

〈研究ノート〉

地方都市における政策形成基盤の構築に関する研究

—三遠南信地域における広域連携を事例として—

内 海 巖

A Study on Construction of the Foundation for Policy Formation in Local Cities

—A Case Study on a Wide Area Cooperation in the San-En-Nanshin Area—

Iwao UCHIUMI

要 旨

地方都市の持続可能な発展のためには、政策形成能力の向上とそれに伴う戦略的な政策形成の促進が急務の課題である。本稿の目的は、かかる政策形成を促進する基盤の基本構造・モデルを三遠南信地域における広域連携の事例から見いだすことである。

同地域における広域連携は、政策形成基盤の強化と政策形成の促進が相互に影響を及ぼしながら発展過程をたどっている。この要因としては、政策形成のポテンシャルが高い領域設定が行われていることに加え、総合的・体系的な目標設定による求心力の確保、頻繁な研究交流による共通認識と信頼関係の醸成、積極的な事業の実施による基盤強化などがあると考えられる。これらは政策形成基盤の基本構造に適用でき、地方都市の持続可能な発展のための重要な要素であると思われる。

キーワード：政策形成基盤、三遠南信地域、広域連携

Summary

Improvement of policy formation capabilities and associated strategic promotion for policy formation are an urgent issue for sustainable development of local cities. The objective of this paper is to find the basic structure/model of the foundation promoting policy formation from a

wide-area cooperation case in the San-En-Nanshin area.

Wide-area cooperation in this area is going through the developmental process, receiving mutual influences of strengthening the foundation for policy formation and promotion of policy formation. The reasons for the ongoing process include setting of a field with higher potential of policy formation, securing the centripetal force through comprehensive and systematic goal setting, shared awareness and development of trustworthy relationship through frequent study exchanges, strengthening the foundation through active implementation of projects. These factors are considered to make a basic structure of the foundation for policy formation and to be important for sustainable development of local cities.

Keywords : foundation for policy formation, San-En-Nanshin area, wide-area cooperation

1. はじめに

(1) 本研究の背景と目的

地方都市における政策形成能力の必要性がこれまでになく高まっている。その背景には、人口減少、経済停滞、財政難、環境・エネルギー問題の深刻化等の厳しい社会情勢、知識情報社会への移行、地方分権社会の到来などがある。

一方、地方分権の例を一つとっても、政策形成能力の問題については、財源や権限移譲に比べて議論が少なく、首長等の特定人物によるリーダーシップに委ねられることが多い。しかしながら、地方都市の持続可能な発展のためには、このような人材の偶発的出現に頼るのではなく、持続可能な政策形成を実現する「基盤」が必要と考える。

本研究では、政策形成能力を向上させ、政策形成を促進する基盤を「政策形成基盤」と定義する。具体的には、まちづくりに必要な個人や地域の力を引き出し、政策面でのイノベーションを惹起させる組織、ネットワーク、制度・規範、空間などである。本研究の最終目的は、地方都市における政策形成基盤の基本構造・モデルを見出すことにある。

(2) 本稿の研究対象

本稿では、広域連携の先進事例として注目を集める三遠南信地域（Ⅱ参照）をケーススタディとして取り上げる。

三遠南信地域の広域連携（以下、「三遠南信地域連携」とする。）に関する既往研究としては、同地域内での連携意識・活動実態に着目した研究¹⁾や、環境、観光、経済、中山間地域活性化などの分野別に実施した研究²⁾がある。本稿では、三遠南信地域連携を推進する場（会議体、

組織、ネットワーク等)を政策形成基盤として捉え、文献及びヒアリング調査によって同基盤の発展過程とその要因を明らかにし、政策形成基盤の基本構造と維持・発展のための要件抽出を目的とする。

Ⅱ. 三遠南信地域における広域連携の概要

三遠南信地域は、愛知県豊橋市を中心とする東三河地域、静岡県浜松市を中心とする遠州地域、長野県飯田市を中心とする南信州地域で構成される人口約230万人、面積約6,000km²のエリアである【図1】。

三遠南信地域連携は、「天竜・東三河特定地域総合開発計画」(1952)に始まる様々な構想・計画を経て、現在ではインフラ整備の促進運動や交流イベントの実施にとどまらない多種多様な連携が行われており、長きにわたり着実に実績を積み上げている。

