

第2章

総合計画における 「空間」と「健康」の位置づけ

公益財団法人日本都市センター 研究員 高野 裕作

はじめに

多くの自治体で一般的に策定・運用されている、いわゆる総合計画は、自治体に関わるあらゆる政策分野を網羅している一方で、何らかの政策への重点化、政策間の連携の体系についても記されており、またどのような政策に重点を置くかは自治体の特性によってさまざまであることが考えられる。

本章前半では、日本都市センターが近年実施した以下の2つのアンケート調査を分析し、現状において自治体が策定している総合計画および各種分野別の計画について、策定状況、重点的な分野の傾向を把握し、特に「ネクストステージの総合計画」において重要な政策の柱として挙げている「健康まちづくり」と「空間・土地利用計画」の位置づけを明らかにする。

- 2016年度：土地利用行政研究会アンケート
- 2018年度：市役所事務機構研究会アンケート

後半では、本研究会で調査対象とした自治体の事例を基に、ネクストステージの総合計画の役割について考察する。

1. 市役所事務機構研究会アンケート

(1) 研究会・アンケート調査の概要

日本都市センターでは、概ね10年に一度、市役所事務機構に関する調査研究を実施しており、2017~19年度の三カ年にわたって、「第六次市役所事務機構研究会（座長：横道清孝・政策研究大学院大学理事・副学長。以下「事務機構研究会」という。）」を設置している。事務機構研究会では、全都市自治体（2018年6月当時の814市区）の首長と職員を対象としたアンケート調査を2018年度に実施しており、その諸元は表1-2-1のとおりである。

表 1-2-1 市役所事務機構アンケート調査概要

調査期間	2018年6月11日~7月13日
調査対象	814市区(2018年6月時点)
回答数(回答率)	首長アンケート:309市区(37.9%) 一般アンケート:341市区(41.8%)
設問数	首長アンケート:大項目6問 一般アンケート:大項目13分野 総計133問
配布方法	各市区の政策企画部門に郵送にて回答依頼・調査票を配布し、日本都市センターホームページより回答用データ(Excel)をダウンロード
回収方法	調査票をメール添付にて回収

一般アンケートの設問項目は13分野133問と多岐に及ぶが、ここでは5-1総合計画の策定状況についてと、5-6分野別計画の策定状況について、それぞれ分析を行う。

(2) 「総合計画」の策定状況

いわゆる「総合計画」は、法律や政令などによる規定があったわけではないが、概ね10年程度を計画期間とする「基本構想」、5年程度を計画期間とする「基本計画」、3年程度を計画期間とする「実施計画」の3層構成の計画が標準的であり、現在もそのような構成の計画を策定している自治体が多いが、2011年の地方自治法改正により基本構想の策定義務付けはなくなり、基本構想は3.4%、基本計画は5.9%、実施計画は17.6%の自治体がそれぞれ策定しない、あるいは改訂をしていないと回答した。計画の策定を止めている理由は「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。

表 1-2-2 の通り、計画策定のパターンを類型化すると、総合計画に相当する計画を全く策定していない自治体が 3 自治体ある（類型 A）。これらは総合計画に代わるものとして、合併時の新市建設計画や東日本大震災の震災復興基本計画を位置づけていると回答している。基本構想のみ策定している自治体（類型 B）は 5 自治体が該当するが、実質的な「実施計画」といえるような計画・方針がある自治体もある。類型 C・D・E は二層構成の計画としている自治体であるが、実質的には基本構想と基本計画が一体化しているなど、これら類型の間で本質的には大きな差異はないものと考えられる。

近年は各自治体で「まち・ひと・しごと総合戦略」も策定しており、総合計画との性格の棲み分けに苦慮したり、そもそもこれらを並行して策定する作業の負担が大きいことから、基本計画や実施計画にあたる計画として「総合戦略」を総合計画の体系に組み込もうとする自治体も見られる。

