

## 第5章

# 都市自治体の総合行政と計画行政

長野県立大学グローバルマネジメント学部助教 **三浦 正士**

## はじめに

都市自治体の総合行政と計画行政に関する、近年の最も大きな制度環境の変化は、2011年5月の地方自治法改正によって、市町村に対する基本構想の策定義務づけ規定が廃止されたことであろう。この規定は、「行政運営を、総合的、長期的計画的に行なっていくという要請<sup>1</sup>」から、1969年の地方自治法改正によって新設されたものである。その後、全国の市町村において総合計画の策定が進められ、総合的・計画的行政の実現のために不可欠な手法として自治体運営に浸透、定着するとともに、その時々<sup>2</sup>の社会経済環境の変化に対応して発展を遂げてきた。本規定の廃止は、「義務付け・枠付けの見直し」の一環としてなされたものであるが、これをもって、都市自治体において総合計画が“無用の長物”となったとはいえないであろう。地方分権改革の進展により地域の自己決定のあり方が問われるなかで、また人口減少社会において地域の政策課題がますます複雑化・多様化を見せるなかで、総合計画の重要性はより一層増大していると思われる。

一方で、総合計画に対しては、計画の実効性が伴っていないとか、内容が絵花的であるとか、硬直性が高く社会経済環境の変化に対応していないといった批判が従来から見られた。加えて、近年では、まち・ひと・しごと創生をはじめとして、国の政策展開のために自治体側に計画の策定を“要請”する事例が増加しており、行政計画の増加に伴う計画間の調整のあり方や、総合計画と総合戦略の重複・齟齬が問題となっている。

こうしたなかで、都市自治体における総合計画策定の意義を再検討することが喫緊の課題となっているのである。以上を踏まえ、本章では、第6次市役所事務機構調査を受けて、この10年において

1 『改正地方制度資料第17部』333頁。

総合計画をめぐる状況がどのように変化したのかを確認するとともに、これからの10年の方向性を展望することとしたい。

## 1 都市自治体における総合計画の沿革 —過去の市役所事務機構調査を読み解く—

### (1) 行政の総合化の要請と基本構想の法定化—1966年第1次調査—

まず、日本都市センターにおける第1次から第5次にわたる市役所事務機構調査を読み解くことで、この半世紀において、総合計画の性格がどのように変容してきたのか、いかなる事柄が総合的・計画的行政の実現の課題として認識されてきたのかを概観したい。

先述のとおり、市町村において総合計画の策定が本格的に進められる契機となったのは、1969年の基本構想策定の義務づけである<sup>2</sup>。この自治法改正に対しては、当時、地域開発が華やかであったこともあり、「省庁のタテワリ政策・計画を自治体に浸透させる受け皿にしようとした<sup>3</sup>」とか、「全国—都道府県—市町村の開発計画のネットワークの完成を目ざした<sup>4</sup>」ものであるとの指摘がなされた。

一方で、「市町村においても行政の総合的長期的計画的運営の必要性が痛感されるようになっていた<sup>5</sup>」ことも確かであろう。基本構

2 戦後における市町村の総合的な計画は、1953年の町村合併促進法に基づく新町村建設計画に始まること指摘されている（遠藤文夫「地方自治体における基本的政策形成手続きの動向（1）」『自治研究』66巻12号）。しかしながら、この新町村建設計画やその後の新市町村建設促進法による新市町村建設は、「補助金の交付を得るための施設の統合整備計画を中心にしていたにすぎ」ず、「補助金が打ち切りになった後は、多くの計画は改訂されることもなく放置されていた」のであって、基本構想の策定義務づけが、総合計画策定が本格的に進められる契機になったとみてよいであろう。

3 神原勝・大矢野修編『総合計画の理論と実務』公人の友社、2015年、5頁。

4 地方自治総合研究所編『逐条研究地方自治法Ⅰ 総則—直接請求』日本評論社、1985年、57頁。

想法定化の直前に実施された市役所事務機構調査研究委員会（委員長 荻田保 地方職員共済組合本部理事長）による調査（以下、「第1次調査」という。）では、市役所事務機構の改革の基本原則として、民主化と能率化に加えて、総合化が挙げられている。そして、総合化を重視すべき理由として、①急速な都市化と地域社会の質的变化に対応する能力をそなえること、②行政の経済性を高めること、③市長の政治的責任の観点から市制を総合的に把握すること、④住民の不満や苦情に対応することの必要性が指摘されている。<sup>6</sup>

## （2）「都市経営」の模索と総合計画の普及—1978年第2次調査—

1970年代には、この自治法改正に触発されて、全国の都市自治体において、総合計画の策定が進められることとなる。それでは、この時期において、総合計画の課題はどのように認識されていたのであろうか。この点について、新しい市役所事務機構研究委員会（委員長 荻田保 地方財務協会会長）による調査（以下、「第2次調査」という。）では、以下の2つの課題を指摘している。第一に、計画の実効性である。すなわち、「総合計画策定率の高いのに比較して、進行管理体制の確立は低水準だといわざるをえない」<sup>7</sup>のであって、予算と計画の結合や、計画の推進に対する各部局の関心の低さといった進行管理のあり方が問題視される。加えて、計画の硬直性も問題視されている。