1960・70年代には、三遠南信地域の一部区域内での計画・構想が提示されている。具体的には「豊橋浜松2眼レフ経済圏構想」(1962)、「天竜奥三河地域総合調査」(1976)などが該当する。同地域全体の連携へと発展する契機は、三遠南信自動車道建設の動きである。1972年に3県知事会議によって建設促進が決定されて以来、同自動車道を軸とする開発計画が提示される。一例として、中部経済連合会による「三遠南信トライアングル構想」(1985)、5省庁による「三遠南信地域整備計画」(1993)などが挙げられる。



図1 三遠南信地域の概略

出所) 三遠南信地域交流ネットワーク会議資料を基に一部加筆

1994年から、同地域内の市町村長や商工会議所会頭などが一堂に会する「三遠南信サミット」が開始される。この間の開催数は20回に上っており、防災協定の調印や道州制実現の際に同じ道州に属することを決議するなど、重要事項の決定・発信の場となっている。また、ホームページの作成、観光マップやスタンプラリーの実施などによる情報発信活動のほか、様々な連携活動が行われるようになった。

2008年には「三遠南信地域連携ビジョン」が策定されるとともに、その推進組織であるSENA³⁾が設立された。同ビジョンのプロジェクトとして新産業創出組織の広域展開、地産地消圏の形成、社会的企業のインターンシップ・インキュベーションなど、より多面的な事業展開が行われている。今後、ビジョンの本格的な推進に向けて、新・連携組織への移行などが検討されている。

Ⅲ. 三遠南信地域連携における政策形成基盤

(1) 政策形成及び政策形成基盤の発展過程

まず、三遠南信地域連携における政策形成及び政策形成基盤の発展過程を段階的に整理する【表1】。

政策形成の発展過程については、PDS (Plan-Do-See) サイクルの考え方を踏まえ、課題認識 (See)、目標設定 (Plan)、活動実践 (Do) のプロセスに着目した。この政策形成サイクルを促進する政策形成基盤の発展過程については、三遠南信地域連携の会議体、組織、ネットワーク等の変化に着目した。

(ア) 道路整備を目的とした運動展開

三遠南信地域連携の目的として、初期の段階に表出化していたものは、高速道路の整備促進である。この時期に、道路整備を後押しする複数の構想・計画が提示された点の一つの特徴であるが、これらは既存の政策形成基盤である経済界、地域シンクタンク、国等から提示されたものであった。

この段階は、広域連携としては創成期から活動期に差しかかる時期として位置付けられているが⁴⁾、政策形成としては道路整備の促進という目標下における萌芽期に当たり、新たな政策形成基盤としては未構築であったと考えられる。

(イ) 地域づくりに向けた定期的な交流・協議

1994年に開始された「三遠南信サミット」を契機として、道路整備にとどまらない地域づくり全般の検討が開始される。全国的にみても、この後に厳しい経済・財政状況を迎えることとなり、道路整備の促進運動には併せて利活用策の検討が求められることとなるため、シンポジウムや住民参加等を伴う道路整備の促進運動が増加した時期ではある。しかし、三遠南信サミットについては、三遠南信地域の地域づくり全般を定期的に学習・検討し、その成果を宣言・発信する場としての性格を有していたこと、これを契機として関係者間の情報交換が年間を通じて行われ

表1 三遠南信地域連携における政策形成及び政策形成基盤の発展過程（主な内容のみ記載）

	ア) 道路整備を目的とした運動展開	イ) 地域づくりに向けた定期的な交流・協議	ウ) 地域づくりに向けた目標・基盤の確立と事業展開	エ) 基盤の強化と事業・目標の深化
事業実践 (Do)			<ul style="list-style-type: none"> ○三遠南信・新東名自動車道の部分開業 ○地域イノベーション戦略（新産業創出） ○地域社会雇用創造（インキュベーション、インターンシップ） 	(今後への期待)
政策形成サイクル 目標設定 (Plan)	<ul style="list-style-type: none"> ○三遠南信自動車道の建設促進[1968] ○天竜奥三河地域総合調査報告[1974] ○三遠南信トライアングル構想[1985] 	○高速道路を活用した地域振興	○三遠南信地域連携ビジョン（日本の中央回廊の形成等）[2008]	(今後への期待) ○持続可能な地方圏域の形成 ○国土再生
課題把握 (See)		<ul style="list-style-type: none"> ○中山間地域の衰退 ○歴史文化資源の保全 ○環境問題への対応 	<ul style="list-style-type: none"> ○地域経済の衰退 ○大規模災害対応 	○自治制度の再編
政策形成基盤		<ul style="list-style-type: none"> ○三遠南信サミット[1994] ○住民セッション[2005] ○三遠南信地域交流ネットワーク会議[1996] ○三遠南信地域経済開発協議会[1997] 	<ul style="list-style-type: none"> ○三遠南信地域連携ビジョン推進会議（S.E.N.A）[2008] 	<ul style="list-style-type: none"> ○新・連携組織[2016 予定] ○住民ネットワーク協議会[2012] ○信金連携[2008] ○シタタケ連携[2009] ○大学連携[2011]

