

## 第 1 章

# 自治体総合計画の沿革

東京大学大学院 法学政治学研究科 教授 **金井 利之**

## 1. はじめに

現代日本の自治体、特に、都市自治体においては、総合計画を策定して行政運営を行うことが、デファクト・スタンダード事実上標準となっている。しかしながら、総合計画に基づく計画行政については、以前から様々な問題も指摘され、限界があるといわれてもいた。にもかかわらず、9割以上の自治体が総合計画を策定してきた沿革からすると、何からの意義が存在してきたことも否定できない。とはいえ、その意義については、自治体の為政者・当局者にとっても、住民にとっても、必ずしも明確に合意されたものではなかったかもしれない。

そのなかで、現代日本は、人口減少・経済停滞の時代に入っている。また、気候変動（地球温暖化）や地殻大変動を迎えて、災害・厄災が多発する時代に入ったのかもしれない。阪神大震災・東日本大震災に限らず、毎年毎月のように「〇年に一度」の災害に見舞われるようになった。災害は突然に起き、また、それまでの営みを破壊する意味で、計画ともっとも対極的な環境でもあるが、同時に、計画的な防災・減災・事前復興と計画的な復旧・復興を求めるという意味では、もっとも計画的な営みである。さらに、感染症や経済のグローバルズム、ICT(情報コミュニケーション技術)、AI(人工知能)、シンギュラリティなどと称する情報技術・ウィルスの破壊的(自滅的?)な自己増殖も止まらない。

このような様々な環境の変化のなかで、自治体のあり方も、総合計画のあり方もまた、課題に直面しており、また、変容を迫られている。本研究会は、このような環境変化を視野に入れながら、「ネクストステージの総合計画」があるのか、あるとすれば、どのような形態が有り得るのか、について共同研究を行ったものである。

## 2. 総合計画の成立

### (1) 基本構想制度

戦後日本の集権体制は、必ずしも自治体での政策決定を求めるものではなかったかもしれない。国が法令・機関委任によって自治体に事務事業を義務づけし、それに必要な財源を国庫補助金・国庫負担金・地方債・地方交付税で保障すれば、あとは、自治体に必要なのは、これらの財源をやりくりして収支を均衡させ、また、事務事業を実施する職員を確保することであった。自治体は、国の政策を執行する現場監督組織（「飯場」）であり、そのための予算管理と人事管理が求められた。

しかし、戦後自治制度における民主化は、徐々に住民の意向を反映した政策運営を自治体に求めるようになる。その嚆矢は、住民の切実な近代化・産業化への思いを受けた、地域開発指向の開発計画である。勿論、資本主義市場経済の下での経済振興は、民間企業の活力に左右されるのであって、自治体を始めとする行政に為し得ることは、基盤整備などに限られるし、基盤整備などが経済振興に功を奏する保証は全くない。ともあれ、大規模な建設開発事業を、限られた財源・人員で行うためには、計画が求められていった。

さらに、住民の意向は、経済的・生産的側面だけではなく、社会的・生活的側面にも及ぶようになる。そこで、自治体には、経済政策だけではなく、全ての政策領域において、総合的な政策が求められるようになった。単に国の政策を執行するだけではなく、自治体として政策を形成すべきものとなった。政策は個別の政策・事業ごとに開発されていくが、そのような個別政策が束となって自治体政策を形成する。すくなくとも、市民から選挙された市長・市議会は、あるいは、市民からの付託を自認する「市民全体の奉仕者」としての市職員は、自治体が総合的に政策を提示するべきと考えるように

なる。こうして、自治体は、国とは独自の政策を展開することを前提に、総合計画を策定するようになった。

このような趨勢を反映し、かつ、趨勢を強化するのが、1969年に導入された基本構想制度である。基礎的自治体では、首長は議会の議決を経て、基本構想を策定することが義務付けられた。これがいわゆる総合計画である。都道府県では義務付けされなかったが、事実上標準として総合計画の策定が当然視されていた。基礎的自治体が基本構想を策定しなくても、特段の制裁があるわけではないので、「義務付け」とは言っても訓辞的なものに近い。しかし、上記の通り、各地の自治体の趨勢を反映しているのも、事実上標準として受け入れられたのである。

