

ネクストステージの総合計画 に関する調査研究 ～企画概要と論点整理～

2018/10/26
日本都市センター研究室

一般的な「総合計画」とは？

- 「自治体の各種政策、行政分野を総て合わせて含んだ、自治体の政策・事業の全般に関して、複数年度に跨って決定した一覽文書」(金井「実践自治体行政学」(第一法規)p45, 2011)
- 2011年まで地方自治法にて策定が義務付けられていた「基本構想」とその下位に位置づけられる計画群で構成される
 - 基本構想: 10年程度
 - 基本計画: 5年程度
 - 実施計画: 3年程度
- 自治体の政策・事業は基本構想(総合計画)に則して行われる

デファクトスタンダード

□ 市役所事務機構に関するアンケート調査(2018)

- (全国814市区(2018年7月時点)のうち、320市区が回答)
- ほとんどの自治体が基本構想・基本計画は継続して策定・改定を行っているが...
 - 策定しない、あるいは改訂を止めている自治体の割合
 - 3.4%(基本構想) 5.9%(基本計画) 17.6%(実施計画)
 - 計画の策定を止めている理由
 - 「総合計画の策定作業が自治体行政にとって大きな負担となっている」が最も多い

抽象的・総花的と言われるが・・・

□ 総合計画に関するアンケート調査(2002)

(全国694市区(2002年2月時点)のうち、523市区が回答)

- 特定の政策分野を「重点化」することがうたわれている計画が多い
 - そのなかで「市民生活・福祉サービス」は66.9%が重点分野と位置付け
- 5割超が「重点プロジェクト・項目」を設定
 - 「市民生活・福祉サービス」は81.0%が挙げられている
- 「総合計画といわれるものは、いずれも特定の「戦略的要因」を手掛かりにして、多くの行政事業を特定の側面から総合的に補足しようとしている」という意味でのみ総合的な計画なのであり、**全行政事業の全側面を総合的に把握しているのではない**」(西尾勝「行政学の基礎概念」(東京大学出版会)pp231-232, 1990)

現代において「総合計画」を策定する意義とは？

これからの自治体が直面する課題

- 社会：超高齢・人口減少社会における**持続可能な**発展
 - 単なる人口増加を目指すのではない、成熟した地域社会の形成
 - 住みたい、住むことで誇りを持てる地域・社会(シビックプライド)
 - 高齢になっても健康にすごせる社会、QOLの向上 etc...
- 空間：地球環境問題に対応した**持続可能な**建設環境・自然環境の形成・保全
 - 過剰に拡大した居住空間、インフラ、施設の適正な管理
 - 既成の居住空間の質の向上、魅力・価値の創造・保全
 - 防災・減災に資する自然環境・農環境の適正な保全
- 行政：上記課題に対応しながら**持続可能な**行財政運営
 - インフラ・公共施設等の維持管理に係る財政支出の抑制
 - 高齢化によって増大する医療・介護に係る財政支出の抑制
 - 持続可能な社会・空間を支える政策・事業・行政組織
 - 地域コミュニティの維持・活性化 コミュニティとの連携・協働

