

## 第1章

# 首長アンケートに見る社会環境の変化

首都大学東京都市環境学部教授 **松井 望**

# 1 誰が影響力をもつのか？ 首長のトップダウン体制と多機関連携

## (1) 政策形成におけるトップダウン傾向の認知

首長は、誰が政策形成で影響力をもつと考えているのだろうか。市長アンケートからは、首長自らが最大の影響力の主体であると自認していることがわかる（97.1 %、「特に強い」（79.2 %）、「強い」（17.9 %）（Q 1-1））。これは、第5次調査でも概ね同一の認知度であった（98.3 %「特に強い」（87.1 %）、「強い」（11.2 %）（Q 1-7））。

他方、二元代表制という統治機構の観点からは、議会も重要な主体であろう。市長の認識でも、市議会・議員の影響力は83.6 %（「特に強い」（24.8 %）、「強い」（58.8 %））と一定の影響力をもつ主体として捉えている。第5次調査では「議会・議員」と尋ねていたが、概ね同様の程度の認知度であった（86.3 %「特に強い」（24.2 %）、「強い」（62.1 %）（Q 1-7））。

このように議会の影響力は決して低くはなく、しかし、首長に拮抗する相手とまではなっていないようでもある。むしろ、庁内の各主体や部門が議会よりも影響力は高い、と首長は認識している。例えば、副市長（94.0 %、「特に強い」（37.4 %）、「強い」（56.6 %）（Q 1-1））、教育長（89.3 %、「特に強い」（28.9 %）、「強い」（60.4 %）（Q 1-1））は、議会・議員よりも影響力があると見ています。さらには、首長部局のなかでも企画部門（89.6 %、「特に強い」（8.5 %）、「強い」（81.1 %）（Q 1-1））、財政部門（89.6 %、「特に強い」（8.2 %）、「強い」（81.4 %）（Q 1-1））の影響力は議員よりも高い。つまり、「強さ」の程度からは、議会・議員は「特に強い」主体ではあるが、それでもやはり副市長、教育長がより「特に高い」影響力をもつと首長は見ています。

以上の結果からは、首長の認識では政策形成においてトップダウン体制を確立していると理解してもよいだろう。従来、制度として

の二元代表制が論じられることはあっても、実態面では首長優位にある首長制が日本の都市自治体の特徴として理解されてきた。この点からは、本調査の結果は通説的理解を補強するにとどまるものである。最も強い首長、やや強い首長部局、ほどほどに強い議会、という影響力の序列関係を首長は認知しているのであろう。第5次調査から10年を経過した第6次調査でも、この影響力の序列は変化<sup>1</sup>していない。

他方、議会はどのような意味で影響力があると認識されているのだろうか。第6次調査では第5次調査までは行われていなかった、議会の政策過程の関与や行政との関係を把握している。そこで、一般アンケートをもとに議会の活動を丁寧に見ておきたい。

まず、予算や条例では、35.2%が首長部局から調整が行われている。しかし、61.6%では調整を行っていないともある(Q2-2)。「調整」の意味を回答者が多義的に捉えたおそれもあるが、本結果からは議会への議案提出前での調整よりも、議案提出後に質疑等を通じた審議を重視しているようすは窺える。回答数は限定されるが「調整」と回答した都市自治体では、どのように予算編成と条例制定を説明・調整しているのだろうか。それぞれの方法をみていく(Q2-2(1))。

調査結果からは、予算編成では議会への予算案提出以前に、二つの説明・調整の機会を設けているようすが窺える。まず一つめは、予算編成方針段階である。49.2%と約半数の都市自治体が各年度のマクロ的な予算編の基本的な考え方や要求水準、日程を説明<sup>2</sup>することで、予算編成過程の初期段階から議会との間で共有している。もう一つの機会は、市長査定の段階である(37.5%)。一般的には、予

1 村松岐夫「市長の諸改革評価における対立軸」村松岐夫・稲継裕昭・日本都市センター編著『分権改革は都市行政機構を変えたか』（第一法規、2009年）、6頁。

2 日本都市センター『自治体の予算編成過程 新たな潮流と手法の効果』（ぎょうせい、2012年）、16頁。

算編成では庁内でのボトムアップ型の手続で予算案として精査されていく。そのうえで、予算調整権を有する首長が最終的に判断する段階で、議会会派からの要望等を把握している<sup>3</sup>。本回答からは、議会・議員を重視する主体の一つとして位置づけ、毎年度の予算編成過程の組み入れられているようすが窺える。

