計人口:日本の人口動態を示す最も基本的なデータ

総人口

主に域内消費総量・支出と関連
基本は減少傾向

年少人口 (0-14歳)

主に子育て・教育支出と関連
基本は減少傾向

生産年齢人口 (14-64歳)

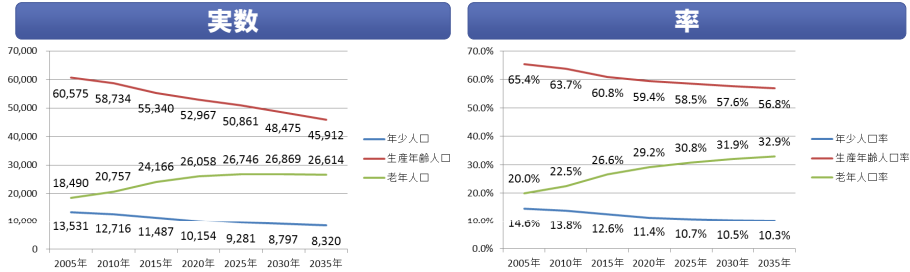
主に域内生産総量・税収と関連
基本は減少傾向

老年人口 (65歳-)

主に高齢者福祉・介護支出と関連
基本は増加傾向だが...

3. 政策調査の方法論(分析例)

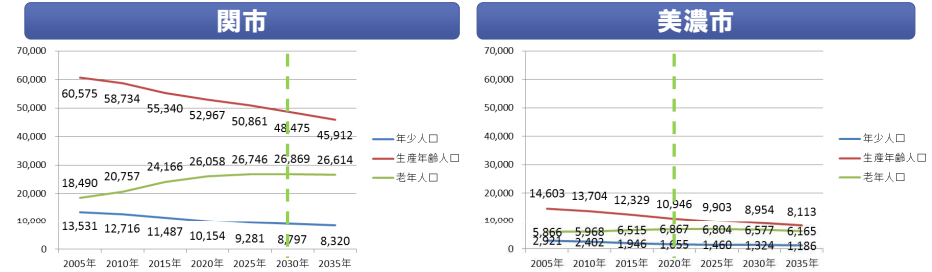
■ 実数と率の違いを認識する—基本は実数を確認、率は参考程度に



- 年少人口及び年少人口率: 実数・率ともに減少傾向
- 生産年齢人口及び生産年齢人口率: 実数・率ともに減少傾向
- 老年人口: 実数は2030年をピークに減少
老年人口率: 率は一貫して増加傾向(総人口が減少)
→ 医療・福祉施設等を「率」分析で増加させることは危険

3. 政策調査の方法論(分析例)

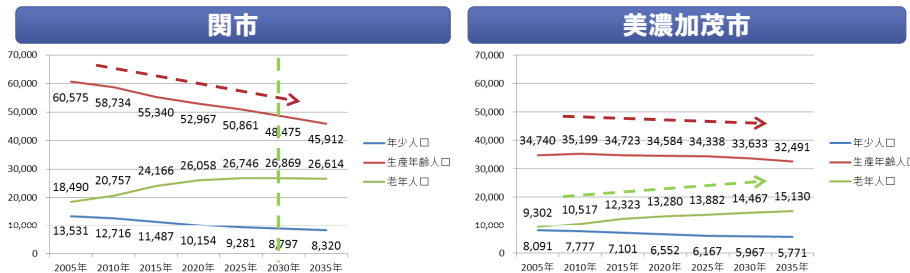
■ 周辺自治体との比較により、より深く関市の将来を認識する



- 年少人口: 減少傾向。美濃市: 35年に05年比半分以下
- 生産年齢人口: 減少傾向。関市56.8%、美濃市52.5%(35年)
- 老年人口: 関市が30年に増加から減少に転じる
美濃市は20年に増加から減少に転じる
→ 美濃市の医療・福祉施設: 関市北部市民で広域連携活用

3. 政策調査の方法論(分析例)