現状：構想・ビジョン・戦略・計画の乱立

総合戦略

長期ビジョン

まち・ひと・仕事創生

〇〇マスタープラン

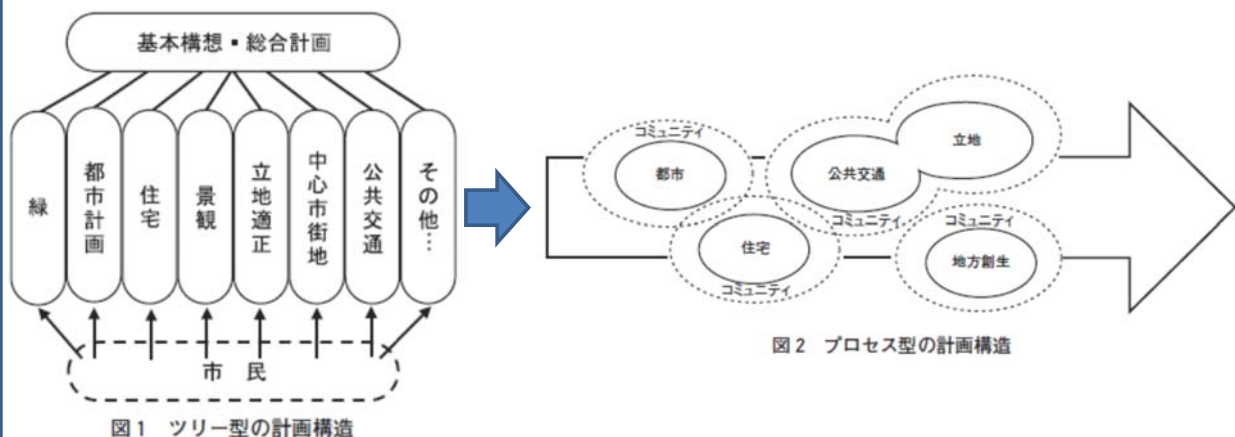
都市計画マスタープラン

地方創生戦略

- 法的な位置づけのあるもの、ないもの
- 自治体が自発的に策定するもの、国によって策定が求められるもの
- 「総合計画(基本構想)」が法定の義務付けでなくなった以上、硬直的でない、柔軟な計画システムのあり方が考えられる

柔軟な計画システムのイメージ

「ツリー型の計画構造からプロセス型の計画構造へ」

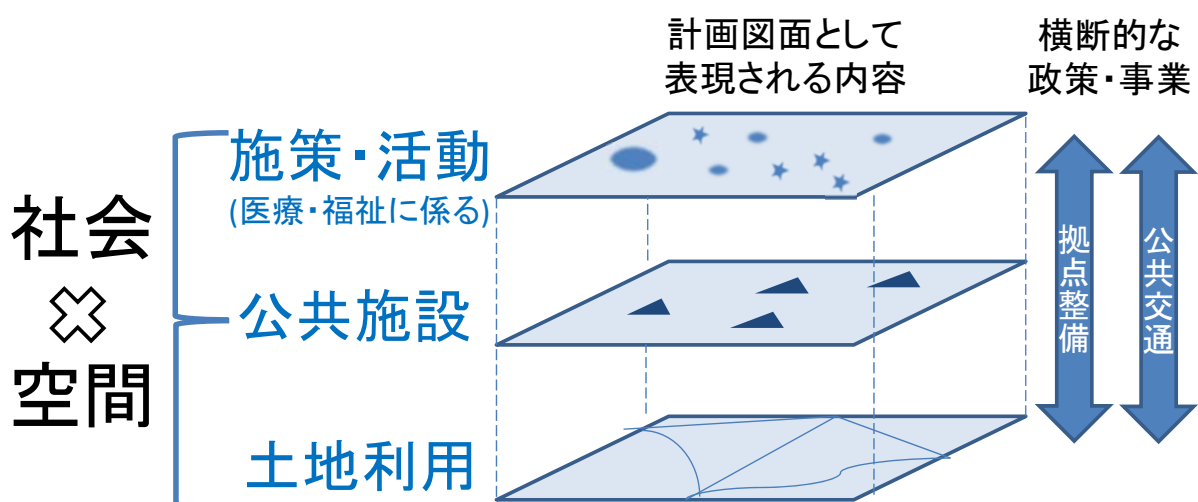


出典：饗庭「機能する立地適正化計画をつくる」(都市とガバナンス第29号, pp8-16, 2018)

「ネクストステージ」の総合計画

- 地域の持続可能な社会像・空間像を示すとともに、それを実現するための**明確な政策コンセプト**を提示する
- 自治体区域全体を包括的・一元的に管理する空間計画として、具体的な内容を持ち、実効性を担保する
 - 一元的・包括的な土地利用行政のあり方
- 空間計画と分野別の政策との連携を図る
 - さらに踏み込んで、「コンセプト」に基づいた政策方針によって、空間計画を規定しなおすようなプロセスをとる
- 地域コミュニティの参加による計画づくり、協働による計画・政策の実行・運用
- 本研究会では医療・福祉政策とまちづくりの連携をコンセプトとした、**総合的な計画システム**を中心に検討を進める