第二に、計画策定における住民参加である。ここでは、総合計画に期待される機能として、①住民の選択、②住民の意見の調整、③住民の合意の確保が挙げられている。すなわち、地域社会のあるべき姿やそのための施策の方向性について住民の選択に委ね、住民参

5 地方自治総合研究所編『逐条研究地方自治法Ⅰ 総則—直接請求』日本評論社、1985年、57頁。

6 日本都市センター編『市役所事務機構の合理化』1966年、30頁。

7 日本都市センター編『新しい市役所事務機構』1978年、35頁。

加を通じて多元化した社会における多種多様な意見を調整し、行政機関と住民の間で行政水準ないしそれを達成するための責任分担について合意を得なければ、「地域社会の適切な経営も、住民の満足も期待することは困難である」というのである<sup>8</sup>。シビル・ミニマムが意識されるなかで、総合計画によって「自治体の政策公準として達成目標を数値化し、市民自治の手続をふまえた自治体計画によって実現<sup>9</sup>」しようとする課題認識を反映したものであろう。

### (3) 「都市自治の高揚」と総合計画— 1987年第3次調査—

1980年代になると、ほぼすべての市町村において基本構想が策定されるようになる。また、1970年代から、「地方の時代」というスローガンに見られるように、自治・分権の政治行政システムや価値観の変革が探求されるなかで、総合計画の重要性が改めて認識されるようになる。市役所事務機構研究委員会(委員長 河中二講 成蹊大学教授)による調査(以下、「第3次調査」という。)では、①市民の参加を基礎とした「市民公共の都市自治行政」、②行政の効果がつねに市民の評価によって測られる「開かれた行政」、③都市の環境を活かし、都市が地域に対し積極的に役割を果たす「都市の個性」を柱として、創造的な都市行政を展開する必要があることを強調している<sup>10</sup>。

第3次調査では、総合計画に対して、都市自治体で「総合性や連関性を求める総合的な計画化が発達」し、「政策の形成が『計画』を含んで進められる傾向が生じ<sup>11</sup>」ていると肯定的に評価したうえで、3つの課題を指摘している。第一に、計画手順の組織化である。ここでいう計画手順とは、「問題提起—目標設定—予測—分析—制御手法—選択肢立案—選択(決定)—効果評価—フィードバック(軌道修

8 日本都市センター 1978年前掲書、48～49頁。

9 神原ほか前掲書、6頁。

10 日本都市センター編『新しい市役所事務機構の方向』1987年、2頁。

11 日本都市センター 1987年前掲書、25頁。

正)」を組織立てて行うことであり、PDCA サイクルの作動が計画策定において不可欠であることが指摘されている。

第二に、計画の定着性である。これは、第2次調査で課題とされた計画の実効性と重複するところが多いが、市民、議員、職員が計画行政の重要性を認識すること、計画書の作成ではなく計画の実現に重点を置くことの重要性を強調している点に特徴がある<sup>12</sup>。

第三に、計画体系の確立である。基本構想－基本計画－実施計画の3層構造のうち、基本計画と実施計画、とりわけ後者の策定率が低い状況であり、第3次調査では、計画の定着性を高め、また計画と予算をリンクさせるために、実施計画の策定が必要であることが強調されている<sup>13</sup>。

#### (4) 「地方分権」を踏まえた総合計画の再考—1999年第4次調査—

1990年代になると、少子高齢化、情報化、国際化等の一層の進展に伴い、新たな行政課題がクローズアップされる一方で、国と自治体を問わず財政状況の深刻な悪化に直面する。こうした状況のなかで、総合計画に対しては、内容が総花的であるとか、開発に傾斜しているとか、3層構造が計画の実効性確保に寄与していないといった、実効性に対する疑義が提起され、総合計画不要論や当選首長の選挙公約があれば計画は不要とする公約代替論などの総合計画批判論があらわれる<sup>14</sup>。以上を踏まえて、第四次市役所事務機構研究委員会（委員長 遠藤文夫 札幌学院大学大学院教授）による調査（以下、「第4次調査」という。）を基に、総合計画に対する課題認識を確認しよう。この時期は、総合計画について新たな課題認識がなされたというよりも、総合計画批判論を受けて、既存の課題認識が改められたり、

---

12 同上書、106頁。

13 同上書、107頁。

14 神原ほか前掲書、9頁。

再度強調されたりしている点に特徴がある。

第一に、計画の定着性・実効性に関して、企画機能のあり方が重要視されている。すなわち、「策定するための計画から、実現するための計画への転換がはかられ」るなかで、「本来の意味での企画機能が推進される状況に至った」という現状認識のもと、企画の役割を、「地域に存在存在する様々な人的、物的資源を動員して、真の自治のコーディネーターとして機能」することであると定義している。そのうえで、企画部門が各事業部門との間で「総合調整」の機能を発揮するとともに、財政部門との間で「計画と予算の結合」を<sup>15</sup>図っていくことが必要とされている。