次に、条例制定時ではどうだろうか。条例案の提出までには、66.2%の都市自治体で何らかの説明・調整を行っている（(Q2-2 (2))「すべての条例案」(40.5%)、「一部の重要な条例案」(25.7%)）。予算編成に比べれば、議会の影響力が大きいようにも見える。しかし、説明・調整の時期を見てみると、予算編成とは少しようすが異なっている。それは、議案の決定後（68.7%）が最も多い点である。これは、方針の決定段階（20.3%）、議案の策定段階（39.2%）に比べても、高い割合である。しばしば地方議会の立法機関性には疑問が示されることがあるなか<sup>4</sup>、議決機関への議案内容確定後の提出前説明という性格があるようにも窺える。調整よりは説明により筋を通しておく対象であるという認識なのだろう。

以上のように議会は予算編成過程のなかに組み入れられ、条例制定では議案の事前説明がおこなわれている。これは、議会には一定の影響力があると認識されているからこそであろう。

---

3 松木茂弘『一般財源の縮小時代に機能する自治体予算編成の実務 技術向上、新たな試み、政策形成としての総合力強化』（学陽書房、2017年）58頁。

4 神崎一郎「地方議会の立法機関性」北村喜宣・山口道昭・磯崎初仁・出石稔・田中孝男編『自治体政策法務の理論と課題別実践』（第一法規、2017年）、220頁。

図表 1-1 自都市自治体の政策形成での影響力主体  
 (「特に強い」「強い」)

	第5次調査(n=621)		第6次調査(n=341)		
	特に強い	強い	特に強い	強い	
市長	87.1	11.2	79.2	17.9	
副市長	23.7	66.6	37.4	56.6	
教育長	13.8	67.4	28.9	60.4	
公営企業管理者	7.4	37.6	10.1	43.1	
会計管理者	1.0	18.5	0.0	21.7	
企画部門	17.6	73.8	8.5	81.1	
総務部門	5.7	66.4	2.8	68.2	
財政部門	19.5	72.3	8.2	81.4	
法務部門(または政策法務担当者)	1.2	39.6	0.3	41.8	※第5次調査では「法務部門」
担当部門	8.2	62.8	4.7	68.2	
監査部門	1.3	27.7	1.3	29.6	
各種審議会	4.4	60.9	1.6	63.8	
職員組合	0.3	18.0	0.3	19.8	
市議会・議員	24.2	62.1	24.8	58.8	※第5次調査では「議会・議員」
都道府県知事	-	-	12.3	51.9	
都道府県議会・議員	-	-	5.7	43.1	
国会議員	-	-	8.2	48.4	
関係住民	8.7	68.0	8.8	63.2	
自治会・町内会	6.0	63.1	7.5	63.8	
地域の住民団体・NPO [自治会・町内会を除く]	1.5	38.9	1.9	43.7	
地域の業界団体	1.3	44.1	2.5	55.7	
近隣自治体	0.7	24.8	0.9	32.1	※第5次調査では「類似自治体」
先進的自治体(個別の政策における先進事例)	3.2	50.8	1.3	36.8	
都道府県(担当者、通知文書双方を含む)	11.1	61.7	6.3	55.0	
国(担当者、通知文書双方を含む)	14.3	63.8	9.1	58.5	

出典：筆者作成

## (2) 部局間の温度差と拮抗

圧倒的な影響力があると自認をする首長は、みずからの業務を分掌する内部組織には、政策形成の影響力では温度差があると認識している。それは、実際の影響力というよりも、首長の視点からは内部組織間ではそれぞれ異なる影響力があると理解しているのだろう。市長アンケートでは、企画部門、総務部門、財政部門、法務部門というスタッフ系統組織と、担当部門というライン系統組織それぞれへの影響力を尋ねた。調査結果を見ると、三つの特徴が窺える。

一つめの特徴は、スタッフ系統組織の影響力の大きさである。担

当部門は 72.9 %（「特に強い」(4.7 %）、「強い」(68.2 %)）であった。他方、スタッフ系統組織は、企画部門が 89.6 %（「特に強い」(8.5 %）、「強い」(81.1 %)）、財政部門が 89.6 %（「特に強い」(8.2 %）、「強い」(81.4 %)）の 2 部門が 16.7 ポイント高く、総務部門 71.0 %（「特に強い」(2.8 %）、「強い」(68.2 %)）は 1.9 ポイントと少ないもののほぼ拮抗している。唯一、法務部門が 42.1 %（「特に強い」(0.3 %）、「強い」(41.8 %)）が担当部門よりも極めて少ない結果であった。以上からも首長にとってはスタッフ系統組織が政策形成の影響力を発揮しながら、みずからの政策スタッフ役を担うという認識を把握できる。