表 1-2-2 「総合計画」を構成する各計画の策定状況

	基本構想	基本計画	実施計画	該当数	概要・備考
A	—	—	—	3	全て策定無し
B	○	—	—	5	基本構想のみ策定
C	—	○	○	7	基本構想無し
D	○	—	○	9	基本計画無し
E	○	○	—	47	実施計画無し →単年度の事業の実施、評価は予算を通じて行う
F	○	○	○	270	全て策定

(3) 「分野別計画」の策定状況

総合計画が自治体の政策全般をカバーするものである一方で、個別の政策分野においても多種多様な計画が策定されている。市役所事務機構アンケートでは、政策分野の類型として29の分野（＋「その他」の30項目）について、各自治体が策定している計画の数を質問している。またこれらの計画は法律によって策定を義務付けられているもの、努力義務のあるもの、独自に策定するものに分けることができ、上記の類型と自治体類型別のクロス集計による平均策定数は表1-2-3の通りである。全体の平均としては一つの自治体あたり約44.4本の計画が策定されており、規模の大きい自治体ほどその数が多い傾向がある。

表1-2-3 分野別計画の都市類型別平均策定本数

自治体種別	回答数		策定計画数平均値			
	有効	無効	義務付け	努力義務	独自策定	総数
政令指定都市	6	2	29.0	24.0	58.2	111.2
中核市 / 施行時特例市	44	5	21.7	14.5	25.1	61.2
特別区	9	1	15.7	10.7	17.4	43.8
一般市 (10万人以上)	55	7	18.6	12.6	16.8	48.1
一般市 (5～10万人)	102	9	15.5	10.4	13.6	39.6
一般市 (5万人未満)	93	8	15.7	10.3	9.4	35.4
全体	309	32	17.3	11.6	15.5	44.4

分野別の策定の有無、策定本数を分析すると、「9. 健康・医療」「10. 児童福祉・子育て」「13. 高齢者福祉・介護」「14. 障がい者福祉」といった広範な福祉に関連する分野は策定義務付けのある計画が多く、80%以上の自治体で策定されている。一方で「20. 土地利用・都市計画」「21. 公共施設・インフラ」分野の計画は、分野ごとの策定本数も他の分野と比較して多く、策定義務付けのある計画の他に独自に策定している計画の割合も相対的に大きい。

