

自治体政策形成のキーワード 市民協働を軸とする総合計画

一般社団法人千葉県地方自治研究センター 主任研究員 申 龍徹
(法政大学大学院公共政策研究科客員教授)



◆策定に意義あり？ 自治体長期計画

国・地方を問わず、行政（体）には世間とは異なる行政独特の文化があり、よく「役所文化」と言われる。時折、この役所文化は、市民感覚からは疑問符が付く場合が多く、当の行政職員も板挟みになることが少なくない。この役所文化についての明確な定義づけはないが、大学などでは官僚制の病理または逆機能として広く論じられており、代表的なものとして、「繁文縟礼」（はんぶんじょくれい）という言葉があり、規則が細か過ぎる、煩雑な手続きが多くて非能率的な状況を指す。膨大な公文書を束ねて保存するために使われる赤い紐が転じて、レッドテープ（red tape）ともいう。

また、この役所文化の諸特徴の一つに、「手段の目的化」という言葉がある。言葉の本来の意味は、ある目的を実現するために手段を選択したはずなのに、その手段を実行すること自体が目的化してしまうことを指すものであるが、本稿のメインテーマである自治体の総合計画はその典型である。前者の繁文縟礼が細か過ぎるのに対し、後者の総合計画はおおざっぱ過ぎるといえる。

地域自治の行財政運営においてもっとも重要な指針であるはずの自治体の総合計画については、総花的であるとの伝統的な批判が付きまとっているが、もっとも大きな問題は、この総合計画の策定には努力を惜しまないが（近年は、策定過程に市民参加が不可欠であり、その際の市民の意見の尊重という姿勢を見せるためかもしれないが）、一度策定されてしまうと、その後は職員さえも見ない、棚のどこかに隠れてしまい、次の策

定までは蔵の中で眠ると言われている現状にある。すなわち、望ましいまちのあり方を定め、その実現に向けて10～30年の計画期間をもった総合計画に沿って自治体の行財政を運営していくことが本来の目的であるが、計画期間の終了や首長の交代、合併などの変化以外に、総合計画を見直すことはなく、策定作業そのものが目的化する場合が目立つからである。

この自治体の総合計画に対する批判は、「総花的」という表現によく表れているが、その軸である基本構想の義務づけから45年を過ぎ、2000年の分権一括法の施行や人口減少社会の深化が相まって、総合計画の見直しが進んでおり、一部の自治体では総合計画を廃止する動きがある。例えば、神奈川県藤沢市では、2012（平成24）年2月に、自治体行政の最上位計画として位置付けられてきた総合計画を廃止することが新しく当選した市長によって打ち出され、世間を驚かせた。自治体の総合計画の廃止を可能にしたのは、その前年（2011年5月）に行われた地方自治法の改正である。それまで市町村に義務づけられてきた「基本構想」の策定と議会での議決の義務づけが廃止され、法的な策定義務がなくなった。ただ、個々の市町村の自主的な判断により、引き続き基本構想について議会の議決を経て策定することも可能である。

◆自治体計画の誕生と制度化

そもそも、自治体の基本構想は、なぜ地方自治法の中で策定義務となったのか。様々な問題と課題を克服しながらその社会性を獲得してきた自治

体計画であるが、その法制度的な歴史は意外と短い。すなわち、市民にもっとも身近な近隣政府として自治体はその地域社会の行財政運営に関する計画の策定を重要課題として認識するようになったのは戦後のインフラ整備が急激に始まった昭和40年代のことである。

もちろん、1888年の「東京市区改正条例」による事業を自治体の計画として考えることも可能であるが、その直接的なきっかけは戦後の「町村合併促進法」（1953年）による「新町村建設計画」、1956（昭和31）年の「新市町村建設促進法」に基づく「新市町村建設計画」にその原型を求めることが一般的である。しかし、これらの計画は自治体による総合的かつ計画的な行財政運営を目指したのではなく、お上から指導されたいわゆる「官治」の計画であった。

周知のように、市町村において「基本構想」の策定が議会議決事項として法定化されたのは、1969（昭和44）年の「地方自治法」の改正においてである。すなわち、「市町村は、その事務を処理するに当たっては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行なうようにしなければならない。」（第2条5）と定められ、45年を経た現在に至ってはほとんどの自治体がこの「基本構想」を議決し、総合計画を策定している。

ところが、なぜ自治体行政は「計画」（plan）を策定するようになったのか。その背景には、20世紀の行政国家にはほぼ普遍的な現象である政府（行政）活動における計画化への指向としての計画行政の流れがある。世界各国の政府が、「計画」と呼ばれる立法形式ないし政策の表示形式を広く採用し始めたのは、第一次世界大戦以降であった。行政において計画の重要性が飛躍的に増大した理由は、①経済や社会に対する政府の介入ないし統制の必要性が増大したこと、②そのための行政組織が巨大化し、調整の必要性が増大したことをあげることができるが、政府計画の社会や経済への介入による計画行政と民主主義の調和の可否は、人々の自由な行動に対する制約の拡大、計画権力の集中による権力関係の変化、少数の専門家によ

る多数意思の支配、計画の継続性による政治の臨機応変性の制約の点においてその危険性が危惧されてきた。

社会一般における「計画」（plan）は、「物事を行うに当たって、方法や手順などを考え企てること。もくろみ。はかりごと。くわたて」（広辞苑）として定義されるが、「未来の複数または継起的な人間行動について、一定の関連性のある行動系列を提案する活動」として、「未来性、行動の提案、行動系列の関連性」をその共通要素とする考え方が一般的である（西尾勝、行政学の基礎概念、1990、195頁）。この考えのほかに、「行政計画は、法律の授権の範囲内である一定の意図を実現するために、行政機関が必要とする関連性のある行動系列の提案を作成、実施、評価する行為」とし、「予測・調整・統制」をその基本要素として取り上げる場合もある（今里滋・木原佳奈子、自治体計画再考、1995参照）。

