

和歌山県下の市町村行政計画の 実態とその評価

——開発行政を中心として——

塩 見 議
日 下 正 基

1. はじめに

(1)研究の目的——県下市町村の行政計画策定への支援

市町村レベルの自治体の役割の1つは、当該自治体内の行政需要を的確に把握した上で、それらに政治的判断を加え行政課題とし、対応策を策定し、その対応策を実施していくことにある。

行政需要には顕在化しているものだけでなく、現時点では潜在化しているが将来的には顕在化が予想されるものがあり、この点からすれば将来予測が重要な意味をもってくる。また行政資源に大きな制約がある中では、行政需要のすべてに対応していくことは困難で、行政需要に優先順位をつけ、行政資源を将来にわたり配分していくことが不可欠となる。このように、地方自治体の施策においては現時点だけでなく将来的な行政課題を明確に把握した上で、それらに優先順位をつけ、計画的に実行に移していくことが重要で、この意味において計画行政が必要とされるのである。

計画行政を進めていく上で、現在、多くの自治体が採用している方法は、10年程度のスパンをもつ基本構想、基本計画を作成し、それに基づき3～5年のスパンをもつ実施計画を策定し、毎年微修正を加えながら実施計画を実行に移す、という方式である。

和歌山県でも県下51市町村のうち50市町村が基本構想を、また47市町村が基本計画を、11市町村が実施計画を、各々策定している（平成2年3月現在）。第2次の基本構想・基本計画を策定している自治体も多く、これら諸計画に基づく計画行政が和歌山県下でも定着しつつあるといえる。しかしながら、関連する情報不足、職員不足等から、必ずしも十全ではない構想・計画が多いことも予想される。

そこで本研究では、①県下の市町村が策定している基本構想・基本計画を中心とする行政計画ならびにその策定システム、策定組織等の実態をまず把握し、②次に、それら行政計画、策定システム等の分析から、問題の所在を明確にする、③最後に、より良き構想・計画を策定し、それを円滑に実施していくための若干の提言を試みる。

(2)研究の方法

まず基本構想を策定している49市町村に対し、基本構想・基本計画を中心とする行政計画とその策定システムの実態を把握するためのアンケート調査を行うと同時に、基本構想・基本計画等の関連資料を収集した。つぎに25市町村の企画担当部局に対してヒアリング調査を行い、行政課題、財政状況、各種開発事業・開発計画の実態等を把握し、アンケート調査を補足した。さらに49市町村に対し、時期別の行政課題とそれへの対応策、過疎対策、リゾート開発の現況とそれへの対応姿勢等の設問で構成されるアンケート調査を行った。

2つのアンケート調査の回収状況は表一1のとおりである。

以下、2つのアンケート調査、ヒアリング調査の結果および基本構想・基本計画を中心とする行政計画資料の分析を基に考察を進めることにする。

表一1 調査票の回収状況

	回収数	回収率
第1次調査	40	81.6%
第2次調査	37	75.5%

2. 和歌山県下の自治体における行政課題とその推移

(1)人口動態からみた県下の自治体の類型

和歌山県の人口は、昭和30～35年に人口減少をみたがその後は一貫して増加傾向にある（表—2）。しかし、その増加率は近年低下しており、昭和55年から60年の増加人口は1,942人、率にしてわずか0.02%増にすぎない。

表—2 市部・郡部別の人口増減率

	和歌山県	市部	郡部
昭和35～40年	2.5%	8.4%	-4.3%
昭和40～45年	1.5%	6.7%	-5.2%
昭和45～50年	2.8%	4.9%	-0.3%
昭和50～55年	1.3%	2.4%	-0.1%
昭和55～60年	0.0%	0.4%	-0.6%

資料：国勢調査報告書

人口動態を市部と郡部とに分けると、市部は一貫して人口増を示すが、郡部は常に人口減を示してきた。郡部の人口減少のピークは昭和40～45年で年率にして1.04%の減であった。近年は減少率は低下しているが、人口減少はなお続いている。

郡部について、年齢階層別の人口動態を示したものが表—3である。同表に

表—3 年齢階層別の人口動態（郡部）

単位：人

	0～ 4歳	5～ 9歳	10～ 14歳	15～ 19歳	20～ 24歳	25～ 29歳	30～ 34歳	35～ 39歳	40～ 44歳
昭和40年	34,171	37,137	45,247	41,201	29,123	28,973	33,398	34,657	29,472
昭和45年		33,340	36,116	32,090	31,735	26,338	27,402	32,022	32,373
昭和50年			33,101	28,044	25,779	30,942	27,024	27,531	31,625
昭和55年				27,715	21,608	26,429	31,673	27,519	27,223
昭和60年					20,638	20,638	26,805	32,121	27,473

資料：表—2に同じ

みるように各時期を通じて、10～14歳層が15～19歳に移行する段階と、15～19歳層が20～24歳に移行する段階での人口減少が著しい。昭和40年に0～4歳であった人を例にとると、15～19歳段階で0～4歳時の81%に、20～24歳段階では60%に減少している。他方、20～24歳層が25～29歳に移行する段階では人口増を示す時期もあり、また人口減少がみられる時期でも減少率は小さい。それ以上の年齢階層では昭和40～45年を除いて人口増を示すことが多い。10～14歳層が15～19歳層に、15～19歳層が20～24歳層に、各々移行する段階は就職・進学期にあたり、就職・進学を契機に域外へ流出していることを示している。他方、25歳以上層では人口増を示すケースも多く、域外流出、死亡等を考慮すると、相当数のUターン・Jターンがあったと考えられる。

以上みたように、郡部での人口減少は就職・進学に伴う域外流出が中心であり、挙家離村型の人口減少は、県単位でみるかぎりでは明確にみられない。多数の若年層の域外流出は高齢化を加速させ、地域社会の活力を低下させるだけでなく、人口再生産力を大幅に減じ将来的には一層の人口減少をもたらすことになる。この意味から、若年層を中心とした人口定着策が大きな行政課題となってくるはずである。そこで若年層の人口動態を指標とし県下自治体の類型を試みることにする。具体的には、10～14歳層が10年後に20～24歳層に達した時に、同じ自治体内に残留している率（以下、若年層残留率とする）と、全年齢層の人口増減率を指標に類型を行う。なお資料面での制約から時期区分は、昭和40～50年、50～60年の2時期とする。

和歌山県全体での昭和40～50年、50～60年の人口増加率は各々4.4%、1.4%、若年層残留率は76.7%、73.8%である。そこで、人口増減率として、増加、10%未満の減少、10%以上の減少、若年層残留率として、75%以上、50～75%、50%未満、を採用し自治体類型を行った（表—4参照）。

各時期別の類型別の市町村を示したものが表—5である。類型Ⅰ、Ⅱは市部と県北部地域の町が中心で、類型Ⅵ、Ⅸは山間部、県南部地域に多い。類型Ⅲ、Ⅶ、Ⅷは存在しないか、あっても1程度にすぎない。

表一4 自治体類型

人口増減率	若年層残留率	75.1%以上	50.1~75.0%	50.0%以下
	増加		I	II
10%未満の減少		IV	V	VI
10%以上の減少		VII	VIII	IX

