

第4章

藤沢市における「総合指針」による 計画行政のあり方

公益財団法人日本都市センター 研究員 高野 裕作

1. 藤沢市の概要

(1) 藤沢市の概要

藤沢市は東京都心から約 50km に位置する人口約 43 万人の都市であり、市域面積は 69.56km²、人口密度は約 6,200 人 /km² とコンパクトな都市構造となっている。市内には江の島をはじめとした観光資源、4つの大学に代表される教育環境、自動車メーカーや薬品会社をはじめとした多くの製造拠点や研究開発拠点が立地しているなど、住宅・産業・自然環境等のバランスが良い環境から、子育て世代の転入者が多く、現在まで人口が増加し続けている。将来にわたっても、推計では 2030 年頃まで人口増加が見込まれており、また高齢化率も全国平均と比較して高いわけではないが、人口規模が大きいことから高齢者数の増加による社会保障関係費用の増加が大きな課題として認識されている。

また、多くの事業所が立地しているため普通交付税不交付団体であるが、近年の税制改正による税収減の影響などもあり、将来的な財政の見通しは厳しいものと認識されている。

表 5-4-1 藤沢市の将来人口推計

	2015 年	2020 年	2025 年	2030 年	2035 年	2040 年	2045 年
0-14 歳	57,642	55,896	52,394	48,847	47,688	47,796	47,699
15-64 歳	267,015	270,094	273,949	271,470	259,683	242,297	230,503
65 歳以上	99,237	108,988	114,788	123,751	135,981	150,385	158,387
合計	423,894	434,978	441,131	444,068	443,352	440,478	436,589

(出典：藤沢市将来人口推計について p4)

(2) 藤沢市の都市構造と立地適正化計画

藤沢市は、東海道本線が東西の軸、小田急江ノ島線が南北の軸となり、主要な駅の周辺に商業、近隣商業が立地する、もともとコンパクトに集約されている都市構造である。都市計画マスタープランでは、藤沢駅・市役所がある「藤沢」地区の他、江の島、辻堂、湘南台、慶應義塾大学 SFC 周辺の 5 つの拠点と、あらたに村岡地区に東海道本線の新駅建設を検討しており、6 つ目の拠点として位置づけられている。

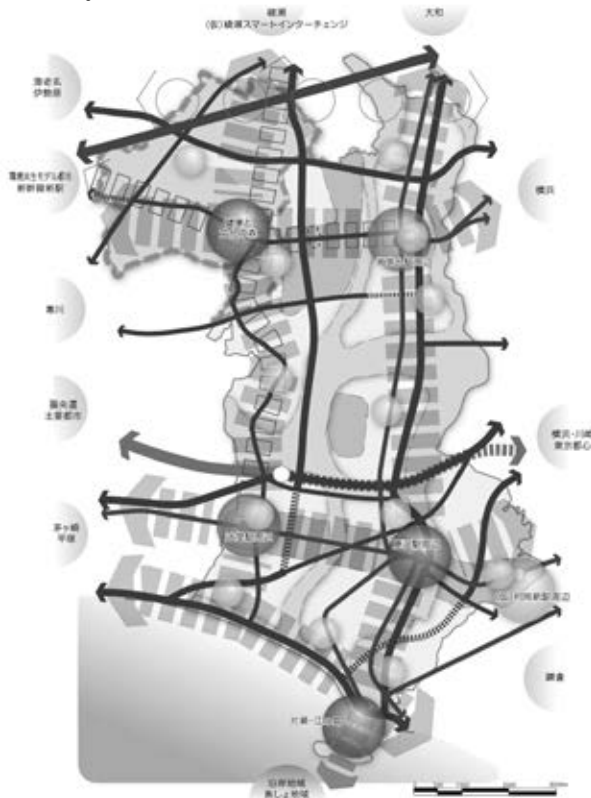


図 5-4-1 将来都市構造図

(出典：藤沢市都市計画マスタープラン p39)



図 5-4-2 地区別まちづくり方針図

(出典：藤沢市都市計画マスタープラン p44)

また市内は 13 の地区に区分されており、各地区の市民センター・公民館などを中心に拠点的な機能が形成されている。藤沢市全体では人口が増加しているが、一部の地域では今後の人口減少・著しい高齢化が予測されるなど、地域ごとにバラつきがある。

