

2001年度「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」及び同調査研究 中間取りまとめ『自治体と総合計画 現状と課題』の概要

2002年 7月 22日
(財)日本都市センター研究室

(財)日本都市センターでは、2001年度から2年間の予定で「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」を実施しており、今般、同調査研究の中間取りまとめとして、全国自治体(市区、都道府県)へのアンケート調査結果等を中心とした、『自治体と総合計画 現状と課題』を作成した(A4版248頁)。

．「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」の概要

1．調査研究の趣旨・目的

1969年の地方自治法の改正により、市町村が地域における総合的かつ計画的な行政運営をおこなうために、「基本構想」を策定することとなってから、約30年が経過した。この間、全国の市区町村では、基本構想については98.9%、基本構想と基本計画をあわせたものでは、93.9%が策定されており(1997年度現在、自治省調べ)、市区町村の計画行政は、大きく進展し、定着したといえよう。また、都道府県においても、総合計画の策定経緯や法制度の面では、市町村とは異なるものの、計画行政の進展・定着は著しい。

このことから、今日のが国の自治体では、計画を基調とした行財政運営(計画行政)が、自治体運営の根幹となっている。そこで、これまで自治体で培われてきた計画行政の蓄積を生かしつつ、更なる充実・進展を図るという視点から、「総合計画」を中心とした自治体における計画行政の実態や問題・課題、新しい試みの蓄積等を把握・整理するとともに、現在の計画行政に係る課題についての改善策の検討、分権型社会に相応しい総合計画を基調とした行財政運営について、計画策定及び導入手順、運営手法等を含め、そのあり方に関して提言をおこなうことを目的として調査研究を実施することとした。

2．調査研究体制

本調査研究を進めるにあたっては、(財)日本都市センター内に、「自治体計画行政研究会」(委員長 森田朗 東京大学大学院法学政治学研究科教授)を設置した。

2001年度 自治体計画行政研究会 名簿 (所属・役職等は、2002年3月末現在)
(敬称略、委員等は50音順)

委員長	森田 朗	東京大学大学院法学政治学研究科	教授
委員	大橋洋一	九州大学大学院法学研究院	教授
	坂野達郎	東京工業大学大学院社会理工学研究科	助教授
	柴田啓次	千葉経済大学経済学部	教授
	新川達郎	同志社大学大学院総合政策科学研究科	教授
専門委員	打越綾子	東京大学大学院法学政治学研究科	(博士)

3．2001年度調査研究の視点

本調査研究では、計画行政の現状・動向の把握と新しい計画行政のあり方の検討をおこなうこと

を中心テーマにおいた。また、2001年度の調査研究をすすめるにあたっては、以下の枠組みに着目することとした。

(1) 計画目的・機能論からのアプローチ

現代における「計画」とは、どのような意味をもち、その機能としてはどのようなものが期待されるのか。更には、計画（「総合計画」）策定の目的・ねらい等を検討。

(2) 計画構造論からのアプローチ

多くの自治体が三層構造を基調とした総合計画を採用しているとされているが、実際の計画構造の運用には多様な姿をみることができる。そこで、総合計画を中心とした自治体計画の体系・構造の実態、今後の自治体における「計画」手法、「総合計画」とその他の部門別計画との関連、「総合計画」における地区別計画のあり方等を実態意把握するとともに、その課題を検討。

(3) 計画連携論からのアプローチ

財政危機下における「総合計画」のあり方として、政策の優先順位の明示等により、総花的な総合計画から行政改革の手法としての計画への転換の必要性が指摘される。そこで、このような計画の実態を把握するとともに、総合計画と予算や評価システムとの連携等を検討。

(4) 計画過程論からのアプローチ

自治体の計画（行政）の「立案・策定」、「執行」、「評価・見直し」という計画サイクルの中で、NPO、ボランティア、コミュニティ組織等の市民、市民組織と行政のパートナーシップ、執行段階での計画の進行管理手法、更に、現在の総合計画の「評価・見直し」手法等について、実態意把握をするとともに、その課題を検討。

(5) 計画組織論からのアプローチ

計画（「総合計画」）の策定における中心的部門である「企画部門」の実態を把握するとともに、今後の計画行政のあり方を踏まえた望ましい「企画部門」「計画策定部門」のあり方について、首長との連携、事業部門との関連とそのマネジメント等を検討。

4. 調査研究手法

(1) 研究会での報告及び意見交換

「新しい計画行政のあり方」をテーマに、研究会委員による報告と意見交換を実施した。研究会委員による報告内容は、報告書資料編に掲載。

(2) 全国自治体アンケートの実施

研究会では、次のような全国自治体アンケートを実施し、調査結果内容の検討等をおこなった。

調査名：『自治体の計画行政に関するアンケート調査』（市区版、都道府県版の2種）

調査対象：全国671市、23特別区、47都道府県（総合計画担当課長宛）（2001年2月1日現在）

調査方法：郵送配布・回収

調査期間：2002年2月4日（月）～3月1日（金）

市区回収状況：計75.36%（内：市75.26% 特別区78.26%）

（694市区中523市区 内：671市中505市 23特別区中18特別区）

都道府県回収状況：計89.13%（47都道府県中41都道府県）

『自治体と総合計画 現状と課題』の概要

1. 報告書の構成

本書は3部から構成している。第1部では、自治体の計画行政、総合計画に関する全般的な認識、自治体総合計画の変遷、アンケート結果に基づく自治体総合計画の現状を整理している。そして、2001年度研究会で議論・検討された自治体の総合計画に関する視点・論点を中間的に取りまとめている。第2部では、2002年2月に実施した「自治体の計画行政に関するアンケート調査」の分析結果を取りまとめており、本書の中心である。そして、第3部は資料編として、2001年度の研究会における3委員による報告内容とアンケート調査の集計結果を取りまとめたものである。

2. 報告書の主張

「第一次地方分権改革、現在進めらようとしている更なる地方分権改革において提唱された、自己決定・自己責任原則に基づいた「自立」的な行財政運営をおこなううえでは、行政計画は未だその手法として有効性をもつものであると基本的に考えている」【本書 p.2】

「現実の社会経済状況、自治体の財政状況を踏まえつつ、計画行政を根源的に検討しなおし、現状及び将来を見据えた計画行政の刷新（イノベーション）が必要」【本書 p.2】

「総合計画とは、自治体の限られた資源を効率的な配分機能を担うものである、というものである。これは、計画が本来的にもつ機能を再度見直し、それを重視」することが必要【本書 p.3】

3. 報告書の内容から

(1) これまでに指摘されてきた自治体総合計画の課題

年代	1970年代	1980年代	1990年代
主な課題	総合計画の定着化、実効性の確保	総合計画の定着化、実効性の確保、計画間調整、市民参加	総合計画の定着化、実効性の確保、計画間調整、市民参加、柔軟性
自治体総合計画の課題	総合計画の策定過程では、総合計画策定の意義・目的の浸透が必要であるとの認識に立ち、市町村の計画的行財政運営の指針となること、住民等の活動の指針となること、国・県等が策定し、事業遂行上で尊重されるべき。 計画内容として、行政指針として抽象的で、実効性の確保が困難であること、そして、内容が画一的であり市町村の特性がでていないこと、施設整備偏重の計画となっていること。 総合計画の実効性確保には、予算の適正な執行、進行管理制度の実施にとどまることなく、基本構想、基本計画での施策プログラムへの寄与度の把握、実施された施策が基本構想への有効度の評価が必要。	これまでよりも多くの自治体で、総合計画が策定されること。 基本構想が、議決案件であり、「議会と首長という市町村の二元的な代表機関の行動を統制する高次の規範」としての役割をもつものであることを、当該自治体のみならず、国・都道府県も尊重すべきであることを強調。 計画の実効性確保のためにも、実施計画の策定を推奨。 広域市町村圏計画、国土利用計画に基づく市町村計画、地区別計画とコミュニティ計画等と総合計画との間の調整が必要。 計画策定過程における市民参加への十分な対応の必要。	総合計画の趣旨が全ての自治体に周知されていない。 総合計画による総合的かつ計画的な行財政運営がおこなわれ得るような計画内容となっていない。 実効性の点では、基本計画、実施計画での実効性の確保がなされていない。 実施計画と財政計画においても実効性確保が不十分。 住民参加が不十分なままである。 社会経済状況への変化には、柔軟性・適応性が欠ける。 計画行政において、計画策定にのみ重点がおかれ、その実施や計画評価を考えることが必要。
出典	『基本構想の課題と構想』 (1976年)	『市町村計画の体系と参加』 (1982年)	『地方公共団体における長期計画と財政計画に関する調査研究委員会報告書』 (1992年)

(2) 自治体総合計画の姿

計画目的・機能論から

(なぜ総合計画を策定するのか?)