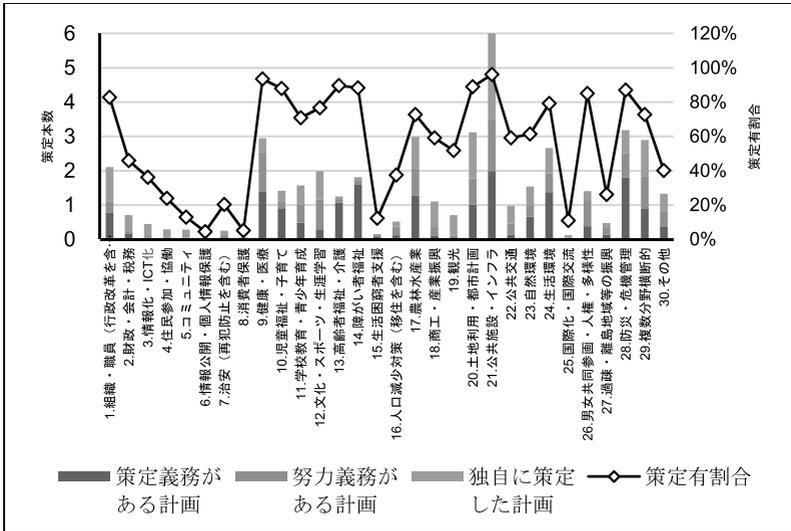


図 1-2-1 分野別平均策定本数と策定有自治体の割合

表 1-2-4 分野ごとの特性

策定有割合	義務付け計画が多い	努力義務が多い	独自策定が多い
80%以上	9. 健康・医療 10. 児童福祉・子育て 13. 高齢者福祉・介護 14. 障がい者福祉 28. 防災・危機管理	26. 男女共同参画・人権・多様性	1. 組織・職員（行政改革を含む） 20. 土地利用・都市計画 21. 公共施設・インフラ
60%以上 80%未満	17. 農林水産業 23. 自然環境 24. 生活環境	12. 文化・スポーツ・生涯学習	29. 複数分野横断的 11. 学校教育・青少年育成
40%以上 60%未満			2. 財政・会計・税務 18. 商工・産業振興 19. 観光 22. 公共交通
20%以上 40%未満		16. 人口減少対策（移住を含む） 27. 過疎・離島地域等の振興	3. 情報化・ICT化 4. 住民参加・協働 7. 治安（再犯防止を含む）
20%未満	15. 生活困窮者支援	8. 消費者保護	5. コミュニティ 6. 情報公開・個人情報保護 25. 国際化・国際交流

2. 土地利用行政研究会アンケート

(1) 研究会・アンケート調査の概要

日本都市センターは2016~17年度にかけて、全国市長会との共同研究として「土地利用行政のあり方に関する研究会（座長：志賀直温・東金市長（当時）。以下、「土地利用研究会」という。）」を設置し、都市自治体における土地利用行政・制度に関する調査研究を実施した。土地利用研究会では全都市自治体（2016年9月当時の813市区）を対象としたアンケート調査を2016年度に実施しており、その諸元は表1-2-5のとおりである。

表 1-2-5 土地利用行政アンケート調査概要

調査期間	2016年9月23日~10月14日
調査対象	813市区(2016年9月時点)
回答数(回答率)	573市区(70.5%)
設問数	大項目19問
配布方法	各市区の政策企画部門に郵送にて回答依頼・調査票を配布し、日本都市センターホームページより回答用データ(Excel)をダウンロード
回収方法	調査票をメール添付にて回収

全19問のうちQ1~12は各自治体の企画政策部門が回答し、自治体の全体的な政策課題の中での土地利用行政の位置づけ・課題などを明らかにしている。Q13~16は都市計画部門、Q17~19は農地・農政分野がそれぞれ専門部署の観点から回答している。本稿では、Q1「(総合的な政策・計画における)重点的な政策・課題」とQ14「都市計画分野に係る重点的な政策・課題」について分析する。

(2) 「総合計画」で重点的な政策分野

本アンケート Q1 では土地利用に限定せずに広範な政策分野を対象として、各自治体の総合的な政策指針（基本構想や基本計画）において重点を置いている分野を重要な順に 3 つ回答する形で質問している。図 1-2-2 では、選択肢ごとの最も重要～3 番目に重要と回答した自治体の累積割合を示している。

「1. 産業・経済振興」と「6. 子育て支援」が突出して選択される割合が高く、「3 番目に重要」までの累積割合は約 7 割に上っている。それに次いで重要な分野として「4. 健康、医療」、「11. 移住・定住の促進」、「12. 市民と行政の協働」が挙げられる。一方で「2. 土地利用計画」は累積でも 10%に満たず、相対的な重要度は低くなっている。

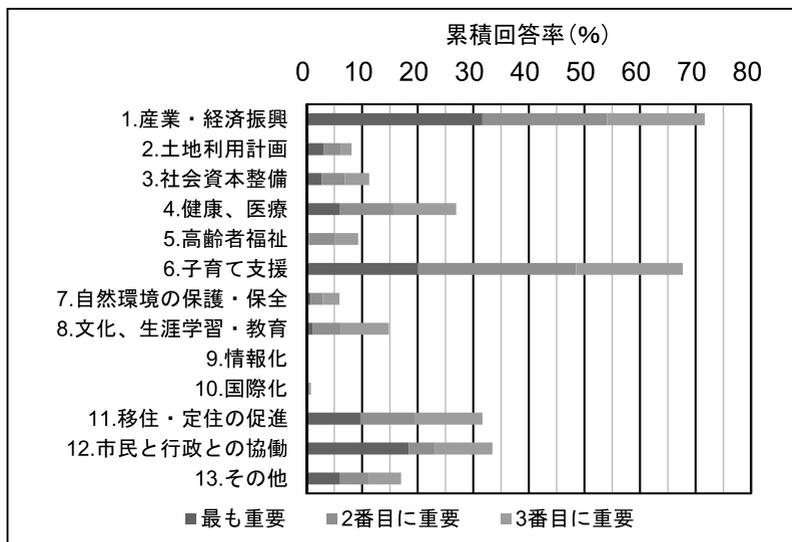


図 1-2-2 総合的な政策方針において重要な課題

ここに挙げた12の政策分野は、2001年度に実施された「計画行政に関する研究会」のアンケート調査(以下、「計画行政アンケート」という。)における同様の設問を参考としながら、昨今の政策ニーズの変化を勘案して以下の変更を加えて設定したものである。