立地適正化計画は 2017 年 3 月に策定・公表された。都市機能誘導区域は上述の都市計画マスタープランで位置づけられた 6 つの都市拠点と 13 の地区拠点を中心とした区域に設定されている。

居住誘導区域は、原則としてハザードエリアを除く市街化区域全域に設定される。藤沢市は相模湾に面するため津波浸水想定区域が相当の面積で存在しており、また現状ではその区域に約 25,000 世帯の居住があることから、ハザードエリアの居住を制限することが現実的ではない。そのためハザードエリアは独自「防災対策先導区域」として安全を確保しつつ、立地適正化計画の居住誘導区域外における届出制度を活用し、開発行為を行う事業者にはハザードの状況や避難対策・避難方法等の周知を行う手段としている。

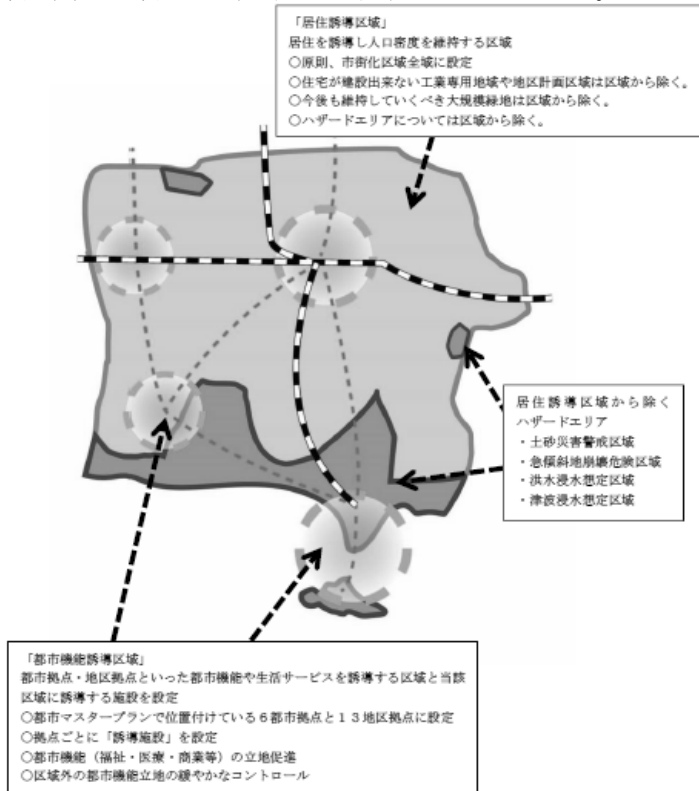


図 5-4-3 区域設定の考え方

(出典：藤沢市立地適正化計画 p40)

2. 「市政運営の総合指針」策定の経緯と位置づけ

藤沢市では、従来型の総合計画を策定しない代わりに、「市政運営の総合指針(以下、「総合指針」)」によって政策推進、政策間の調整を行っていることが特徴的である。

2012年に市長が交代し、新たな総合計画を策定することとなったが、2012年当時に進行していた旧・総合計画¹は、「討論型世論調査」を導入するなど大掛かりな市民参加によって策定したもので、計画策定にかかる労力、時間、経費は膨大であり、同等のものを作ることは難しいと判断された。地方自治法による基本構想の策定義務付けがなくなったこと、部門別の計画が充実してきており、各分野における計画的な政策推進は一定程度達成されているという現状認識から、従来型の総合計画ではなく、「重点的な取組を明らかにするもの」として「総合指針」が策定されることとなった。

「総合指針」は最上位計画ではなく、分野別のそれぞれの計画に謳われている施策の内、計画期間の4年間で特に重点的に取り組むものを抜粋した「重点化プログラム」として位置づけられている。このような枠組みとすることで、社会情勢の変化に対応しやすくなる、分かりやすい体系・構成にすることができる、策定に係る時間・経費を抑制できるといったメリットが挙げられる。

総合指針に掲載される重点事業・施策等は4年間に限定されるが、長期的な将来像を持たないわけではなく、20年後までの人口動態を分析し、長期展望として掲載されている。この性格は地方版総合戦略とほとんど変わらないものであり、地方版総合戦略は総合指針の抜粋版という位置づけがなされている。