他方、行政法学における行政計画は、「行政主体が一定の社会秩序を形成する目的の実現のために、一定の体系をもった目標設定を行う行為」とされ、①対象（経済計画・財政計画・国土計画・教育計画など）、②対象地域（全国計画・地方計画・地域計画など）、③計画期間（長期計画・中期計画・短期計画など）、④策定レベル（上位計画・下位計画）、⑤具体化のレベル（基本計画・実施計画）、⑥策定機関あるいはプロセス（政策〔政治〕計画・狭義の行政計画）、⑦拘束の度合い（拘束的計画・非拘束的計画）によって分類される（佐藤英善、行政法総論、1984、181頁）。

また、「多様な関係者との対話の下で様々な利害を比較衡量して将来の行政目標を設定し、目標達成のための時間管理と多様な行政活動の総合方法を示す政策構想」とし、①対象区域の広さ（全国計画と地方計画）、②計画立案の重点の計画システム上の位置（トップダウン型計画とボトムアップ型計画）、③総合化の度合い（総合計画と部門計画）、④計画の名宛人（行政内部型計画と対市民型計画）、⑤計画の法的拘束力・強度（拘束型計画・誘導型計画・視新型計画）に分類することもある（大橋洋一、行政法：現代行政過程論、2001、292頁以下参照）。

この行政計画の一般的特質としては、①目的適合性（計画の内容と目的の合致）、②均衡性（計画の内容部分が均衡のとれたもの）、③経済性（投入された努力よりも算出される効果が多い）、④先行性（執行に先行するもの）、⑤関連性（他の計画との間に重複または摩擦の生じないよう）、⑥弾力性（精密であることにくわえ、情勢の変化に対応できるよう）、⑦客観性（立案のための基礎的資料が精確かつ信頼できるよう）が指摘されてきた（西尾勝、行政と計画：その問題状況の素描、1972、11頁及び本田弘、現代行政の構造、1994、248頁）。

◆自治体計画の形成と成熟

このような自治体の計画が制度化されるのは、1969(昭和44)年の地方自治法の改正によるが、「基本構想」の法定義務化から1980年に至る10年間は、「自治体計画の形成期」といえる。この時期は、「参加」と「実効性の確保」に代表されるように、計画策定における市民参加と職員参加を通じての自治体行財政運営に対する「計画の浸透」が図られた時期であったが、施設整備計画への偏重、財政的裏づけのない計画の乱発に見られるように「実効性の確保」という面からは大きな課題を示した時期でもあった。

すなわち、1969年の地方自治法の改正にとともない基本構想を中心に自治体計画の制度的形成に重点が置かれた1970年代の自治体総合計画は、多くの自治体において「基本構想—基本計画—実施計画」という3層構造の総合計画の策定が相次ぎ、その手続きの標準化など「自治体計画の成長期」として位置づけることができる一方、予算の裏づけや計画間の調整を欠けたまま計画化されることが多かったため「総花的計画」として非難されがちであった。

法定化のきっかけとなった1966（昭和41）年の「市町村計画策定方法研究報告」が指摘した計画行政としての初期市町村計画の問題点は、次の6点に集約できる。すなわち、①市町村計画の性格の不明瞭性、②現実の社会経済条件の無視、③市町村の役割の不明確性、④不適切な軽量手法の採

用など計画策定手法の未成熟、⑤広域的配慮の欠如、⑥現実性の欠如がそれであった。

中でも、「計画性と民主性」ないし「参加の形骸化」のような計画策定過程における市民参加の「制度化」への問題は、中長期的な見通しの欠如や予測技術などの不備、縦割り行政による総合性の困難などの技術的・組織間調整の問題より深刻に受け止められ、常に批判的となってきた。例えば、「市民自治による自治体計画の策定は、政治過程の構造的転換自体を意味するものであるため、技術的問題ではない」と断った上、策定手続きの民主的構成によって自治体計画の性格が決定されると説明する。すなわち、自治体計画は市民の自治機構としての自治体の計画であるかぎり、そこに市民参加・職員参加の保障とともに策定過程の公開、ついで首長・議会における決済の公正が手続き的に確保されることこそ、自治体計画の本来的意義に対応する策定手続きの形成が最重要課題であると指摘していた（松下圭一、自治体計画のつくり方、1973、277頁以下参照）。

その次の、自治体計画の成長期としての1980年代は、国・都道府県・市町村の3層構造が定着し、その計画間調整を通じて中央—地方が融合を通じてその最大限の動員が図られた時期であった。この計画の重層化と多様化は、部門別・地域別計画による「政策間調整」から市町村・都道府県・中央政府との政府計画間の調整までの広い範囲の調整問題を生じさせた。そのため、重層化された計画の利害調整による計画策定過程における経路の拡大として、住民会議やワークショップなどの「積み上げ形式」の試みとともに審議会における委員公募制などの新しい手法も見られるようになった。

そして、1990年代から2000年代の半ばまでは、「自治体計画の成熟期」として、市民参加の成熟とともに計画の策定過程それ自体が自治体計画のひとつの機能（社会的機能）として定着する時期であったともいえる。特に、この自治体計画の成熟期においては、1990年代以降の急激な社会変化、中でも行財政運営における不確実性の拡大をもたらした経済環境の悪化は、民営化や規制緩和による行政活動の市場化を促進する一方、NPMやPFI

など市場主義的経営の考え方とその手法の導入は、自治体の「行財政運営」(government)を「経営」(management)の一種として進化させている。今日の過渡期的現象を「自治体計画の成熟期」として位置づけることができる。

◆自治体総合計画の基本構造

一般的な自治体計画は、「総合計画」と「個別計画」に大別できる。自治体の政策体系に対応して策定される自治体計画の一般的な体系は、包括計画として3層となる「〇〇市総合計画」を土台とし、個別分野の計画を「〇〇基本計画」(例えば、環境基本計画)ないし「政策分野別基本計画」として組み立てる方式が一般的であり、中央政府の組織体系に対応した縦割り構造が主流である。

まず、自治体計画は総合計画・長期計画・中期計画・実施計画などの期間・対象・階層によって構造化されているが、自治体の総合的かつ計画的な行政の運営を図るために議会の承認を受けて策定される「基本構想」をはじめ、その実現を目指すために策定される「基本計画」、「実施計画」による3層構造が自治体の総合計画としてはもっとも一般的な形態である。例えば、2002(平成14)年に全国の都市自治体を対象として行われたアンケート調査によれば、3層構造を採択している都市自治体が468自治体で全体の89.7%を占めてお