「ネクストステージ」の総合計画のイメージ



関連する過去の調査研究

- **土地利用行政に関する調査研究**
 - 2016~7年度 座長(代理):中井検裕 東京工業大学教授
 - 全国市長会との共同研究 包括的・一元的な土地利用行政の提言
- **総合的な土地利用行政に関する調査研究**
 - 2007年度 座長:金井利之 東京大学大学院教授
 - 合併市を素材とした土地利用行政の現状と課題について
- **ファシリティマネジメントに関する調査研究**
 - 2013年度 座長:中川雅之 日本大学教授
 - 公共施設・インフラ全般のファシリティマネジメントについて
- **自治体における新しい計画行政のあり方に関する調査研究**
 - 2001~2年度 委員長:森田朗 東京大学大学院教授
 - 総合計画を中心とした自治体における「計画」全般を対象
 - 総合計画に関する市区町村・都道府県を対象としたアンケート実施

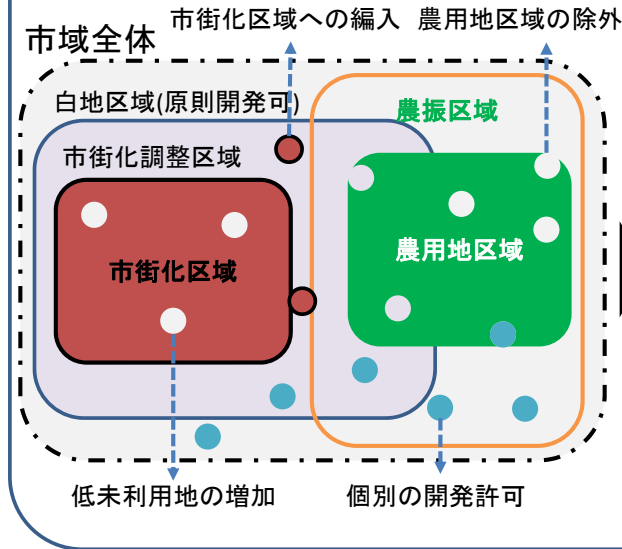
土地利用・空間計画に係る課題と論点

- 都市計画、農地、森林等の各法律による縦割りで、自治体の区域全体を一元的・包括的に計画・管理できない
 - 一元的・包括的な土地利用行政の提言(全国市長会2017年6月)
- 都市計画法は経済成長、人口増加、都市の拡張に対応するための制度設計で、人口減少・都市縮退に対応していない
 - 「立地適正化計画」の有効な運用・市域全体への拡大
- ゾーニングによる規制・誘導が中心的手段で、施設(公共・民間)の具体的な立地、機能を直接コントロールできない
 - 公共施設再編計画との連携
- 長期を見据えた計画であり、住民主体のまちづくり活動や短期的な政策・施策と連携が難しい