表一5 類型別の自治体

I	昭和40~50年	和歌山, 橋本, 有田, 海南, 貴志川, 岩出, 高野口, 白浜	(8)
	昭和50~60年	和歌山, 橋本, 打田, 貴志川, 岩出, 湯浅, 広川, 吉備	(8)
II	昭和40~50年	御坊, 田辺, 由良, 上富田	(4)
	昭和50~60年	有田, 御坊, 田辺, 野上, 美浜, 川辺, 南部川, 上富田, 由良	(9)
III	昭和40~50年	—	(0)
	昭和50~60年	—	(0)
IV	昭和40~50年	下津, 打田, 桃山, 湯浅, 広川	(5)
	昭和50~60年	那賀, 桃山, かつらぎ, 高野	(4)
V	昭和40~50年	新宮, 粉河, 那賀, かつらぎ, 九度山, 吉備, 美浜, 川辺, 南部, 野上	(10)
	昭和50~60年	海南, 新宮, 下津, 高野口, 九度山, 金屋, 日高, 南部, 海南, 白浜	(10)
VI	昭和40~50年	日高, 南部川, 串本, 那智勝浦, 太地, 海南	(6)
	昭和50~60年	中津, 串本, 那智勝浦, 太地	(4)
VII	昭和40~50年	高野	(1)
	昭和50~60年	—	(0)
VIII	昭和40~50年	—	(0)
	昭和50~60年	粉河	(1)
IX	昭和40~50年	美里, 花園, 金屋, 清水, 中津, 美山, 龍神, 中辺路, 大塔, 日置川, すさみ, 古座, 古座川, 熊野川, 本宮, 北山	(16)
	昭和50~60年	美里, 花園, 清水, 美山, 龍神, 中辺路, 大塔, 日置川, すさみ, 古座, 古座川, 熊野川, 本宮, 北山	(14)

注：() 内数字は自治体数

表—6 自治体類型別の実態と予想される移行形態・行政課題

	現状と予想される移行形態	人口動態からみた行政課題
I	人口は増加しているが若者の残留率が100%を越すのは、昭和40～50年で2市町、昭和50～60年では1市にすぎず、I類型でも若者の残留率は高くない（人口増加は、若者以外の年齢層の流入による）。このことは、将来的には人口再生産率の低下を意味し、社会増が見込めなくなった段階で人口減少に転じ、II類型さらにはV類型へ移行する自治体もみられよう。	当該自治体外からの人口流入、世帯分離の進行に伴い住宅需要が強まり急激な市街化進展が予想される →計画的な宅地、住宅供給と土地利用規則の強化 若者の残留率があまり高くない →若者定着策
II	人口は増加しているが若者の残留率の平均は、昭和40～50、50～60の両期間とも66%と低い。したがって将来的には、人口再生産率の低下から人口減少を示す自治体が数多くなることが予想され、V類型、VI類型へ移行するものが増加しよう。	若者の残留率が低い →積極的な若者定着策
III	人口が増加しているにもかかわらず若者の残留率が50%未満というケースは、米国アリゾナ州にみられるような、気候のよい地域に年金生活者を中心に高齢者が多数集住する等の特殊例を除いて考えられない。実際、県下でこの類型に分類される自治体はない。	—
IV	人口は減少しているが、相対的に若者の残留率が高いケースで、自市町村内もしくは通勤圏内に雇用の場が多い場合は、この類型に分類されることになる。この場合、人口の自然増加が期待でき、また地理的にも社会増加が生じる可能性も大きいことから、IIさらにはIに移行する自治体もみられよう。	急激な市街化進展が予想される →計画的な市街地形成 土地利用規制の強化
V	若者を中心とする人口流出が生じた場合にみられる一般的類型である。若者の残留率が低く、将来的には人口の再生産率の低下が生じる。人口の社会増が見込めない場合は、大幅な人口減少が生じ、IXに移行していく自治体が多いと予想される。	若者の残留率が低い →積極的な若者定着策
VI	若者の残留率が非常に低く、将来的には人口の再生産率低下からIXに移行していくことが予想される。	同上
VII	人口減少率が高いにもかかわらず、若者残留率が相対的に高い類型である。市町村内にある大学・自衛	—

	隊基地等が域外から多数の若者を吸収するというケース以外は考えられず，一般的な類型ではない。	
VIII	人口減少率が高いにもかかわらず，相対的に若者流出率が低い類型であり，VIII同様，特殊ケースと考えられる。	—
IX	若者を中心とする大量の人口流出が続いている。そのため人口の再生産率が相当低いと考えられること，人口の社会増にも期待しえないこと，から将来的には一層の人口減少が生じると予想される。人口規模がある限度以下になると，全年齢にわたる急激な人口流出が生じることも考えられる。従ってこの類型の自治体はこの類型に固定される傾向が強くなる。	若者の残留率が低い →積極的な若者定着策 全年齢階層にわたる流出の可能性 →強力な地域社会維持策

2つの時期の間で類型が変化したケースは少数で，とくにIX類型は固定しているものが多い。I類型に移行したのは打田，湯浅，広川，吉備で，いずれも外部からの影響力を強く受けた地域にある。他方，I類型から移行したのは海南，高野口，白浜で，当該地域の産業構造と深く関連している。

(2)自治体類型ごとの特徴・移行形態・行政課題

各類型の特徴と近い将来に予想される類型移行，関連する行政課題をまとめると表—6のようになる。

人口増が続いているI，II類型は，土地利用計画による急激な市街化の誘導，住宅を中心とする生活環境整備が主要行政課題として挙げられよう。他方，類型IV，IXは，人口減少率が低下したとはいえ，人口再生産年齢期にある人口が少数であるため，将来的には人口減少の加速化が予想され，高齢化対策と並んで若者定着策が緊急の行政課題として挙げられよう。

昭和40～50年と昭和50～60年に類型が変化した自治体は比較的少ない。とくに人口減少，若者流出の激しいIX類型では類型移行が少ないことから，これら行政課題は各時期に共通すると考えてよい。

若者定着策としては，既存産業の振興・企業誘致等による雇用の場の確保だけでなく，生活関連施設，より高次機能をもつ都市・文化施設の整備等，広範

表一七 時期別・自治体類型別の行政課題

		最重要の行政課題	第2に重要な行政課題
昭和40年 ? 昭和49年	I	道(3), 企・産(第2次)・都・財 (各1)	都(2), 生・産(地)・産(観)・そ の他(各1)
	II	同(2), 過(1)	生・教・産(第1次)(各1)
	V'	同(3), 生(2), 財・道・公・産 (第1次)(各1)	産(第1次)・生(各2), 教・社・ 財・その他(各1)
	K'	道(7), 産(第1次)(4) 同・社・過・企・財・産(観) (各1)	教(5), 生・社(各3) 道・産(第1次)・産(地)(各2), 過・同・公(各1)
昭和49年 ? 昭和54年	I	同・生・人(各2), 都・財・教 (各1)	都・同・教(各2)
	II	生(2), 同(1)	企・産(第1次)・社(各1)
	V'	産(第1次)・同(各4), 道・企・ その他(各1)	生(4), 教(2), 社・道(各1)
	K'	道(7), 産(第1次)(3), 同・その 他(各2), 産(全)・財・社・(各1)	生(5), 産(第1次)・産(地)(各4) 道(3), 教(2), 社・同・過(各1)
昭和54年 ? 昭和60年	I	企・同・財・都・人・その他 (各1)	生・都(各2), 財(1)
	II	同・産(第1次)(2), 教, 企・都 (各1)	社・都(各2), 生・福・企・道 (各1)
	V'	企・都・産(第1次)・財(各2), 道・公・社(各1)	同(3), 道(2), 生・産(地)・教 ・財・社(各1)
	K'	道(4), その他(3), 産(観)(2), 社同・生・過・産(地)(各1)	産(第1次)(6), 道(4), 教(2) 生・同(各1)
昭和60年 以降	I	都(3), 人・生・同(各1)	都・社・道・財・産(観)(各1)
	II	企(3), 都・産(各2), 道・生 (各1)	公(2), 都・企・社・同・その他 (各1)
	V'	産(地)・企(各4), 生(3), 社・道・ 都(各2), 財・教・その他(各1)	産(地)・都(各3), 同・生・道・ 社・企(各1)
	K'	道(5), 産(地)・リ(各2), 産(観)・ 同過・生・企・活・その他(各1)	産(地)(5), 道・生(各4) リ・企・活・教(各1)