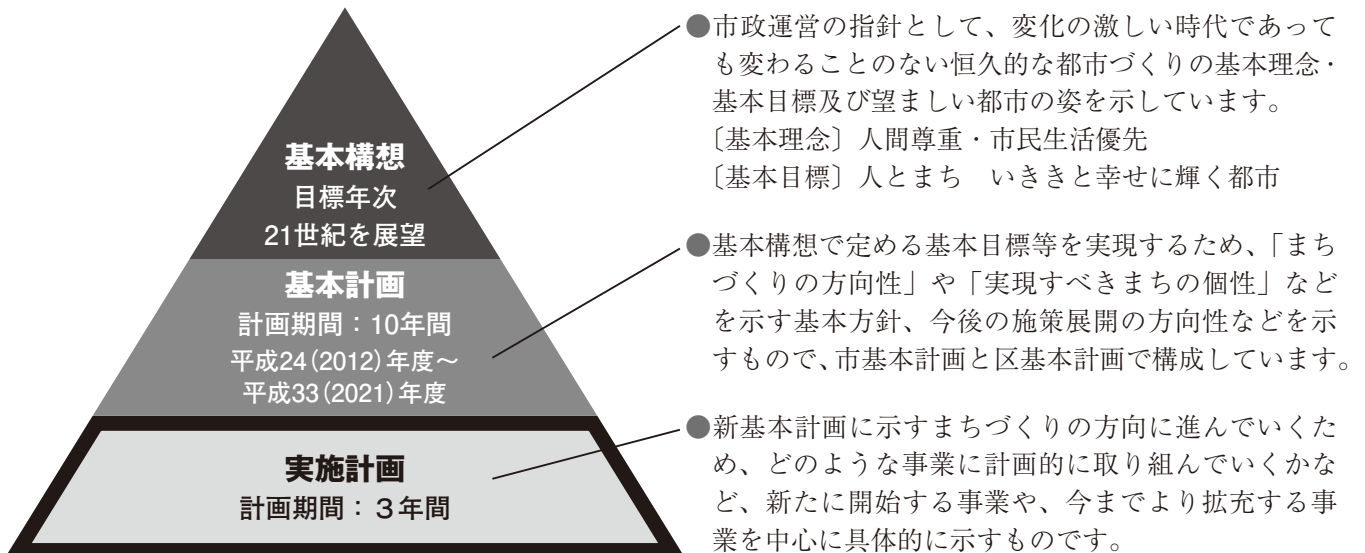
り、「基本構想—基本計画型」は49自治体で9.4%、「基本構想—実施計画型」は0.6%の3自治体が採用している(日本都市センター、2002)。

また、議会の承認という法的義務としての「基本構想」とは異なって議会議決を要しないが、概ね10年前後を計画期間として基本構想を実現するための基本政策が提示される「基本計画」と、さらに細分化された各種施策の実施を明示した計画期間概ね3年から5年の「実施計画」が策定される。この実施計画は、毎年の実施状況や予算などの条件変化に対応して計画内容の変更するローリング・システムが採用されるのが一般的である。

他方、3層の「総合計画」の体系とは別途に、分野ごとの計画を対象とする環境基本計画のような「〇〇基本計画」と呼ばれる「中間計画」と公害防止計画等のような縦割型計画としての「個別計画」が策定される。この「個別計画」は、①個別法令に基づく必要なもの(都市計画マスタープラン等)、②自治体の裁量による任意のもの(景観形成計画等)がある。しかし、これらの分類はあくまでも理念上の整理に過ぎず、実際の計画の分類は様々な制度と所管、組織と予算の組み合わせによって区分され、一般市民だけではなく職員の間にも複雑かつ分かりづらい構造となっているのが一般的である。

ところが、近年の自治体計画の構造上の特徴は、概ね10年程度を計画期間とする基本計画をつくり、

◆千葉市の新基本計画の構造



その要約を基本構想とする一方、基本計画の前半を実施計画とする計画構造が採用されるようになったことである。その理由としては、従来の3層構造の総合計画は、基本構想・基本計画・実施計画が順次に別々につくられてきたため、基本計画と実施計画の数字が合わないことも多かった一方、予算に従属される計画ではなく予算を規制する規範性が必要になったからである。