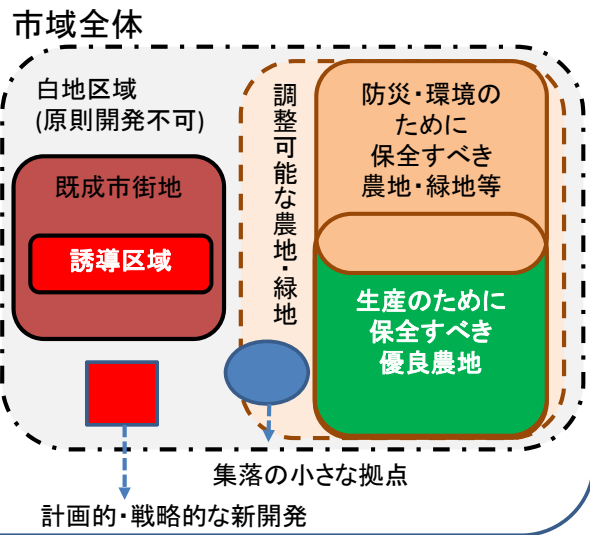
「土地利用行政」研究会での提言

- ・ 市域全体を一元的・包括的なプランのもとで管理・運用
- ・ 「計画無くして開発なし」の原則の徹底

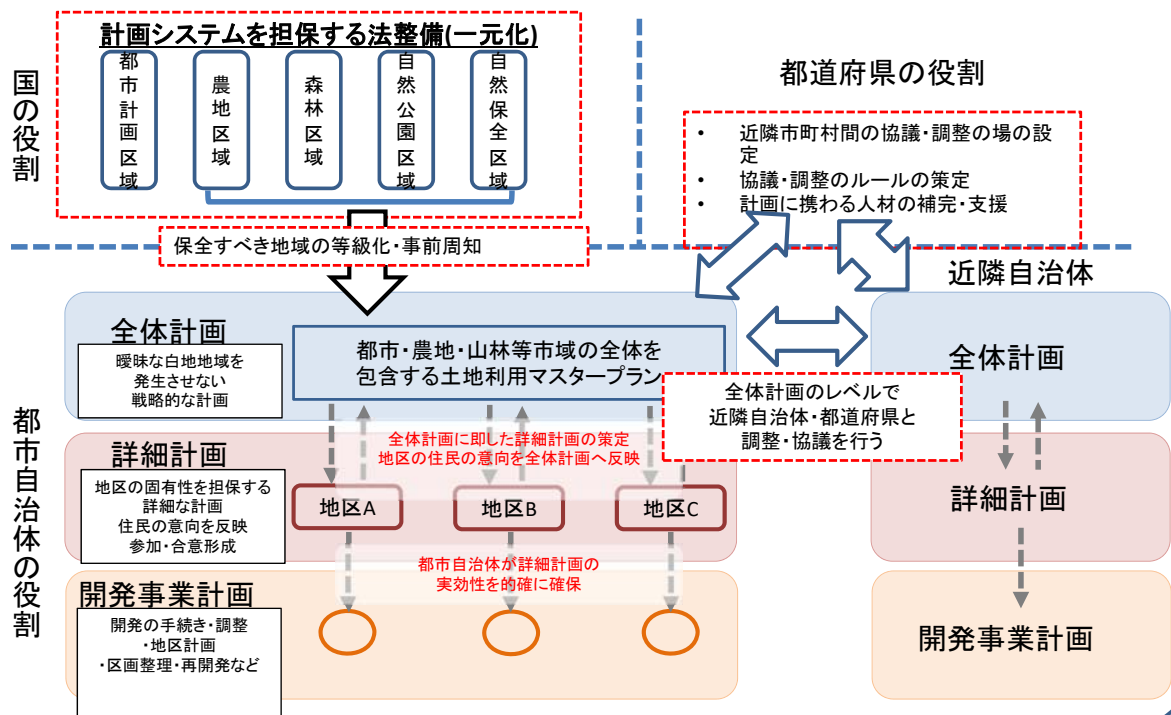
○現状の課題



○提案する計画体系の区域区分



広域調整を含めたシステム全体概要



「提言」の位置づけと残された課題

- 国や都道府県に対する「提言」という位置づけ
 - 都市自治体に対する権限の委譲、裁量の拡大、規律密度の緩和を国や都道府県に要請することに主眼
 - 抜本的な法整備や広域調整の仕組み作りは国や都道府県に要請
- 「保全」に重点を置く自治体と、人口増が見込まれ一定の「開発」が必要な自治体の双方への配慮
 - 「計画無くして開発なし」を裏返せば「きちんとした計画があれば開発しても良い」ということ
- 土地利用「行政」に係る課題への対応、土地利用規制の実効性の確保に重点が置かれている
 - 「計画でどのようなビジョンを描くか」という点はそれぞれの都市自治体に委ねられており、あまり議論していない

提言が実現するまでの当面の対応

1. 現行制度の活用及び運用における工夫
 - A) 土地利用行政の一体的運用
 - B) 都市計画の見直しや地区計画・委任条例による規制の強化
 - C) 立地適正化計画の活用
 - D) 景観法の活用
 - E) 事務の共同処理制度を活用した広域的土地利用行政
2. 独自の条例や計画の策定等を通じた土地利用誘導
 - A) 条例による一元的・包括的な土地利用行政の仕組みの構築
 - B) 独自条例による土地利用規制の上乗せ・横出し
 - C) 都道府県や関係市町村との協議の場の設定 広域連携・調整

総合的なプラン・
仕組みの構築



実効性担保の
ための規制

プラン・ビジョン検討の制約条件

多くの自治体で共通する 一般的な条件

- 超高齢化・人口減少・生産年齢人口の減少
- 財政健全化・行政改革
- 地球環境問題対応・CO2削減等



自治体が独自に設定する 政策的な条件(コンセプト)