## (2) フレーム方式

法定の基本構想制度は、いかなるものが基本構想であるかを定義していない。そもそも、「総合計画」という用語は、法定のものではない。従って、基本構想や総合計画については、自治体の全くの裁量に委ねられている。多くの場合には、基本構想・基本計画・実施計画の三層構造が、総合計画の事実上標準として想定された。

三層制の計画には、2つの観点が込められていた。1つには、計画の詳細度の差異である。基本構想が大まかな方針を示し、基本計画がそれを多少とも肉付けし、実施計画が具体的な事業にまで落とし込む、という役割分担である。2つには、それと関係するが、時間的スケールの差異である。基本構想は20年～10年程度の長期戦略であるならば、基本計画は10～5年程度の中期方針であり、実施計画は5～3年程度の短期戦術である。

長期的に詳細な計画を立てることはできないから、大まかな方針に留まる。しかし、大まかな方針だけでは、毎年度の具体的な事務事業に落とし込むことはできない。かといって、長期的な展望もな

しに、毎年度の具体的な事務事業を場当たりに決定するだけでは、長期的に目指す方向に進むことはできない。そこで、長期的で抽象的なビジョンを持ちつつも、時間軸に沿って徐々に具体化する作業が必要である。そのため、基本計画・実施計画という受け皿が想定された。

とはいえ、基本計画・実施計画で何が記載できるのかは、茫漠としている。要するに、10～3年程度の将来において、自治体として何ができるかが計画策定には不可欠であるが、基本構想の方向性だけでは画定できない。このために導入されたのがフレーム方式である。

将来予測として、もっとも確度が高いのが人口である。戦後日本の地方財政体制では、地方交付税は人口と面積で、ほぼ配分が決定される。従って、人口推計が可能であれば、ほぼ、中期的な財源総額の予測が可能になる。行政供給側の能力は、ほぼ人口で規定されるわけである。勿論、地域ごとの経済状況によって地方税の伸びは変わるのであるが、地方交付税制度によって、地域ごとの経済状況の不均衡発展の影響はある程度は排除できる。また、同じように、日本全体の経済状況によっては、国税(地方交付税の原資)の状況も変わるのであるが、ある程度の見込みは立つ。他方、行政需要側も、細かい年齢構成の差異などは影響するが、基本的には人口で規定される。そうであるからこそ、地方交付税は主に人口で配分される。

つまり、人口の予測を立てれば、少なくとも短期・中期的には、供給面(歳入面)と需要面(歳出面)の双方で、大まかな金額が判明する。このように、人口予測から財政収支フレームに換算して、総合計画の舞台を形成するのが、フレーム方式である。非常に単純に言えば、一定の人口予測の下で、一方で、現状の事務事業を継続したときに必要な財源需要が見込まれ、他方で、人口変動と国全体の経済成長から財源調達が見込まれる。理屈上は、人口が増えれば

財政需要も財源調達も増大するので、どちらが大きくなるかは自明ではない。しかし、一定の経済成長を想定すれば、財源調達の伸びが財政需要の伸びを上回る。こうして生じる、両者の差額が計画充当可能額となる。この充当可能額が、既存の政策や事務事業ではなく、新規の政策や事務事業に使える枠となる。つまり、この範囲で、新規の計画事業が盛り込めるのである。こうして、何でもかんでも、長期方針に資するアイデアを事業化するのではなく、一定の枠(フレーム)に押さえ込むように新規事業に優先順位を付けるのである。

### (3) 総合計画の本質～多年度財政計画と空間無計画～

戦後日本の総合計画は、以上のように人口・財政フレーム方式による、長期・中期・短期の多年度財政計画である。単年度財政計画としては、議会の議決を要する予算が存在している。従って、総合計画は、基本構想、基本計画、実施計画、予算という4層制の財政計画システムであるということもできる。

もっとも、現実の自治体において、総合計画と予算との連動は、微妙な関係にある。総合計画は、沿革的には開発計画・経済計画として出発したこともあって、基本的には「夢を描く」傾向がある。総合計画が人口・財政フレームのなかで可能な、中長期的にやりたい政策・事業の登録簿であるならば、膨張傾向は避けがたい。しかし、単年度予算は、予測しうる単年度の財政見積りに沿って、収支均衡の編成をしなければならない。それゆえに、財政当局からすれば、総合計画に記載したことが、予算化することを確約することであってはならない。しかし、計画当局からすれば、総合計画に記載の計画事業が予算化されないのであれば、「画に描いた餅」であって、総合計画策定の意味が失われてしまう。従って、総合計画に記載された事業は、予算においても確実に盛り込まれることを期待する。こ