二つめの特徴は、スタッフ系統組織間での拮抗である。企画部門と財政部門の影響力の大きさは、他部門よりも影響力が大きい。他方、両部門の影響力の大きさは、第 6 次調査では両部門とも 89.6 % と拮抗した(Q 1-1)。企画部門では長期総合計画やマニフェスト・首長公約の実現を主に所管し、財政部門では財政規律を保ちつつ予算編成を行い、財政計画にもとづく財政運営を指向する<sup>5</sup>。首長にとっては政策の促進機能と庁内の規律付けという二つの機能を担当するそれぞれの部門のいずれも影響力があると判断をしているのだろう。

従来、この二つの部門をどのように組織に編成するかにより、都  
市自治体全体の政策形成にも影響を与えたと考えられてきた。1960  
年代以降、企画部門と財政部門を同一部門とする組織編成を提唱す  
る時代もあった<sup>6</sup>。第 4 次調査では企画財政型が 11.1 % (Q3-1) で採  
用されていた。第 5 次調査以降は、企画部門の形態に関しては明確  
には設問を設けていない。しかし、予算編成過程での査定段階の回  
答からは 18.5 % (Q5-4) が企画部門と財政部門が同一部局であった

5 鈴木洋昌『総合計画を活用した行財政運営と財政規律』（公人の友社、2019 年）、9 頁。

6 日本都市センター『市役所事務機構の合理化』（日本都市センター、1966 年）、205 頁。

ことが分かる。第6次調査では15.0%（Q1-11）であった。第4次調査が実施された1996年から現代までの約20年間、企画財政部門は最初の10年間は増加傾向に、現在では微減傾向にあることが窺える。

三つめは、スタッフ系統組織間での温度差である。上述の通り、法務部門は他のスタッフ系統組織に比べても影響力が大きい、とは認識されていない。いわゆる第一期地方分権改革では、自治体の令解釈権、条例制定権が拡充された。これにより自治体では「政策法務」が誕生したとも理解されている<sup>7</sup>。確かに自治体自らが地域課題に対して条例対応をし、独自の法令解釈を試みる事例は多く蓄積されてきた。行政学者の曾我謙悟は、これらの現状を受けて地方分権改革後、政策法務が政策立案とマネジメントの手法として注目されてきた、という<sup>8</sup>。他方、首長アンケートの結果からは、世情で認知されている法務部門の影響力や期待に対して、首長は政策形成では必ずしも影響力を有していないと認知していることが窺えた。つまりスタッフ系統組織間では影響に温度差があり、さらに分極化していることを意味する。組織的分立は事業担当部門間の課題だけではなく、スタッフ系統組織間でも同様に生じる現象である。組織の統合と総合化は古くて新しい課題でありつつけるだろう。

### (3) 「四極構造」の黄昏と多機関との連携・交流

地域の主体は住民であることは敢えて述べるまでもない。しかし、首長が認知する影響力という点からは、議員、部局に比べても影響力は高くはないようである。首長アンケートでは、地域の主体に関して住民から各種団体までを尋ねたが、いずれも同様の結果であった。

7 北村喜宣「『平成』の政策法務」『自治体政策法務研究』No.59、2019年、13頁。

8 曾我謙悟『日本の地方政府 1700自治体の実態と課題』（中央公論新社、2019年）、72頁。

まず関係住民は72.0%（「特に強い」(8.8%)、「強い」(63.2%)）、自治会・町内会が71.5%（「特に強い」(7.5%)、「強い」(63.8%)）、地域の業界団体が57.9%（「特に強い」(2.5%)、「強い」(55.7%)）、地域の住民団体・NPOは45.6%（「特に強い」(1.9%)、「強い」(43.7%)）とある。以上の結果からは、地域の住民のなかでも、関係がある主体の影響を感じつつ、組織・団体では職能団体よりも地縁団体に一定の影響を認知していることが分かる。これは、第5次調査からも継続した傾向でもある。人口減少が減少するなかでは、地域内での長期的な関係をもつ主体の優位性を示しているのだらう。