第二に、計画の体系化に関して、その認識に変化が見られる。ここでは、「重層構造の計画体系とは言っても多様なシステムが見られることに留意する必要がある」とされ、従来の3層構造を所与のものとするのではなく、各自治体における計画体系の多様化が認識されるに至っている。

第三に、計画策定過程の住民参加のあり方が、課題として再認識されている。すなわち、「いまだ総合計画策定領域においては、市民参加は円滑で十分な導入が図られていない」のであって、総合計画を<sup>16</sup>市民自身の計画へと変革する必要性が指摘されている。

#### (5) 地方分権改革・市町村合併と総合計画—2009年第5次調査—

2000年に地方分権一括法が施行され、本格的な分権型社会が到来すると、自治体における自己決定・自己責任のあり方が問われるようになる。また、いわゆる平成の大合併によって、1999年3月末に3,232あった市町村が、2010年3月末には1,727へとその数を減

15 日本都市センター編『分権型社会の都市行政と組織改革』1999年、149～150頁。

16 同上書、155頁。

少させるなど、都市自治体の政治・行政は大きな転換期を迎えることとなった。

市役所事務機構研究会（座長 村松岐夫 学習院大学法学部教授）による調査（以下、「第5次調査」という。）では、この時期に急速に増加した首長のマニフェストに着目して、首長の掲げる戦略・マニフェストと総合計画の整合に主たる関心が払われている。第5次調査の結果を用いた伊藤の分析の要点をまとめると、まず、マニフェストに合わせた総合計画の改訂や組織改革は7割前後の自治体で試みられているものの、首長の戦略の浸透度は低く、十分な成果は挙がっていない<sup>17</sup>。一方で、マニフェストが総合計画の総花化を抑制することが示されており、「マニフェストが総合計画を制御することで相乗効果が生れる—マニフェストの着実な実行と計画本来の機能の発揮が実現される—可能性もありうる」ことが指摘されている<sup>18</sup>。

## 2 都市自治体における総合計画の現段階 —第6次調査結果に見る「この10年」—

### (1) 総合的・計画的行政の実現に対する課題認識

5次にわたる市役所事務機構調査を読み解くことで、その時々の政治・行政システムや社会経済環境の変化に応えながら、総合計画が手法・内容の両面で発展してきたことが明らかとなった。その一方で、いくつかの課題が継続して存在していることも確認できた。すなわち、①計画の定着性・実効性、②計画の体系性、③計画に関する合意形成、である。

17 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、36頁。

18 同上書、37頁。

それでは、これらの課題をめぐって、第5次調査以降、全国の都市自治体の取組みはどのように変化してきているのであろうか。第6次市役所事務機構研究会では、2018年に大規模なアンケート調査結果を実施しているが、第五次調査と同様の質問項目が多く設定されており、結果を比較することで、この10年の変化を観察することが可能である<sup>19</sup>。

まず、総合的・計画的行政の実現に対する首長の問題認識を確認したい<sup>20</sup>。第6次調査結果を見ると、「4 社会経済環境の変化に迅速に対応することが難しい」を選択した首長が最も多く、「2 行政計画が縦割りで、分野横断的な政策展開が難しい」が続く。一方で、「3 行政計画の策定過程での住民参加・協働が不足している」、「1 総合計画が総花的な内容になっており、実現性に乏しい」という選択肢は、過半数の市区長が「あまりあてはまらない」ないし「全くあてはまらない」と回答しており、それほど課題として認識されていない。これらの選択肢のうち、4と1は計画の定着性・実効性、2は計画の体系性、3は合意形成に関するものであるが、計画の定着性・実効性（とりわけ計画の硬直化）と、計画の体系性について課題を認識していることがわかる。

## (2) 総合計画の策定状況と計画の体系性をめぐる新たな課題

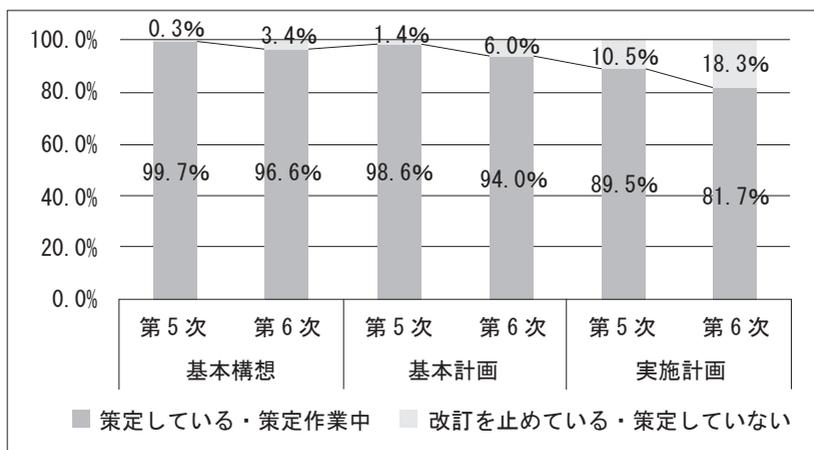
2011年の基本構想の策定義務づけ規定の廃止は、都市自治体の総合計画の策定状況にどのような変化をもたらしたのであろうか。図表5-1は、第5次調査と第6次調査の結果を比較したものであ