注1. 昭和40~54年については昭和40~50年の自治体類型を, また昭和54年以降については昭和50~60年の自治体類型を用いた。

2. 自治体類型IV, VI, VII, VIIIについては, アンケート回収数は少数であるので, ここでは行政課題という設問の性格を考慮し, 類型IVはVに, 類型VI, VII, VIIIはIXに再分類し集計し,

それら新類型を各々V', IX'とした。以下でも同様。

3. 表中の略字は以下に示す通りである。なお、()内は回答した自治体数を示す(複数回答もある)。

財：財政再建・健全化 同：同和関連対策 過：過疎関連対策
 道：道路・交通関連施設整備 生：生活環境・生活基盤整備 企：企業・工場誘致
 産：産業振興・産業基盤整備 ()内は産業分野を示す
 教：学校教育・社会教育施設整備等 公：公共施設整備 都：都市基盤整備
 社：社会福祉関連対策 人：人口急増対策 活：地域活性化関連対策
 リ：リゾート・観光関連開発等

な施策が必要であり、具体的に各種行政資源の制約の中で、いかなる施策を採用し、既存施策等と有機的に関連させながらいかにそれを実行に移していくかに、自治体の力量が問われることになる。

次に自治体アンケートに基づき、行政課題とその推移を具体的に把握することにする。

(3)自治体類型ごとの行政課題とその推移

時期別・自治体類型別の行政課題を示したものが表—7である。以下、自治体類型別に主要行政課題の推移をみることにする。

○昭和40～49年

IX'類型では道路関連整備、第1次産業振興、学校統廃合を中心とする教育施設整備等が主要な行政課題とされている。一方、II, V類型では同和関連事業、生活環境整備等が、I類型では道路関連整備、都市基盤整備等が主要な行政課題としてあがっている。

○昭和49～54年

昭和40～49年と同様の傾向を示す。IX'類型は道路関連整備、第1次産業振興、生活環境整備が、他の類型でも同和関連事業、生活環境整備、第1次産業振興が主要行政課題とされている。I類型では都市基盤と並んで人口急増対策も主要行政課題としてあがっている。

○昭和54～60年

IX'類型では前期に引続き道路関連整備が多い。しかし、それを最重要課題とする自治体は7から3に減少している。他では第1次産業振興を主要行政課題

とするものが多い。また観光業、リゾート産業振興がこの時期に初めて登場する。他の類型では、同和関連事業、財政再建、再政健全化、企業誘致、第1次産業振興等が主要行政課題とされている。

○昭和60年以降

Ⅸ' 類型で、道路関連整備が多いのは前期同様であるが、第1次産業振興が消え、それにかわり地場産業振興、リゾート開発、企業誘致等の産業関連施策が主要行政課題としてあげられている。他類型でもほぼ同様の傾向を示し、企業誘致、地場産業振興が重要視されている。Ⅰ類型では、都市基盤整備を重要視する自治体も多くみられる。

以上みるように、Ⅸ' 類型は道路関連整備を、他類型では同和関連事業を主要行政課題とする自治体が多い。財政再建、財政健全化を主要行政課題とする自治体は少数ではあるが、他の自治体においても財政状況が良好だとは言いがたく、道路関連整備、同和関連事業等での財政需要が大なるため、過疎関連対策が十分なしえていないことがうかがえる。

人口流出防止策・若者定着策として重要な位置を占める産業政策も十分ではない。産業関連政策は第1次産業を中心としたものから、企業誘致、観光産業振興等に推移している。第1次産業が不振のため内的発展型から外的発展型、外部依存型に転換したものであり、リゾート開発の推進もこの一環として位置づけられる。また昭和60年以降、Ⅸ'、Ⅴ' 類型で地場産業振興が急増しているのも、リゾート開発、企業誘致の条件に必ずしも恵まれていない自治体が、第1次産業にかわるべきものを地場産業に求めた結果だとみることができよう。

そこで次に、各種外的開発への自治体の対応状況をアンケート結果からみることにしよう。具体的には、ゴルフ場開発、リゾート開発、産業政策、関西新国際空港への自治体の対応姿勢と対応状況である。同時に過疎対策についてもこの視点からの分析を行う。地域活性化のために、いかに外的開発を組み込んでいくかがそこでは問われることになる。

3. 外的開発への自治体対応

(1) リゾート開発

まず和歌山県下におけるリゾート開発の実態を概略つかんだ上で、各自治体の対応をみることにしよう。

表—8にみるように、県下のほとんどの自治体で既にリゾート開発が行われ

表—8 リゾート開発の状況

	I	II	V'	IX'
既開発	—	1	—	1
既開発+現在計画中	—	1	3	1
現在計画中	6	4	4	4
近い将来に予想される	1	—	6	7
既開発も計画もない	—	1	—	1

注1. 自治体類型は昭和50～60年の類型を用いた。

2. 自治体類型IV, VI, VIIのアンケート回収数は少数であるので、ここでは類型IVはVに、類型VI, VIIはIXに再分類し、各々V', IX'とし、集計した。

3. 単位は回答した自治体数

表—9 ゴルフ場以外のリゾート開発の状況

		I	II	V'	IX'
開発の有無	あり	1	3	2	2
	なし	5	4	7	11
開発内容	宿泊関連施設 1	マリーナ 2	マリーナ 1	ホテル 1	ホテル 1
		ホテル 1	ホテル 1	テニスコート 1	テニスコート 1
		リゾートマンション 1	リゾートマンション 1	プール 1	プール 1
		別荘 1	別荘 1	林間施設 1	林間施設 1
		テニスコート 2			
		ゲートボール場 1			

注：表—8に同じ。開発内容についての回答形式は記述式であったため、上記のように整理した。

ていたり、計画・進行中であつたりあるいは近い将来に開発が予想されている。とりわけ計画・進行中、近い将来予想されているものが多い。リゾート開発の中心はゴルフ場開発で（表一9）、ゴルフ場開発に限定すると、ゴルフ場開発があると回答した28の自治体全体で、既設24カ所、面積 1455 ha、工事中・許可済3カ所、面積 494 ha、申請中・未許可27カ所、面積 3105 ha、正式申請はないが話として出ているもの28カ所、面積 4180 ha、総計82カ所、1万 ha 弱にも達するゴルフ場開発がみられる（表一10）。1自治体当りにすると、29カ所、

表一10 ゴルフ場開発の状況

	ゴルフ場数	ゴルフ場面積
既 設	24	1,455ha
工事中・許可済	3	494ha
申請中・未許可	27	3,105ha
未申請だが話として出ている	28	4,180ha
計	82	9,234ha

注1：2つ以上の自治体にまたがるものについては、ゴルフ場数は自治体ごとに加算・集計し、面積については当該自治体分のみを算入した。

2：ゴルフ場面積については、3カ所不明のものが含まれている。これらを含めるとゴルフ場総面積（予定分も含め）は1万haにも達すると想定される。

表一11 リゾート開発に対する行政姿勢（第1次アンケート）

	ゴルフ場開発				他のリゾート開発			
	I	II	V'	K'	I	II	V'	K'
積極的に推進	1	1	—	4	1	2	—	6
どちらかという積極的に推進	—	3	3	1	4	3	3	3
どちらかという開発抑制	1	—	1	1	1	—	—	—
開発抑制	—	1	—	—	—	—	1	—
どちらともいえない	5	1	4	3	1	1	3	—
その他	—	—	—	3	—	—	—	1