- ・ 計画行政アンケートにおける「4. 市民生活・福祉サービス」の選択肢を、土地利用アンケートでは「4. 健康・福祉」、「5. 高齢者福祉」、「6. 子育て支援」に細分化
- ・ 計画行政アンケートにおける「7. 効率的な行財政運営」を削除
- ・ 「11. 移住・定住の促進」を追加

この他は、「1. 産業・経済**開発**→**振興**」など若干表現の異なる部分があるものの、概ね対応する選択肢が設定されており、分野ごとの選択割合について時系列的な変化を確認することができる。

- ・ 同項目で大幅に増加したのは「産業・経済振興」であり、新設された「移住・定住」とともに人口減少が著しい地方・小規模自治体で多く選択されている。
- ・ 「市民生活・福祉サービス」は「健康・医療」・「高齢者福祉」・「子育て支援」に分割され、その累計割合は大きく増加。広範な福祉政策が自治体の重要な業務であることは変わらないが、2012年の「子ども・子育て3法」によって、子育て支援が自治体の任務に位置づけられるようになるなど、時代によって注目される分野が変わっていくことが考えられる。
- ・ 「市民と行政との協働」は2016年においても比較的重要な項目であるが、2001年からは若干減少している。
- ・ 「土地利用計画」を重要と挙げる自治体の割合はほとんど変わらない。
- ・ 「社会資本整備」・「自然環境の保護・保全」・「文化、生涯学習・教育」は2001年調査では一定数の自治体を選択されていたが、2016年では大きく減少している。

表 1-2-6 重要な政策分野の変化

2001 計画行政項目	選択割合	2016 土地利用項目	選択割合
1. 産業・経済開発	30.8%	1. 産業・経済振興	71.7%
2. 土地利用計画	7.5%	2. 土地利用計画	8.1%
3. 社会資本整備	33.5%	3. 社会資本整備	11.3%
	項目細分化→	4. 健康、医療	26.9%
	項目細分化→	5. 高齢者福祉	9.3%
	項目細分化→	6. 子育て支援	67.7%
4. 市民生活・福祉サービス	66.9%	4～6 合計	104.0%
5. 環境の保全	35.6%	7. 自然環境の保護・保全	5.9%
6. 文化、生涯学習・教育	37.7%	8. 文化、生涯学習・教育	14.9%
7. 効率的な行政運営	13.2%	→項目消滅	
8. 情報化	5.2%	9. 情報化	0.0%
9. 国際化	1.1%	10. 国際化	0.8%
	項目新設→	11. 移住・定住の促進	31.7%
10. 市民と行政との協働	39.4%	12. 市民と行政との協働	33.5%
11. その他	8.8%	13. その他	17.0%

注：土地利用行政アンケート（有効回答 505 自治体から延べ 1509 回答）では最も重要な分野から三番目に重要な分野まで順位付けをして選択回答したが、計画行政アンケート（有効回答 523 自治体から延べ 1462 回答）では順位付けは行わず単純に 3 つまでを選択する方式をとっているため、ここでは累積の割合を比較している。

(3) 「都市計画分野」における重点的な政策課題

Q14 では、都市計画の担当部署に対して、まちづくりにおいて重点を置いている、あるいは重要な課題がある政策分野について質問し、10 分野それぞれに「該当する」～「該当しない」の 4 段階評価にて回答している。

図 1-2-3 では、10 の政策分野ごとの「該当する」～「該当しない」の選択割合を、三大都市圏と地方圏に区分して集計している。全体の傾向としては、「(1) コンパクトなまちづくり」、「(6) 都市再生・中