19 第5次調査の概要及び単純集計結果については、日本都市センター編『分権型社会の都市行政と組織改革に関する調査研究—市役所事務機構アンケート調査結果報告—』2008年を、第6次調査の概要と単純集計結果については、日本都市センター『都市自治体におけるガバナンスに関する調査研究—第6次市役所事務機構研究会中間報告書—』2019年を参照されたい。

20 日本都市センター 2019年前掲書、15頁。

<sup>21</sup>この図を見ると、基本構想、基本計画、実施計画ともに、この10年間に於いて策定自治体数がわずかながら減少しており、特に実施計画の減少傾向が顕著であることがわかる。なお、第6次調査では、策定していない理由についての設問が設定されているが、「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」との回答が最も多く（57.9%）、「他の行政計画で代替している」が続く（14.0%）。後者については、1990年代以降の総合計画体系の多様化が進んでいると肯定的に評価することもできるが、前者については、近年指摘されている自治体現場の「計画疲れ」の指摘を反映するものといっただろう。

図表 5-1 総合計画の策定状況の比較



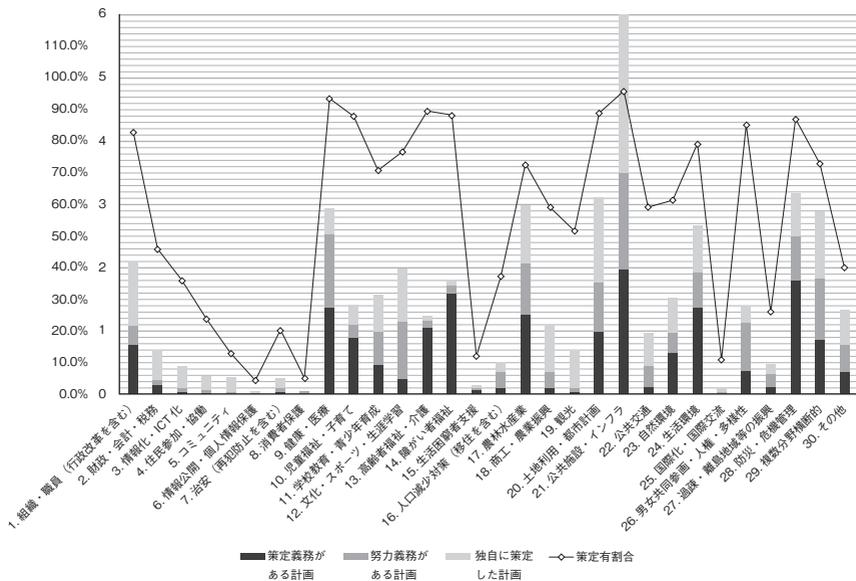
出典：第5次調査（Q4-1）及び第6次調査（Q5-1）の結果を基に筆者作成。

また、計画の体系化に関連して、近年2つの重要な変化が起こっている。第一に、各行政分野別の個別計画の本数が増加しており、

21 比較を容易とするため、図表5-1の作成にあたっては、「無回答」の自治体を除いた数値を用いている。

かつそこには法律で策定が義務づけられ、あるいは国から自治体に策定が要請されている計画が相当数含まれていることである。第6次調査では、29の政策分野について、行政計画の策定の有無を問う設問を設けており、その結果をまとめたものが、図表5-2である。この図を見ると、29の政策分野のうち、策定率が50%を超えるのは18分野に上っており、また複数の計画が策定されている行政分野も少なくないことがわかる。また、自治体が独自に策定した計画も一定数存在するものの、全体として見ると、策定義務がある計画や努力義務がある計画が多いことが見て取れる。ここで問題となるのが、こうした計画策定の努力義務化が中央地方関係にいかなる影響をもたらしているのか、その影響を地方分権の理念に照らし

図表 5-2 行政分野別の計画の策定率と策定本数



出典：当研究会で実施したアンケートを基に事務局作成。

てどのように評価するか、であろう。この点については、節を改めて検討することとしたい。

第二に、地域別計画の策定の広がりである。地域レベルでの将来像や地域別計画の策定は、平成の大合併を経て自治体内分権の重要性が再認識されるなかで、近年増加傾向にある。第6次調査によると、都市自治体の15.9%が地域別計画を策定しており、策定理由としては、住民自治を尊重するため(63.0%)、計画のビジョンの地域化・具体化を図るため(53.7%)、総合計画の実効性を高めるため(42.6%)という回答が多かった<sup>23</sup>。地域別計画には、地域の将来像を理念的に示したものが多く、また行政の計画との整合が十分に図られていないといった課題も見られるが、住民の視点から縦割りを排するとともに、住民と行政の責任や役割分担を展望する計画へと総合計画を昇華させるうえで、その可能性を積極的に評価することができよう。