現在では9割以上の自治体で策定されている総合計画は、どのような意義や目的のもとで策定されているのだろうか。

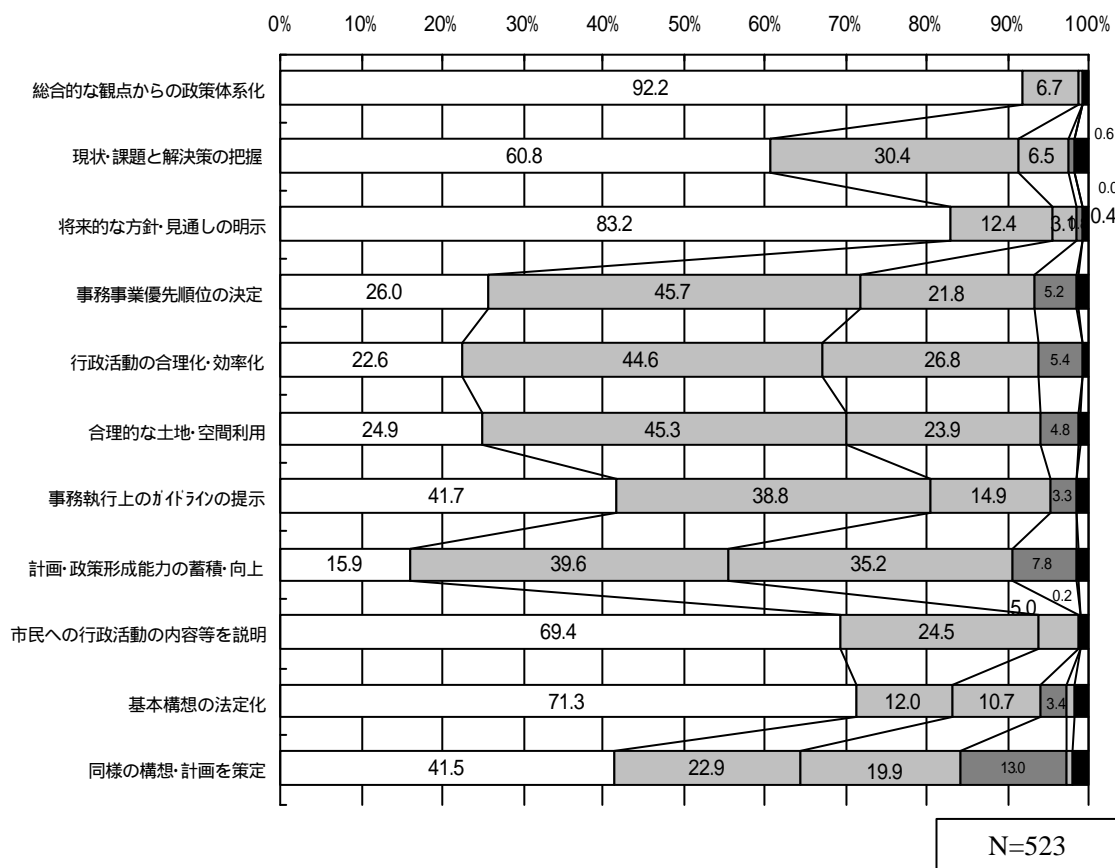
都市自治体では、総合的な観点からの政策の体系化を図ること(98.9%)、自治体経営の将来見通しを明らかにすること(95.6%)、市民への行政活動の説明をすること(93.6%)等が重視されながら、策定されている。また、今日の自治体をめぐる厳しい財政状況のなかでは、限られた行政資源の効率性や有効性を重視し、行財政運営をおこなうことが重要とされている。このような、行財政改革手法(例えば、事務事業の優先順位付け(71.7%)、行政活動の合理化・効率化(67.2%)等)としての機能を、総合計画策定の目的・意義としているのは、約7割の都市自治体となっている。

都道府県の総合計画策定目的・意義として回答されたもので、多いものからあげると、市民への行政活動の説明をすること(95.1%)、総合的な観点からの政策の体系化を図ること(92.7%)、自治体経営の将来見通しを明らかにすること(92.7%)等が重視されている。

【参照 市区 p.p.51 - 53 都道府県 p.p.175 - 176】

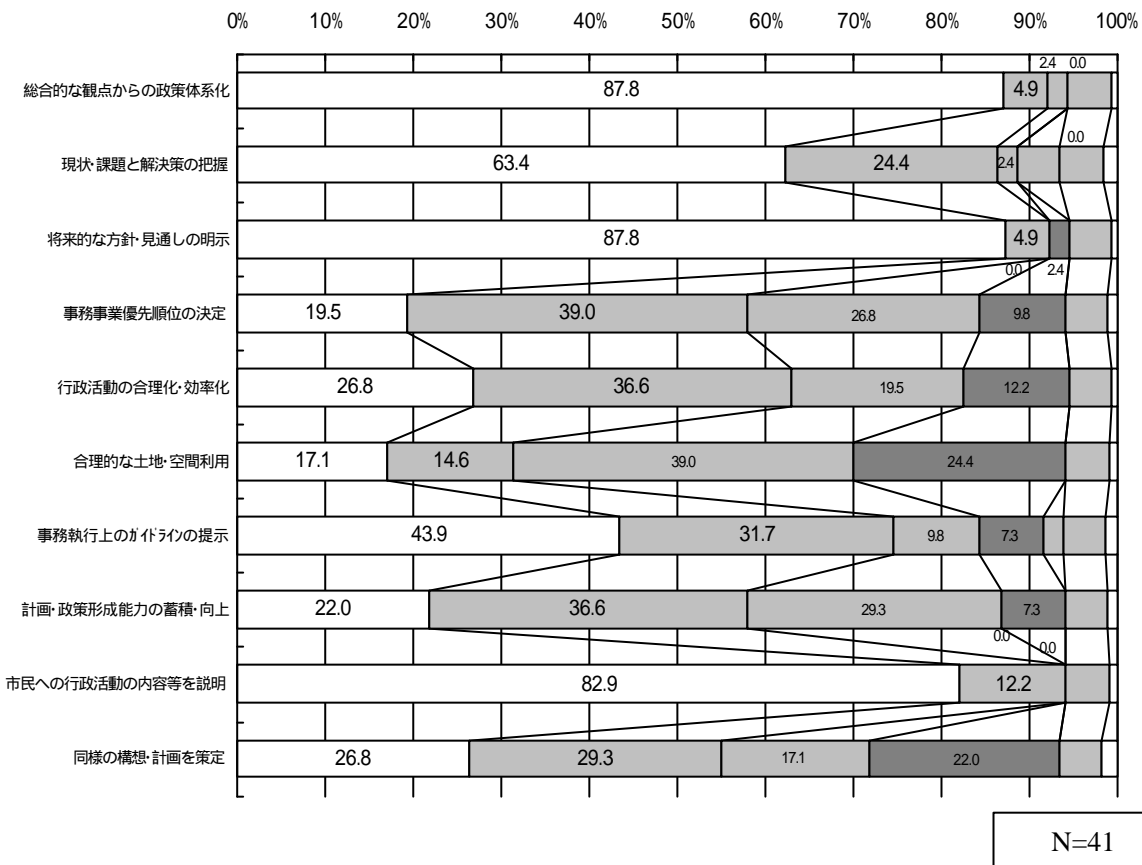
【市区における総合計画策定の目的・意義】

□該当する □やや該当する □あまり該当しない □該当しない □わからない ■無回答



【都道府県における総合計画策定の目的・意義】

□該当する □やや該当する □あまり該当しない □該当しない □わからない □無回答 □無回答



（総合計画の内容は、「総花的」か「重点的」か？）

総合計画の問題としては、内容が「総花的」であり、自治体の重点度に配慮されていない（優先順位、重要度が不明瞭）等との指摘がなされている。しかし、実際には、広範な行政分野を対象としていながらも、自治体独自の政策課題に応じて、重点化の工夫がなされているという。そこで、その重点内容と重点化手法の状況を見てみた。

都市自治体では、「市民生活・福祉サービス」を重点分野とする都市自治体が最も多い（66.9%）。次いで、「市民と行政との協働」（39.4%）、「文化、生涯学習・教育」（37.7%）、「環境の保全」（35.6%）、「社会資本整備」（33.5%）、「産業・経済開発」（30.8%）の順となっている。何れも3割以上の都市自治体が重点分野としており、特定分野のみに偏ることなく、広範囲の行政分野を重視している様子がうかがえる。このように、総合計画において、福祉、教育等といった、「ソフト」に関する分野を、社会資本整備、土地利用計画等に代表される「ハード」に関する分野よりも、重点的に捉えている都市自治体が多い様子がうかがえる。

また、総合計画の重点化手法としては、「重点プロジェクト・項目」等として、特定の施策を重点施策・事業等に設定する手法があるが、都市自治体では、5割超が総合計画に「重点プロジェクト・項目」等方式を採用している。そこで、「重点プロジェクト・項目」等方式の対象となる分野としては「市民生活・福祉サービス」（81.0%）と「環境の保全」（79.6%）、「文化、生涯学習・教育」（78.5%）、「産業・経済開発」（74.9%）、「社会資本整備」（65.6%）等があげられている。このように、「重点プロジェクト・項目」方式では、総合計画において重点分野とする項目を、更に重点化する仕組みとして機能しているようである。

また、都道府県でも、その重点内容には都市自治体との共通性がみられる。回答率では都市自治体よりも低いものの、5割強の自治体が「市民生活・福祉サービス」を総合計画の重点分野として位置付けており、最も多い回答であった(56.1%)。次いで、「産業・経済開発」(43.9%)、「環境の保全」(39.0%)、「市民と行政との協働」(31.7%)の順となっている。また、「重点プロジェクト・項目」等の策定を、7割超の自治体で採用している。

【参照 市区 p.p.54 - 68 都道府県 p.p.177 - 184】

計画構造論から

(総合計画はどのような構成か?)

総合計画の構造については、『市町村計画策定方法研究報告』(1966年)において総合計画のモデルが提示されて以来、基本構想 - 基本計画 - 実施計画の三層構造がモデルとされてきた。都市自治体では、約9割が「三層構造型」を採用している(89.7%)。但し、一部では、「基本構想 - 基本計画型」(9.4%)、「基本構想 - 実施計画型」(0.6%)を採用している。

この三層構造を、計画期間という時間管理の視点からみると、「10年 - 5年 - 3年」という形態が3割の都市自治体で採用されているが、これ以外にも様々な形態があり、必ずしも画一的な姿ではないことが分かる。

一方で、都道府県の総合計画の構造としては、二層構造が多い。そこで、計画期間をみてみると、都道府県総合計画は、基本計画10年~14年、実施計画5年及び3年が多く、都市自治体の計画期間と比して若干長期傾向にある。

【参照 市区 p.p.75 - 78 都道府県 p.p.187 - 189】

【市区における総合計画の構造(階層)】

合計	「三層構造型」	「基本構想 基本計画型」	「基本構想 実施計画型」	その他
523	469	49	3	2
100	89.7	9.4	0.6	0.4

(上段:自治体数、下段:%)

【市区における総合計画の構造(計画期間)】

基本構想	10年							15年以上		それ以外(全て回答)	それ以外(一部回答)	無回答
	5年				10年			10年				
基本計画	5年				10年			10年		それ以外(全て回答)	それ以外(一部回答)	無回答
実施計画	なし	2年	3年	5年	3年	5年	10年	3年	5年			
523	15	9	141	12	93	15	24	29	12	89	71	13
100	2.9	1.7	27.0	2.3	17.8	2.9	4.6	5.5	2.3	17.0	13.6	2.5

(上段:自治体数、下段:%)

(総合計画は社会経済状況の変化にどのように対応しているのか?)