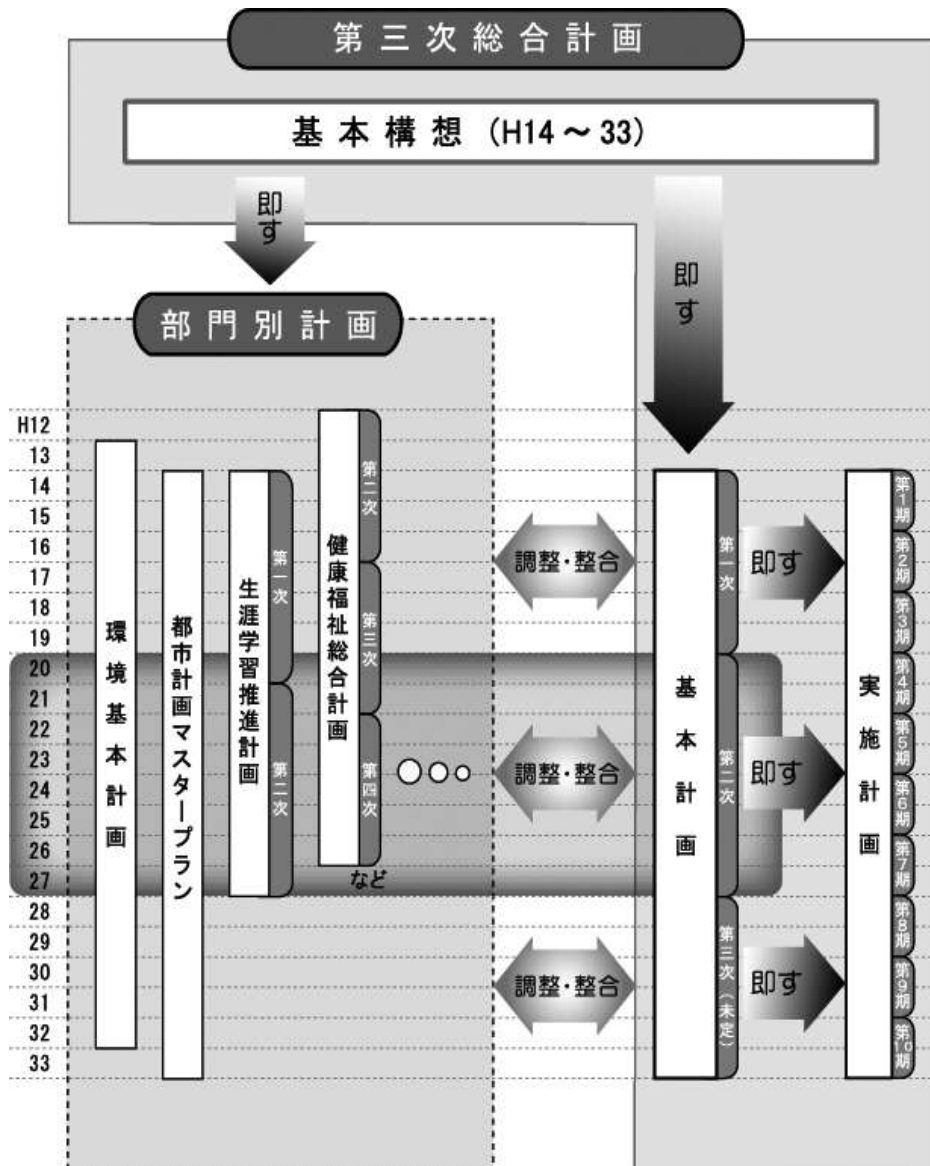
◆マニフェストの登場と総合計画の葛藤

2000年の分権一括法の施行に伴い、官治から自治への転換を促すための自治体総合計画の見直し論が政策形成能力の確保の視点から流行ったものの、多くの自治体における総合計画は健在であり、ビジョン・予算・組織などを束ねた総合的改革へと舵を切ることは出来なかった。

その中、2003（平成15）年の衆議院選挙の際に政権公約と約された「マニフェスト」(manifesto)が流行し、時の言葉となった。このマニフェストとは、イギリス由来の言葉であり、従来の選挙公約とは異なり、何をいつまでにどれくらいやるか（具体的な施策、実施期限、数値目標）を明示するとともに、事後検証性を担保することで、有権者と候補者との間の委任関係を明確化することを目的としている。

このマニフェストは、国政の動きに伴い自治体の選挙でも「ローカルマニフェスト」(local manifesto)と多用され、自治体選挙の争点ともなった。例えば、2009（平成21）年に当選された

◆我孫子市の第3次総合計画体系



千葉市の熊谷市長もローカルマニフェストを掲げ、選挙に臨み、当選後は、このマニフェストに対応した政策を中心に市政運営に取り組んでおり、その進捗状況に関しては、千葉市のホームページ上において公開している。

こうしたマニフェストの登場に対し、従来の選挙公約との相違点はそれほどないとの指摘もあるが、従来の選挙公約では欠けることが多かった目標、達成期間、財源の裏づけ、そして政策の優先順位などが明確に記された形でのマニフェストは、市民の目線からすれば、やりたいことが一目でわかるほか、その実施状況について監視の目が行き届くというメリットがあるといえる。

他方、選挙によって正当性を得たマニフェストの登場は、従来からの総合計画との間で大きな課

Vision 1 96万人みんなが主役の千葉市づくり

1. 情報公開と市民参加のまちづくり

No	取組み事業名	工程				ページ
		25	26	27	28	
1	納税額と行政サービスが分かるシステムづくり					3
2	広聴事業の充実					3
3	まちのメンテナンスシステムの創設・推進					3
4	オープンデータの推進					3
5	市民シンクタンクの設置					3
6	まちづくり統合補助金の創設					3
7	楽しくまちづくりに参加できるポイント付与システムの構築					4
8	公民館の新たな管理運営					4
9	「私のまちづくり条例（仮称）」の制定					4
10	区役所機能の充実（区長公募の検討）					4
11	地域担当職員制の導入					4
12	市民公益活動の促進					4

2. 市民の税金を1円でも有効に使い、市民の時間を1分でも返す、仕事のできる市役所に

No	取組み事業名	工程				ページ
		25	26	27	28	
13	資産経営の推進					4
14	業務プロセス改革の推進					5
15	ICTによる市民サービスの向上					5
16	「あなたにお知らせサービス（仮称）」の導入					5
17	事業者向け行政手続きの効率化の推進					5
18	上下水道料金の一括徴収					5
19	住民利便性と行政効率性の観点による協議の推進					5