のように、潜在的には、総合計画と予算の間には緊張がある。総合計画と予算が一体的・整合的に策定されるとは限らない。とはいえ、このように緊張があるのは、同じ財政計画としての性格を持っているから生じる緊張なのである。

そして、重要なことは、土地利用計画などの空間的な側面に関しては、総合計画のフレームには入っていないことである。勿論、空間計画的な側面を全く持っていないわけではない。しばしば、「上位計画」としての、国土計画その他の計画を前提にしていることがある。これは、国の経済趨勢や政策のなかで、当該自治体がどのような経済的・政策的な位置と役割を占めるのかが、ある程度は想定できるからである。また、それを受けて、自治体のなかの土地利用構想やゾーン別方向などが示されることがある。あるいは、総合計画の掲載事業の立地を地図に落とし込むこともある。さらに、地区別計画として細分化することもある。

とはいえ、これらの空間的側面は、基本的には曖昧なビジョンに過ぎないことが多い。なぜならば、こうした総合計画の空間的側面を、最終的な施策・事業に落とし込む手段を自治体は持っていないからである。自治体は、都市計画で地域地区を設定することはあるが、あくまで民間活動に対する規制誘導であって、詳細な即地的な行政活動を確定するわけではない。行政が自ら実施する社会基盤や公の施設の建設などは、行政が最終的に立地を決めることはできるが、実際は用地取得の可能性に規定される。これらの事業について、最終的には予算は具体的に計画決定して予算執行できるが、行政は立地を計画決定することにはできない。最終的な用地取得が終われば、それに基づいて建設計画(設計)することはできるので、それを事後的に「土地利用計画」とすることはできるかもしれないが、実態としては、施設の現況配置図でしかない。

以上のように、総合計画の本質は、多年度財政計画であるとともに

に、空間無計画である。空間はフレームとして機能していない。敢えていえば、自治体の区域が不変であるという意味で、フレーム方式の所与の前提になっているだけである。

### 3. 総合計画の変容～行政改革の時代～

#### (1) 行政改革大綱

1980年代から国は地方行政改革を推進してきた。そのような新々中央集権的な介入を受けて、自治体は行政改革に関する計画を策定してきた。これは、しばしば、行政改革大綱と行政改革実施計画と呼ばれる二層制の行政改革計画であった。とはいえ、1980年代前半の「臨調行革」路線の行政改革は、1980年代後半からのバブル経済によって一時的に弛緩した。しかし、1990年代半ば以降のバブル崩壊と平成長期不況によって、自治体は財政的苦境に直面するようになった。そこで、国がどのような方針を採るかにかかわらず、自治体は自治的に行政改革を継続的に進めるようになった。

「行政改革」とは、ある意味で無内容な用語であり、様々な「改革」事項を盛り込むことはできる。例えば、係制を廃止してプロジェクトチームを導入する、情報公開制度・個人情報保護制度を導入する、税務・保険・住民登録などへの情報処理システムを導入する、庁舎清掃や学校給食の民間委託を推進する、外郭団体の整理統合または自立性の強化を進める、ごみ収集手数料を導入する、不透明な手当を廃止する、採用抑制・退職不補充による定員削減を行う、各種団体への補助金を削減するなどなど、いずれも行政改革大綱に盛り込んで、取り組むことは可能である。単年度で処理できるとは限らないので、数カ年の行政改革大綱に盛り込んで、時間を掛けて取り組むことが多いからである。

しかし、多年度財政計画が行き渡った自治体において、行政改革

大綱・実施計画で最も関心を集めるのは、財源削減としての「行政改革効果」である。行政改革大綱・実施計画の数カ年で、結局、いくらもの財源が浮いたのか、が重要になるわけである。上記で言えば、行政のあり方の改革としては、例えば、情報公開制度の導入やプロジェクトチームの導入は重要な意味を持ちうるが、少なくとも、短期的には「行政改革効果」はない。システムの導入は、労力の削減と労働生産性の向上という意味での「行政改革効果」はあるかもしれないが、システムの導入・維持・更新で莫大な財政負担になることもある。そのため、行政改革大綱では、「行政改革効果」の算出はなされるが、真の意味で財政効果がどうなっているのかは不明である。