少子・高齢化、人口減少化、中心市街地空洞化等、自治体をめぐる社会経済状況が急激に変容しており、急速に対応が求められるような課題もまた日々増加している。そのようななかで、中長期的な視点から策定した総合計画と新たな施策・事務事業上の課題との間に、齟齬が生じており、その調整対策が求められている。

このようななか計画未掲載の新たな課題に対しては、現行の「基本計画」、「実施計画」の見直

し・改定をおこなうことなく、現行の計画期間中に、その対策を実施するという、新たな課題への迅速な対応を重視した都市自治体が半数を超えた(52.2%)。また、次期の「基本計画」の策定・改定を待たずに、現行の計画を見直し・改定をおこない、施策・事務事業を実施する都市自治体(16.4%)や、次期の「基本計画」・「実施計画」の策定・改定の際に、新たな施策・事務事業として計画掲載し、実施するもの(16.1%)もある。このように、計画未掲載の課題に対しては、まずは課題解決が優先され、次いで計画の見直し・調整を図る傾向がみられた。

一方、都道府県では、特段、計画見直し・改定をおこなわず、施策等を実施することで、計画未記載課題に対応している自治体が約6割を占めている。

【参照 市区 p.p.79 - 80 都道府県 p.p.189 - 190】

(都道府県総合計画と市区町村総合計画のあり方は?)

都道府県と市区町村それぞれの総合計画間の関係のあり方については、様々な考え方がある。例えば、市区町村独自の計画ではあるが、市区町村行政の良否は国、都道府県の行政の効果に大きな影響がある。そのため、国または都道府県は市区町村計画に関連のある各種施策を実施する際にはその相互間の調整には特に意を用いるべきである、というように、両計画間の密な調整が重視されるべきであるという考え方がある。その一方で、基礎自治体優先の原則から、市区町村総合計画を優先し、都道府県等の広域的計画は、その調整後整備することが望ましいというボトムアップ的な策定・調整に重きをおく考え方等がある。

では、計画間の調整等はどのような実態にあるのであろうか。都道府県の総合計画担当者に尋ねたところ、約8割の自治体で、総合計画の策定の際には、市区町村が参加しているという(80.5%)。しかし、都道府県の総合計画と域内の市区町村の総合計画は、内容的には関係が無いとする自治体(26.8%)と、総合計画の内容の一部については、当該域内の市区町村の総合計画内容の集約・整理、目標数値等の積上げ等の調整をおこなっているとする自治体(24.4%)が、それぞれ約4分の1あった。

そのようななかで、都市自治体に対して、市区町村と都道府県の総合計画の今後のあり方を尋ねた設問では、約4割の都市自治体の総合計画担当者からは、都道府県の総合計画は市区町村の総合計画の内容を踏まえるべきであるという考えと(40.3%)、それぞれ独立して策定されるべきであるという考え(39.2%)、に二分された。一方で、都道府県の総合計画担当者からは、第一次地方分権改革で示された都道府県と市町村の役割分担の明確化を理念に、それぞれで策定される計画内容もまた、それぞれ独立に策定されるべきとの指摘が4割弱からなされた(36.6%)。

【参照 市区 p.p.94 - 95 都道府県 p.p.194 - 198】

計画連携論から

(計画と予算の連携は、どのようにおこなわれているのか?)

総合計画に基づく政策を展開するためには、その実効性の確保が必要である。そして、実効性の確保には、計画に記載された事項に予算が充当されることが肝要であり、そのためにも計画と予算が連携し、その調整がなされることが実務上の課題とされてきた。

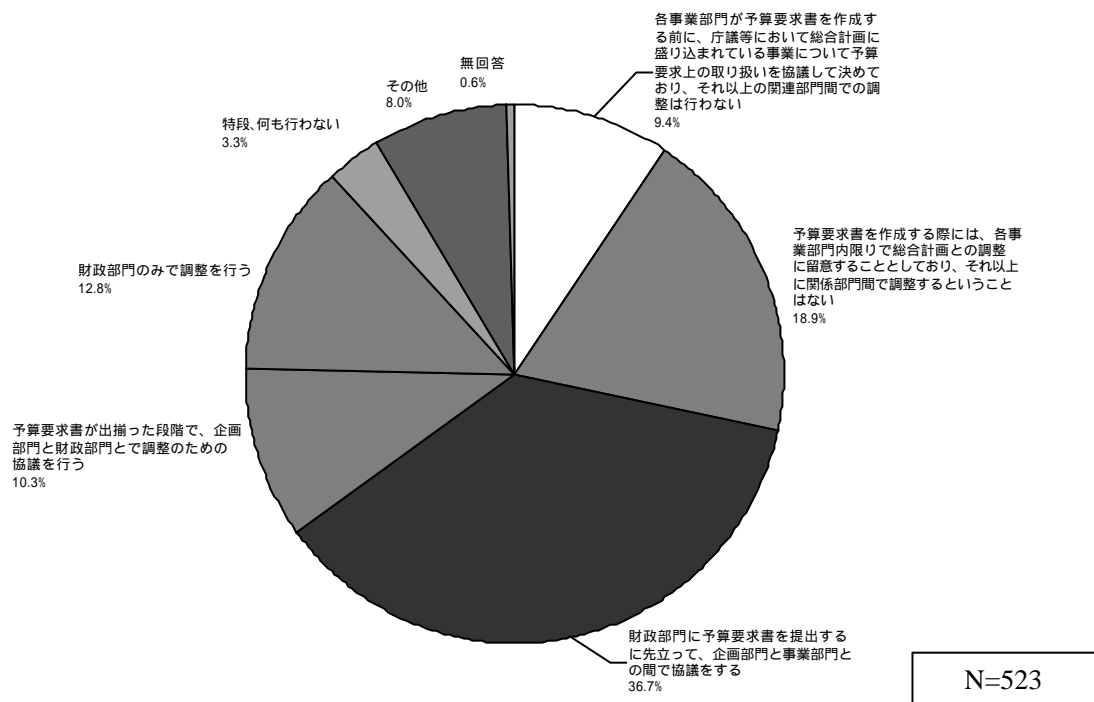
都市自治体では、財政部門に予算要求書を提出するに先立って、企画部門と事業部門との間で協議をおこなっている都市自治体が3割強を占めており、最も多い(36.7%)。次いで、予算要求書を作成する際には、各事業部門内限りで総合計画との調整に留意することとして、それ以上に関係部門間で調整するということはないという都市自治体が約2割ある(18.9%)。そして、約1割の都市自治体では、財政部門のみで調整をおこなう(12.8%)、または、予算要求書が出揃った段階で、企画部門と財政部門とで調整のための協議をおこなっている(10.3%)。何れにせよ、ほぼ半数の都市自治体では、予算編成において、企画部門が働きかけて総合計画と予算を調整する

スタイルが採用されている。

また、都道府県では、約3割が、予算要求書を作成する際には、各事業部門内限りで総合計画との調整に留意することとしており、それ以上に関係部門間で調整するということはない(29.3%)、としている。

【参照 市区 p.p.97 - 101 都道府県 p.p.201 - 204】

【市区における総合計画と予算の連携状況】



(総合計画の目標は、どのように設定されているのか?)

総合計画と行政評価・政策評価等の評価システムを連携させる際に焦点の一つとなるのが、計画の定量的な目標の明記についてである。つまり、このことにより評価基準が明確になり、計画の達成度の把握とその結果の把握が可能となり、計画の見直しが容易となることが期待される。

都市自治体では、基本計画レベルで、何らかの指標を設定している。そのうち、主要な施策等に対して結果(アウトプット)目標を設定している都市自治体が最も多く(13.8%)、次いで、主要な施策等に対して成果(アウトカム)目標を設定となっている(7.3%)。また、実施計画についても、何らかの指標を設定している都市自治体が、約3割を占める。そのうち、主要な施策等に対して結果(アウトプット)目標を設定している都市自治体が最も多く(14.9%)、次いで、主要な施策等に対して成果(アウトカム)目標を設定しているとなっている(6.7%)。一方、都道府県では、基本計画レベルで、主要な施策等に対し結果(アウトプット)目標を採用とする回答が最も多く、ほぼ4割を占めている(39.0%)。これに次いで、主要な施策等に対し成果(アウトカム)目標を採用する自治体が3割を占めている(29.3%)。なお、定量的な目標は設定していない自治体は2割であった(19.5%)。

【参照 市区 p.p.115 - 117 都道府県 p.p.206 - 208】

(総合計画と評価の連携は、どのように進められているのか?)

1990年代後半から、行政評価・政策評価等の評価システムに関する自治体の取り組みが盛んになっている。評価システムの導入の契機としては、各自治体で様々ではあるなかで、新たな総合計画の策定したこと、行財政改革の推進のため、計画の進行管理手法の改善、住民への説明責

任の確立、マネジメントシステムの構築・導入等を目的とする自治体が多いようである。そして、具体的にシステム構築がなされる際の焦点としては、既存の政策体系である総合計画との連携をいかにして図るか、ということにある。

都市自治体では、実施計画、事務事業レベルの評価システムを導入しているものが最も多く、約2割を占めている(17.0%)。次いで、基本計画、施策レベルでの評価システムを導入しているものが多く、約1割の都市自治体で採用している(8.6%)。また、基本構想、政策レベルでの評価システムを導入している都市自治体も僅かだがある(1.3%)。一方で、評価システムを導入しているが、総合計画との連携はしていないとする都市自治体もある(6.7%)。以上のことから、今日の都市自治体では、評価システムの導入にあたっては、総合計画との連携策が検討・実施されている様子が見えてくる。

都道府県では、総合計画との連携という視点から、基本計画・施策レベルの評価システムを導入している自治体が最も多く、約4割を占めている(41.5%)。次いで、実施計画・事務事業レベルの評価システムを導入しているもの(36.6%)、更には、基本構想・政策レベルの評価システムを導入している自治体も約2割ある(19.5%)。また、4分の1の自治体では、評価システムを導入しているが、総合計画との連携は図られていないとしている(24.4%)。

【参照 市区 p.p.118 - 126 都道府県 p.p.208 - 212】

(評価システムの導入は、どのような効果があったのか?)