### (3) 総合計画の策定体制と合意形成

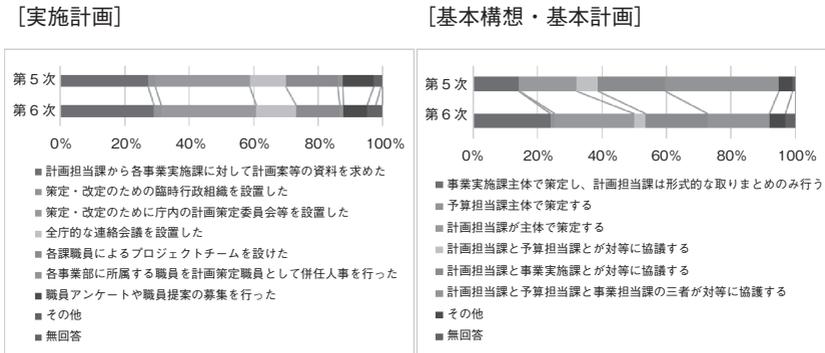
最後に、合意形成という論点について、①庁内体制、②議会の関与、③住民参加の3点から確認したい。まず、庁内体制について、第5次調査と第6次調査の結果を比較したものが、図表5-3である。基本構想、基本計画については、「計画担当課から各事業実施かに対して計画案等の資料を求めた」との回答が第5次調査の77.1%から84.4%へと若干増加しているものの、ほとんど変化は見られなかった<sup>24</sup>。他方、実施計画については、この10年間の変化が顕著である。第5次調査で最も割合の大きかった「計画担当課と予算担当課と事業担当課の三者が対等に協議する」が35.3%から19.2%に減

22 市町村の計画作成を規定した法律を分析したものととして、松井の研究が挙げられるが、そこでも、近年における増加傾向は明らかである。松井望「分権改革以降の自治体計画策定」『都市問題』110巻9号、2019年、48～61頁。

23 日本都市センター 2019年前掲書、72頁。

少している一方で、「計画担当課主体で策定」が17.5%から24.8%に増加し全体で最も割合が大きくなっており、「事業実施課主体で策定」も14.0%から24.0%に増加しているのである。実施計画の策定において、予算担当課の関与が希薄になっている傾向が見られるが、こうした変化が「計画と予算の結合」にどのような影響を及ぼすのかを注視する必要がある。

図表 5-3 総合計画の策定における庁内体制の比較



出典：第5次調査（Q4-2、Q4-5（5））及び第6次調査（Q5-2、Q5-5（2））の結果を基に筆者作成。

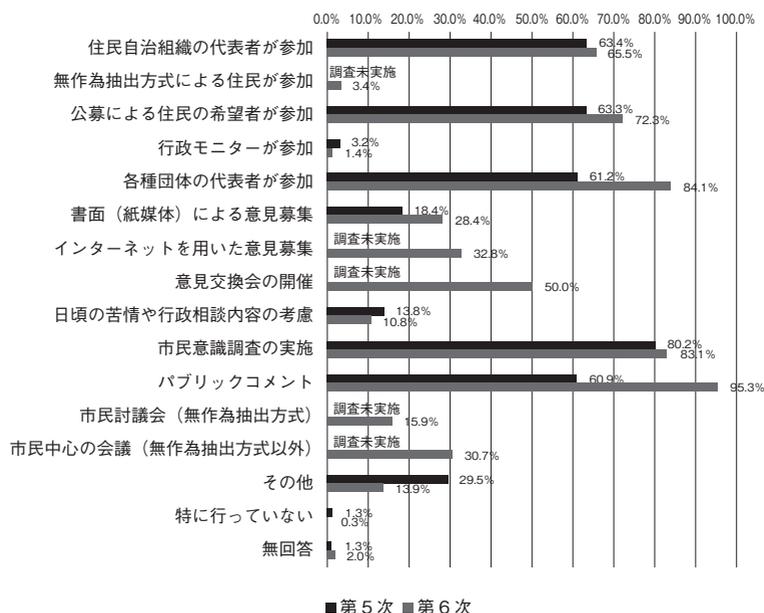
次に、総合計画の策定・改定に対する議会の関与である。2011年の地方自治法改正は、議会にとって、基本構想が議決事件から外れたことを意味しており、引き続き基本構想を議決するためには、条例によって議決事件に追加する必要がある。第6次調査の数値を見ると、何らかの行政計画を議決事件に追加している都市自治体のうち、93.4%が基本構想を、46.3%が基本計画を追加しており、他の行政計画と較べてその割合は大きい。しかしながら、行政計画を議決事件に追加している都市自治体は71.6%にとどまっているた

24 日本都市センター 2009 年前掲書、74 頁、日本都市センター 2019 年前掲書、64 頁。

め、すべての都市自治体のうち、基本構想を議決事件に追加しているのは66.9%、基本計画を追加しているのは33.1%にすぎないことになる。地方自治法改正後に基本構想や基本計画の改定時期がまだ到来しておらず、現時点で議決事件の追加を行っていない都市自治体が一定程度存在すると考えられるが、それにしても、基本構想や基本計画の議決事件化に自治体議会があまり熱心でない状況が垣間見える。この点についても、節を改めて検討したい。