注：表一8に同じ

357 ha である。

さて、このようなゴルフ場を中心とするリゾート開発は、大規模な開発であるがゆえに、当該自治体に及ぼす影響が大きく、しかも自治体はこれら開発をある程度コントロールしうるがゆえに、自治体の開発対応が注目される。

ゴルフ場開発については、「開発推進」、「開発推進・抑止のどちらでもない」、とする自治体が多く、開発抑止を表明しているのは4自治体にすぎない(表-11)。しかしⅨ'類型では「積極的開発推進」が最多で、「その他」も多い。

ゴルフ場以外のリゾート開発については、開発抑制は2自治体のみで、開発推進が3/4近くを占めている。ゴルフ場開発の場合と同様、Ⅸ'類型では、「積極的に開発を推進する」とする自治体が多い(表-11)。

ゴルフ場開発に対して、Ⅸ'類型に「その他」が多いのは、Ⅸ'類型に層する自治体は山間部にあるものが多く、そもそもゴルフ場の開発適地が存在しないためであり、この点を考慮するとⅨ'類型のゴルフ場を中心とする外的開発志向は一層明確になる。

表-12 リゾート開発推進・抑制の理由(第1次アンケート)

	I	II	V'	Ⅸ'
固定資産税等の増収	2	3	5	6
雇用の場の増加	5	5	9	11
土地の売却代金・地代への期待	—	1	—	1
商業・観光業の活性化	5	3	8	12
農業・漁業・環境等への悪影響	—	2	5	2
伝統・慣習・風俗等の変化	—	—	1	—
とくになし	—	1	—	—
その他	—	—	2	—

注：表-8に同じ

次にリゾート開発（ゴルフ場開発を含む）を推進・抑制する理由をみることにする。

自治体がリゾート開発を推進する理由は、「雇用の場の確保」が最も多く、「商業・観光業の活性化」が続く。「固定資産税等の税収増」をあげるものは比較的少ない。開発の抑止理由は、「農業・漁業・環境等への悪影響」が主たるものである（表-12）。

行政が考える住民のリゾート開発に賛成・反対する理由も行政とほぼ同様に、「雇用の場への期待」、「商業・観光収入への期待」が多く「土地売却・地代収入への期待」は比較的少ない。開発に反対する理由も行政と同様に、「環境への悪影響」、「農業・漁業への悪影響」が多い（表-13）。ゴルフ場開発に限定し

表-13 リゾート開発に対する住民の考え方（第1次アンケート）

	I	II	V'	IX'
雇用の場への期待	3	6	9	11
土地売却・地代収入への期待	—	2	5	3
商業・観光収入への期待	5	5	6	12
農業・漁業への悪影響の心配	2	2	6	1
環境への悪影響の心配	4	4	9	7
伝統・風俗習慣等の変化への心配	—	—	1	—
その他	—	—	—	—

注：表-8に同じ

て、自治体側が考えるその開発影響をまとめたものが表-14である。リゾート開発を推進・抑止する理由と全く同じ傾向を示している。

以上の結果を先のIX' 類型を中心とする自治体における強いリゾート開発志向と考えあわせると、等1次産業の不振とそれにかわるべき既存産業もなく、また企業誘致も容易ではないため、雇用の場の確保、観光業を含む地場産業の活性化を主目的とし、リゾート開発推進に至ったものと推測される。この場合、

表-14 ゴルフ場開発の影響（第2次アンケート）

	I	II	V'	IX'
雇用の場の創出	4	3	4	8
税収増加	4	—	3	5
地域産業への波及効果	3	—	4	6
地域活性化	1	—	2	3
地域イメージ上昇	—	—	2	1
その他	1 (生活環境整備)	—	1 (生活環境整備)	1 (地代収入増加)
水質汚濁	5	3	4	8
自然破壊・環境破壊	—	1	4	5
その他	2 (災害, 交通混雑)	2 (地価高騰 他産業との競合)	—	3 (乱開発1, 災害1) 交通混雑1

注：表-8に同じ。影響内容についての回答形式は記述式であったため、上記のように整理した。

住民側の開発に対する不安・懸念も小さくはない。このように考えると、リゾート開発は多様な代替案の中から自治体が積極的に選択したというのではなく、残された少数の選択肢の1つをやむを得ず選択したという側面が強い。ゴルフ場開発の場合は、とくにこのことがあてはまる。

(2) 関西新国際空港の影響

関西新国際空港についても、それがもたらす好影響を期待し、そのための関

表-15 関西新国際空港の影響

	I	II	V'	IX'
好影響	6	5	5	8
悪影響	1	—	1	—
影響なし	—	1	2	5

注：表-8に同じ。

なお関西新空港の影響の内容は記述形式を採ったため多岐にわたるが、ここでは大きく好影響、悪影響にわけた。

表-16 関西新国際空港関連施策の状況

	I	II	V'	IX'
施策化済	5	3	1	5
施策化中	—	1	5	1
施策化予定	1	—	1	3
施策化予定なし	1	1	—	1

注：関西新空港の影響ありとした自治体について集計，他は表-15に同じ。

連施策を行ったり、関連施策を検討している自治体が多く、その悪影響を心配する自治体はごく少数である。影響なしとするものは山間部、南部の自治体に多い（表—15, 16）。

関連施策については、他の施策の一環として行われたものが多く、関西新国際空港との関連だけで施策化されたものは少ない。関西新国際空港の影響が明確でないため、他自治体に遅れをとらないように、とりあえずの施策化を試みた程度の内容となっている。

(3)産業振興策

現在行っている産業振興策については企業・工場誘致が最も多く、第1次産業振興がそれにつき、他は比較的少ない。ただしⅨ'類型では観光・リゾート開発振興も多い（表—17）。

表—17 産業施策の実態

	I	II	V'	Ⅸ'
農 林 漁 業 振 興	2	4	4	8
地 場 産 業 振 興	3	—	2	2
企 業・工 場 誘 致	5	4	4	7
観 光・リゾ ー ト 開 発 振 興	—	—	2	6

注：表—8に同じ。

今後の主要産業を構成していくのは、第1次産業とするものが最多で、観光・リゾート産業がそれに次ぐ（表—18）。ただしⅠ類型では新規産業が、Ⅸ'類型では観光・リゾート産業が主要産業を構成するとする自治体が最多である。この点からもⅨ'類型の自治体が面している状況の厳しさがうかがえる。

以上みるように、地域の基盤をなす産業においても外部依存傾向が明確にみられる。とくにそれはⅨ類型に属する自治体に強く出ているのである。

(4)過疎対策（表—19参照）

昭和40年以降についての過疎対策を時期的にまとめると次のようになる。

表—18 今後の主要産業

	I	II	V'	IX'
農 林 漁 業	3	4	5	10
地 場 産 業	1	1	2	—
新 規 産 業	4	3	2	1
観 光・リゾ ー ト 産 業	2	1	2	11

注：表—8に同じ。回答形式は記述式であるため、主要産業の内容は多岐にわたるが、上記のように整理した。新規産業とは、外部から誘致した企業を主要産業とするもの。

表—19 過疎対策の実態

	昭和 40～45年	昭和 45～50年	昭和 50～55年	昭和 55～60年	昭和 60年以降
農 林 漁 業 振 興	4	3	2	4	4
地 場 産 業 振 興	—	—	4	2	2
生活環境・生活基盤整備	5	7	3	6	5
道路・交通関連対策	5	5	3	2	2
学校教育関連対策	2	1	1	1	1
企 業 誘 致	—	4	2	4	13
観 光・リゾ ー ト 振 興	—	1	1	3	6
雇 用 の 場 の 確 保	1	—	—	1	1
福 祉 の 充 実	—	1	—	1	—
そ の 他	—	1	—	1	1