[] 内の数字は、計画等の策定年度または連携開始年度出所）三遠南信地域連携ビジョン推進会議資料及びヒアリング調査をもとに作成

るようになったことなどに大きな特徴がある。

この段階では、サミットを核とした日常的な研究交流ネットワークが政策形成基盤として構築されるとともに、目標設定が道路整備から同地域の持続可能な発展（総合政策）へと拡大し、それに付随して様々な地域課題の把握が進んだものと解釈できるため、政策形成及び政策形成基盤の萌芽期ということもできる。

(ウ) 地域づくりの目標・基盤の確立と事業展開

2008年には「三遠南信地域連携ビジョン」の策定とその推進組織であるSENAが設立され、同ビジョンのプロジェクトを推進する観点から、多面的な事業展開が行われるようになる。

この段階では、政策形成基盤の事務局機能が組織化されるとともに、明確な形で地域づくりとしての目標設定や活動実践が行われており、政策形成及び政策形成基盤の構築が本格的に進んだものと解釈できる。

(工) 基盤の強化と事業・目標の深化

近年は、連携ビジョンを足掛かりに、市民団体、信用金庫、シンクタンク、大学等といった組織・団体ごとに新たなネットワークの構築が始まっている。また、今後はビジョンの本格的な推進に向けて、SENAの新・連携組織への移行も検討されている⁵⁾。

これらの重層的なネットワークは、新たな課題把握、目標設定、取組実践を創出する基盤として、今後への期待を抱かせるものである。

三遠南信地域連携の全体を通して、課題把握、目標設定、取組実践のプロセスとしては、道路整備を目標とする単一の政策形成サイクルから、持続可能な地域の発展を目標とする多分野による政策形成サイクルへと発展し、今後もさらなる発展が期待できる状況といえる。

ただし、その過程は規則的なPDSサイクルを描くものばかりではなく、逆回転による政策形成も行われてきたと推察される。例えば、目標設定されたもの（計画）を推進する段階になって初めて課題を認識したり、把握した課題を基に計画に掲載されていない活動をダイレクトに実施し、その成果をもって計画に反映させるなどの実践知を重視するプロセスである。

また、政策形成サイクルの推進とともに、それらを支える政策形成基盤の強化も継続的に行われてきた。サミットやそれに伴う人的ネットワークが推進組織へと強化され、連携に関わる主体についても、市町村、商工会議所、県・国、市民団体、研究機関などと継続的に拡大を続けてきた。今後も新・連携組織への展開やビジョンの更新などが予定されるなど、さらなる発展が期待できる状況といえる。

(2) 継続的発展の要因

三遠南信地域連携における政策形成及び政策形成基盤が共に発展を続けてきた要因は、次のように整理することができる。

(ア) 政策形成のポテンシャルが高い領域設定

国内における広域連携の事例をみると、道路整備の促進や医療・災害面での連携協定など、特定の目的に限定されるものが多い。この場合の広域連携は、特定の政策を実現するための手段であり、連携を通じて新たな政策を生み出す政策形成基盤としての素地は少ない。

一方、三遠南信地域連携は、目的を道路整備から総合政策（持続可能な地域づくり）に拡大したことによって、三遠南信地域におけるすべての地域資源・地域課題が政策形成の対象となった。また、三遠南信地域の特性の一つでもある県境地域では、ネットワーク形成の不十分さから生じている課題が浮き彫りになりやすい一方、既得権益による制約等が少なく未開の地であるとの捉

え方もできる。すなわち、政策形成を推進する舞台としては資源の宝庫であり、政策形成基盤としてポテンシャルの高い領域設定が行われたものと解釈できる。

(イ) 求心力を高める総合的・体系的な目標設定

総合政策を対象とすることから、行政機関、経済団体、市民活動団体、研究機関などの多種多様な主体が参画可能な場として裾野の広さにつながっている。一方、文献調査やヒアリング調査からは、各組織・地域の特性によって、三遠南信地域連携に対する参加の動機、意義の捉え方が多様であることがみてとれた。例えば、交流や情報発信を主目的とする市民活動団体、道路整備を主目的とする経済団体、中山間地域活性化を主目的とする山間部の行政機関などが挙げられる【表2】。このように、特定の目的を実現するための場として認識する人々が多いものの、それらを包括的に捉え持続可能な地域づくりを実現する場として認識する人々は多くない。