¹ 2008年に策定された当時の総合計画は「新総合計画」と呼称されていたが、本稿では混同を避けるためにこの名称は用いない。

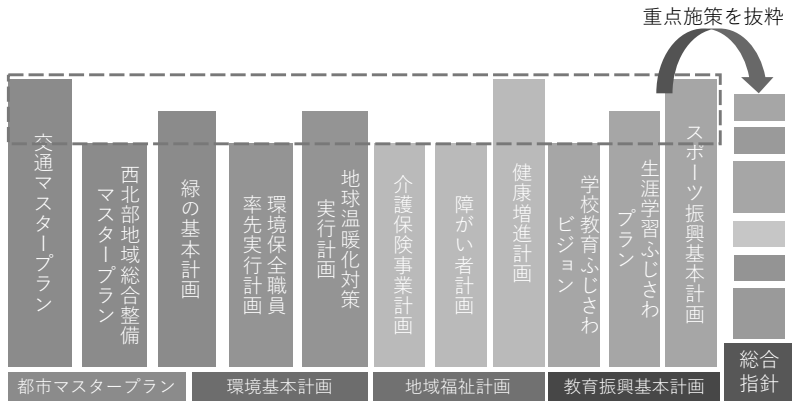


図 5-4-4 「総合指針」の計画体系のイメージ

(出典：藤沢市説明資料を基に一部加筆・加工)

※ ここに挙げた計画群の名称や分野はあくまで例示であり、総合指針がこれら以外の計画等の内容を含まない事を表すものではない。

表 5-4-2 旧・総合計画と総合指針の比較

項目	旧・総合計画	市政運営の総合指針
構成	3層(基本構想・基本計画・実施計画)	階層分けは行わない(長期展望、基本政策、重点施策)
将来像・基本理念等	基本構想に将来像等として明示	長期展望・目指す都市像として明示
計画期間	20年(施策や事業については見直しあり)	長期展望を踏まえたうえでの4年 ※第1期は策定期間を控除し3年
計画に位置付ける事業	市域全体の計画事業(320) 地区別まちづくり事業(372)	重要事業として年度別財政的見直しを踏まえた絞り込み(約100) ※市全体で約1000事業
策定期間	2年程度	11ヶ月程度
計画の種類	最上位計画	重点化計画
部門別計画との関係	総合計画の個別計画	都市像や目標の共有

(出典：藤沢市説明資料を基に一部加筆・加工)

3. 「総合指針」の策定プロセス

(1) 策定体制とプロセス

「総合指針」の策定プロセスは、旧・総合計画では新しい公共の考え方を取り入れて地域と市が連携・協働して「地域経営計画・市民計画」を作ることを目指し、大規模な市民参加の手法が導入されたのに対して、総合指針はあくまで市が責任をもって推進する「行政計画」としての位置づけを明確にし、「マルチパートナーシップ」の考え方で市民や民間企業、大学、各種団体などと協働することとしている。

一般的な総合計画策定プロセスで設置されることが多い総合計画審議会を設置せず、市長と全部長で構成される策定検討委員会を中心として、その下に中堅職員で構成される専門部会が設置される。各部課や職員からの意見提案、市民意見としてパブリックコメントやワークショップ、地域団体などからの意見、市民意識調査を踏まえて専門部会で検討された案を基に、策定検討委員会において検討・策定が進められる。議会との関係では、議員全員協議会を策定期間中5回行い、おもに重点施策に関する意見交換、議論を行うとともに、基本方針部分について議決事件としている。

(2) 評価と見直し

総合指針による市政運営の評価は、市民満足度調査、行政改革部門による事務事業評価、まち・ひと・しごと創生総合戦略における市民意見など様々な角度からの評価を行い、見直しに反映している。市民満足度調査は毎年度実施されており、総合指針の基本目標や重点施策、各項目の達成度・実現度を評価している。