注：過疎対策の内容については、記述形式を採ったため、内容は多岐にわたるが、上記のように分類整理した。なお、人口増を示している自治体であっても、過疎対策を実施している自治体については、ここに掲載した。単位は回答した自治体数。

○昭和40～45年

生活環境整備、道路関連対策、第1次産業振興が多く、地域内から生活・生産の両面での過疎対策が試みられている。

○昭和45～50年

生活環境整備、道路関連対策については前期と同様の傾向を示すが、産業施策に関しては第1次産業振興が減少し、かわって企業誘致が登場する。産業面での外部依存のはじまりである。

○昭和50～55年

地場産業振興が新たに登場し、逆に企業誘致は前期より減少している。再び地域内からの産業開発・産業振興の比重が高まっている。生活環境整備、道路関連対策は減少している。

○昭和55～60年

生活環境整備、第1次産業振興、企業誘致が多く、地場産業振興、道路関連対策は減少している。観光・リゾート振興が増加し、産業面では再び外部への依存を強めている。ただし生活面に関しては、従来型の環境整備型から一步踏み出し、公的住宅建設、宅地分譲等、積極的なものがみられる。

○昭和60年以降

企業誘致、観光・リゾート振興が急増し、産業における外部依存が明瞭になっている。一方、生活面においては、前期同様の積極策が採られており、若者定住促進要綱を制定している自治体もみられる。

(5) 外的開発への自治体対応

以上、外的開発との関連を中心として、リゾート開発、関西新国際空港、産業振興策、過疎対策についての自治体対応をアンケート結果に基づき考察した。

自治体の外的開発への依存傾向が、近年強くなっているのは共通する傾向である。とくにそれは、Ⅸ' 類型に属する自治体に強くみられる。この外的開発への依存は、近年の社会経済的条件、当該自治体をもつ自然地理的条件からすればやむを得ない側面もある。しかし、外的依存の形態はゴルフ場開発、リゾート開発に代表されるように非常に画一的である(表—20)。しかもそれらの開発が当該自治体が抱えている最重要な課題である地域の活性化あるいは若者定着に適切に答えているとはいえないケースが多々ある。逆に、開発が地域の将来の発展の可能性を狭めてしまうことも考えられるのである。

表-20 リゾート開発以外の開発の状況

		I	II	V'	IX'
開発の有無	有	3	3	3	2
	無	3	4	9	11
開発内容		企業団地 1 住宅団地 3	企業団地・用地 3 住宅団地 1 港湾整備 1	企業団地・用地 2 中核的業務 用地整備 1	企業団地 1 住宅団地等 1

注：表-9に同じ。

以上のことを踏まえると、各自治体の外的開発への依存は、多様な選択性がある中から、その内容に十分な検討を加えた上で、主体的に選びとったものではなく、極めて狭い選択範囲の中で、代わるべき選択肢がないがゆえにやむを得ず選択したという側面が強い。このことは、社会経済的、自然地理的な厳しい制約とともに、代わるべき選択肢を用意しえなかったという、行政組織・行政システムに関わる問題点を示すものである。そこで次に、自治体の行政システムを、地域課題への対応能力という視点から分析することにする。

4. 行政計画・行政組織の実態

ここでは、先述したアンケート中の基本構想・基本計画に関する設問に関する分析結果を基にし、それを収集した各自治体の基本構想・基本計画を整理し分析した結果で一部補足することで、行政計画・行政組織の実態を把握する。

先に述べたように基本構想・基本計画は、県下の大部分の自治体が策定している。また第二次、第三次の基本構想・基本計画を策定している自治体も存在し、既にかかなりの蓄積がある。また他の計画・施策との関連性も強く、市町村に定着しつつある行政計画だといえる。この意味において、基本構想・基本計画はここでの分析対象として最適なものといえよう。

さて行政計画・行政組織の実態を把握し、その評価を行うという本章の目的からすれば、先に示した自治体類型よりも、行政能力・行政資源量等との視点

表一21 基本構想・基本計画の策定理由，契機

	市 部	郡 部	計
前基本構想・計画の期間終了	6	25	31
社会経済状況の変化による目的・目標の乖離	5	13	18
首長の交替	—	1	1
周辺の市町村に刺激されて	—	—	—
上位機関の指導	—	9	9
前基本構想・計画の効果が不十分	—	2	2
その他	—	1	1

注：単位は回答した自治体数。

から市と町村とに区分する方が適切である。以下，市部と郡部とに区分し，分析を進めることにする。

(1) 基本構想・基本計画の策定理由，策定の契機（表一21参照）

前の基本構想・基本計画の「期間が終了したため」とするものが最も多く，次に社会経済状況の変化に伴う基本構想・基本計画が掲げている「目的・目標と現実との乖離」が多い。これを市部と郡部とにわけてみると，市部では相対的に「目的・目標と現実との乖離」が多い。他方，郡部では「期間の終了」が最多で，次に「上位機関の指導」が多い。「期間の終了」，「上位機関の指導」が多いことから判断すると，郡部の場合，必ずしも積極的な理由から基本構想・基本計画を策定していない自治体も少なくないと考えられる。

(2) 基本構想・基本計画の策定方式（表一22参照）

「外部機関に委託し，それに協力する」という方式が最も多い。しかし，郡部では「庁内の職員のみで策定する」という方式も比較的多い。「庁内職員のみで策定」に「庁内職員主体で策定」を加えると，全体の46%になる。さらに「事務局案を審議会で審議する」方式の場合も，事務局案の策定に庁内職員主体であるケースも多く，これを加えると庁内職員主体で策定する方式が半数以上になると考えられ，比較的主体的に基本構想・基本計画が策定されている

表-22 基本構想・基本計画の策定方式

	市 部	郡 部	計
庁内職員のみで策定	—	7	7
庁内職員主体 + 外部機関協力	2	4	6
庁内職員主体 + 学識経験者協力	1	5	6
事務局案を審議会で審議	1	4	5
外部機関委託 + 庁内協力	3	14	17
外部機関への全面委託	—	—	—
そ の 他	—	—	—

注：表-21に同じ。

といえよう。

策定を外部の機関に委託した場合、基本構想・基本計画の形式が整い、内容も一定水準を確保しうる等の点で優位さをもつが、反面、内容が画一的になり、当該自治体の特性・独自性を的確に反映しえていないものになりやすい。結果として、策定された基本構想・基本計画は単なる計画書にとどまり現実の施策面で、十分生かされないことになる。また基本構想・基本計画の策定を通じて職員が各種法制度、関連情報、他自治体の事例さらには自地域の各所に通曉するという好機を喪失するという問題もある。

(3) 基本構想・基本計画策定のための庁内組織（表-23参照）

表-23 基本構想・基本計画策定のための庁内組織

	市 部	郡 部	計
企画担当部局中心	3	7	10
関連部局職員による構成	1	7	8
選抜職員による構成	—	1	1
そ の 他	—	—	—

注：表-21に同じ。

表-24 基本構想・基本計画策定に際しての支援機関

	最重要の支援機関			支援機関		
	市部	郡部	計	市部	郡部	計
県等の上位機関	—	2	2	2	5	7
周辺市町村	—	—	—	1	3	4
学者・コンサルタント	3	8	11	4	6	10
住民・住民団体	1	6	7	4	16	20
議会	—	1	1	3	5	8
その他	—	1	1	—	1	1