中には、「(正直なところ) 三遠南信地域連携の意味を良く理解できない」とする声も聞かれた。しかし、多様かつ多くの人々が関与する場の力を実感することで、「社会の閉塞感を打ち破る何かがあるのではないかという期待感もある」との声も同時に聞かれた。閉塞感漂う現代社会において政策形成を促進するためには、このような将来への希望や期待感が持てる環境づくりも大変重要な要素と考えられる。

このように、三遠南信地域連携には様々な目的を持った多種多様な人々・組織が参画しており、ある意味では「同床異夢」の状態を生み出している。一方で、三遠南信地域連携の場に対する必要性もしくは期待感という点においては共通認識が生まれており、そのことが基盤強化に対する

表2 三遠南信地域連携への期待

心理的効果	<ul style="list-style-type: none"> ○ 歴史の懐古 ○ 活動内容に対する自信、激励の獲得 ○ 類似もしくは多様な活動団体との交流 ○ 地域住民の自信と誇りの回復
学習	<ul style="list-style-type: none"> ○ 交流が盛んに行われた過去の歴史に学ぶ ○ 活動内容強化のための学習、切磋琢磨
支援獲得	<ul style="list-style-type: none"> ○ 活動内容の発信による支援者の獲得 ○ 国からの支援（補助金等）の獲得 ○ 中山間地域活性化への支援者の獲得
政治	<ul style="list-style-type: none"> ○ 域内外に対する発言力の向上
経済活性化	<ul style="list-style-type: none"> ○ 三遠南信自動車道等の道路整備の促進 ○ 人材発掘・育成、域内連携の強化による地域経済活性化と雇用の創出
地域・国土形成	<ul style="list-style-type: none"> ○ 持続可能な地域づくり ○ 地域づくりの実験場、新しい自治制度の構築 ○ 環境問題の解決 (流域圏での循環型社会形成) ○ 国土構造の再構築（東京一極集中の変革）

関係者へのヒアリング調査を基に作成

必要性につながり、さらなる人材・組織の参画を促す力となっている。

また、地域外に対しても、地域内の多様な主体による多様な活動が、サミットをはじめとする共通の場の上で、連携ビジョンをはじめとする共通の目標の下で行われている一体感を示し、「この結束力はすごい」と感じさせる大きな存在となっている。このことによって国や有識者等から「三遠南信地域連携は先進事例」とする評価や支援が行われ、基盤の強化につながっていると思われる。

(ウ) 共通認識と信頼関係を醸成する研究交流機会の充実

三遠南信地域連携においては、先に述べた通り、サミットの中に研究会が組み込まれており、行政機関や経済団体の意思決定者を含めた参加者の学習機会が確保されている。このことは、一般的な広域連携ではあまり見られない。

そのため、当初は明確な目的意識を持たない若しくは特定の目的しか持っていなかった参加者が、この場で新たな目的を認識するなど、総合政策を行う基盤としての認識を徐々に高め、多様な参加者の共通認識を醸成できる場となっている。また、その時々の変化や重要課題を的確に捉え、その課題を解決するための手段として基盤の必要性を再認識できる場にもなっている。例えば、公共事業の削減、リーマン・ショック等による地域経済の停滞、大規模災害など、何らかの課題が生じることにより、「このような状況であるからこそ三遠南信広域連携が重要である」ということを再確認することができる。

さらには、年1回のサミットに向けて、地域内での研究交流（情報交換や議論等）が頻繁に行われてきたことも特筆すべき点である。ヒアリング調査において、「顔を知っている関係なので情報交換をしやすい」、「日常的な情報交換を行っているので、（例えばプロジェクトの公募などがあつたときに）政策形成に取り組みやすい」、「政策提案に対して合意形成を得やすい」、などの声があつたことから、日常的に情報共有や信頼関係の醸成が進んでおり、その結果として円滑な政策形成が促進されてきたものと思われる。

(エ) 基盤の強化につながる積極的な事業の実施

広域連携の発生段階においては、その対象領域の政策形成に対し最終責任を負う主体が存在しないため、一定の成果を生み出すためには相当程度の政策形成基盤の構築・強化が必要である。このことから、広域連携や政策形成の強化に対する意志決定者等の理解が不可欠となる。