最後に、住民参加の取組み状況である。基本計画の策定における住民参加の実施状況を比較したものが、図表5-4である。第6次調

図表5-4 基本計画の策定における住民参加の実施状況の比較



出典：第5次調査（Q4-3）及び第6次調査（Q5-3）の結果を基に筆者作成。

査で新たに追加された項目が複数あるため、単純な比較はできないが、おおよそその変化を把握することはできよう。この図を見ると、ほとんどの項目において、割合が増加しており、特に増加しているのが、パブリックコメント、各種団体の代表者の参加、公募住民の参加である。また、第5次調査では項目になかった意見交換会や市民中心の会議、市民討議会も、相当数の都市自治体で実施されている。第4次調査において、住民参加の導入が不十分であることが指摘されていたが、その後の都市自治体の実践のなかで、住民参加が着実に浸透しているといえよう。

### 3 人口減少社会における総合計画の意義と論点 —これからの10年に向けて—

#### (1) 「予測不可能性」の増大と総合計画の意義

以上の検討を踏まえ、これからの10年を見据えた総合計画の課題を考察したい。これからの10年における社会経済環境の変化として最も重要なのは、言うまでもなく、さらなる少子化・高齢化と人口減少の進行であろう。いわゆる団塊の世代が後期高齢者となる「2025年問題」、さらには85歳人口が高齢人口の3割を占めるほどに高齢化が進む「2040年問題」が指摘されている。2040年には、1.5人の現役世代が1人の高齢世代を支えなければなくなり、経済活動の停滞、高齢者の困窮化・孤立化が進行することが予想されている。とりわけ地方においては、高齢人口まで減少しはじめ、住民生活をいかに存続せしむるかが深刻な問題となる。2019年には、統計開始から初めて出生数が90万人を割り込んだが、これは国の推計よりも2年早いペースであり、地域社会の“危機”が到来するのはもっと早いかもしれない。

このように、これからの10年は、急激な高齢化・人口減少のなかで、予測不可能性が一層増大する時代となる。そのなかで、可能な限りの社会調査を通じて「予測不可能性の大海に対して、予測可能性の『小島』を人為的に創出<sup>26</sup>」し、その小島に到達するために必要な政策を示す（羅針盤をつくる）ことが、総合計画を策定する意義である。このように考えれば、総合計画の意義と必要性は今後より一層高まっていくであろう。

## (2) 総合計画の再体系化による自主的かつ総合的な政策展開

近年、自治体現場における「計画の乱立」ともいえる状況に対して、さまざまな批判が展開されている。例えば、今井は、国による計画策定要請の増加や調査・照会事項の多さから自治体現場の負担感が増大していることを指摘したうえで、国が計画策定を事実上「強要することで、『できない』ことの結果責任が転嫁され、それを『評価』する国が自治体統制を強化する手段として利活用<sup>27</sup>」していると批判している。また、地方版総合戦略について、国の詳細なマニュアルによって規定の画一化が図られるとともに、総合戦略と総合計画等を別に策定することが要請され、ほとんどの自治体が総合計画と重複する新たな計画の策定を強いられたと断じている。<sup>28</sup>

こうした指摘は、総合計画のあり方に対して、いかなる問題を提起するものであろうか。まず、前提として、国による計画策定要請の増加が、自治体行政の「自主性・総合性を毀損している<sup>29</sup>」のかどうか、検討の余地がある。地方版総合戦略をはじめとして、国の計

26 佐々木毅『政治の精神』岩波新書、2009年、121～122頁。なお、佐々木の言及は、広く「政治の約束」に対するものであるが、江藤は、総合計画の策定もその一つであるとしており、筆者もここから着想を得ている。江藤俊昭『自治体議会学』ぎょうせい、2012年、26頁。

27 今井照「『計画』による国—自治体間関係の変化」『自治総研』通巻477号、2018年、74頁。

28 同上書、61～63頁。

画策定要請はあくまで努力義務であって、計画を策定するという選択は自治体が行ったことである。そしてそこでは、松井が指摘するように、「個々の自治体では、国からの計画作成要請に対して、新たに生じる過度な負担を避けつつ、負担と財源確保のバランスのなかで損益がでないように、戦略的に総合計画を利活用しながら地方版総合戦略を作成<sup>30</sup>」している。

もちろん、地方分権の観点から、必要性の低い計画の義務付け緩和や、交付金を用いた国の自治体に対する政策誘導の是非、国が細部にわたり「技術的助言」を行うことの適切性などが検証されなければならない。しかしながら、より重要なのは、主体的に政策を形成しようとする自治体側の姿勢である。住民の福祉に対して第一義的な責任を有しているのは、基礎的自治体である。分権時代においては、国の政策の意義や対応策を自治体が自ら解釈・判断し、国の政策や交付金をいわば「うまく使う」ことで、自らの政策を実現していくという姿勢が求められよう。そして、こうした解釈・判断の基準となるのが、総合計画である。これからの10年においては、総合計画を自治体経営の最上位計画として明確に位置づけ、総合計画を中核に据えて各種行政計画を展開していくことが不可欠なのである。そしてそこでは、総合計画を単なる行政計画ではなく、自治体行政と住民の役割分担と協働のあり方を展望する真の意味での「総合的な自治計画」とすることが意識されなければならない。