心市街地の活性化」は多くの自治体で該当すると回答しているが、これらはいずれも地方圏の都市の方が多く「該当する」としており、自動車依存社会となった地方ほど中心部の衰退傾向が強く、コンパ

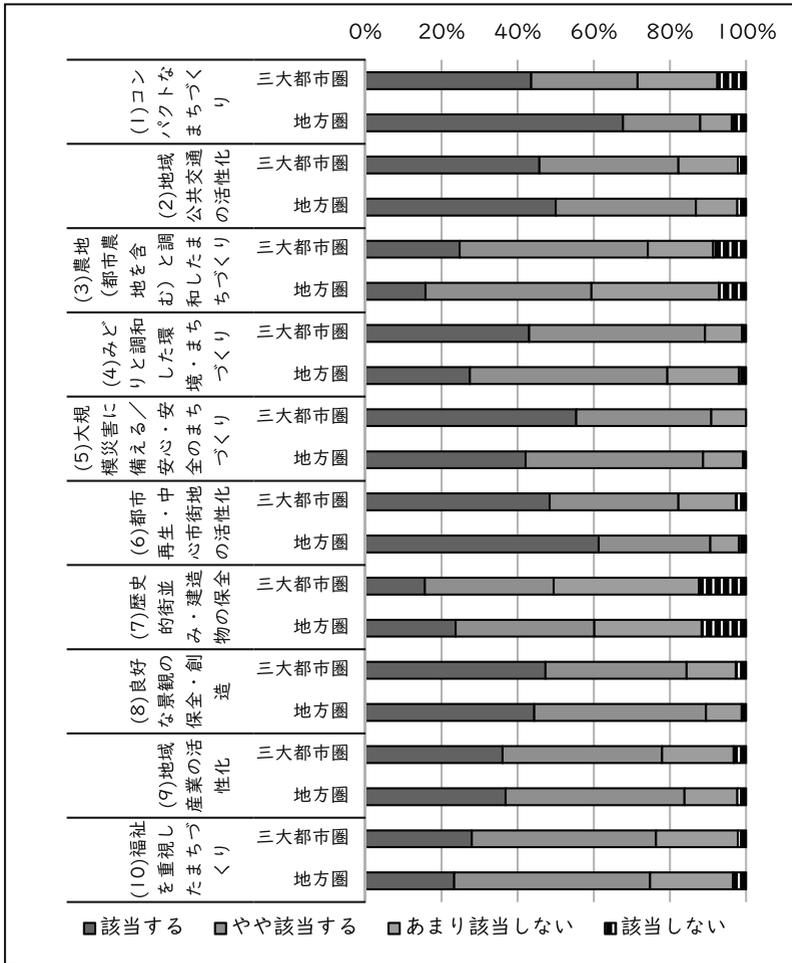


図 1-2-3 政策分野ごとの重要度 (三大都市圏・地方圏別)

クト化への動機は大きいと言える。それに対して「(3) 農地と調和したまちづくり」、「(4) みどりと調和した環境・まちづくり」、「(5) 大規模災害に備える／安心・安全のまちづくり」は三大都市圏の方が重点的政策にあてはまると回答した自治体が多い。都市部の方が積極的に「みどり」を保全・創出する必要があると認識されていること、また首都直下地震や東海・東南海地震など具体的な災害が大都市圏において想定されていることなどが推測される。

「(10) 福祉を重視したまちづくり」は、「該当する」と回答した自治体の割合は相対的には小さく、三大都市圏・地方圏で有意な差は見られなかったものの、「該当しない」と回答した自治体もほとんど見られなかった。

3. 考察

(1) 総合計画における空間・土地利用の位置づけの現状

土地利用行政アンケートでは、総合計画における「土地利用計画」の相対的な重要度は低いという結果となった。第 I 部第 1 章で指摘されている通り、自治体総合計画の本質は「多年度財政計画」であり「空間無計画」であるという、現状の計画の機能・実効性の観点からは、この結果はある意味当然であり、その機能は分野別の計画において代替されているためであるとも解釈できる。