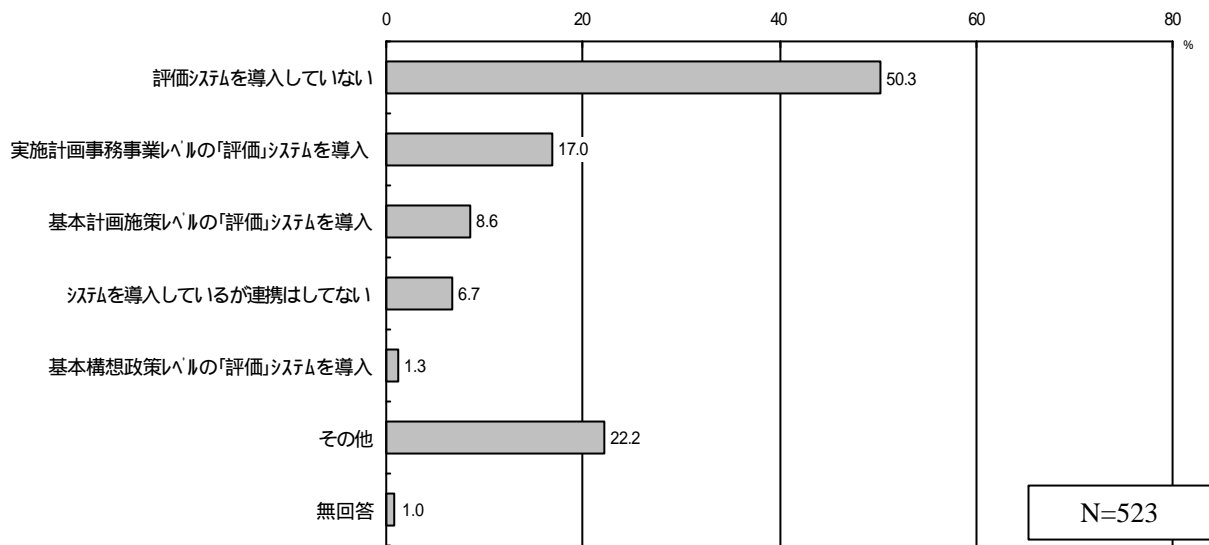
評価システムの導入によって、自治体活動の業績測定の結果を活用して、次のマネジメントサイクルにおいて、その結果を生かすことが期待されている。そして、このような計画へのフィードバックがなされてこそ、評価システムが価値をもつものとなりえよう。しかし、マネジメントサイクルの構築に限らず、評価システムを導入することにより、さまざまな効果があるという。

評価システムを導入した都市自治体のその主要な効果を見ると、事務事業の見直し、というものが最も多く、7割強を占めている(76.4%)。次いで、事務事業の見直しと直結して、次年度の予算編成の際に成果等を反映させるというものが約6割あった(59.4%)。このように、マネジメントサイクルのうち、フィードバックを意識させるものが多い結果となった。また、評価を職員研修や意識改革に生かすという回答も多く、こちらも約6割を占めた(58.5%)。更には、市民への公表も、過半数を占めた。

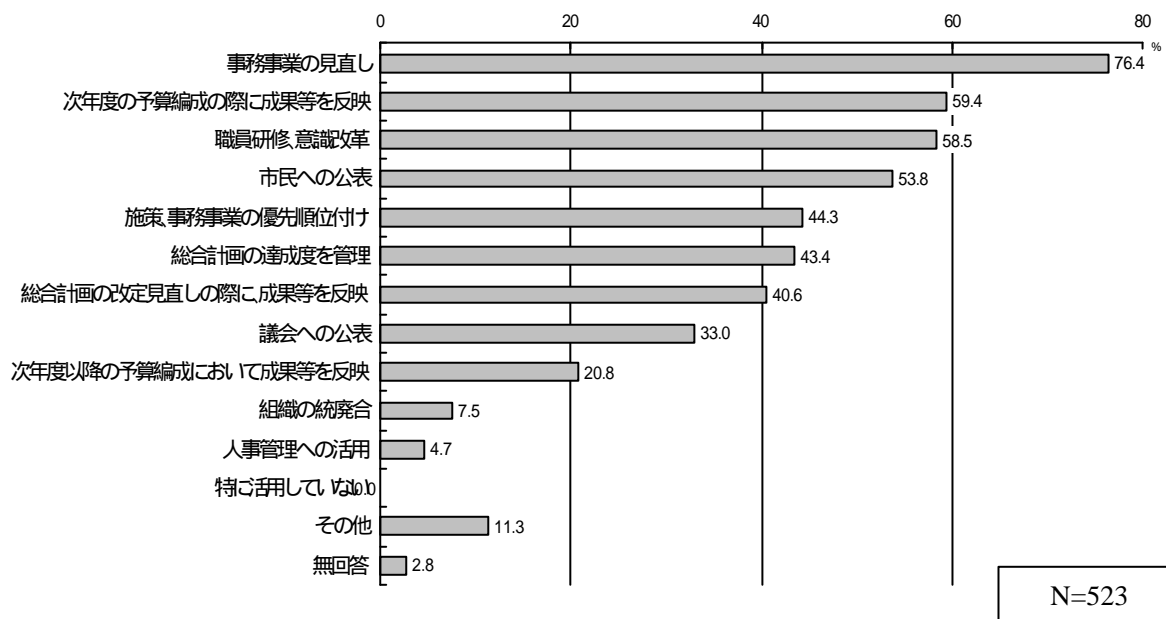
都道府県では、その大部分が、市民への公表に評価結果を用いているという(95.5%)。次いで多いものが、次年度の予算編成の際に成果等を反映することと、事務事業の見直し(どちらも86.4%)というマネジメントサイクルを意識した効果である。その他にも、総合計画の達成度を管理することも8割の自治体から、その効果としてあげられている(81.8%)。これらからも分かるように、都市自治体と比して、都道府県の評価システムの効果としては、市民へのアカウンタビリティの向上や目標による達成度把握等がなされている傾向が高い様子が見えてくる。

【参照 市区 p.p.126 - 129 都道府県 p.p.212 - 214】

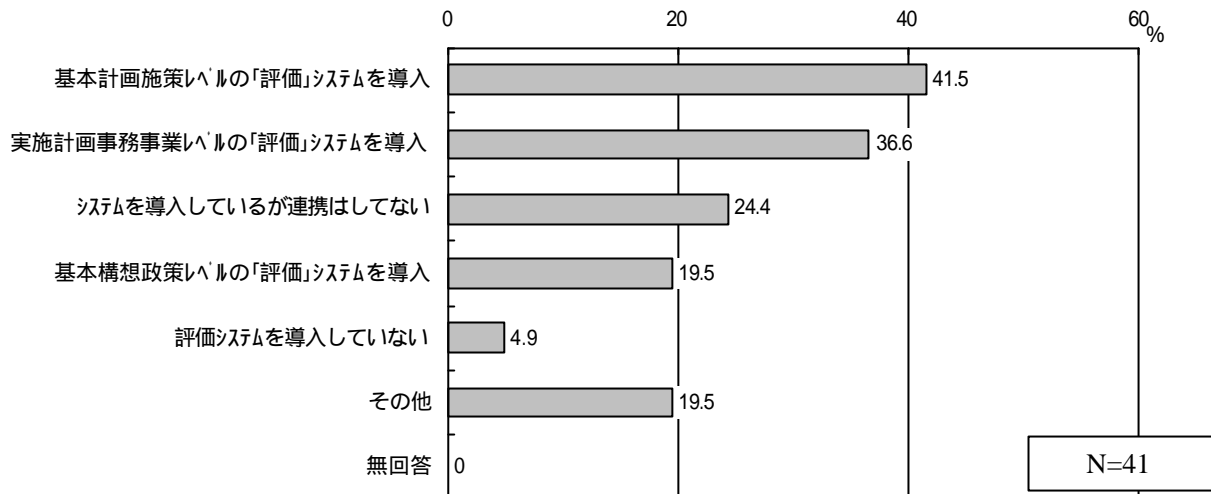
【市区における総合計画と評価システムの連携状況】



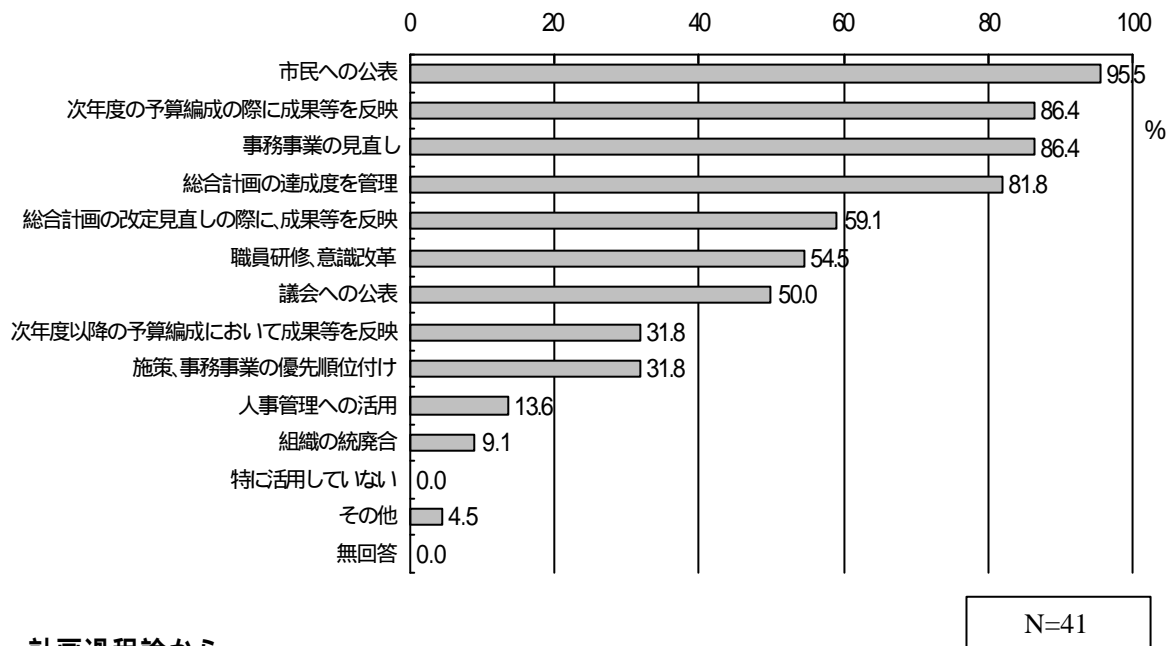
【市区における評価システムの活用策】



【都道府県における総合計画と評価システムの連携状況】



【都道府県における評価システムの活用策】



計画過程論から

(総合計画は、どのように策定されているのか?)