総合計画の最上位計画としての位置づけの明確化と総合計画を基幹とした計画の体系化は、すでにいくつかの自治体で熱心に取り組まれている。例えば、滝沢市では、自治基本条例を頂点として、行政・議会・地域コミュニティの各基本条例を制定し、「自治のルー

---

29 坂本誠「計画策定業務の外部委託をめぐる諸問題」『都市問題』110巻9号、87頁。

30 松井望「分権改革以降の自治体計画策定」『都市問題』110巻9号、56頁。

ル」を体系的に整備している。そのうえで、自治基本条例において総合計画を最上位計画として位置づけ、基本構想と基本計画の下に、実行計画として地域別計画と部門別計画をそれぞれ策定しており、地方版総合戦略を含めた各行政計画は図表 5-5 の「樹の幹」に連なる「枝」となる。

このほか、総合計画の実効性の確保という観点からは、計画そのものだけでなく、総合計画と予算の結合や、総合計画と組織体制の連動も含めて検討されなければならない。前者については、後に詳述するように、栗山町において、原則として総合計画に基づかない政策等は予算化しないことを条例で明記する取組みがみられる。また、後者については、滝沢市において、総合計画の改定に合わせて組織改正を行うことで計画上の展開戦略と部局を一致させたり、所沢市のように、総合計画の重点事業ごとにゼネラルマネージャーを配置し、全庁的な取組みの推進を担保したりする試みがみられる。

### (3) 自治体の合意形成の変革による総合的な自治計画の実現

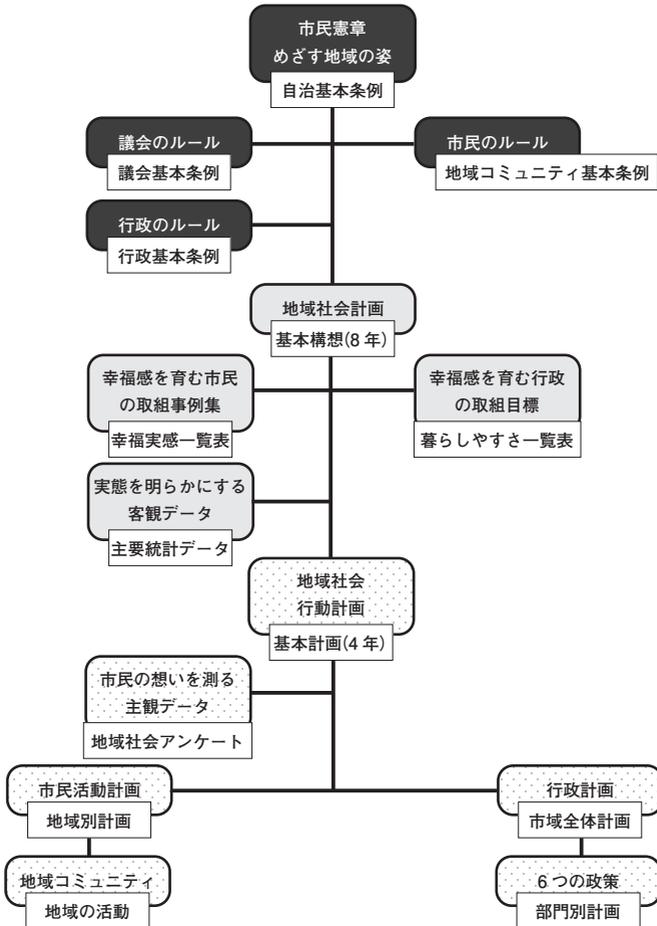
総合計画を最上位の総合的な自治計画へと昇華させるうえで重要となるのが、自治体の自己決定のあり方である。なぜならば、総合計画の策定過程において、自治体を構成する住民・首長（及び職員）・議会の三者の合意がなされなければ、総合計画はあくまでも行政計画の域を超えることができないからである。

すでに述べたように、総合計画の策定過程において、住民参加が着実に浸透してきており、またその手法も一層洗練されてきている。今後問題になるのは、こうした住民参加をいかに実質化していくかであろう。先行研究においては、選挙基盤が弱い首長のもとで

---

31 本章の執筆にあたって、2019年8月21日に所沢市、8月22日に滝沢市に対して実施したインタビューおよびその際に頂いた資料に基づいている。ご対応いただいた担当者にお礼を申し上げます。なお、以下の記述内容に関する一切の責任は筆者（三浦）が負う。

図表 5-5 滝沢市における計画の体系化  
(トータルコミュニティマネジメント)



出典：提供資料を基に筆者作成。

計画策定過程に住民が参加した際に、首長が有権者の要求に応えようとする結果、総合計画の総花化がもたらされることが明らかにされている。<sup>32</sup> 住民参加が、行政に対する要望合戦の場と化してしまえば、総合計画の総花化と実効性の低下を招きかねない。一方で、長