また、少し論点が異なるようではあるが職員組合の影響力も触れておきたい。首長アンケートでは20.1%（「特に強い」(0.3%)、「強い」(19.8%)）であった。1960年代以降の地方政治の状況を通観した自治行政学者の寄本勝美は、日本の政治機構は首長と議会という2つの代表に加えて、住民と職員組合の影響力を見出し、「四極構造化」が進んでいるとの認識を1980年代頃に示していた。さらに、行政学者の村松岐夫は、行政部門では、職員組合は首長、官僚機構に並び主要な主体であるとも述べる。当時の事務機構調査では職員組合の影響力への首長の認知は把握されてはいない。そのため、同認識が同時代的にこれらの認識が妥当するかどうかを明らかにすることはできない。第5次調査では18.3%（「特に強い」(0.3%)、「強い」(18.0%)）であったことからすれば、この10年間では微増したとも捉えられなくはないだろう。しかし、数値からも明らかなように、首長にとっては影響力がある主体とは認知されていないようではある。つまり、首長アンケートからはかつてのような「四極構造」はもちろん、三

---

9 平田彩子『行政法の実施過程 環境規制の動態と理論』（木鐸社、2009年）、56頁。

10 寄本勝美「四極構造による政治化」大森彌・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』（東京大学出版会、1986年）、188頁。

11 村松岐夫『政と官の五十年』（第一法規、2019年）、217頁。



極も二極も相対的な状況にあり、実質的には首長の一極化傾向も呼べるような状況があるのではないだろうか。

他方、まさに相対的であるからこそだが、影響力をもつ多様な主体があることも分かる。特に、行政機関である。都道府県は61.3%（「特に強い」(6.3%)、「強い」(55.0%)）、国は67.6%（「特に強い」(9.1%)、「強い」(58.5%)）と認知されている。第5次調査では、それぞれ72.8%（「特に強い」(11.1%)、「強い」(61.7%)）と78.1%（「特に強い」(14.3%)、「強い」(63.8%)）であったことからすれば、県と国に影響力は微減している。このことは、何よりも都市自治体みずからの政策形成の影響力が強まっている、とも理解ができるだろう。興味深い点は、都道府県よりも国があると影響力を見ている点にある。基礎自治体と中央政府との直結傾向は、東日本大震災以降での復興過程でも観察された結果でもあった。<sup>12</sup>政策形成における行政ルートでは、市町村から都道府県、そして国という配列よりも、市町村から国への直接的な接触が常態化しつつあるのだろう。<sup>13</sup>

第6次調査では、都道府県知事、都道府県議会議員、国会議員の影響力を初めて尋ねた。その結果からは、都道府県知事は64.2%（「特に強い」(12.3%)、「強い」(51.9%)）と一定の影響力を見ている。他方で、都道府県議会議員は48.8%（「特に強い」(5.7%)、「強い」(43.1%)）と国会議員は55.6%（「特に強い」(8.2%)、「強い」(48.4%)）と知事ほどの影響力はない。特に、相対的には、国会議員が都道府県議員よりも影響力があると認知されている。かつての「四極構造」には職員組合が含まれていたのかもしれない。しかし、2000年代に入り実施された第5次及び第6次の二つの調査結果向き合えば、四つめの極は知事であり、または、国であるという理解が適切であろう。

12 天川晃「自治体行政の「非常時」と「平時」」小原隆治・稲継裕昭編『震災後の自治体ガバナンス』（東洋経済新報社、2015年）、45頁。

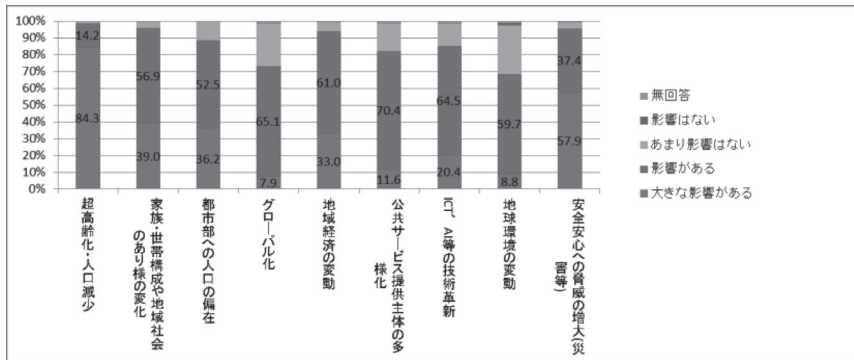
13 平田彩子『行政法の実施過程 環境規制の動態と理論』（木鐸社、2009年）、56頁。