しかし、広域連携による本質的な成果が表れるまでには長期間を要するとともに、国内においても成功事例が豊富に存在する状況にはないため、実績の提示等によってその意義を説得することは難しい。このことから、確実性や費用対効果が強く求められる傾向にある昨今の情勢では、広域連携の動き自体が生じにくく、一度は連携の動きが生じてもその後形骸化もしくは衰退する事例が少なくないものと思われる。

一方、三遠南信地域連携においては、(ア) 求心力のある目標設定や (イ) 研究交流を通じて基盤の必要性を認識できる機会が存在することに加え、具体的な活動実績によって基盤への評価

を向上させた面も看過できない。

これらの取組の中には、「今、連携できることは何か」という思考に基づいて積極的に取り組まれたものも多く、必ずしも連携の必然性があったものばかりではないと推察される。しかし、これらの取組は、三遠南信地域連携を高く評価する国からの支援によって実現した経過もあるため、「新たな支援を獲得できた」観点から三遠南信地域連携の意義を実感するものとなっている。その結果、基盤に対する理解が進み、基盤が強化され、その積み重ねによって持続可能な地域づくりに向けた基盤の構築につながるものとなっている。

Ⅳ. 政策形成基盤の理論構築に向けて

(1) 政策形成基盤の基本構造への適用

最後に、三遠南信地域連携における政策形成及び政策形成基盤の発展過程とその要因分析を基に、政策形成基盤の基本構造を見いだすものとする【図2】。

(ア) 重層性・双方向性を持った政策形成サイクルの構築

理論的な政策形成サイクルは、Plan-Do-Seeを繰り返しながら、最終目標の実現に向けらせん状の形態を規則的に描くものである。

しかし、現実社会においては、様々な意図や理解度を持った主体が同じ政策形成基盤の上に存

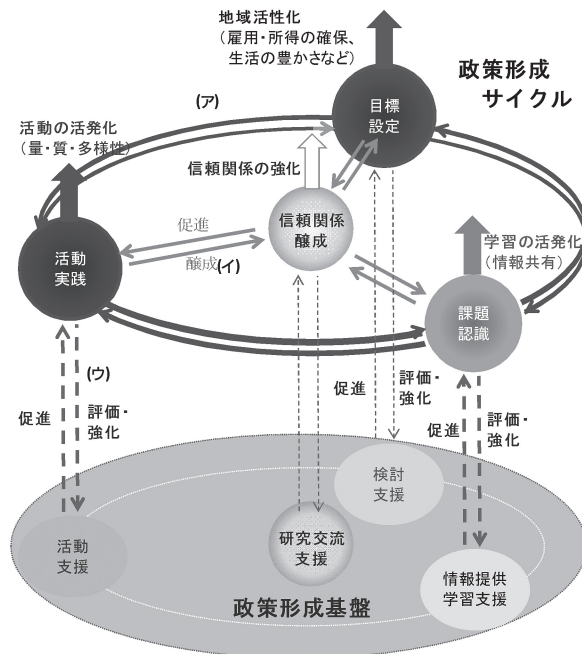


図2 政策形成サイクルと政策形成基盤

(筆者作成)

在することを想定しておく必要がある。したがって、基盤の設計段階において、現在の状況から最終目標である持続可能な地域づくりに至る延長線上に多様な目標を設定し、重層的な政策形成サイクルが生じることを前提に据えるべきと思われる。

また、標準的なPDSサイクルとは逆の回転による推進についても、最終目標の達成に貢献できると判断できる場合については、「無計画」や「手段の目的化」などと判断することなく許容すべきと思われる。

(イ) 信頼関係の醸成を目標とするサイクルの構築

多様な主体による政策形成において、活発な議論が行われ有用な成果を生み出すためには、地域課題や目標に関する共通認識や主体間における信頼関係の醸成が不可欠である。一方、課題把握、目標設定、活動実践の各段階における活発な交流や議論が信頼関係を醸成する側面もある。

したがって、定期的な交流のほか、課題把握や目標設定の機会を通じた議論、共同による活動実践などを促進する仕組みを構築し、信頼関係の醸成を一つの目標に据える必要がある。