■ 周辺自治体との比較により、より深く関市の将来を認識する

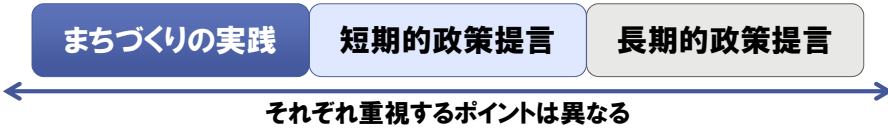


- 年少人口: 減少傾向
- 生産年齢人口: ともに減少傾向。
減少幅は圧倒的に関市が大きく、税収への影響が懸念
- 老年人口: 関市が30年に増加から減少に転じるのに対し、
美濃加茂市は増加傾向(関市東部の医療・福祉施設広域連携)

4. 市民主体のまちづくり・提言組織の潮流(1)全国の例

■ 全国各地に市民主体のまちづくり・提言組織が誕生しつつある

石川県金沢市	金沢まちづくり市民研究機構
京都府京都市	京都市未来まちづくり100人委員会
大阪府吹田市	吹田市まちづくり創造研究所(H23年度廃止)
長崎県長崎市	長崎伝習所
その他(1)	自治体シンクタンク内に市民研究員制度を導入
その他(2)	総合計画策定への市民参加は各地で多数



4. 市民主体のまちづくり・提言組織の潮流(2)金沢の例

- 金沢まちづくり市民研究機構の概要は以下のとおりである

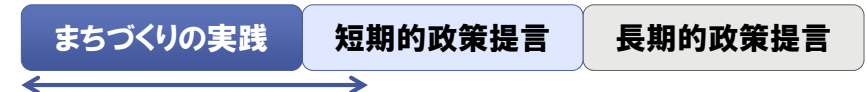
石川県金沢市	金沢まちづくり市民研究機構
期間	毎年9月から翌年8月まで(現在9期)
研究員数	80名(8グループ×10名)
研究の進め方	<ul style="list-style-type: none"> ・研究アドバイザーとともに2週に1回勉強会開催 ・インタビューや先進事例視察を行い報告書作成 ・イベントや実証実験を行うグループもある ・8月には市に対して政策提言を行う
市政への反映	<ul style="list-style-type: none"> ・予算要求時には「市民提案具現化予算」と明示 ・短期的政策については提案が通ることも多い



4. 市民主体のまちづくり・提言組織の潮流(3)京都の例

- 京都市未来まちづくり100人委員会の概要は以下のとおりである

京都府京都市	京都市未来まちづくり100人委員会
期間	毎年5月から翌年3月まで(現在4期)
委員数	おおむね120-140名(8グループ×10名)
研究の進め方	<ul style="list-style-type: none"> ・第一部(-10月)ではイメージ共有・テーマ選定 ・8月に無作為抽出市民300人を集め議論 ・第二部(11月-)ではとりまとめた課題を発信し、賛同する市民を集め、まちづくり団体化し活動開始
市政への反映	<ul style="list-style-type: none"> ・身近なまちづくり、市民活動に関連する部分に関しては行動計画として市に提言・反映



5. 関市まちづくり市民会議に期待すること

- 「市民ならではの」の問題意識で「あれかこれか」を明確に!
- 「縦型ネットワーク」を中心とした市役所では気づきにくい「横型ネットワーク」の問題発見を目指す(多様なメンバーの存在)
- 「減分主義」が求められる中で、「問題」を「課題」とするかを「仕分け」し「あれかこれか」を選別する必要がある(利害対立の存在)
- 市民会議委員は「あれもこれも市民」ではなく、減分主義を理解し、問題提起だけでなく、仕分けまで実践する「あれかこれか市民」
- 仕分け後は政策づくりのプロフェッショナルである市役所職員と連携し政策をつくる
- まずはシンプルに考える—条件をつけないと利害対立が先鋭化するが徹底議論(本当に必要なものを盛り込むため、条件設定はあと)
- 既成概念・思い込みにとらわれないこと—言葉の定義を明確に
- 市への提言以外に、市民としてまちづくりに取組む「タネ」を盛り込む

おわりに

ご清聴ありがとうございました

今後ともよろしく願いいたします

e-mail: tatsuya.wakao@hops.hokudai.ac.jp
 Twitter: <http://twitter.com/twakao>
 Blog: <http://twakao.wordpress.com>