## 2 何を考えているのか？ 首長の事前予測と状況対応

### (1) 社会経済環境の変化への認識

第5次調査から第6次調査までの10年間、政府では自治体がみずから長期的な課題を逆算したうえで、中期的や短期的な対応を備えることへの期待が強く求められてきた。むろん将来像から逆算する行政運営自体は、決して新たな手法ではない。日本の自治体が行い組んできた計画行政に根付いた思考方式である。しかし、従来の計画行政では、将来の自治体像や行政水準を定める場合、まずは過去の実績から傾向性を模索する手法を採用されがちであった<sup>14</sup>。他方、現在、政府が提唱する逆算的思考は、過去から現在までの傾向性よりも将来の自治体姿の実現をするうえでの課題を解消する方策を構想することに力点がおかれている。それでは、首長はどのような課題を現在認識し、解消しているのだろうか。現在の社会経済環境の変化への認識をみていく。

図表 1-2 社会経済環境変化による影響



出典：筆者作成

14 立田清士『計画と財政 地方団体の場合』（良書普及会、1982年）、33頁。平田彩子『行政法の実施過程 環境規制の動態と理論』（木鐸社、2009年）、56頁。

一つめは、超高齢化・人口減少への認識の高さが際立っている((Q2-1)「大きな影響がある」(84.3%)、「影響がある」(14.2%))。2014年の日本創成会議による2040年までの人口推計に基づく「消滅可能都市」論の提唱や、総務省が設置した自治体戦略2040構想研究会による人口動態にもとづく将来の自治体像の提示のように、第5次調査以降は将来人口推計に基づく行政課題を認識し、これまで以上に現段階からの将来への備えの必要性が認識されてきた時代であった。第5次調査でも少子・高齢化は重大な課題と認識はされていた((Q1-1)「きわめて重大な変化」(85.1%)、「重大な変化」(12.8%))。第6次調査では、類似の課題として「家族・世帯構成や地域社会のあり様の変化」、「都市部への人口の偏在」を尋ねたところ、両者ともに、「大きな影響がある」との認識は3割超であったが(それぞれ39.0%、36.2%)、「影響がある」は半数を超えた(それぞれ56.9%、52.5%)。人口動向の変化による従来の行政対象の捉え方や地域単位、さらには地域間格差が課題となっている様子が窺える。

二つめは、災害等の安全安心への脅威の増大への課題認識((Q2-1)「大きな影響がある」(57.9%)、「影響がある」(37.4%))が相対的に高い。第5次調査以降、2011年の東日本大震災をはじめとした各種自然災害に多くの自治体は直面してきた。さらには、今後予想される大規模災害への備えもまた安全安心への脅威を課題として認識する背景にあるのであろう。第5次調査では類似の課題として「生活安全への脅威の増大」があった(Q1-1)。これは、「きわめて重大な変化」(46.3%)、「重大な変化」(37.9%)を合算した割合よりも、第6次調査での「大きな影響がある」と「影響がある」を合算した割合が11.1ポイント高くなっている。一つめの特徴としてあげた超高齢化・人口減少は第5次調査時点から高い値で継続していることに比べれば、災害等の安全安心への脅威の増大は第6次調査時点で課題としての認識が高まっていることが分かる。

三つめは、ICT、AI等の技術革新とグローバル化への課題認識の高まりがある。ICT、AI等の技術革新（(Q2-1)「大きな影響がある」(20.4%)、「影響がある」(64.5%)）、グローバル化（「大きな影響がある」(7.9%)、「影響がある」(65.1%)）は、先の2つの課題に比べると影響があるとは認識されていない。第5次調査での同種の課題から推移みると、ICT、AI等の技術革新とグローバル化は、先の2つの変化よりも影響が増加している。第5次調査での「きわめて重大な変化」と「重大な変化」を合算した割合と第6次調査の「大きな影響がある」と「影響がある」の合算した割合を比較すると、超高齢化・人口減少は第5次調査からは0.5ポイント、災害等の安全安心への脅威の増大は11.1ポイント増加である。他方、ICT、AI等の技術革新(第5次調査では「IT等の技術革新」)は20.5ポイント、グローバル化(第5次調査では「国際化」)は25.6ポイント増加している。テクノロジーを利活用した公務員の働き方、さらには、働き手の国際化等も含めた変化が市政への影響を及ぼしていると捉えられるだろう。

## (2) 首長の事前重点項目：マニフェストでの認識

以上のような社会経済環境の変化への影響を認識する首長は、自らの市政運営ではどのような方針を使用しているのだろうか。以下では、まずはマニフェスト・公約での重点項目と上記の社会経済の変化との照応関係をみていく<sup>15</sup>。

一つめの超高齢化・人口減少に関連するマニフェスト・公約での重点項目では、児童福祉・子育てが最も高い(Q1-2 59.4%)。さらには、人口減少対策(移住促進等)は3番目に高い(20.8%)。人口動態の変動を認識しつつ、選挙段階でも自らが取り組む市政の重点項目と位置付けながら提唱していたことが窺える。二つめの災害等の安全