注：単位は自治体数。最重要なもの1つ，重要なものは複数回答。

「企画担当部局中心」が最も多く、「関連部局職員による構成」がそれに次ぐ。町村レベルでは独立した企画部局が存在しない自治体も多く、「関連部局職員による構成」で基本構想・基本計画の策定にあたるケースも多い。

(4) 基本構想・基本計画策定に際しての支援機関（表-24参照）

最も重要な支援機関は「学者・コンサルタント」で、「住民・住民団体」がそれに次ぐ。また支援機関としては（複数回答）「住民・住民団体」,「学者・コンサルタント」,「議会」,「県等の上位機関」があげられている。とくに郡部では「住民・住民団体」が重要視されている。

以上にみるように、支援機関としては「学者・コンサルタント」が重要な役割を演じている。とくにコンサルタントの場合、経験豊富で様々な点での支援が期待でき、自治体にとって最も強力な支援機関といえよう。しかしながら、和歌山県下にはコンサルタントが少なく、そのため特定のコンサルタントに依頼が集中し、先に述べたように内容が類似した基本構想・基本計画になるケースが多くなるという問題点も生じている。

(5) 基本構想・基本計画策定に際しての重要人物（表-25参照）

最も重要な人物としては、市部では「首長」、郡部では「担当部課長」、次いで「首長」があげられている。重要人物としては（複数回答）、市部では「担

表—25 基本構想・基本計画に際しての重要人物

	最 重 要 人 物			重 要 人 物		
	市 部	郡 部	計	市 部	郡 部	計
首 長	4	8	12	3	9	12
担当部課長	1	14	15	6	14	20
担当係長	—	2	2	4	10	14
担 当 者	—	4	4	3	12	15
そ の 他	—	3	3	—	1	1

注：表—24に同じ。

当部課長」,「担当係長」が,郡部では「担当部課長」,「担当者」,「担当係長」があげられている。

(6) 基本構想・基本計画策定に際しての問題・障害(表—26参照)

最も重要な問題・障害としては,課題に対する有効な「対応手段不足」が第一にあげられ,つぎに「情報不足」,「人材・職員不足」が続く。「対応手段」

表—26 基本構想・基本計画策定時の問題・障害

	最重要の問題・障害			問 題・障 害		
	市 部	郡 部	計	市 部	郡 部	計
予 算 不 足	1	3	4	—	1	1
人 材・職 員 不 足	—	5	5	4	11	15
情 報 不 足	1	6	7	2	12	14
上 位 機 関 と の 調 整	—	2	2	1	5	6
議 会 と の 調 整	—	3	3	—	1	1
利 害 関 係 者 と の 調 整	—	—	—	—	2	2
対 応 手 段 の 不 足	1	7	8	3	10	13
そ の 他	—	—	—	1	2	3

注：表—24に同じ。

も情報不足、人材不足に起因していると解釈すると、広義の行政資源不足、行政能力不足が最重要の問題・障害となる。当然のこととして、郡部でこの傾向が強くみられる。

重要な問題・障害としても（複数回答）、「人材不足」、「情報不足」、「対応手段不足」が上位を占めている。他方、上位機関・議会・利害関係者との「調整」はあまり問題視されていない。⁽¹⁾

(7) 基本構想・基本計画策定に際しての留意事項（表—27参照）

最も重要な留意事項としては、「住民・各種団体の意向」、「首長等の首脳部の意向」、「課題への対応」、「実行可能性」等があげられている。留意事項としては（複数回答）「住民・各種団体の意向」が第一にあげられ、他にも「社会

表—27 基本構想・基本計画策定時の留意事項

	最重要の留意事項			留意事項		
	市部	郡部	計	市部	郡部	計
首長等の意向	1	5	6	2	13	15
議会の意向	—	—	—	1	10	11
上位機関の意向	—	—	—	2	7	9
住民・各種団体の意向	—	7	7	3	19	22
実行可能性	—	5	5	3	11	14
効果・影響	—	1	1	1	9	10
課題への対応	1	5	6	2	14	16
社会経済の動向	1	2	3	5	17	22
住民からの要望・行政需要	1	4	5	3	17	20
その他	—	—	—	—	—	—

注：表—24に同じ。

(1) 日下が大阪府下、兵庫県下の自治体で環境計画、環境施策を対象に行った調査では、他部局、上位機関との調整が重要な問題・障害とされることが多く、今回の調査結果とは対象的である。

経済の動向」,「住民からの要望・行政需要」,「課題への対応」,「首長等の意向」,「実行可能性」等が留意されることが多い。

このように、「住民・各種団体の意向」,「首長等の意向」に対してはよく留意されているが、「効果・影響」,「実行可能性」等は必ずしも十分な留意がなされてはいない。そのため基本構想・基本計画の具体化に際しての困難をひきおこす等、将来時点での問題をはらむことになる。

表一28 基本構想・基本計画策定時の意見反映方法

	市 部	郡 部	計
住民アンケート実施	7	19	26
住民集会・地区集会開催	—	2	2
地区代表の意見聴取	1	6	7
団体代表の意見聴取	3	16	19
とくにしていない	—	5	5
その他	1	1	2

注：複数回答。

(8) 基本構想・基本計画策定時の意見反映方法（表一28参照）

意見反映方法としては、「住民アンケート」,「団体代表の意見聴取」が主たるもので、他は比較的少ない。とくに住民アンケートを実施している自治体は26（65%）にも達し、住民意見の反映・計画過程への住民参加という点での評価ができる。もっとも、住民アンケートはアンケート設計の稚拙さのためか、形式的で選択肢が狭く限定された選択式のものが大部分で、必ずしも住民の意向・想いを十分に反映しうるものになっていない。そのため、アンケートを行いつつながら基本構想・基本計画にその結果を有効に反映しえず、形式的なものに終わっているケースが多い。

(9) 基本構想・基本計画の管理運営状況（表一29, 30参照）

市部は実施計画を策定している自治体が多い。他方、郡部は実施計画を策定

している自治体は相対的に少なく、「関連施策を行う時に参考にしている」とするものが多い。

表一29 基本構想・基本計画の管理運営状況

	現在の基本構想・基本計画			前の基本構想・基本計画		
	市部	郡部	計	市部	郡部	計
実施計画の策定	6	8	14	3	4	7
関連施策を行うに際し参考にしている	2	15	17	1	13	14
関連施策を行うに際し、参考によるケースもあるし、しないケースもある	1	11	12	3	11	14
関連施策を行うにあたって、あまり参考にしていない	—	—	—	—	3	3
その他	—	2	2	—	1	1

注：表一28に同じ。

表一30 分野別の前基本構想・基本計画の目標・目的達成度

分野	76~100%		51~75%		26~50%		25%以下	
	市部	郡部	市部	郡部	市部	郡部	市部	郡部
道路等基盤整備	—	4	3	4	—	2	—	1
生活環境整備	1	3	1	9	1	2	—	3
産業振興	—	3	3	11	2	3	—	1
教育・文化	1	5	2	11	—	2	—	—
同和	1	3	1	—	—	—	—	—
健康・安全	—	1	1	1	—	—	—	—
社会福祉	2	3	2	8	—	6	—	—
環境保全・郷土保全	—	—	—	1	—	2	—	—
財政健全化	—	1	2	2	—	3	—	—

注1. 単位は市町村数。なお、この設問に対する無回答は非常に多く12あった。これはこの設問が前回の基本構想・基本計画を対象としているため、前回策定していな自治体は回答しえなかったためと考えられる。また分野別ではなく全体としての達成度を回答した自治体も2あった（2つとも51~75%の達成度）。