## (2) 財政維持計画

バブル崩壊以降の日本全体の経済の長期停滞によって、財源は恒常的に不足するようになった。高度成長期には、経済の地域間不均衡によって、地域によっては自主財源が厳しいところもあったが、財政調整や国の財政支援があれば、必ずしも自治体は財源不足になるとは限らない。しかし、日本全体の経済苦境は国による財政支援の余力を下げる。また、高齢化の進行によって、社会保障を中心とする財政需要は継続的に上昇していく。歳入が伸びず、歳出が伸びるという状況は、恒常的に財政維持が困難なことを意味する。

総合計画のフレーム方式は、既定事業を前提にして、歳出の伸びが歳入の伸びを下回ることを前提にしている。しかし、平成不況・高齢社会においては、歳出の伸びが歳入の伸びを上回る。従って、フレーム方式に基づく総合計画は策定が困難になる。つまり、中長期的なビジョンを描いても、それに充当する財源の余地はなく、それゆえに、総合計画に掲載できる新規事業は存在しない。こうして、従前型の総合計画は策定する意味が失われていくのである。

勿論、単年度予算は収支均衡で編成しなければならないから、毎年度の予算編成において常に既定事業の削減などは行われているはずである。もし、それがなされていなければ、財政破綻することになる。財政破綻を避けているほとんどの自治体は、結局、やりくりをしていることになる。このような財政維持のための取組を、単年度予算編成ではなく、数年掛けて行うとすれば、それは財政維持計画である。財政維持計画は、総合計画のフレーム方式の延長で策定される。

つまり、人口推計と財政推計に基づいて、数カ年の歳入歳出の見直しを行う。この場合には、単年度の財源不足が累積して、計画期間では大幅な要調整額(収支不足額)が発生する。そこで、この財源不足を解消することが、総合計画のフレームを成立させることになる。つまり、総合計画には、計画期間内において、財政削減に繋がる「行政改革効果」が見込まれなければならない。すなわち、「プラスの総合計画」だけではなく、「マイナスの総合計画」としての行政改革を計画事業に織り込み、「正負の総合計画」にする。そして、「行政改革効果」が大きければ、フレーム方式では計画充当財源を大きくすることにつながり、新規事業を盛り込みやすくなる。いわゆる「スクラップ・スクラップ・スクラップ&ビルド」論である。

### (3) 総合計画の空洞化

歳出削減の努力は、合意形成などに数カ年もかかることはある。その意味で、計画的な対処は必要である。しかし、行政改革効果を財政フレームに計画的に盛り込めることは少ない。そのため、「正負の総合計画」として財政フレームを構築することは困難なことが多い。総合計画から財政フレームが消滅していくと、多年度財政計画としての総合計画の性格は空洞化していく。財政フレームのない中長期的な方向性と政策・事務事業の登録簿となっていく。いわば、

「お財布を持たない買い物リスト」となる。そのため、総合計画の策定作業の事務負担に比して、総合計画を策定する効果が感じられないようになる。そこで、総合計画を策定しない自治体も増えてきた。

とはいえ、財政フレームが附属していなくとも、自治体が全体としていかなる政策・事務事業を推進しようとしているのかを、一覧できるようにまとめて示すことは意味がある。市長にとってみれば、自らの施政方針を文書で明らかにするものである。候補者個人の選挙公約やマニフェストで示された方向を、自治体＝団体＝市政府として公定化・公式化するものである。市民にとっても、市が何をしたいのかを概観することができる。また、国や他の自治体、マスコミ、研究者にとっても、当該自治体が何をしたいのか、何をするのか、明らかになる。

それゆえに、総合計画は、総花的で、ほとんど全ての自治体で同じような内容が、財政フレームなしに、文章で綴られた文書になりがちだとも言える。総合計画は、自治体の独自の政策を前提にして策定することに意味がある訳だが、全ての自治体でほぼ同じであるならば、策定するまでもないかもしれない。自治体の名前を入れ替えばよいだけだからである。しかし、多様な市民の要望に対応しようとするれば総花化するの自然であるし、その結果として多くの自治体で類似する事実上標準になることも避けがたい。また、曖昧な美辞麗句なので、ほとんど無意味であるかもしれない。その点では空洞化しているともいえる。

