

論文内容の要旨

論文題目「米国コミュニティにおける業績測定による成長管理の研究」 (Performance-based Growth Management in US Communities)

氏名 吉川 富夫

(1) 成長管理と地域経営

米国の Growth Management には、コミュニティの「成長」を「管理」という意味はなかったはずである。日本における「成長管理」は、時代と社会的背景を背負って使われてきたものであり、いま、地域経済の自律的な発展や、経営主体としての自治体への「分権」が大きな課題となっているとき、本来の意味を再認識すべきである。即ち、「成長管理」(Growth Management) は、「コミュニティの持続的な発展をめざして、自然環境の保全と地域経済の発展を、社会的公正にも配慮しながら、利害関係者の調整のもとに進めていこうという」「地域経営」のこととして広く捉えるべきである。

(2) 業績基準による土地利用規制の政策革新

米国の成長管理はコミュニティにおける土地利用規制に多くを依拠してきた。土地利用規制は、開発の直接的効果である開発のタイプや密度を事前に定めておき規制しようとする方式から、しだいに開発の最終的結果である業績／成果を制御しようとする方式に変化してきた。こうした方向を促す舞台となったのが、開発そのものを否定するのではなく、開発の時期とペースを制御しようとする「成長管理」の政策フィールドであった。

土地利用規制における業績基準の適用は、土地利用の政策プログラムにおける実践的な革新である。業績基準は、計測可能な指標によりコミュニティ開発の目的や目標をオペレーショナルなものに変えるばかりでなく、施策や事業の達成度を測定し、開発を評価することを可能にするので、成長管理の効率性や有効性を向上させることができる。

また、業績基準による土地利用規制は、市場機構との親和性を持っている。伝統的な計画とゾーニングにおいては、規制内容が硬直的であるばかりでなく、しばしば行政官の恣意的判断と政治的影響に左右された。これに比べて、一定の条件の下で、業績基準は、自治体と開発者の双方に、より柔軟性と確実性を提供することができるからである。

業績基準により開発許可の基準を最終的な業績／成果に置いたことは、開発許可から最終的な業績／成果までの因果関係を説明するアカウンタビリティを、公務員やプランナーが負うことを意味する。この因果関係の説明はしばしば複雑で技術的な困難を伴うこととなる。かといって因果関係の説明の要らない伝統的な開発許可に戻れるわけでもない。重要なことは、この因果関係を説明するため、外部によるチェックポイントが複数ある（政治的民主主義と矛盾しない）システム（例えばロジックモデル）として開発し、使いこな

すことである。

(3) 業績測定による成長管理の経営システムの改革

成長管理所管部局（オレゴン州における土地保全開発部(DLCD)など）における、コミュニティ型戦略計画とベンチマークス及び部局経営型戦略計画と業績測定との統合は、成長管理におけるもうひとつの大きな経営革新である。

この統合に成功すると、コミュニティ・ベンチマークスと部局の業績指標が整合性を持ち、外部アカウンタビリティと内部アカウンタビリティの双方を向上させることができる。外部アカウンタビリティは市民と政府との間のよりよい合意形成に役立つ。内部アカウンタビリティは、地方政府の財源のよりよい配分と部局の職員へのインセンティブを与える。

また、コミュニティにおける価値の調整と統合のために、ベンチマーキングが有効に機能する場合がある（オレゴン州における「協働の磁石」）。ベンチマークスは市場における価格と同じように、情報を集約する機能を持っている。さらにこの集約された価値（業績指標）に基づき、首長選挙が行われ、議会の議決が行われるので（「ローカル・マニフェスト」と同じ）、政治的アカウンタビリティを高めることができる。

(4) 業績測定のネットワーク

ある政府が他の政府のベンチマークスを参照して、コミュニティのベンチマークスを設定すること、ある政府の部局が他の政府の部局の業績指標を参照して、業績指標を設定すること、あるいは、NPO の提案したコミュニティのベンチマークスを民間企業や政府部門が自らのベンチマークスと対比することなどにより、ベンチマークスや業績指標の横断的比較が行われることは、これらの指標の客観性を高めるように作用する。こうしたベンチマークスや業績指標のネットワーク化は、あたかも市場機構における価格のように機能し、コミュニティの目的にむけて政府や住民や企業の努力を動機づける。