2. 分野については記述形式を採ったため、その内容は多岐にわたるが上記のように分類・整理した。

これを前回策定した基本構想・基本計画の管理運営状況と比較すると、今回の場合、実施計画を策定している自治体が増加し、「関連施策を行う時に参考にしなかった」とする自治体が減少している。このことは、基本構想・基本計画の策定も第二次、第三次と積み重なり、この計画方式が定着しはじめたことを示している。もっとも、今回の基本構想・基本計画においても、「関連計画を行うに際し、参考にするケースもあるし、参考にしないケースもある」とする自治体が1/4強ある。これは、先に述べたように、基本構想・基本計画が内容的に地域の実態と乖離していることを意味しているためとも考えられる。つぎに、基本構想・基本計画が具体的にどの程度施策化されているかをみてみよう。表一30は前回の基本構想・基本計画の目標・目的の達成状況を示したものである。同表にみるように、達成度は51~75%が多く、つぎに76~100%が続き、概して目標・目的の達成状況は良好である。分野別にみると、教育・文化、同和、道路等の基盤整備の達成度が高くなっている。郡部の一部自治体で、生活環境整備、産業振興、道路等基盤整備の達成度が極端に低いものもみられる。

5. 和歌山県下自治体の行政計画・行政システムの評価

(1) 行政計画・行政システムの評価に向けて

以上で分析したように、全体としてみれば基本構想・基本計画が各自治体により主体的に策定され、それに基づいた関連計画・施策の検討が行われるようになっており、行政施策システムとしては、一応成熟したものになってきている。また策定過程をとってみても、住民に最も密接している自治体の計画として不可欠とされる住民参加も、十分とはいえないが住民アンケートという形で採り入れられているし、計画の策定過程で留意している事項もまずは妥当なものである。しかし反面、課題とされるものも多い。行政資源量の不足はその第一のものである。具体的には、担当部局として独自の組織をもっているものは町村レベルでは少なく、他の業務との兼ね合いの中で計画を策定するため、情

報不足・能力不足による計画内容の未成熟，計画を実現していくための担保手段の不備，上位機関・他部局等との調整の不足，といった点での不十分さは免れ難い。

このような自治体の行政計画・行政施策システムの実態を前提とすれば，既存の確立された評価手法を用いて厳密に定量的評価を行うよりも，基本構想・基本計画を策定し，管理運営していく行政システムの中で，どの部分に問題があり，それら問題にいかに対応していくか，換言すれば，問題の所在の明確化とそれを踏まえての計画策定支援のためのシステムづくりに結びつきうるような評価方式がより適切になる。具体的には，計画策定過程を，行政需要を明確にした上でそれに政治的判断を加えて行政課題としていく段階，その行政課題への対応策（計画・施策等）を策定する段階，対応策を効力あるものにするための担保手段を確定していく段階，最後に対応策を管理し運営していく段階，の4段階に区分し，各段階で行われるべき行政行為（行政措置）を評価するという評価方式となる。この場合の評価基準は，当該行政行為の妥当性・適切性となり，各行政行為ごとの計画の特性，自治体特性を考慮に入れた評価指標・評価項目を設定することが必要となる。

(2) 自治体の行政計画・行政システムの評価

2章では人口動態の分析を基に，予想される行政需要と行政課題を，3章では主に自治体に対して行ったアンケート調査の結果に基づき，自治体の政治的判断を伴った行政課題を把握した。また4章ではアンケート調査を基に，行政課題に対応していくための基本構想・基本計画の策定実態とその管理運営状況について検討した。かくして，一応，基本構想・基本計画，これらに関係する行政システムを評価する準備が整ったことになる。もっとも，評価に使用しうる資料は十分ではない。とりわけ県下の全自治体をほぼ同一のレベルで評価できる共通の資料はない。そこでここでは，先に述べた分析結果さらには収集した基本構想・基本計画を整理し分析した結果を用い，前節で示した4段階について，簡単な定性的評価を行うことにする。

・行政課題設定段階

多くの自治体が住民アンケートを実施したり、団体代表の意見聴取を試みる等、住民の行政への要望を把握しようとしている姿勢は評価できる。また実際に設定されている行政課題も妥当なものが多い。しかし3章でも述べたように、アンケート調査については設問が不適切で、そのためアンケート調査を取り入れることにより、住民の本来的な行政需要をよりの確に把握しうるようになったとはいいがたい。またその結果が基本構想・基本計画に具体的にどう反映されているかも明確ではない。⁽²⁾

アンケート調査だけでなく、住民要望・行政需要を的確に把握するための多様な手法への習熟と、把握した住民要望・行政需要の計画全体での明確な位置づけが必要とされる。

・計画策定段階

基本構想・基本計画の策定意義からすれば、計画行為とは、一方で行政需要を的確に把握し、それに政治的判断を加えて行政課題とし、基本構想・基本計画のめざすべき目標、方向性、基本姿勢を明確にし、他方で行政課題に対応するための広範な選択肢を用意した上で、目標、方向性、基本姿勢に基づいた評価視点で選択肢を選びとっていくべきものである。しかし、現在の各自治体の基本構想・基本計画をみる限り、内容的には画一的なものが多く、当初から選択肢を狭く限った上で選択しているふうに見える。社会経済的・自然地理的・行財政的条件に大きな制約があり、そのため用意しうる選択肢の幅が限定されることは理解できる。しかしながら、和歌山県下の自治体の計画水準からすれば、先進地区の各種事例についての多様な情報を収集することによって、計画内容を豊富にかつ成熟したものにするための努力は不可欠となる。

また基本構想・基本計画ではないが、リゾート開発の分野でもこの段階の間

(2) この点については、様々な行財政上の制約があるため、単に計画、計画関連の行政システムだけにその責を帰することはできない。ただしその場合でも調査結果の全体での明確な位置づけは必要である。

表—31 リゾート開発への対応策

	I	II	X'	K'
条例・要綱等の制定	1	3	3	1
方針を定めて対応	1	1	2	2
特に対応を決めていない	2	—	6	6
ケース・バイ・ケースで対応	3	3	3	6
その他	—	—	2	—

注：単位は回答した自治体数。

題点を指摘できる。具体的には、リゾート開発に対して条例，要綱等を定めて対応したり，あるいは明確な方針を決めて対応している自治体は少ない（表—31）。リゾート開発に伴う様々な問題が発生し，開発への適切な行政対応が要求されて久しいにもかかわらず，行政対応が十分なされていないということは，当然策定されるべき計画・施策が策定されていないという意味において，この計画策定段階の不十分さを物語るものである。

・実現手段策定段階

計画策定に際しては，首長・議会・上位機関・住民の意向への留意はなされているが，実行可能性，効果・影響に対する留意は必ずしも十分ではないことに代表されるように，計画を実現するために必要となる計画実現手段，担保手段についての検討は十分なされていない。各自治体の基本構想・基本計画を読んでもこの点は明瞭である。

自治体財政が厳しい状況にあることは理解できる。しかしながら，自治体自らが事業化する以外にも，計画を実現していく手段は数多くある。また法令，条例，要綱以外の規制・誘導手段は存在する。この点についても，先進事例を参考にしながら，当該地域の実情を反映した多様な実現手段のメニューを作成することが必要とされる。

・管理運営段階

前回策定した基本構想・基本計画よりも今回のものの方が関連計画・施策を

策定するに際し参考にされることが多く、基本構想・基本計画が市町村レベルでも定着しつつあるといえよう。また前回の基本構想・基本計画の目標、目的の達成状況も、一部を除き比較的良く、良好な管理運営がなされていることを⁽³⁾うかがわせる。