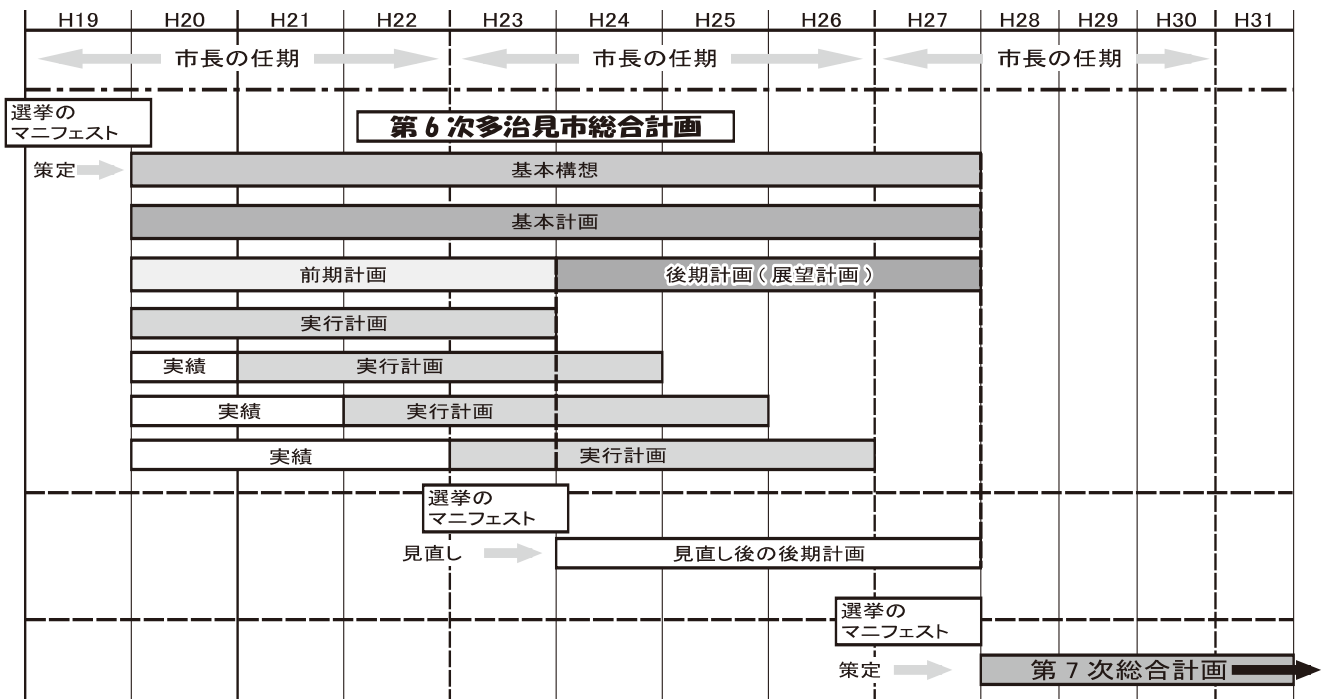
題を生じさせる原因となった。20～30年という長い時間軸で策定される基本構想をはじめ、10年前後の基本計画、3年前後の実施計画などで策定した政策内容が、4年を任期とする首長の政策サイ

クルと一致せず、また首長が任期内でその実現を約束した政策の優先順位と整合しない場合も多くなってきたことで、その調整をめぐる首長と行政、首長と議会が支持グループを巻き込んで対立が生じるようになった。

そのため、こうした対立を経験した岐阜県多治見市の当時の西寺市長は、「（総合計画は）多くの場合計画期間は10年で作っており、その中間で見直しますので、5年毎に見直すことにはなりますが、そうすると首長の任期4年と計画期間5年ということになり、ズレが生じて、結局バラバラになってしまいます。バラバラになって、例えば、私が市長になったときに前の市長が作ったばかりの総合計画をどうするのか、逆に私が辞めるときに作ったものを次の市長が実行しなければならぬといったことにはなります。こう

いうことを避けるために4年毎で見直しをするように計画の時期も、見直しの時期あるいは策定の時期も首長の任期と合わせるように作ったのです。」と述べ、自治体の計画サイクルを4年

◆多治見市の総合計画（第6次総合計画）



（出典）多治見市、第6次総合計画「基本計画」より。

とし、基本構想は8年、基本計画を前期後期の各4年とし、市長の任期に合わせる工夫を凝らした（「多治見市の総合計画に基づく政策実行―首長の政策の進め方」、2003、公人の友社）。

また、このマニフェスト選挙の影響は、政策実現のための目標設定にも及び、各政策の目標が数値化される傾向が原著になったことも特徴として挙げることができる。

◆自治法の改正(2011)と基本構想の扱い

地方自治法の一部を改正する法律（平成23年法律第35号、2011（平成23）年5月2日に公布、同年8月1日に施行）により、地方自治法第2条第4項の基本構想の義務づけ規定が削除された。

本項の廃止により、①「策定要件（市町村に基本構想策定の義務づけ）」、②「手続要件（基本構想の策定は、議会の議決を経ること）」、③「内容要件（基本構想は、地域における総合的かつ計画的な行政運営に資すること）」、及び④「実行要件（自治体経営は、基本構想に即して行われること）」の4つの義務規定が廃止された。

また、基本構想策定の義務づけの廃止に伴い、「地方自治法第2条第4項の基本構想」を根拠として来た社会福祉法、国土利用計画法などの計16本の法律、また「地方自治法第2条第4項の基本構想」に準ずるものと考えられる「当該市町村の建設に関する基本構想」という文言を明記している都市計画法、農業振興地域の整備に関する法律から関連する表現を削除する修正も行われた。

この基本構想策定の義務づけ廃止に関する自治

法改正の発端は、2007（平成19）年5月の地方分権改革推進委員会「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方-地方が主役の国づくり-」にまで遡ることとなるが、この考え方の中で、「基礎自治体優先」・「明快、簡素・効率」・「自由と責任、自立と連帯」などを地方分権の基本原則として掲げ、「義務づけ・枠づけの見直しと条例制定権の拡大」の一項目として「個別法令による地方自治体に対する事務の義務づけについて、撤廃・緩和するよう見直し」する方針が定められた。

これを踏まえ、2008（平成20）年5月の地方分権推進委員会の第一次勧告では、法制的な仕組みの横断的な見直しの中で、「地方自治体に義務づけ・枠付けをしているもののうち、国による義務づけを許容するメルクマール（判断基準）に沿わないものは、原則廃止する」方針を打ち出した。

これに基づき、各省庁に対する実態調査の実施、各省庁との折衝、全国知事会からの提言などを踏まえながら、2009（平成21）年10月の地方分権推進委員会の第三次勧告では「計画の策定及びその手続きの自治体への義務づけ」については廃止又は単なる奨励へ見直すこととされ、地方自治法第2条第4項の規定は廃止されることと決まった経緯があった（公益財団法人東京市町村自治調査会、「市町村の総合計画のマネジメントに関する調査研究報告書」2013参照）。