総合計画には、自治体全体の施策を総合的な見地からバランスを図り、調整することが求められている。その際には、各事業部門の問題・課題の把握、そしてその周知を図るためにも職員参加等が課題として指摘されている。

このような観点から、現行の総合計画策定時の庁内体制をみると、都市自治体の基本構想、基本計画の策定に際しては、約8割の都市自治体が庁内の計画策定委員会等を設置している(基本構想81.5% 基本計画80.3%)。また、実施計画においては、各課に対する資料請求が、約7割の都市自治体でおこなわれており、最も多い(67.9%)。なお、実施計画では、特別な庁内体制を採用していないという都市自治体も約2割ある(21.2%)。

都道府県では、基本計画、実施計画ともに、各課に対する資料請求をおこなうという自治体が多い(基本計画80.5%、実施計画51.2%)。なお、多くの都市自治体で採用されていた庁内の計画策定委員会の設置については、基本計画において約5割の自治体が採用している(56.1%)。

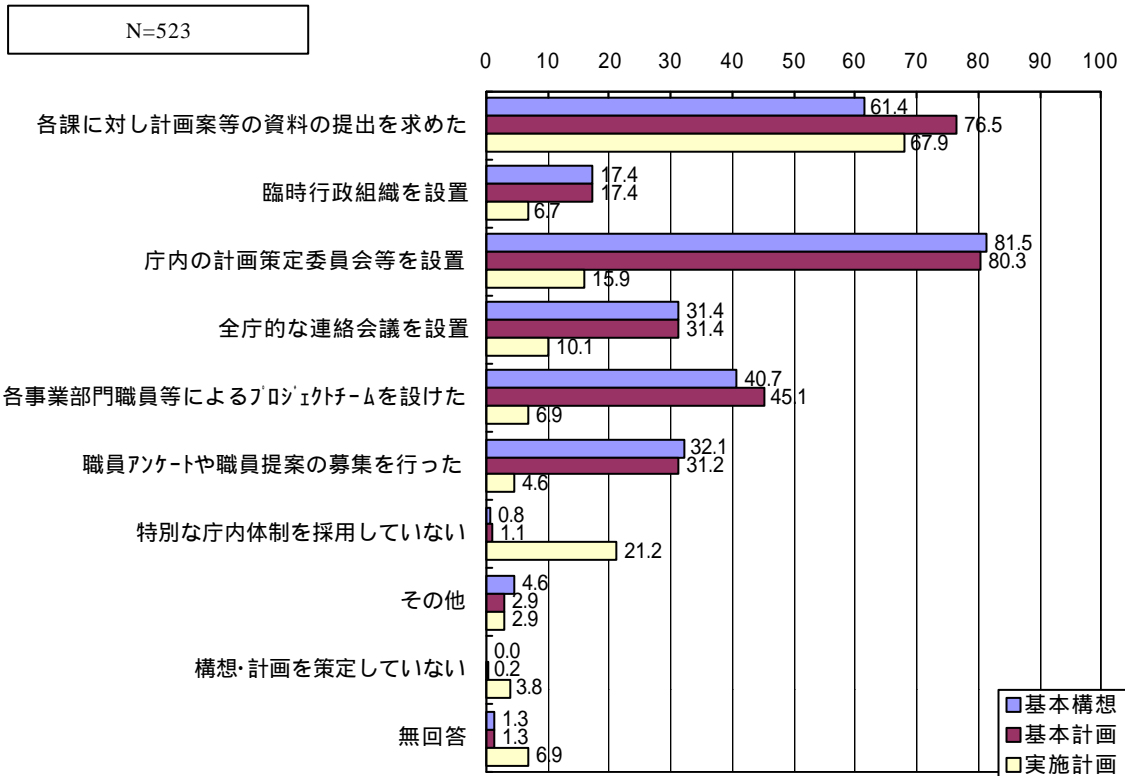
（総合計画の策定に、住民はどのように参加しているのか？）

総合計画策定における市民参加手法は、住民説明会、審議会、市民意識調査等が、これまで主に採用されてきた。しかし、近年、各都市自治体では市民との協働を重要テーマとして位置づけて、これまで以上のより充実した市民参加手法の検討や試みがなされている。その新たな手法としては、パブリック・コメント制度等がある。

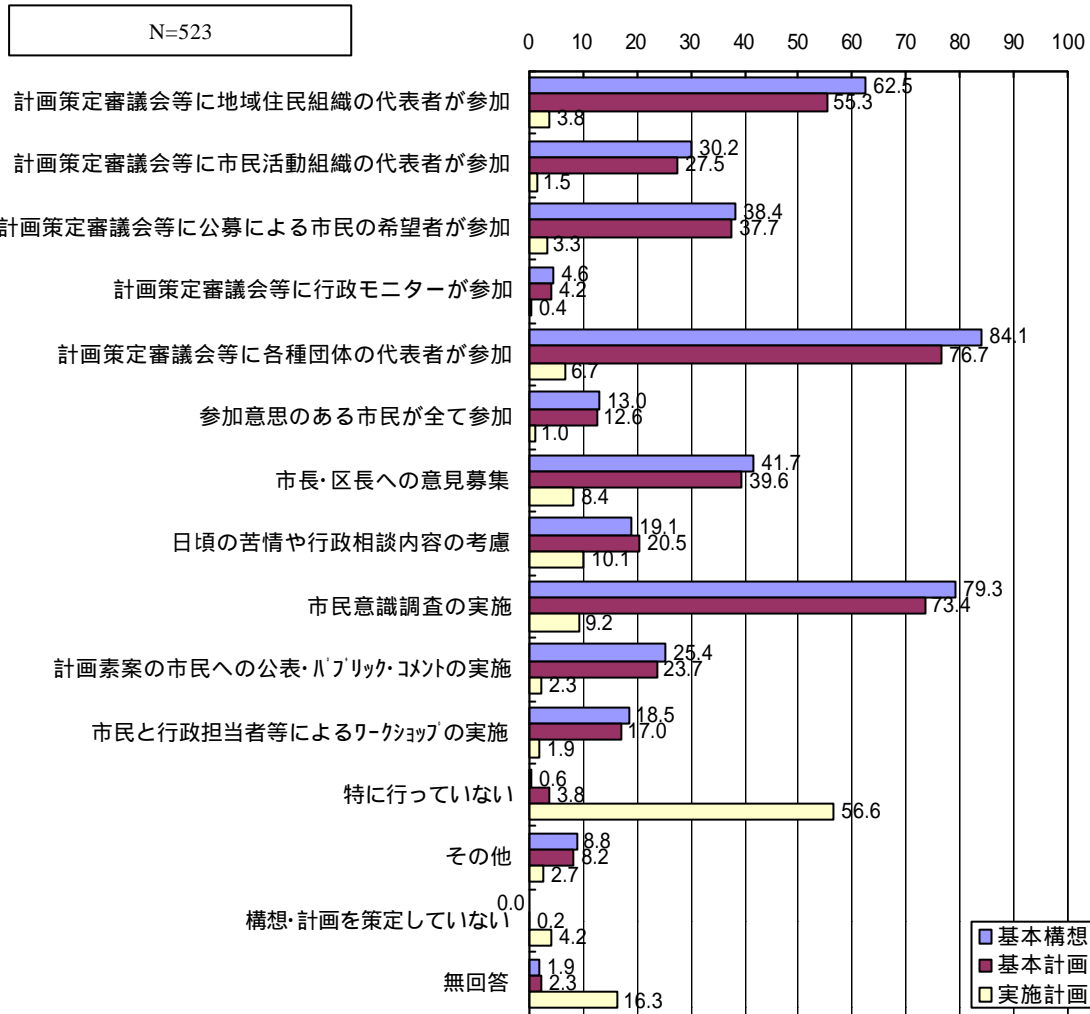
都市自治体では、基本構想、基本計画双方で、計画策定審議会等への各種団体の代表者の参加、市民意識調査の実施等が多く採用されている。一方、実施計画では、半数を超える都市自治体で、特に市民参加をおこなっていない（56.6%）。なお、市民参加手法として、昨今注目・関心が高まっている、計画素案の市民への公表、パブリック・コメントの実施状況であるが、基本構想と基本計画の策定にあたり約4分の1の都市自治体が採用している（基本構想25.4%、基本計画23.7%）。また、市民と行政担当者等によるワーク・ショップも注目されているが、基本構想、基本計画ともに約2割の都市自治体で実施されている（基本構想18.5%、基本計画17.0%）。