## 4. 総合計画の反転～分権改革から集権逆流へ～

### (1) 分権改革の変質

総合計画が求められたのは、国の政策を執行する役割を果たすことに留まらず、自治体が独自の政策決定をするためである。その意

味では、1993 年から始まる地方分権推進は、総合計画の重要性を高めるはずであった。勿論、2000 年の第 1 次分権改革は「関与の改革」といわれたように、自治体の事務事業を増やすものではなかった。しかし、それは、平成不況の下で、新たな財政負担を増やさなかったという意味でもある。つまり、既存の事務事業とそれに相応する財源のなかで、いかなる事務事業を優先するか、改廃新設するか、組み替えを行うか、という自治体の独自の政策決定の余地は大きくなったといえる。

とはいえ、経済停滞と高齢化のなかで、恒常的に財源不足が見込まれると、自治体には総合計画を策定する余地は狭まっていった。税財政に取り組んだ、いわゆる「三位一体改革」でも、基幹税である所得課税の税源移譲はあったものの、自治体関係者の期待に反して、地方の一般財源全体は削減されることになってしまった。つまり、益々、総合計画を策定する余地は小さくなった。

## (2) 平成の大合併

このような財政の持続可能性への悲観的観測によって、燃料を与えられたのが国策としての「平成の大合併」である。分権改革の進展が、自治体の行政体制の基盤強化を要請するという考え方はあるにせよ、それが合併で達成されるかは明らかではなかった。専門的職員を採用するには、自治体職員の規模が大きい方が容易であり、その意味では、規模の拡大は専門化による基盤強化は可能にする。しかし、それ以外には、単に関係市町村から人員と財源を足し合わせるだけであり、共通事務の重複の削減や、規模拡大による効率性がなければ、ほとんど効果はない。それゆえ、自治体の自律的判断の下では、必ずしも合併は進まないものである。

政権・与党の圧力で国策合併を進めるために、自治制度官庁は自治体の財政の持続可能性を悲観的に提示するしかなかった。端的に

言えば、単独市町村では、今後は立ちゆかないという財政シミュレーションを示すことである。しかしながら、このような作業は、実は多年度財政計画である総合計画の財政フレームそのものである。従って、総合計画の策定に際して、きちんと人口・財政予測作業をしてきた市町村にとっては、必ずしも、右往左往するような話ではなかったはずである。

とはいえ、フレーム方式の基礎にあるのは、人口に即して財政需要・財源確保がなされるという、戦後日本の財政調整の運用である。しかし、「地財ショック」と呼ばれたように、地方交付税を大幅に削減するという国の方針が示されれば、財政フレームの収支不足額はいくらかでも拡大する。財政フレーム方式は、国の財政調整についての政策方針が所与で安定的であることに基礎がある。しかし、国が財政調整の方針を変えれば、いつでも市町村の財政的な持続可能性は掘り崩されてしまう。地方交付税の運用方針に自治体が大きな圧力を掛けられない限り、自治体の持続可能性は脆弱であることが示された。この点は、今日も変わっていない構造的な問題であり、常に留意すべきことである。

単独市町村の持続可能性がないときに、そのような市町村同士が合併しても持続可能性はない。持続可能性のない市町村は、持続可能性のある中心市などに救済合併してもらう限りにおいて、合併による持続可能性が確保される。しかし、現状では辛うじて持続可能性のある中心市が、周辺の持続可能性のない市町村を救済する合利的理由はない。仮に合併するならば、中心市としては、中心市民に対して、合利的な財政フレームのシミュレーションを見せられない。仮に中心市に合利的な合併であるならば、合併によって周辺部の衰退を加速化させることによって、合併後の新市(旧中心市が主導する)が周辺部を救済しないときのみである。このような合利的(=中心部利己的)シミュレーションは、周辺部の市町村の住民には見

せられるものではない。

要するに、平成の大合併を奨(ノ進)めるためには、単独の市町村の持続可能性が乏しいことを示す必要があるが、それは、合併後の市町村の持続可能性が乏しいことを示すことに繋がりがねない。さもなければ、合併の枠組での利害対立を顕在化させてしまう。それゆえに、合併後の市町村では、財政フレーム方式を含めた総合計画を策定することは困難である。合併後の新市町村建設計画は、合併に伴う各種事業を盛り込んだ登録簿でしかなく、むしろ、合併後の新市町村の総合計画・財政維持計画にとっては桎梏要因にしかない。