◆自治体の総合計画の現況

2011（平成23）年の地方自治法の改正により市町村の基本構想策定の義務づけが廃止されたこと

◆マニフェストと総合計画の関係

	都道府県		市区町		市区		町	
	数	割合	数	割合	数	割合	数	割合
(1) 計画期間が一致している	1	3.6%	33	4.4%	21	4.4%	12	4.3%
(2) 計画期間は一致していないが関係は整理している	12	42.9%	409	54.3%	285	60.4%	124	44.1%
(3) 特に意識していない	2	7.1%	133	17.7%	69	14.6%	64	22.8%
(4) ローカル・マニフェストがない	4	14.3%	116	15.4%	48	10.2%	68	24.2%
(5) その他（具体的に）	6	21.4%	54	7.2%	41	8.7%	13	4.6%
未回答	3	10.7%	8	1.1%	8	1.7%	0	0.0%
合計	28	100.0%	753	100.0%	472	100.0%	281	100.0%

◆総合計画の指標設定

	都道府県		市区町		市区		町	
	数	割合	数	割合	数	割合	数	割合
(1) 行政と地域が設定した指標（計画名）	3	10.7%	168	22.3%	96	20.3%	72	25.6%
(2) 部課内の対話など指標設定の仕組みに基づいて行政が設定した指標（計画名）	15	53.6%	307	40.8%	219	46.4%	88	31.3%
(3) 特に仕組みはなく行政が設定した指標（計画名）	4	14.3%	185	24.6%	121	25.6%	64	22.8%
(4) 指標は含まれていない（計画名）	0	0.0%	124	16.5%	62	13.1%	62	22.1%
(5) その他（具体的に）	4	14.3%	42	5.6%	31	6.6%	11	3.9%
未回答	3	10.7%	27	3.6%	11	2.3%	16	5.7%

を踏まえ、公益財団法人日本生産性本部が実施した「地方自治体における総合計画の実施に関するアンケート調査」（2011、全国1,613団体対象、781団体有効回答）では、基本構想の策定義務づけが廃止された場合、40%以上の自治体において総合計画の策定は未定となっており、行政運営に不可欠なものではないとの結果が出た。

このアンケート調査では、総合計画は依然として3層構造であり、総合計画と分野別計画の関係はあまり整理されていない、基本計画を議決している団体は20%に満たない、70%以上の自治体において総合計画が条例化されていない、50%以上の自治体において計画期間以内に更新されていないなどの問題点が浮き彫りとなった。

その他、総合計画の策定への市民参加が日常化しており、総合計画とマニフェストの関係においては60%の自治体において整合性がとれていること、70%以上の自治体において部門横断的に総合計画の策定に取り組んでいること、そして65%以上の自治体において総合計画の運営の際に、職員に対しマネジメントの能力を求めていることなどが分かった。

しかし、多くの自治体の総合計画において用いられる指標については、行政内部での検討によって決まった指標が大半を占めており、なぜこのような指標になるのか、その根拠とプロセスに対する説明はほとんど行われていないのが現状である。こうした組織内の決定は、周辺の自治体や類似団体との比較において測定される場合が多く、財政や産業など地域の状況を正しく反映しない「メン

ツ」の論理や横並びは悪しき慣習である。

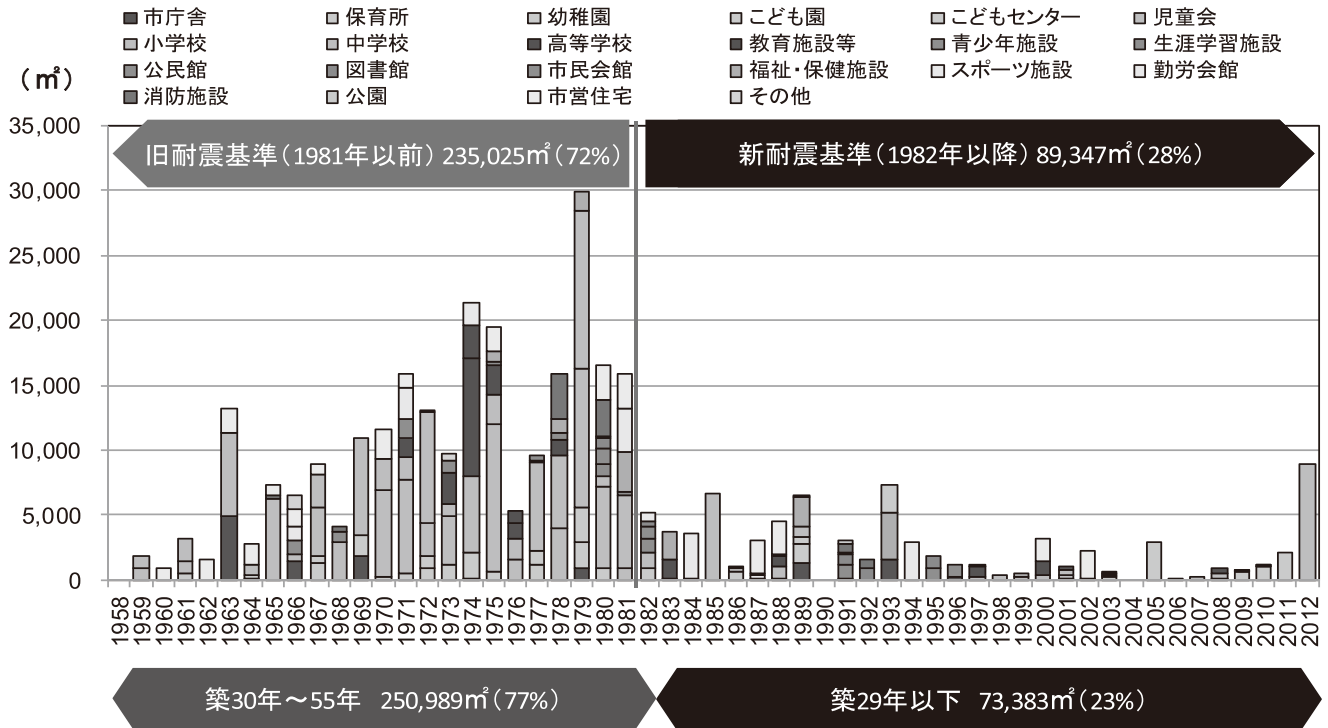
◆転換期にある自治体の計画行政

工業生産力の拡大をめざし、インフラの整備が飛躍的に進んだ昭和40年代を支えた自治体の計画行政、とりわけ自治体の総合計画は、自治分権の推進と社会情勢の変化を前に、曲がり角に来ており、大きなパラダイムの転換が求められている。