都道府県でも、計画策定審議会等への各種団体の代表者の参加、市民意識調査の実施等が最も多い。その他では、知事への意見募集（68.3%）、計画素案の市民への公表・パブリック・コメントの実施（61.0%）が多い。このように、都市自治体では、計画策定審議会等に関する回答が多いようであるが、都道府県では、計画素案の市民への公表・パブリック・コメントが約6割の自治体で採用されていることは注目される。なお、実施計画では、住民参加を特におこなっていない自治体が約4分の1を占めている（24.4%）。

【市区における総合計画の策定状況（庁内体制）】



【市区における総合計画の策定状況（市民参画）】



（総合計画と議会は、どのような関係にあるのか？）

市区町村では、基本構想の議決が法定化されているように、自治体の基本方針の決定等において、民主的正統性の観点から議会との関係が重要なテーマと考えられてきた。

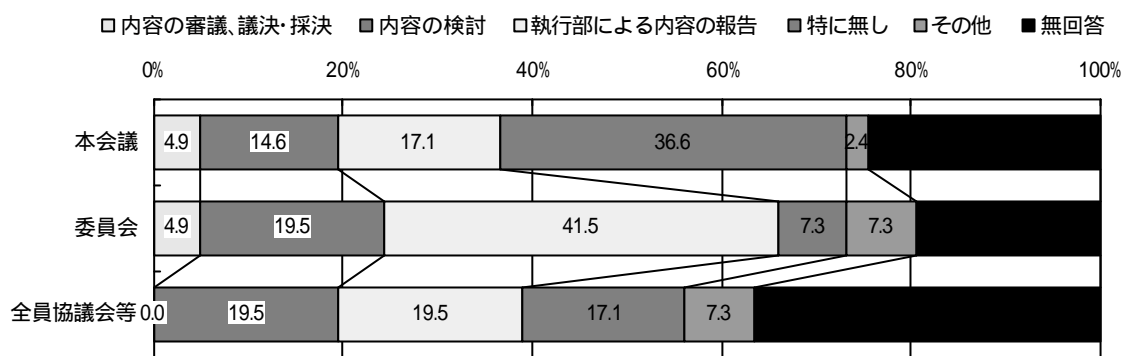
そこで、議会や議員の意見等の計画内容への反映状況をみると、都市自治体では、基本構想、基本計画では、計画策定審議会等への議員の参画が最も多い。また、基本構想、基本計画では、委員会または全員協議会等での検討・報告・意見聴取だけでなく、会派ごとの協議等をおこなう都市自治体もある。なお、実施計画では、特におこなっていないところが多数であった。

都道府県では、議会議決の法定化がなされていないように、各自自治体の取り組みに委ねられているのが実情であり、ある自治体では、総合計画等の基本的な計画を議決事項として位置付けているところもある。そのようななかで、基本計画について議会と何らかの関わりのあった自治体は、本会議で約4割（36.6%）、委員会で約7割（65.6%）、全員協議会等で約4割であった（39.0%）。実施計画については、本会議で約2割（21.9%）、委員会で約4割（41.5%）、全員協議会等で約2割（21.9%）となっている。そして、その内容として最も多いものは、基本計画、実施計画ともに、本会議、委員会、全員協議会等での、執行部による内容の報告であった。特に、委員会では、基本計画で約4割（41.5%）、実施計画で約3割（31.5%）がおこなわれている。

【参照 市区 p.p.136 - 137 都道府県 p.p.218 - 219】

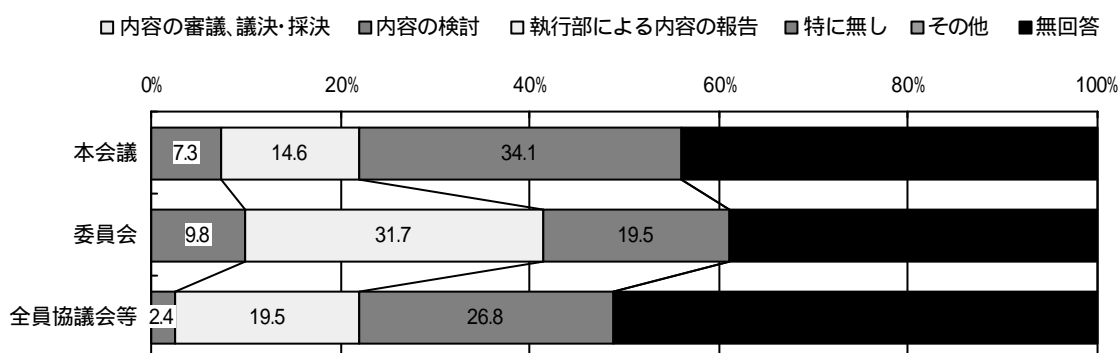
【都道府県における総合計画と議会】

<基本計画>



N=41

<実施計画>



N=41

計画組織論から

（企画部門は、どのような姿か？）

1960年代に企画部門が全国の自治体で設置され始めた。企画部門では、首長のトップ・マネジメントを補佐する役割と同時に、政策の体系性や連続性等の観点から、政策の総合化の役割が求められてきた。そのような企画部門の重要な機能の一つとして、総合計画を担当することがあり、現在でも8割以上の都市自治体の企画部門で総合計画を担当している。

そして、2002年2月現在の企画部門の現状としては、自治体の政策・計画等の企画・立案機能に加え、それらを行政施策全体の総合調整する機能を備えた「企画（政策）調整型」を採用している都市自治体がほぼ半数を占めており、最も多い（48.8%）。次いで、これらの企画・立案機能等に加えて、総合的または特定な事業（地域開発、工場誘致、再開発等のハードに関する新たな事業のみならず、男女参画、国際化などのソフトに関する事業等）を推進する機能を備えた「企画（政策）開発型」（17.0%）、企画・立案機能等に加えて、財政・予算編成等の機能を備えた「企画（政策）財政型」（12.6%）の順となっている。

また、企画部門の今後の課題としては、計画と評価の機能的な連携を図ること、計画と財政・予算の機能的な連携を図ること等、現行の総合計画の執行状況の確認・評価や実効性確保のための方策との連携が認識されている。

【参照 市区 p.p.149 - 155】

（総合計画担当部門とトップ・マネジメント部門とは、どのような連携がなされているか？）

企画部門の設立当初は、現在の状況とは異なり、市長・区長公室等の首長直轄部門と同一組織であった都市自治体が多くあった。しかし、その後の機構改革のなかで、企画部門と首長直轄部門が独立するようになり、現在では、都市自治体の半数で、両部門が独立している（57.2%）。しか

し、両部門を同一部門として位置付けている都市自治体も3割超存在している(34.2%)。

そして、5割超の都市自治体では、今後、企画部門と首長直属部門間のシステムの連携が必要であるとの意向にある(53.3%)。

【参照 市区 p.p.156 - 160】

(総合計画担当部門と事業部門の企画組織とは、連携はあるか?)

第一次分権改革後の今日、都市自治体は、その独自性を発揮しつつ、社会経済状況の変化への柔軟な対応や、新たな課題への解決策を産み出すことが求められており、今日の都市自治体では、企画機能が、これまで以上に重要なものとなっている。

このような自治体の企画機能強化の観点から、企画部門以外に、事業部門においても企画機能を担う組織を設ける都市自治体があり、20万人以上の都市自治体を中心に採用されてきている。また、全体で4割弱の都市自治体で事業部門においても企画機能を担う組織が設けられている(36.0%)。

ただし、この事業部門に企画機能を担う組織が設けられることで、企画部門との調整が重要となってくる。その調整策として、日常的な調整に加え、都市自治体で実施されているものとしては、組織機能の明確化や、政策会議等の設置、各事業部門への総合計画担当組織の設置等があげられる。

【参照 市区 p.p.163 - 169】

(6) 計画の諸課題・あり方

(現在の総合計画は、何を課題としているのか?)

これまでの総合計画では、総合計画の実効性の確保や新しい社会経済上の問題への対応を図るための部門別計画の策定、住民自治の推進を目的とした、地区別計画の策定、市民参画の推進が課題とされてきた。では、今日、総合計画担当者は、どのようなことを問題・課題と認識しているのだろうか。

都市自治体の総合計画担当者が考える問題・課題としては、事務事業の優先順位が明確ではないことが最も多くあげられている(71.7%)。その他には、事務事業削減のための方針として機能していないこと(69.2%)、総合計画の内容が総花的なものとなっていること(67.1%)、職員に計画スケジュールや進行管理の意識が希薄であること(67.1%)、職員に計画の重要性が認識されていないこと(59.2%)、マネジメントの視点に欠けていること(57.2%)等があげられている。

一方、都道府県では、内容が総花的なものとなっているという問題・課題が約6割の自治体からあげられており最も多い(58.6%)。その他では、事務事業削減のための方針として機能していないこと(53.7%)、事務事業の優先順位が明確ではないこと(51.3%)の順となっている。

【参照 市区 p.p.71 - 74 都道府県 p.p.185 - 186】

(これからの総合計画は、どのような姿が望ましいのか?)