---

15 本項の数値は首長アンケートのQ1-2の各項目への総回答率となる。本文中で、優先順位の結果を用いる場合には特記する。

安心への脅威の増大である。マニフェスト・公約での重点項目では安全・安心(防犯・防災・危機管理)がある。これは、20.1%と5番目の高さであった。相対的に低い値ではないではないものの、選挙段階でマニフェストを通じて住民に訴求する事項としては位置付けてはいないようである。三つめのICT、AI等の技術革新とグローバル化への課題認識は、第6次調査ではマニフェスト・公約の項目として設けてはいないため、照応関係は把握ができない。

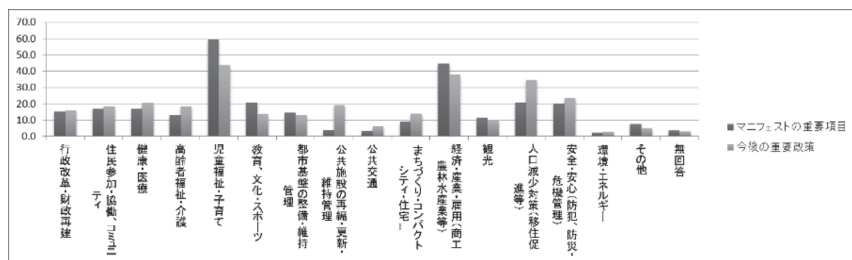
社会経済の変化とマニフェスト・公約での重点項目との照応関係をみてみれば、優先順位には差異はあるものの、一定程度は社会経済の変化を捉えつつマニフェスト・公約に位置付けているようである。例えば、地域経済の変動が同様の傾向をもつ。地域経済の変動は、超高齢化・人口減少、災害等の安全安心への脅威の増大に続く高い値であった((Q1-1)「きわめて重大な変化」(33.0%)、「重大な変化」(61.0%))。マニフェスト・公約での重点項目としては、経済・産業・雇用(商工農林水産業等)がある。これは児童福祉・子育てに続き2番目に高い((Q1-2) 44.7%)。

マニフェスト・公約とは、候補者が当選後に行う将来への市政運営への期待により投票を促す手段である<sup>16</sup>。第5次調査以降の10年間で、住民に対して期待を促す事項が変化していることがわかるだろう。例えば、第5次調査では、マニフェスト・公約で1番目に重視した項目は行政改革・財政再建であった((Q2-4) 25.2%)。他方、第6次調査では1番目に重点した項目は上記の通り児童福祉・子育て(23.3%)である。行政改革・財政再建は全体の回答率(15.1%)、優先順位(6.0%)のいずれも顕著には高くない。同様の傾向では、市民参加・協働、コミュニティでも見られる(第5次調査 10.7%、第6次調査 6.6%、いずれも1番目と回答した割合)。

16 砂原庸介「選挙と代表」柴田直子・松井望編著『地方自治論入門』(ミネルヴァ書房、2012年)、38頁。

行財政改革の成果の一つとも位置付けられる現行の行政サービスの質・量への評価として、第6次調査では半数以上の首長は適切な規模と認識をしている((Q4-2) 54.7%)。第5次調査では、適正な規模であるとの認識は2割も満たさず((Q1-4) 18.0%)、「サービスの質を維持したまま、組織の一層の削減・スリム化を行うことが可能である」が7割以上の回答であったことからすれば(77.5%)、行政改革・財政再建は、第6次調査までの間に一定の成果があったものと認識しているのだろう。選挙時に行財政改革を訴える時代は終え、より住民に身近な政策を提唱する時代に移っているのではないだろうか。

図表 1-3 マニフェスト・公約の重点項目と今後の重要政策



出典：筆者作成

### (3) 首長の将来の見通し：マニフェストとの対比

第5次調査に基づき、行政学者の伊藤修一郎はマニフェストの重点項目と総合計画、そして、組織改革の3つの要素の対応状況を分析している。伊藤によると、マニフェストは必ずしも総合計画に反映されているとは言えない状況とともに、組織改革もまたマニフェストと総合計画とは一致せず別の論理が存在している、という。第

17 伊藤修一郎「首長の戦略・マニフェストと総合計画」村松岐夫・稲継裕昭・財団法人日本都市センター編著『分権改革は都市行政機構を変えたか』（第一法規、2009年）、29頁。