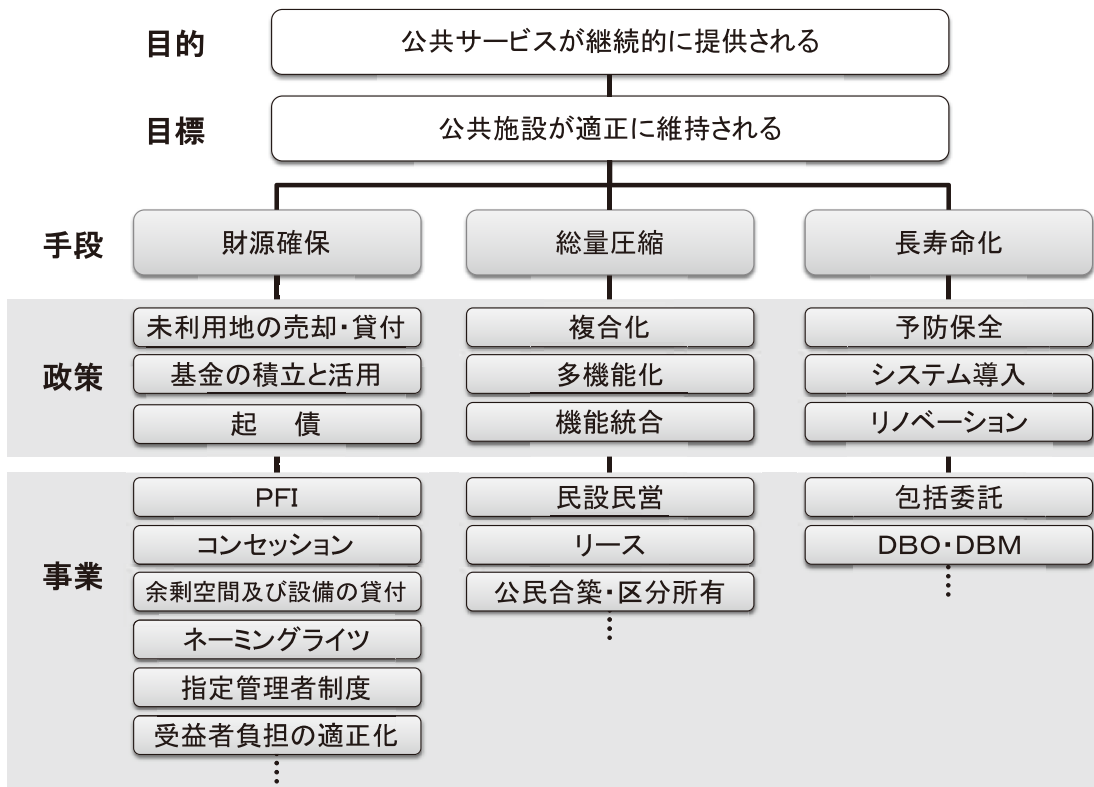
人口の高齢化とともに差し迫っている公共施設の老朽化、そして制度の劣化が指摘されている今日の自治体の政策課題に対して的確な応答をしていくうえで、自治体の計画づくりは、その考え方や進め方を再考すべきである。施設やサービスの拡大を目指してきたこれまでの計画づくりでは、これからの社会情勢に対応できないはずである。例えば、自治体が抱えている多くの公共施設の老朽化への対策には、廃止や統合に対する合意形成のほか、その結果を実行していくための予算、活用のためのアイデアなど、課題は山積しており、どのようなプロセスのもとでその解決を図っていくのか手腕が問われている。（図、習志野市の公共施設再生計画）

また、自治体の政策課題も大きく変化しており、インフラから対人サービスへと重点も変化している。行政計画そのものに対する考え方も変わり、主体ごとの選択と責任を強調する「補完性の原理」や市民と企業を自治運営の同等なパートナーとして位置づける「新しい公共」も定着し、与えられた計画よりも計画作成への参加や協働のプロセス

公共施設の建設時期（習志野市）



目的・目標・手段と具体的手法



がもっと重視されるようになってきており、もう一段成熟した行政計画が求められている。

例えば、公益財団法人東京市町村自治調査会のアンケート調査（2013）から得られた結果では、

自治体総合計画の策定・運用・進行管理における課題と論点、そして特徴的な取り組みに関する一覧表が示され、従来からの総合計画のあり方を点検する際のガイドを提供している。

◆自治体総合計画の論点整理

局面	課題	論点	特徴的な取り組み
策定 (Plan)	①効率性・明快性・実効性の向上	計画体系の工夫	・計画体系の見直し
		計画実行のための根拠の明確化	・基本計画中の財政計画の公表 ・基本計画の議決事項化
	②市民参加機会とその反映性の充実	市民参加の代表性の担保	・無作為抽出手法
		市民意見の反映性の明示	・市民意見の総合計画への反映、掲載
		職員による市民ニーズへの理解促進	・市民と職員の協働機会の導入
③職員の計画への理解促進と実践的なアイデアの活用	地域の将来像の具体的なイメージの提示	・地区別計画の掲載	
運用 (Do)	①施策・事業の選択・重点化と優先順位の明確化	職員の策定プロセスへの参加	・職員の計画策定プロセスへの参加機会の導入
		優先順位の明確化	・重点プロジェクトの設定
	重点事業への資源配分	・重点プロジェクトへの優先的予算配分 ・重点事業推進体制の構築	
	②分野別の施策展開との関係の明確化	個別計画との政令指定都市悟性の確保	・総合計画による分野別計画の統制
③市民・民間部門の役割の明確化	行動指針の規定	・総合計画における市民・民間部門の役割掲載	
進行管理 (Check, Action)	①実効性・明快性の向上	客観的な検証が可能な進行管理改善の仕組みの担保	・定量的な成果指標の設定 ・成果と予算編成の連動性の明示
		マニフェストとの連動性・整合性の担保	・首長任期、マニフェストと総合計画の連動
	②目標の明確化と成果に係る説明責任の重要性	進行管理の透明性確保	・外部評価機関、市民参加機会の導入 ・前回計画の達成状況の開示