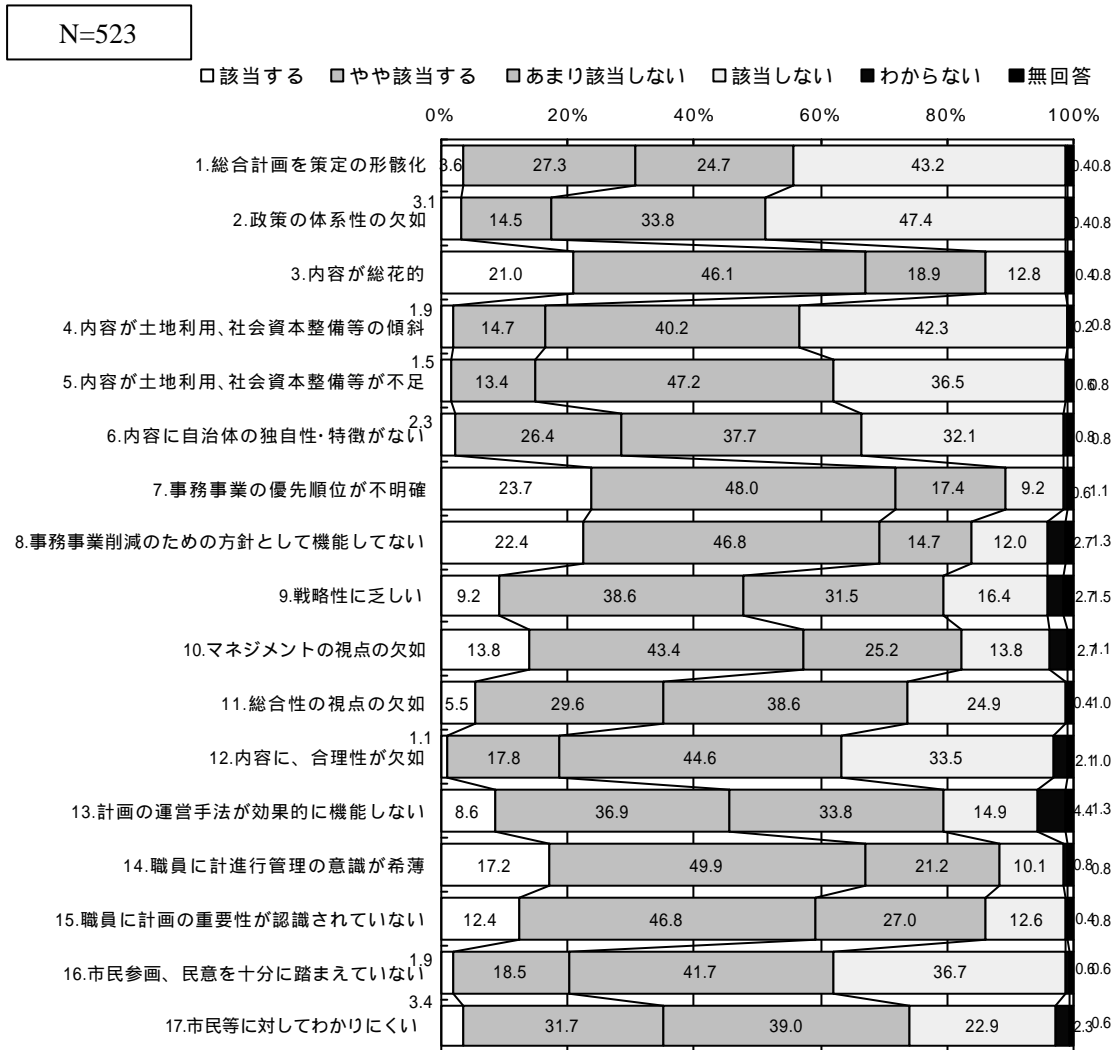
今後の総合計画のあり方としては、どのような姿が望ましいと、自治体の総合計画担当者は考えているのだろうか。

都市自治体においては、現行の総合計画システムに、予算・評価等を連携させることへの意向が高く、7割の回答があった(70.6%)。次いで、三層構造を基調とし、政策の目的-手段体系をより明確にすること(57.0%)、施策等の優先度を明確にする等の行政改革に役立つようにすること(40.7%)等が主要な回答であった。このように、都市自治体では、現行の総合計画システムを基調とするものに比較的多くの回答がみられた。なお、現行の総合計画を抜本的に変革するようなあり方についても、例えば、三層構造を必ずしも採用せず、目的-手段体系を明確にしたもの(18.4%)、計画期間を短期化し、社会経済状況の変化に柔軟に対応できるようにしたもの(18.4%)等の考えも一部の都市自治体から指摘された。

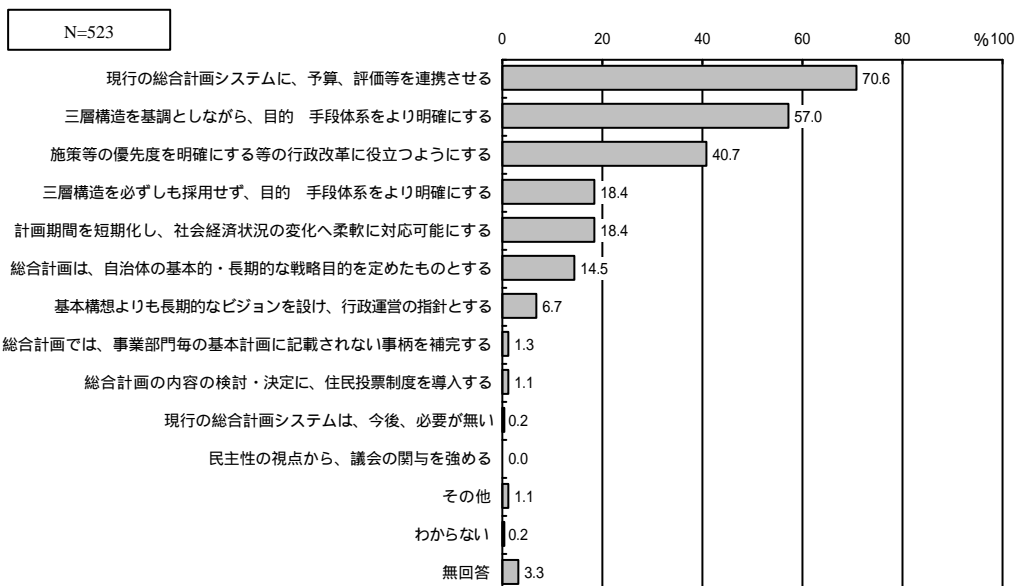
都道府県においても、現行の総合計画システムに、予算・評価等を連携させることへの意向が最

も多く、7割の回答があった(68.3%)。次いで、三層構造を必ずしも採用せず、目的-手段体系を明確にしたもの(43.9%)、施策等の優先度を明確にする等の行政改革に役立つようにすること(31.7%)の順となっている。