総合計画に具体的な将来空間像が示されていない、土地利用が重要と位置付けられていないとしても、その自治体が空間・土地利用に関するビジョンを持っていないわけではない。市役所事務機構アンケートより、「空間」に関わる分野（「20. 土地利用・都市計画」「21. 公共施設・インフラ」）の計画は策定割合・本数共に高い。具体的には、市域に都市計画区域が含まれていれば当然に策定することとなる都市計画マスタープランのほか、景観計画や立地適正化計画といった

任意の計画も多くの自治体で策定されており、それらの計画に示された土地利用構想、将来像などのビジョンは関連する計画などで相互に参照されている。

(2) 一元的・包括的な土地利用行政制度の必要性

現状の制度においては上述のような計画群の役割分担によって、空間のビジョン・プランを提示する一定の機能は果たされている一方、それを実現するための土地利用行政・規制の実効性の観点からは、特に都市・宅地と農地や山林が混在する場合や、非線引き都市計画の自治体のように土地利用規制の緩やかな地域が多い場合などでは課題がある。土地利用行政研究会では「一元的・包括的な土地利用行政」のあり方として、現状は都市計画マスタープラン(都市計画法)によってカバーできない農地(農振法)や山林(森林法)などを含む、自治体区域全体の空間・土地利用の計画・マネジメントを可能とする制度の必要性を提言している。

本報告書の第I部第1章及び第VI部終章では「従来型の多年度財政計画としての総合計画に加えて、空間・距離を検討した総合計画」(以下、前者を「従来型総合計画」、後者を「総合空間計画」とする)の必要性が指摘されているが、「総合空間計画」は自治体区域全体をカバーするものであり、また人口減少時代における空間のビジョン・プランを示すものであるという点で、土地利用行政研究会で提言された「包括的・一元的な土地利用行政制度」と共通の問題意識を持つものである。一方で、「総合空間計画」が示すのはビジョン・プランに留まり、実効性確保の手段である具体的な土地利用規制な

1 そもそも、都市計画法をはじめとした空間に関わる現行の各種法制度が人口増加・経済成長を前提としており、人口減少社会に対応していないことも大きな課題である。土地利用行政研究会においても、「一元的・包括的」な土地利用行政制度と併せて、「超高齢・人口減少時代に適した制度への転換」、「計画無くして開発なし」の仕組みの構築 などについても提言されている。

どは法令や条例の運用に委ねられる。土地利用行政アンケートにおいて土地利用計画が重要であると回答した自治体は多くはなかったものの、そうした自治体の中には自治体独自の条例を定め、法律で対応が難しい開発案件などへの対応を²するところもある。

「総合空間計画」は、「従来型総合計画」との関係性（一つの計画文書にまとめるか、別個の計画文書とするかなど）、分野別計画（特に法定の計画）との関係性、ビジョン・プランとしての総合空間計画と具体的な運用を司る条例などとの関係性について、多様な形態があり得ることから、形態や対象を特定することは難しく、本報告書で検討するにあたって、その多様性を前提として、各事例から「ネクストステージ」への示唆を得ることとしたい。

(3) 「総合空間計画」と「健康」との関係性

総合計画における「健康」政策は、土地利用行政アンケートにおいて「健康・医療」が「経済・産業振興」や「子育て支援」に次いで重要と位置付けられていること、また市役所事務機構アンケートの分野別計画の策定状況において「健康」に関わる分野（「9. 健康・医療」「10. 児童福祉・子育て」「13. 高齢者福祉・介護」「14. 障がい者福祉」）の策定割合が高いことから、現状の自治体の政策・事務においても一定の重要性をもち続けていると言えるだろう。

今後の超高齢・人口減少社会、縮小都市において「健康」がより重要となることは、第II部で紹介されているスマートウェルネスシティ（SWC）や医学を基礎とするまちづくり（MBT）の考え方に示される通りであり、第VI部終章で指摘されている「送達型自治制度」を維持していく上でも、住民の健康が維持されることは前提条件と