(出典) 公益財団法人東京市町村自治調査会「市町村の総合計画のマネジメントに関する調査研究報告書」2013、p.24。

中でも、市民参加の代表性を担保する方法として提示されている無作為抽出手法は、総合計画の策定のみならず、自治体が抱えている様々な課題の解決方法の模索においても活用されており、千葉県銚子市では市立病院の再建に向けた取り組みの中でこの無作為抽出手法が採られたという。その結果では、従来の市民参加方式では参加者や発言者が限定される傾向があったが、この無作為抽出手法によって参加した市民からの意見は行政側が予測したものとは異なり地域社会にとって為になる忌憚のない話が多く、無作為抽出に対しての否定的なイメージを大きく変える経験であったと述べている(本誌の銚子市長インタビュー記事参照)。

また、総合計画の策定に対し、民間の計画策定手法を活用した計画づくりも多く見られている。例えば、松戸市では第3次総合計画(2007)の策定に際して、有識者からな

る検討委員会では、民間の経営分析手法であるSWOT手法を活用し、松戸市の戦略マネジメントの一環として位置づけている。このSWOT分析とは、目標を達成するために意思決定を必要としている組織や個人のプロジェクトやベンチャービジネスなどにおいて、外部環境や内部環境を強み(Strengths)、弱み(Weaknesses)、機会(Opportunities)、脅威(Threats)の4つのカテゴリーで要因分析し、事業環境変化に対応した経営資源の最適活用を図る経営戦略策定方法の一つである。市民のニーズや役割の変化(外部環境)と松戸市の置かれている状況の変化(内部環境)を絡めてできる4つの軸を利用して現状分析を行

内部要因分析 外部環境分析	松戸市の強み 人・物・金などの資源や風土		松戸市の弱み 人・物・金などの資源や風土	
	行政	パートナー	行政	パートナー
市民ニーズの増加 事業機会の拡大	成長戦略 強みを活かして強化し伸ばす戦略		改善戦略 弱みを克服して補強し伸ばす戦略	
市民ニーズの減少 事業機会の縮小	回避戦略 強みは伸ばしつつ穏やかに縮小させる戦略		撤退戦略 弱みでもあるので経営資源を撤退させる戦略	

うものである。(図、松戸市の第3次総合計画)

もちろん、このSWOT分析にはデメリットもあるが、あくまで自分たちの置かれている状況把握や理解のための分析手法であり、そこから得られる指標が成敗を左右するものではないこと、分析の後の市民への情報提示や合意形成が欠かせないことなどに注意すべきである。

◆企画統制から財政統制、そして市民協働へ

ここまで、自治体の総合計画をめぐる論点のいくつかを見てきたが、1969(昭和44)年以降義務づけとなってきた基本構想の議決が40年以上の年月を経て、2011(平成23)年の自治法改正により廃止となった。2000年の分権一括法の制定以降の自治分権の動きの中では大きな変化であり、人口減少社会の深化や財政的ゆとりが減っていく今日の自治体の行財政運営に対し自律性が問われているといえる。

これまでの自治体の総合計画は、ナショナル・ミニマムとしてのインフラ整備のための指針として機能してきたが、これからの総合計画は自立的な地域運営のための指針として機能していくことが求められている。すなわち、全国における画一的な施設整備やサービスの提供から自治体の実情に合った施設整備やサービスの提供を自らの責任のもとで選択していくことが必要になってきたことである。

また、昭和40年代から昭和60年代の間の自治体の行政計画は、効率よくナショナル・ミニマムを達成するために、国から自治体に対しマニュアルや指針による「計画統制」を行い、自治体ではその受け皿として企画部門を中心とする「企画統制」を進めてきた。その際、ミニ東京を想定した様々な施設が、横並びのメンツ論理によって助長され、周りの自治体の物より、大きくて高い、そして豪華な施設が生まれてきた。その源は、戦後の高度成長により生み出された潤沢な税収であり、追いつき追い越せの国民的支持があった。

しかし、平成に入り、経済のグローバル化という世界経済の変動やバブル経済の崩壊、そし

て「失われた10年」の連鎖の中で、税収は落ち込み、さらに少子高齢化の進行という人口減少社会の到来に直面し、過去のような潤沢さは次第に減ってきた。その結果、国の予算の半分を借金で賄う偏った財政運営の中、自治体の財政は減少を余儀なくした。この時代、自治体の行財政運営の主導は、財政部門に移り、財政状況が自治体の行財政を動かす最重要要素となった。自治体行政改革の嵐が吹き、新市場主義の経営手法といわれるNPM(ニューパブリックマネジメント)が改革の宝刀として崇められ、政策評価や成果給の導入、仕分けによる公共サービスの縮小などが謳われた。財政がNOといえ、事業とサービスがなくなり、行財政の削減が行政の目標と化ける。まさに、手段の目的化である。行政の効率化が公共サービスの安定・確保に向かず、さらなる均衡財政に向いてしまう、悪循環に進んでいるように見える。

こうした財政統制により地域社会の自立と安心して暮らせるまちづくりは進むのか。実際の生活水準からかけ離れた「高福祉低負担」の社会保障を身の丈に合うように改めることは致し方ないが、もっぱらそれだけが目標になってはいないか。財政的な統制がもたらす近未来の姿を描けないまま、財政統制の縛りをかけ続けることがむしろ地域社会の活気を奪ってはいないか。ギリ貧や先細りの現状をこの財政統制で乗り切れるのか。慎重に吟味すべきである。

昭和から平成への社会情勢の変化が「企画統制」から「財政統制」への変化を促した要因であれば、この「財政統制」を次なるステップに変化させるのも、今日の社会情勢である。地域社会の持続的な成長と自律的な自治運営の仕組みの構築という2つの課題に対応する地域運営計画が必要であり、その中軸は、市民協働であり、パートナーシップである。互いの役割分担を踏まえ、地域社会や自治運営にとって何がベストなのか、どういう資源を集め、どのように活用していくのか、行政・民間・市民という垣根をはずし、身の丈にあった自治のあり方、まちのあり方を描いていくためのキャンバスとして自治体の総合計画はあるべきである。(続く)