期にわたり住民参加のもとで計画が検討されることで、住民の視点から重点政策の絞り込みが図られる可能性も指摘されている<sup>33</sup>。今後は、総合計画の策定過程において住民参加を多層的・多段階的に配置することで、住民個々の要望の場から住民主体の自律的な合意形成の場へと深化させていくことが求められよう。

2000年代中盤から2010年代にかけては、「自治体議会改革の時代」であったといつてよいであろう。2006年の栗山町を嚆矢として、全国の自治体において議会基本条例が制定されており、住民参加の拡充、議会の政策能力の強化、議員間討議の推進等の改革が模索されてきた。近年では、議会改革の第2ステージとして「議会からの政策サイクル」の構築と実践が進められていることも指摘されている<sup>34</sup>。

そうしたなかで、総合計画の策定過程に積極的に関わる議会が登場している。例えば、栗山町では、2013年に議会が主導して「総合計画の策定と運用に関する条例」が制定された。この条例では、総合計画を「町政における最上位の計画」と位置づけ、「町が進める政策等は総合計画に根拠を置」かなければならないことが規定されており（1条）、この位置づけは、総合計画に基づかない政策等は予算化しないことを原則とする（11条）など徹底されている。そのうえで、策定過程において、議会が町長による総合計画の原案作成に先立って政策提案を行うとともに、町長から提案された総合計画案は「慎重な審議を経て議決」することが規定されている（9条）。なお、栗山町議会が総合計画に深く関わることになった動機として、財政健全化に対する認識が議員間で共有されており、かつ総合計画を「発展計画」として策定し続ける執行部の認識に対する不満があった

32 中村陽一・新藤宗幸「計画行政と政治」『都市問題』63巻11号、1972年、79～93頁。

33 村松ほか前掲書、33頁。

34 江藤俊昭『議会改革の第2ステージ』ぎょうせい、2016年。

という。<sup>35</sup>

都市自治体においても、総合計画の先進事例として名高い多治見市など、総合計画の策定過程に議会が参画している例は少なくない。住民の多様な意見を総合計画に反映し合意を形成するうえでも、議事機関の議決によって総合計画を団体意思として確定させるうえでも、議会の果たすべき役割は大きい。さらに、個別利害の反映を超えて政策を議論する、議会改革がめざす議会像を前提とするならば、議会が行政各部署の事業積み上げによる総合計画の総花化に対する防波堤となり、実効性を高める契機ともなりうる。しかしながら、すでに確認したように、総合計画の議決事件化が進んでいるとは必ずしも言えない状況にある。これからの10年に向けて、議会が総合計画に主体的に関与するしくみの構築が不可欠であろう。

## むすびにかえて

本章では、第1次から第6次までの市役所事務機構調査を俯瞰することで、半世紀における総合計画をめぐる課題認識とこの10年間における変化を確認するとともに、中央地方関係と自治体の計画策定過程に着目して、これからの10年に向けた課題を展望してきた。紙幅の都合上、総合計画の規定内容に言及することはできなかったが、この点に関する近年のトレンドとして、持続可能な開発目標（SDGs）への対応を挙げることができる。

SDGsは、2015年の国連サミットで採択された「我々の世界を変革する：持続可能な開発のための2030アジェンダ」に記載された、17のゴール・169のターゲットから構成される国際目標である。日本においても、国がSDGsを中長期的な国家戦略として位置づけて

35 神原ほか前掲書、304頁。

おり、自治体に対しても、各種計画にSDGsの要素を反映することを要請するとともに、「SDGs未来都市」の選定や「自治体SDGsモデル事業」が展開されている。

こうしたなかで、総合計画にSDGsを反映させる自治体が増加している。SDGsがめざす「誰一人取り残されない」社会の実現という基本理念や、「貧困をなくそう」「すべての人に健康と福祉を」「住み続けられるまちづくりを」といったゴールは、人口減少時代の自治体経営の方向性を考えるうえで、またグローバルな観点から自治体政策を展望するうえで、重要な視座を提供するものである。一方で、あらゆる自治体にとって、SDGsがそのまま最適な戦略となりうるわけではないし、総合計画に機械的にSDGsを盛り込むだけでは、その実効性に疑問がもたれることになる。繰り返し指摘したように、総合計画を単なる行政計画ではなく、総合的な自治計画へと昇華させていくことが求められている。その意味では、SDGsはあくまで一つのヒントなのであって、計画策定過程において、行政・議会・住民の三者がSDGsの理念を踏まえつつ自治体経営の戦略・目標を描くとともに、その実現にむけた役割分担と協働のあり方が展望されることが重要であろう。

繰り返しになるが、2011年の基本構想策定義務づけの廃止は、総合計画が無用となったことを意味していない。むしろ地方分権改革の進展により地域の自己決定のあり方が問われるなかで、また人口減少社会において地域の政策課題がますます複雑化・多様化を見せるなかで、総合計画の重要性はより一層増大しているのである。そして、総合計画のあるべき“かたち”は一様ではない。各自治体が人口減少時代にふさわしい総合計画のあり方を自ら模索していくうえで、本章の検討が多少なりとも役立てば幸いである。