6次調査では総合計画での重点項目を訪ねていないため、同様の対応関係を把握することができない。第6次調査では、第5次調査では把握しなかった今後の重点分野を尋ねている(Q2-2)<sup>18</sup>。就任前の政策分野重点項目と就任後の今後の重点項目を対比することで、首長職就任前後での課題認識の変化が窺えるのではないだろうか。

ひとつめの特徴的な変化は、マニフェスト・公約段階から首長就任後、今後の重点化へと増加した項目が多い。5%以上増加した項目は、公共施設の再編・更新・維持管理(15.1%増)、人口減少対策(13.8%増)、高齢者福祉・介護(5.3%増)、まちづくり・コンパクトシティ・住宅(空き家、所有者不明土地等の対策を含む)(5.0%増)である。マニフェスト・公約は総じて特定課題に焦点を当てながら課題認識を提示したものの、首長就任後は幅広く課題の重要性を捉えているようすが窺える。

もう一つの特徴的な変化は、総じて増加する傾向がありながらも減少する項目が存在した点である。例えば、児童福祉・子育ては、マニフェスト・公約では最も高い値であった。しかし、減少率でも最も高い結果であった(15.7%減)。そのほかでは、同じくマニフェスト・公約では高い割合を示した経済・産業・雇用(商工農林水産業等)も減少している(6.6%減)。ただし、繰り返すようではあるが、児童福祉・子育てと経済・産業・雇用も、マニフェスト・公約での重要度と同様に今後の重要性でも高い割合にある項目ではある。その他では、教育・文化・スポーツ(7.2%減)も減少率は高く、都市基盤の整備・維持(1.3%減)、観光(0.9%減)は微減している。

以上のマニフェスト・公約から今後の重点項目への変化という点から各項目の重点化傾向を見た場合、マニフェスト・公約段階ではソフト的や点的な課題を認識し、就任後には都市空間の変化への面

---

18 首長アンケートのQ2-2の数値も、Q1-2と同様に各項目への総回答率に基づくものである。本文中で、優先順位の結果を用いる場合には特記する。

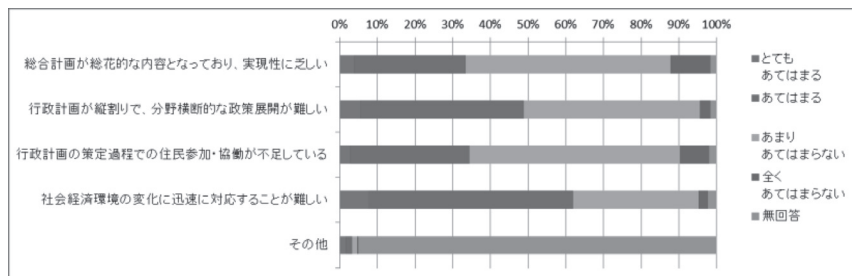
的な課題認識へと推移していると窺えそうではある。これは、選挙時での住民に向けた特定課題への期待を提示するという姿勢から、総合行政主体として課題に満遍なく取り組まねばならないという。首長としての役割の自覚のあらわれであるのだろう。

### 3 どのように臨むのか？ 計画的対応とこれからの市政運営

#### (1) 計画的対応の可能性と限界

現状と将来の課題に対して、特定課題にとらわれず総合的に向き合う首長にとって、どのように臨むのであろうか。都市自治体では、1970年代以降、総合計画を中心とした計画行政が定着してきた。前項まで見てきた社会経済環境の変化、マニフェスト・公約での重点項目、今後の重点項目のいずれも短期的には解決しえない行政課題が多い。そのような課題解消を実現するには中長期的な時間を要することにもなる。それでは、首長は、中長期的な行政計画にはどのような評価をしているのだろうか。

図表 1-4 総合的・計画的な行政の課題認識



出典：筆者作成



まずは肯定的な評価がある。総合計画への従来の評価としては、政策の体系性を確保し、庁内外の利害関係主体との合意形成を継続する点から、内容が「総花的」になりがちであると考えられてきた。しかし、第6次調査では、「総合計画が総花的な内容となっており、実現性に乏しい」という項目には、「とてもあてはまる」(38%)と「あてはまる」(29.6%)を合算した割合よりも、「あまりあてはまらない」(54.1%)と「全くあてはまらない」(10.7%)を合算した割合が約2倍高い結果であった。つまり、現代では旧来指摘されてきた総合計画の形式からは変容しつつあり、むしろ総合計画がさまざまな価値を実現する手段として活用されているようすが窺えそうである。