### (3) 集権<sup>バックラッシュ</sup>逆流のなかの計画

このようにして、自治体側には総合計画を策定する誘因は大きく低下した。それでも、施政方針や政策の説明・公表としては、なお意味を持っている。とはいえ、多年度財政計画としては、空洞化をするようになった。

このようななかで、国が自治体に計画策定を求めるという、新たな集権逆流が発生してきた。このメカニズムは興味深いが、以下のような構造がある。第1に、国は政策の大きな方向性を出す、それを詳細に設計することもできなければ、自治体に財政措置をして誘導することもできない。つまり、政策開発の知的能力の点でも、政策遂行の財政的能力の点でも、大きな限界を迎えている。それゆえ、財政措置を充分に行えないことを前提にしつつ、自治体に計画策定を求める。

第2に、自治体は計画策定を義務付けられるわけではない。しかし、通常は、自治体による計画策定を前提にして、国に対する補助金(名称は「交付金」のこともあるが、印象操作にすぎない)申請の採否を決定することによって、自治体は念のために計画を策

定せざるを得ない。勿論、国からの一切の補助金・交付金を拒否すれば、計画策定をしないで済むことはできる。とはいえ、国の地方財政措置が限られているなかで、少しでも追加財源を得ようとすれば、国に対して補助金申請をしないわけにはいかない。自分の自治体が申請しなければ、他の申請した自治体に財源が流れるだけである。それでは、住民に対して説明がつかない。こうして、全ての自治体は計画策定に誘導される。

第3に、自治体は、乏しい知恵を絞って、国の大きな政策の方向性に沿って、計画策定に当たる。国の意向に添わない計画であれば、国に対する補助金申請の根拠資料としては役に立たないからである。勿論、どのような計画を策定すれば、国が喜ぶのかは、必ずしも明白ではない。そもそも、国に具体的な施策・事業イメージがないから、このように、自治体に詳細な計画の具体化の智恵出しを国は求めているのである。ただ、自治体が具体化したどのアイデアが国に「受ける」かどうかは、賭け次第である。M1に出場する「お笑い芸人」のようなものである（「受ける」と一時的に引っぱりだこになり、全国的に注目されて疲弊するが、すぐに忘れられることも多い）。ともあれ、国（審査員、聴衆）の真意を忖度し、自発的に国の意向を実現しようとする集権的效果を持つ。

第4に、このような計画は、基本的には国の個別施策の方針に向けて、策定が進められる。しかし、国が「各省横断的」な政策を進めようとすれば、結局、自治体に総合的な計画策定を求めることになる。例えば、「子どもの貧困対策」について、自治体に計画策定を求める限りは、確かに横断的な取組が必要であるとしても、まだ、子ども政策または貧困政策の分野別計画に留まる。しかし、国が「まち・ひと・しごと創生」の人口ビジョン・総合戦略を求めるようになれば、ほとんど総合計画と同じである。

ただし、重要なことは、ともに人口フレームを基盤とはしている

が、「まち・ひと・しごと創生」の総合戦略には多年度財政計画の側面がなく、単に、国に地方創生関係交付金申請をするためのアイデア集となっていることである。財政フレームを欠いた総合計画は、あるいは、財政フレームを含む財政維持計画は財政推計部分を除けば、総合戦略に転用は可能である。しかし、それは、もし転用可能であるとすれば、総合計画それ自体が、すでに自治体の独自の政策を含んでおらず、単に、国の政策方針を付度しただけの「受け」狙いのものだったことを意味するのである。

## おわりに

すでに半世紀の歴史を持つ戦後日本の総合計画であるが、環境の激変のなかで、色々な変容を遂げてきている。そして、現在、大きな曲がり角にぶつかっていると見えよう。その意味で、ネクストステージの総合計画への模索が必要である。本研究会では、ネクストステージに向けたひとつの試みをした。自治体関係者を始めとする読者の忌憚のない批判をいただき、総合計画のあるべき姿の実現に向けて、さらに研究を深めていきたいと考えている。