6. 和歌山県下の市町村の総合計画策定と地域振興策について

地方自治体の長期総合計画は、それぞれの市町村の振興整備の課題と方向を定め、その実現の方策をさぐるために策定される。それは時代の経済社会の動向や国、県の長期計画の方向やワク組に制約されることは当然である。しかし時代や、地域の条件、上位団体の政策のワク組みという制約はあるものの、それぞれの自治体の政策課題の選択や方向づけは主体的に可能なのであり、そこにそれぞれの自治体の個性ある地域づくりの可能性を最大限に追及することは、自治体の責務でもある。

地域づくりは、自然的、歴史的条件のなかで、それぞれの地域の資源を最大限に活用して、振興計画の方向に動員することである。資源とは自然、歴史、産業、人、行政資産などである。総合計画づくりは、したがって、地域の住民の参加によって、その意欲と能力を動員し、地域の課題を探る過程で、それを解決するための手段、可能性を最大限に引き出すことである。それを組織するのが行政の役割である。

したがって、総合計画は、まずその策定過程が問題となる。多くの市町村は計画策定には、一応、町村の有力者や識者による審議会を設けている。しかし計画の原案を作成するのは、行政当局であり、直接的には、企画担当者およびそれぞれの担当職員であろう。しかしなかには、外部のコンサルタントに委託して、作成した作文を有識者と称する審議会に諮り、数回の審議検討で決まる

(3) 中には極端に目標・目的の達成率が低いものが存在するが、これは課題、目標・目的の設定段階での検討が不十分で、実情から乖離した目標・目的を設定したために生じたものであり、管理運営段階にその原因があるのではない。

というケースが多い。

和歌山県下の市町村の場合も、大部分がこうしたケースである。なかには、住民にアンケート調査を実施したところもあるが、行政当局の作文にすぎないケースが多い。住民の識者、議員などによる審議会も必要ではあるが、実質的な住民参加による討議、検討を行ったものは皆無に近いようだ。総合計画を内実あるものにするためには、策定過程で住民に当該自治体のかかえる問題や、困難な状況を熟知させ、そのうえで行政に何ができるか、何をすべきかを行政、住民が一体となって考えさせるところに、本来、策定の意味がある。市町村よりその課題が複雑多岐にわたる府県でさえ、“県民総参加”で長期計画の策定に取り組むケースがあるし、小規模の町村では、文字どおり住民参加の計画策定はそれほど困難ではない。しかしそうした住民参加による住民の意欲の引き出しを意図した市町村はほとんどみられないのは残念である。

長期計画の策定にあたって、問題ないし障害となったものとして、多くの市町村が人材不足、情報不足、課題に対する有効な対応手段の不足を挙げているのも、平生から職員の教育の不足を物語っており、情報不足も人材不足と同じ原因からくるものである。また『対応手段の不足』とされるのは財政の制約や、地理的条件など厳しい現実を理解できるが、やはり地域資源を総動員する意欲の不足も問題であるように思われる。

長期計画の課題では、共通しているのは、道路整備を中心とする基盤整備と産業振興による活性化となっている。勿論地域によって大きく異なり、北部紀ノ川流域沿いの市町村は関西新国際空港建設などによる大阪の影響を大きく受け、急速な開発や企業進出から人口の増加している地域と、過疎化の進んでいる山間部や紀南の地域では課題は異なる。

『地域間競争』がいわれる今日、和歌山県の置かれた状況は厳しい。高度成長時代に同県は道路基盤整備や都市整備、企業誘致などに立ち遅れた。その結果、今回の内需拡大、リゾート開発、関西新国際空港建設といった新たな開発の波に乗ろうと懸命になっている。しかし新空港の影響を享受できるのは、北

部の和歌山市および紀ノ川流域の市町村や白浜、田辺など一部にすぎない。

これらの地域は、関西新空港の影響を適正に受け止め、開発エネルギーを地域整備にいかにかかしていくかが課題である。しかし一部で先端産業の団地造成など地域活性化の核となる事業を進めている自治体もあるが、多くは、都市化の波を適正に受け止める態勢に欠け、適切な都市計画さえ実施しえず、郡部にあっても高層マンションやミニ乱開発を防止し得ない状況が進行しつつある。また国際都市をうたう和歌山市すら、その行財政能力の低さから、基本的な都市整備や再開発の課題に取り組めない状況である。

また田辺市、白浜町など海岸沿いの市町村には、大規模なリゾート開発の計画や、ゴルフ場開発の計画があるが、流行にのった県外資本依存の計画で、自治体の自主性に欠ける憾みがある。これは県ぐるみの開発指向が影響しており、すでに開発過剰の白浜では、ゴルフ場、リゾートホテルの開発抑制に苦慮しているが、県の強い開発指向のため、独自の規制が抑制されている。田辺市のリゾート開発計画も県外大手資本に依存して、独自性にかげ、景気や不動産投資の動向に左右される恐れが強い。

その他の町村でもゴルフ場計画が少なくないが、地元は原則として推進のところが多い。こうしたゴルフ場を中心とするリゾート開発は、最近の金融引き締めと地価の下落傾向のなかで、全国的に見直し機運にあるが、もともと地域の創意による開発計画でないだけに、将来の地域活性化にどのようなプラスになるかおぼつかない。

つぎに若年人口の流出による過疎化の進む山間部の町村では、依然として、林業不振からこれという地場産業もなく、ほとんど活性化のための対応策がないという状態である。

若年者が地元に残らないのは、多くの地方都市、山村町村の共通の悩みだが、全国的にみて、ユニークなまちづくり、むら起こし運動で成果を上げているところがあるが、和歌山県下ではほとんどそうしたケースが見当たらない。

和歌山より自然的地理的条件が厳しい北海道や東北地方で見られる、こうし

た動きが乏しいのは、和歌山県では、一般にいわれるように危機意識が乏しいためか、人づくりの点で問題があるからであろう。まず行政内部での人づくりが最大の課題であるが、総合計画の策定もそうした観点から、策定の経過における行政の人づくりを考えるべきであろう。

しかし県下の市町村のリーダー役ともいうべき和歌山市が最大の問題である。同市は長く財政悪化のなかで、行政施策が停滞しており、全国的にみても、県庁所在都市で最低の行政水準にある。下水道の普及が最低であることに象徴されるように、都市整備において何らみるべきものがない。また県のリーダーシップも乏しいようだ。こうした悪条件がかさなって同県の停滞を一層強くしているように思われる。

そのほか、総合計画や、地域振興計画づくりには、地元のシンクタンクや大学の役割も無視できない。和歌山にあるただ一つのシンクタンクは和歌山社会経済研究所であるが、同研究所も短期の派遣職員が中心で、十分な人材養成ができていない悩みがある。さらに地元和歌山大学も十分に地域の問題の研究に取り組む態勢にはなく、期待される役割を果たしているとはいえない。和歌山県の置かれた環境は決して恵まれてはいない。しかし東北・九州などにくらべて、相対的により厳しいとはいえないだろう。問題は地域の環境条件のなかで、最大限に地域資源を生かし、総力を挙げて、その活性化を図るかにある。そうした意味では、地域づくりに向けて、行政と大学、研究機関、住民の一層の緊密な協同作業が必要であるといえる。和歌山県の問題は、そうした関係者の強力な連携であるといえよう。

本研究は、財団法人和歌山大学経済学部後援会の助成金をえて行ったものである。同後援会ならびに多忙にもかかわらず施策内容にまで深く入り込み、また回答も容易でないアンケート調査、聞き取り調査に御協力いただいた和歌山県下各市町村の担当者に謝意を表します。