- 歩いて暮らせるまち
- 健幸長寿のまち
- 子育てしやすいまち
- おしゃれなまち

- **コンセプトに基づいて空間計画を検討する(見直す)プロセス**
 - ・ 絵空事ではなく、データ、科学的な分析に基づくプラン
 - ・ 土地利用(面)だけでなく、交通(線)、施設(点)との連携を重視
- **具体的な政策の優先順位の設定**
 - ・ 政策メニューの項目・実施する場所などのメリハリ、ストーリー立て
 - ・ 多様な政策目標に波及しやすい政策・事業(公共交通等)の適切な評価

ネクストステージへの発展ステップ

・ 第一段階

「医療・福祉政策と土地利用・空間計画との**連携**」

・ 第二段階

「医療・福祉政策に**基づく**土地利用・空間計画」

◆ 政策コンセプトの事例として・・・

- ・ スマートウェルネスシティ
- ・ 医学を基礎としたまちづくり (Medicine-Based Town)

◆ 具体的な実現手段の例として・・・

- ・ 公共施設(主に医療・福祉施設)の再編
- ・ 土地利用計画・都市計画の見直し、立地適正化計画等の策定
- ・ 地域コミュニティにおける「健康まちづくり」などの活動

計画の内容に係る課題・論点

- 地域計画としての総合的な空間計画のあり方
 - 都市部と農村部の土地利用を一元的に計画することの意義と課題
 - 既存の各種計画との関係性の整理
 - 自治体全体の計画と地域別計画の関係性
 - 海外における土地利用計画制度のあり方
- 空間計画と具体的な施策との連携のあり方
 - 福祉政策と土地利用・まちづくりとの連携の必要性
 - 医療・福祉政策を目標・目的・制約条件としたまちづくりのありかた
 - 総合的なまちづくりによる福祉政策への波及・クロスセクター効果の評価
- 土地利用－公共施設－福祉政策・施策の統合

計画の検討プロセスに係る課題・論点

- 計画策定・検討の根拠となる空間情報の管理・分析
 - 各所管部署が管理している空間情報の統合的な管理(統合型GIS)
 - 社会・経済的な制約条件に係る情報の適切な評価
 - 自然的な条件(自然環境・生活環境・防災など)の評価と計画への反映
 - 行政データのオープンデータ化・ビッグデータ活用などICT活用の推進
- 自治体内部の体制に関する課題
 - 政策間の総合的な連携を適切に評価するための分析手法
 - 調査・分析・研究を行う自治体内の専門性(知見・人材)
 - 企画・政策担当部署、自治体内シンクタンク等による継続的な調査、データの一元的な整備・管理
- 自治体と外部との連携に関する課題
 - 住民・地域コミュニティとの連携・協働
 - 利害関係者(民間企業・事業者・非営利団体等)との連携・調整
 - 近隣自治体との連携・調整

事例調査対象の選定にあたって

- 現在の「総合計画」の取組みが優れている／先進的である自治体を選ぶというよりは…
 - 分野別の計画・政策、あるいは個別の事業・プロジェクト等であっても「医療・福祉政策とまちづくりの連携／統合」に寄与しているような取組みに注目したい
 - 立地適正化計画
 - 公共施設等総合管理計画
 - 中心市街地活性化・街なかの拠点整備
 - 健康まちづくりの取組み
- 個別の取組みの中から、「柔軟」、「統合的」な、「ネクストステージ」の計画のあり方のエッセンスを探っていきたい

研究会での検討の方針

- 委員の皆様からの話題提供のスケジュール案
- 第2回「福祉・健康のまちづくりに関する事例」
- 伴内委員「スマートウェルネスシティ」(見附市)
 - 山村委員「医学を基礎としたまちづくり」(研究全体の主旨と檀原市などの事例について)
- 第3回「土地利用と公共施設に関する計画の現状と課題」
- 松川委員「立地適正化計画」および土地利用行政・計画に係る課題
 - 豊田委員「公共施設の再編・適正化」に係る課題
- 第4回「『総合計画』を検討・策定するための自治体の体制」
- 千本委員「計画策定・政策検討における自治体シンクタンクの調査研究の役割とそれにまつわる課題」(宇都宮市)