策定過程では「行政計画の策定過程での住民参加・協働が不足している」との認識が、「とてもあてはまる」(28%)と「あてはまる」(31.4%)を合算した割合よりも、「あまりあてはまらない」(31.4%)と「全くあてはまらない」(55.7%)を合算した割合が約2倍近く高い結果であった。上記のマニフェストでの重点項目の変化でも述べたように、少なくとも行政計画では、住民参加・協働参加は所与の手法になっているのであろう。<sup>19</sup>

他方で、消極的な認識もある。「社会経済環境の変化に迅速に対応することが難しい」という認識は、「とてもあてはまる」(7.5%)と「あてはまる」(54.4%)を合算した割合は、「あまりあてはまらない」(33.3%)と「全くあてはまらない」(2.5%)と「あてはまる」を合算

19 伊藤修一郎「企画と総合計画 5つの計画観」『都市問題』Vol.110、2019年、63頁。伊藤によると、総合計画には、行理的意思決定と資源配分を実現するための合理的計画としての性格、補助金の獲得や民間誘致等の開発計画としての性格、社会政策の計画化や生活基準を定めた社会計画としての性格、ビジョンの共有や職員の動員を求める経営装置としての性格、選挙公約や有権者へのアピールを想定した政治的文書としての性格があると整理されている。

20 大杉覚「首長・職員関係の行政学」『年報行政研究 52 首長と職員 行政の責任と政治』(ぎょうせい、2017年)、53頁。

した割合よりも約2倍近く高い結果である。つまり、中長期的な課題を解消する手法としては行政計画に一定の意義を見いだしつつも、社会経済環境の変化への対応手段としてはあまり適していないとの認識があるようである。さらに、「行政計画が縦割りで、分野横断的な政策展開が難しい」ことには、「とてもあてはまる」(5.3%)と「あてはまる」(43.4%)を合算した割合と「あまりあてはまらない」(46.5%)と「全くあてはまらない」(2.8%)を合算した割合が概ね拮抗している。地方分権改革前後から一部の自治体で取り込まれてきた政策体系を横断した行政計画<sup>21</sup>の策定の動向はみられつつも、政策分野毎での分立化が残置されている現状も窺える。

## (2) これからの市政運営に向けて

計画的対応に対する首長の認知度からは、中長期的な課題を長期的に対応する計画的な行政運営の意義と効果は認知しつつも、眼前の変化に対して、短期的に柔軟に解消する運営スタイルを採用する必要性を感じているようである。それでは、今後はどのように公共サービスの提供することを考えているのだろうか。

首長アンケートからは、8割以上の首長が、できるだけ自治体行政と住民や地域が協働するあり方を求めている(Q4-3 81.8%)。民間セクターによる提供(10.7%)も自治体行政による提供(2.2%)のいずれだけではなく、さまざまな主体との協働指向が明確に示されている。さらには、人や組織だけではなく、テクノロジーとの協働も今後の市政運営では欠かせない。首長アンケートでは、ビックデータの活用・オープンデータの推進では積極的に技術の活用を進めるべき((Q5-1) 60.4%)との認識が示された。これは、都市自治体がデータの公開を通じて、各種主体が公共サービスを解消する活動の展開を期

---

21 打越綾子『自治体における企画と調整 事業部局と政策分野別基本計画』(日本評論社、2004年)、11頁。

待するゆえであろう。つまり、テクノロジーとの協働のあり方への指向も窺える。

以上の結果からも、多様な人々、組織、テクノロジーとの協働指向が首長アンケートから把握できた。今後、都市自治体は自らがサービスの担い手であり続ける分野とそうではない分野を振り分けながら、都市自治体はプラットフォームとしての役割を担いながら協働の実現を指向しているのだろう。これは首長ひとりで実現できるものではない。多くの主体が関わるなかで各主体の自発的な連携の実績こそが不可欠である<sup>22</sup>。そして、多くの主体が連携しあうためには関係機関の長の理解が前提となる<sup>23</sup>。そのため、首長が影響力を持ち続けることは連携には必要条件ともいえるだろう。つまり、協働に対して積極的な指向をトップダウン的にもつことで、社会経済環境の変化に応じた協働へのボトムアップ的対応が実現できるのではないだろうか。

---

22 伊藤正次「多機関連携とは何か」伊藤正次編『多機関連携の行政学 事例研究によるアプローチ』（有斐閣、2019年）、7頁。

23 伊藤正次「多機関連携研究のさらなる展開に向けて」伊藤正次編『多機関連携の行政学 事例研究によるアプローチ』（有斐閣、2019年）、217頁。