(ウ) 継続的な基盤強化を目標とするサイクルの構築

政策形成基盤は、それ自体が市民生活の利便性・快適性を与えるものではないこと、効果が発現するまでに相当程度の時間を要すること、効果が発揮されていても無意識に享受されるケースが多く認知が困難などの性質を持つ。このような性質を持った政策形成基盤を導入し、安定的に発展させるための合意形成は容易ではない。

基盤自身が継続・強化されていくためには、基盤のもたらす副次的な効果も含め、早期の段階から継続的に一定の評価がなされる必要がある。すなわち、課題把握や目標設定に伴う更なる基盤の必要性や活動成果に対する基盤の貢献度が評価され、そのことによって基盤強化の力を獲得していく循環構造を意識的に組み込む必要がある。

(2) 今後の課題

本稿では、三遠南信地域連携をケーススタディとして取り上げ、政策形成基盤としての発展過程とその要因を明らかにし、政策形成基盤の基本構造と維持・発展のための要件抽出を行った。

今後は、政策形成基盤を分野横断的に捉え、ケーススタディの幅を広げていくことによって政策形成基盤としての共通要件を見だし、理論を強化する必要がある。具体的には、自治体シンクタンクや地域自治区制度に着目し、現在並行してケーススタディを行っており、これらの結果も踏まえた総合的な検討を行う予定である。

V. おわりに

三遠南信地域連携の場合、このような論理的展開が実現した要因には、地方シンクタンクや大学といった地元研究機関の存在が大きい。地方都市において政策形成基盤を構築する際には、その理論を熟知した既存の政策形成基盤からの技術移転が有力な手法になると思われる。

一方、政策形成と政策形成基盤の展開には、継続的なマネジメントが必要である。例えば、マンネリの抑制策が必要となる。ヒアリング調査においては、連携ビジョンの策定とSENAの設置後に、「議論する機会が減少している」、「連携の全体像を考えようとする人が減少している」などの意見もあった。課題把握や目標設定、基盤の安定化によって、かえって政策形成や政策形成基盤強化の推進力を失うことのないよう、常に次の段階を見据えた課題や目標の提示が必要と思われる。

また、将来的な課題ではあるが、特定の目的をもって参画する者にとって、その目的が達成された場合には、連携から離脱する可能性もある。例えば、道路整備を目的として連携する者にとって、その整備が完了すれば連携の意義を失うことになる。そのような状況を未然に抑制するためにも、三遠南信地域連携を推進する場が持続可能な地域づくりに貢献するものであることについての理解を促す学習機能は継続して必要と思われる。

(うちうみ いわお・高崎経済大学大学院地域政策研究科博士後期課程)

付記

本研究の一部は、平成23年度高崎経済大学研究奨励費による支援を受けて行ったものである。

また、愛知県豊橋市、静岡県浜松市、長野県飯田市における市役所、商工会議所、市民活動団体、研究機関等の関係者の方々には、ヒアリング調査や資料提供などを通じて多大なるご協力をいただいた。この場を借りて厚く御礼申し上げます。

註

- 1) 例えば、高橋大輔・戸田敏行『県境地域における地域計画の策定プロセスと評価に関する研究—三遠南信地域連携ビジョンを事例として—』、都市計画論文集No.44-3.2009. 589-594
- 2) 例えば、大貝彰編著「県境を跨ぐエコ地域づくり戦略プラン 広域連携によるグリーンメガリージョン形成に向けて」2011
- 3) 三遠南信地域連携ビジョン推進会議 (San-En-Nanshin-Area-relationship-vision progressive conference) の略
- 4) 三遠南信地域連携ビジョン推進会議『第20回三遠南信サミット2012in東三河 資料集』2012 による
- 5) 第20回三遠南信サミット宣言 (2012年) で、2016年を目途とした広域連合設置に向けた検討を行う旨が示された。

参考文献

- 愛知大学三遠南信地域連携センター「三遠南信地域づくり読本」2010
NHK地域開発プロジェクト・東三河地域研究センター「県境を越えた開発～三遠南信トライアングル構想から～」1989
三遠南信地域交流ネットワーク会議・三遠南信地域経済開発協議会『三遠南信地域連携ビジョン』2008
三遠南信地域連携ビジョン推進会議『第20回三遠南信サミット2012in東三河 資料集』2012
戸田敏行・高橋大輔「県境地域づくりの試み」三遠南信地域連携ブックレット2. 2007
戸田敏行『新たな国土構造を誘導する県境特区』季刊まちづくり19号. 2008.82-85
藤田佳久『三遠南信地域論』愛知大学中部地方産業研究所年報. 2003.3-18