² 土地利用行政研究会の報告書では、独自条例による土地利用行政の取組みとして愛知県岡崎市、みよし市の事例を調査報告の他、太陽光発電設備設置の適正化に向けた独自条例に関する検討が収録されている。

なる。

SWCやMBTが共通して目指すのは、歩くことを促進することで、自然と健康が維持される都市空間であり、それはすなわちコンパクトな都市構造のなかで公共交通が利用しやすく、過度な自動車依存を脱却することである。健康の維持、増進のために歩ける、歩きたくなるまちを目指すことは、結果として都市機能のコンパクト化を促し、行政サービス提供コストの抑制、ひいては物理的な都市空間の維持管理コストの抑制にもつながることが期待され、「総合空間計画」と「健康」は親和性が高いと考えられる。

(4) 調査対象事例からの示唆

本研究会に委員として参加した宇都宮市、見附市をはじめ、現地調査を行った飯塚市、高石市、宇部市、草津市、藤沢市は、人口・面積の規模や所在地域（地方圏・三大都市圏）、土地利用の密度、適用されている都市計画の制度もそれぞれ固有であり、総合計画における「空間」および「健康」の位置づけもそれぞれに異なっている。

第Ⅲ部第3章、第Ⅳ部第1章で紹介されている宇都宮市に代表されるように、長期的なビジョンとしての将来都市像（ネットワーク型コンパクトシティ）を総合計画で示し、都市計画マスタープラン、立地適正化計画と一貫してそのビジョンを具体化し、公共交通政策も連携して実現に向けて取り組んでいる過程は、総合計画が規範として有効に機能している例と言える。

「健康」に関わる政策の方針・ビジョンは、初期からSWC首長研究会に参画している見附市や飯塚市、高石市ではそれぞれ約10年前に策定された基本構想の時点から「SWC」、「健康」を将来都市像や目標の上位レベルの概念として掲げ、SWC独自の計画や都市計画関係の各種計画、施策にその考え方を浸透させている。宇部市はSWC首長研究会への参画は2017年度と比較的最近であるが、

それ以前から「元気都市」という都市目標像を総合計画に掲げて環境政策とともに健康政策に取り組んできた経緯から、加入後短い期間で急速にSWC関連の事業が展開されつつある。このように、総合計画・基本構想に重点的な政策コンセプトとして「健康」を掲げ、「空間」を含むあらゆる政策分野を統一された目標に向けて展開することは、一定の方法論を確立しつつある。

一方、第V部第4章で紹介されている藤沢市では、「最上位計画としての総合計画」を策定しない代わりに「重点化プログラムを示す市政運営の総合指針」によって市政運営がされている。藤沢市が総合計画の策定をしなくなった要因の一つとして分野別の計画の充実が挙げられており、「総合指針」が「総合計画」に当てはまるか否かは「総合計画」の定義自体が曖昧であるのでここでは厳密には議論しないが、総合的な計画行政のあり方として示唆的である。

(5) 結語

本調査研究においては、「ネクストステージの総合計画」の一つのあり方として、「健康」と「空間」に着目した事例の調査、議論が行われてきた。今後の人口減少社会、人口だけでなく経済などあらゆる要素が「縮小」する都市において「健康」と「空間」が重要であることは、これまで述べてきた通りである。

本報告書に収録された論考や事例に関する情報は、少なくとも従来型総合計画の改訂を検討するにあたってはあまり参考となるものではないかもしれない。しかしながらそれが直接的に「総合計画」を通じた取り組みでなかったとしても、「健康」や「空間」に関わる各種の計画や施策を連携しながら展開する中で、徐々に「縮小都市」に対応した体系としていくことは多くの自治体に共通して求められる事であり、その点において本報告書の内容が都市自治体の担当各位に参考となれば幸いである。

【参考文献】

- ・ 日本都市センター「超高齢・人口減少時代の地域を担う自治体の土地利用行政のあり方」(2017年)
- ・ 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)
- ・ 日本都市センター「自治体と総合計画—現場と課題—」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 中間取りまとめ(2002年)