(5) 成長管理の制度設計からみたガバナンス構造

米国各州の成長管理を、制度設計（「制度主体」と「政策プログラム」）からみると、ガバナンス構造の変化は、「再生化」「委譲化・分権化」「外部化・市場化」「自己組織化」という4つによって特徴づけられる。

オレゴン州の成長管理ガバナンス構造には、メトロの成立と「地域 2040」の策定などに、「移譲化・分権化」の方向をみることができる。また、オレゴン・ベンチマークスをもつ、コミュニティの価値統合機能は、「自己組織化」の手段として業績測定が機能していることを意味する。このようなガバナンス構造の変化には、オレゴン州における住民参加の伝統といった社会的共通資本が、コミュニティにおける基盤となって支えていることが大きく影響する。

フロリダ州政府の成長管理のガバナンス構造は、議会の強いリーダーシップに支えられて州政府全体の指導原理となってきた業績ベース予算と業績測定に影響されているところが大きい。議会に対する政治的アカウンタビリティの強さは、成長管理の短期的な成果指向となって結果する。コミュニティ部（DCA）の戦略計画である長期政策計画(LRPPs)が

長期的視点を導入する役割を期待されていたはずであるが、成長管理に関してその役割を果たし得ていない。フロリダ州政府の戦略計画と業績測定は、全体として、州政府自信の効率化と役割の見直しによるガバナンス構造の「再生化」に貢献している。

フロリダ州における「新しい成長管理」にはガバナンス構造の変化が見られる。「新しい成長管理」では、成長管理検討委員会の「地域機関や地方政府への権限移譲」「開発を誘導するインセンティブの提供」の勧告を反映した政策プログラムが採用され、「移譲化・分権化」「再生化」が現れる。しかし、同じ勧告で強調された「情報の提供」と「完全な住民参加」については、ほとんど政策プログラム化されなかった。このことは、フロリダ州の成長管理のガバナンス構造では「自己組織化」が重視されていないことを意味する。

ワシントン州の成長管理においては、キング郡ベンチマークス、シアトル市総合計画モニタリング報告の業績測定などが採用され、コミュニティ全体の健康状態を監視する役割を担ってきた。しかし、戦略計画や業績ベース予算との連携もない業績測定なので、外部アカウンタビリティも内部アカウンタビリティも弱い。ただ、シアトル市総合計画の近隣計画のようなコミュニティ基盤の計画の進捗度評価は、住民による監視機能がよく働く可能性がある。

ワシントン州における成長管理のガバナンス構造は、元来、地域政府や地方政府への「移譲化・分権化」を基調とした成長管理の制度設計を持っていたが、この基盤の上に、開発信用移転プログラム（TDC）のような市場機構の活用、すなわち「外部化・市場化」が指向された。同時に、シアトル市の近隣計画プログラムに見られるような「自己組織化」を内在していることが特徴である。

（6）米国の成長管理と日本の地域経営

米国における総合計画と土地利用規制は、1960年代において、環境問題やアフォーダブル住宅問題への対処の必要性から、州政府への集権化をもたらしたが、その後、30余年の成長管理の実践経験を経て、再び「移譲化・分権化」の方向を指向し始めた。ここには、多様性や自律性を求める住民と地方政府の希求が底流としてあり、また地域コミュニティを経営できる住民と地方政府の力量の高まりがある。この点でガバナンス構造変化の国際的な潮流と軌を一にしている。

米国における成長管理は、今日まで30余年の間、分権的で自律性の高い米国社会の性格を反映して、成長管理の制度設計（制度主体と政策プログラム）は各地で様々に展開し、各地における成長管理の実践が他の地域の成長管理に影響を与えあうという「制度設計」の地域間競争の中で進化をとげてきた。

地域間競争は、互いのコミュニティの発展をうながす大きな契機であるが、コミュニティの競争力は、地域政府のみによって形成されるわけではない。住民や企業や非営利団体そして地方政府などコミュニティの構成員が、コミュニティの一定の価値を共有しながら市場経済のなかで自由に活動できる状態がコミュニティの競争力に繋がる。今後の日本の地方分権と地域経営が参照すべき米国の成長管理の経験は、このような点にあると考える。