【参照 市区 p.p.172 - 174 都道府県 p.p.221 - 223】
 【市区における総合計画の問題・課題】



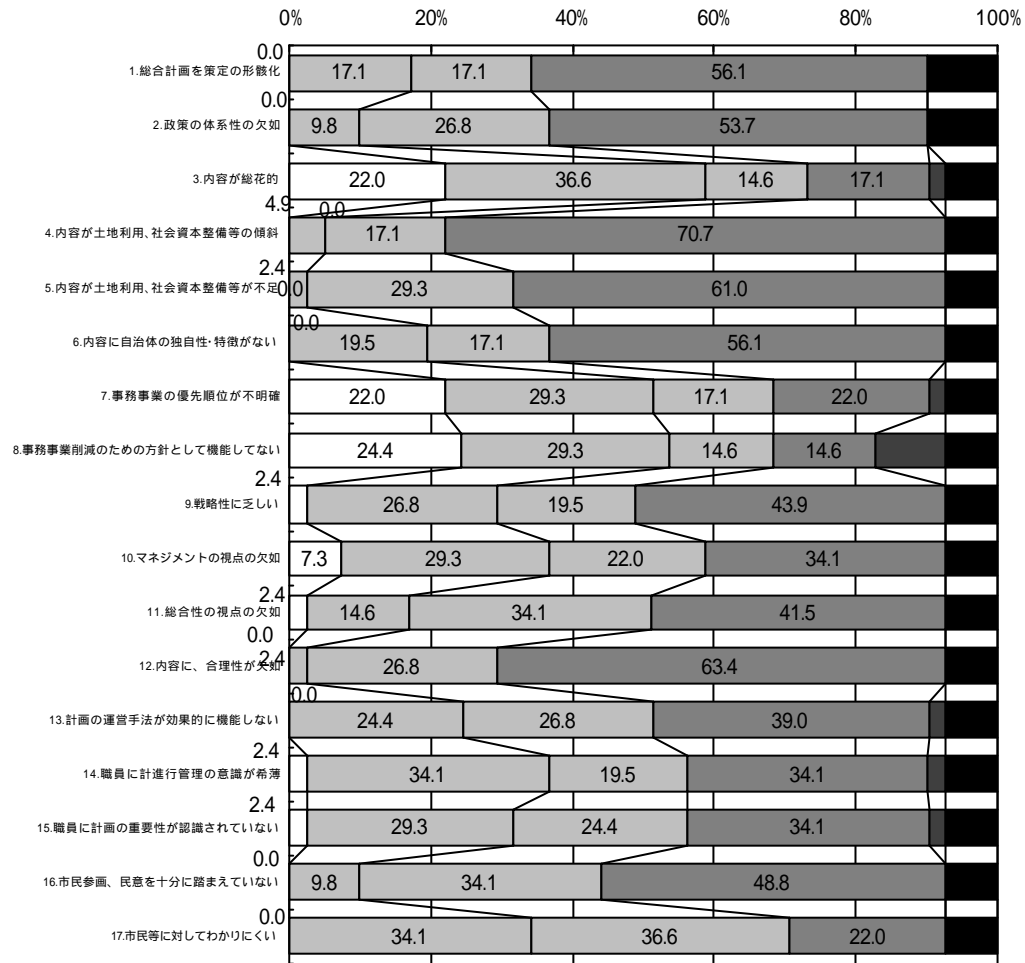
【市区におけるこれからの総合計画の姿】



N=523

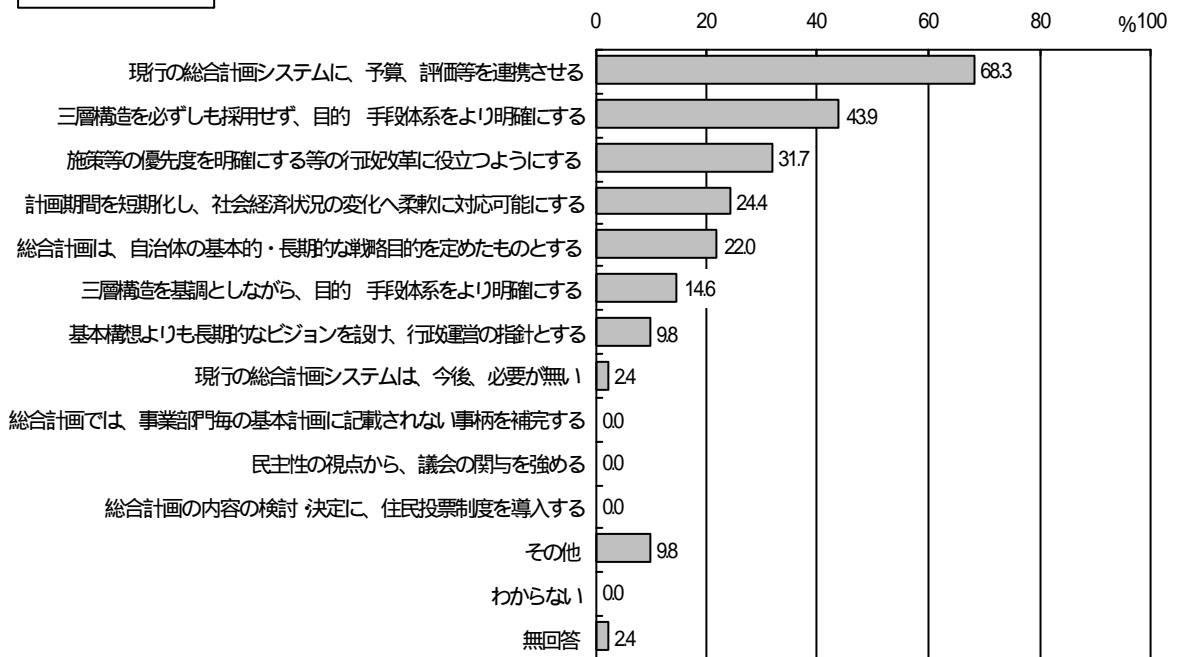
【都道府県における総合計画の問題・課題】

□該当する □やや該当する □あまり該当しない □該当しない ■わからない ■無回答



【都道府県におけるこれからの総合計画の姿】

N=41



(3) 自治体の総合計画に関する視点・論点(中間取りまとめ)

分野	テーマ	アンケートからみた現状	現状への認識・評価	今後のあり方
1・計画目的・機能論から	1-1 予測と現実との乖離	・自由回答で、計画の予測可能性の困難さを総合計画の問題・課題とする回答が多く見受けられた。(予備)	・社会経済状況の変化による現実と計画フレームが乖離しているのではないかと。	・「変化の時代」に対応した将来予測の手法が求められている。
	1-2 計画の「形式性」	・都市自治体の37%が総合計画の課題・問題点として、「形骸化している」と回答。(本調査)	・「計画」という形式をとることで、必要性の低い事業への予算要求の根拠に使われたり、補助金対象事業になっていることもあるのではないかと。	・形式に重点をおく計画から、「目的」を中心とした計画体系に移行すべきではないかと。
	1-3 「目的」中心の計画体系	・都市自治体の15%が、総合計画の今後のあり方として、総合計画は戦略目的を定めて、実行手段については事業部門の裁量に任せることが望ましいと回答。(本調査)	・「目的-手段」体系の明確化を目指す行政システム構築への新しい動きは、総合計画の原型(プロトタイプ)ともいえる取り組みではないかと。 ・ただし、目的-手段の体系はそれ自体が何層もの構造になっているものであり、そうした点は考慮すべきであろう。	
	1-4 行財政改革の手法としての総合計画	・都市自治体の15%が、「行財政改革の手法の一つとして総合計画を活用している」と回答。「活用することを検討」と回答している16%を含めると、全体の3割に達する。(予備)		・変化の時代に対応するため、総合計画を行財政改革に活用することができるのではないかと。
	1-5 優先順位の明確化	・72%の都市自治体が、「事務事業の優先順位が不明瞭」と回答。(本調査)	・マイナス成長の時代には、優先順位の低い政策・施策を廃止し、そこで浮いた資源を優先順位の高い政策・施策に振り向けることが必要となるのではないかと。	・総合計画が優先順位を明確にする役割を担うべきではないかと。
	1-6 自治基本条例と総合計画			・自治基本条例を制定するときには、自治基本条例と総合計画との関係を整理し、位置付ける必要があるのではないかと。
2・計画構造論から	2-1 「三層構造」	・基本構想・基本計画・実施計画の三層構造を採っている都市自治体は90%。(本調査) ・都道府県では、二層構造が中心。(予備)		・基本構想・基本計画・実施計画の三層構造は今後も有効かは課題。
	2-2 計画期間	・基本構想10年、基本計画5年、実施計画3年の形態をとっているのは27%。(本調査)	・計画期間については、自治体により多様な形態がとられはじめている。	
	2-3 部門別計画	・半数近くの都市自治体で、部門別計画(法定計画に限らない)を総合計画体系に位置付けている。(予備)	・法定計画が叢生しているが、国の方針に引っ張られているものが多いのが、現状ではないかと。 ・自治体によっては、「部門別計画」が、単なる縦割りの計画にとどまらないものへと進化しつつあるのではないかと。	・計画・事業の所管組織自体の必要性を問うための総合計画が必要となるのではないかと。 ・事業部門にとっては各部門の方針となるものが必要であり、これを全庁的に承認してもらうためのものとして、総合計画が位置付けられるのではないかと。 ・総合計画の役割として、各部門の計画ではフォローできない政策・事業を位置付けるということがあるのではないかと。
	2-4 土地利用計画の位置付け		・土地利用計画の策定が難しいのが課題。平成12年の都市計画法改正でも市町村に権限が移譲されたが、それにより地区計画の策定が大きく増えたかという、かならずしもそうとはいえない。 ・国土利用計画法に基づく市町村計画はあるが、総合的な土地利用計画という視点からは、ほとんど機能していないという現状がある。	・総合計画において、包括的な土地利用計画を明確に位置付ける必要がある。
	2-5 地区別計画	・地区別計画を策定し、総合計画体系に位置付けている都市自治体は、17%。(本調査) ・政令指定都市においては、回答10自治体のうち、半数で区計画を策定。		
	2-6 国・都道府県の計画との関係	・都市自治体において、都道府県の総合計画は、市区町村の総合計画の内容を踏まえたものであるべきとの回答40%、役割分担が明確化されたことを踏まえて、計画内容もそれぞれ独立に策定されるべきとの回答が39%。(本調査)	・現状では、国・都道府県との計画との結びつきにより、補助金も一緒に結びつくという側面があるのではないかと。	・国・都道府県との計画との明確な役割分担が求められている。

3 計画連携論から	3-1	総合計画と「行政評価」の連携	・総合計画体系と「行政評価」を密接に連携させた行政システム導入している都市自治体は10%。(予備)	・現在の行政評価と総合計画の連携は、総合計画に掲載されている事業のうち、無駄なものを取りやめるために、用いられている状況にある。 ・現在導入されている行政評価は事業レベルでのものが多い。	・総合計画のどのレベルと連携するかを探ることが必要。 ・事業そのものが必要かを評価することも重要。
	3-2	総合計画と予算編成の連携	・都市自治体において、基本計画・実施計画にほぼ即して予算編成が進められているのは38%。(予備)	・経年比較では、総合計画に即して予算編成が進められている都市自治体は増加傾向。	
	3-3	計画・予算・評価の連携	・82%の都市自治体で、総合計画の実効性向上のための改善策として、「計画、予算、評価3者の密接な連携」が望ましいと回答。(本調査)	・計画、予算、評価の3者が切り離されていることから、依然として、部局間の対立の構図は温存されたままとなっている。	・計画、予算、評価の3者について、施策・事業体系の一元化をはかるべきではないか。
4 計画過程論から	4-1	正統性の担保		・現状では、行政計画策定において、「正統性の担保」をいかに行うのかということが検討課題となっている。 ・今後は、計画策定の過程において、特定内容を審議したか否かということも問われてくるのではないかと。	・極論としては、拘束型住民投票で、計画について投票するというものがある。
	4-2	「協働」の位置付け	・都市自治体における、計画策定の市民参画方法で多いものは、審議会等への各種団体の代表の参加(基本構想84%、基本計画77%)、市民意識調査の実施(基本構想79%、基本計画73%)、審議会等への地域住民組織の代表の参加(基本構想63%、基本計画55%)。	・策定段階を中心として、市民及びコミュニティ組織、NPO等との参画・協働をどのように位置付けるかが課題となっている。 ・新しい動きとして、実施過程での協働をどう位置付けるのかが課題となっている。	
	4-3	進行管理とその反映手法	・都市自治体において、進行管理を何らかの形でやっているのは、基本計画で40%、実施計画では60%。	・進行管理の手法、および、「評価・見直し」等の結果を反映する仕組みについての検討が必要。	
5 計画組織論から	5-1	計画、財政、評価部局の3者関係	・企画(政策)部門の機能について改善の余地があるものとして、財政・予算の機能的な連携が55%、評価の機能的な連携が64%の都市自治体が回答。	・計画、財政、評価部局の3者関係についてどのように考えるかが、大きな課題となっている。	・庁議等の場で査定を行うことも、有効な手段の一つではないか。
	5-2	計画策定部局の再編成	・企画(政策)部門の組織類型は、「企画調整型」が49%で最も多い。(本調査)		・昭和30年代～40年代に普及した「企画部」に代わるような、計画部局の再編成が望まれているのではないかと。
	5-3	組織内分権と計画		・事業部門内における計画機能の発生とその位置付けをどう考えるか。 ・地域内における総合行政展開のための計画権限、財政権限の分散をどう位置付け、評価するか。	
	5-4	自治体組織の分権・分散化とトップマネジメント強化の両立		・分社化を行い、かつ、トップマネジメントを両立させようとする、組織編成権が重要なポイントになってくるのではないかと。 ・民間企業の場合には、分社化だけではなく、戦略決定に関する部門は本社の中に取り込んでいく方向にある。 ・こうした動きを、自治体に取り入れる際には、総合計画は戦略計画として位置付けられるのではないかと。 ・管理手法の発達により、分権・分散化と権限の集中はトレードオフの関係にあるのではなく、同時に満たすことも可能なのではないかと。	