総合指針は重点化プログラムとして位置づけられるため評価にあたってはアウトカムを重視するのに対し、行政改革・事務事業評価

は市役所の担うすべての業務の基盤としてアウトプットを重視しており、役割分担がなされている。

4. 「総合指針」の内容と運用

(1) 「総合指針」の構成と掲げられている方針

「総合指針」は、「本編」と「別冊(事業集・資料集)」で構成される。

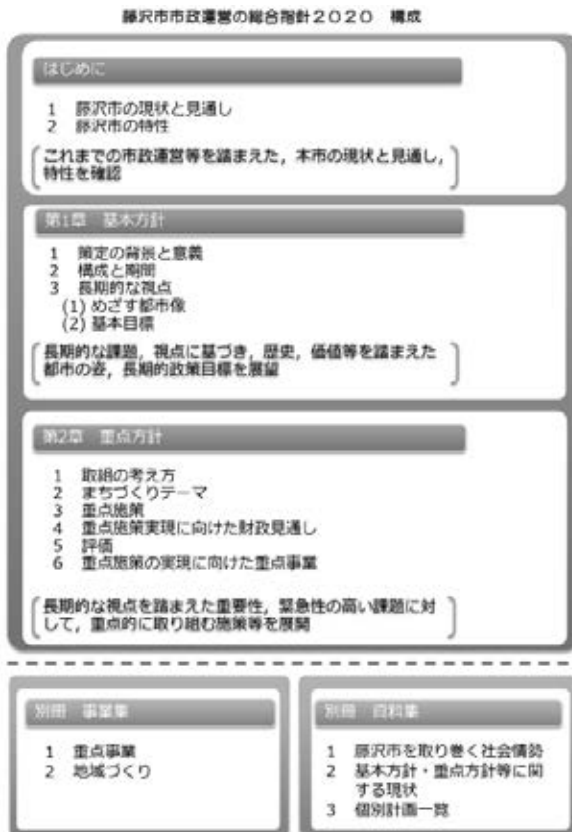


図 5-4-5 「総合指針」の構成

(出典：藤沢市市政運営の総合指針2020)

「本編」では、「はじめに」に20年後の人口動態を踏まえた将来的な長期展望が示され、第1章「基本方針」ではめざす都市像「郷土愛あふれる藤沢」、基本目標は以下の8つを掲げている。

表 5-4-2 「総合指針 2020」における基本目標

安全な暮らしを守る	文化・スポーツを盛んにする
豊かな環境をつくる	子どもたちを守り育む
健康で安心な暮らしを支える	地域経済を循環させる
都市基盤を充実する	市民自治・地域づくりを進める

第2章の「重点方針」では、「マルチパートナーシップの推進」、「地域福祉の充実と地域の拠点形成」、「横断的連携」という共通的な取組の考え方が示されるとともに、喫緊に取組むべき重点課題を5つの「まちづくりのテーマ」として挙げられ、その下に15の重点施策が位置付けられている。

まちづくりテーマ1 安全で安心な暮らしを築く	重点施策1 災害対策の充実
	重点施策2 危機管理対策の推進
	重点施策3 防犯・交通安全対策の充実
まちづくりテーマ2 「2020年」に向けてまちの魅力 を創出する	重点施策1 市民参加型オリンピックの推進・パラリンピックの支援
	重点施策2 オリンピック・パラリンピックを契機とした都市の魅力(レガシー)の創出
まちづくりテーマ3 笑顔と元氣あふれる子どもたち を育てる	重点施策1 子どもたちの笑顔あふれる学校教育の推進
	重点施策2 子どもたちの健やかな成長に向けた支援の充実
	重点施策3 支援を必要とする子ども・若者への支援の充実
まちづくりテーマ4 健康で豊かな長寿社会をつくる	重点施策1 多様な主体による支援の充実
	重点施策2 健康寿命日本一に向けた健康増進・介護予防等の促進
	重点施策3 コミュニティの活性化による持続的な地域づくりの推進
まちづくりテーマ5 都市の機能と活力を高める	重点施策1 都市基盤の充実と長寿寿命化対策の推進
	重点施策2 誰もが移動しやすい交通体系の構築
	重点施策3 自然との共生に向けた環境保全の推進・エネルギーの地産地消の推進
	重点施策4 市民生活に不可欠な社会資本・経済環境の整備

図 5-4-6 「まちづくりのテーマ」と「重点施策」の関係性

(出典：藤沢市市政運営の総合指針 2020 p19)

(2) 「総合指針」の運用・予算との関係性

重点施策の実現を図るための各事業は「重点事業」として別冊の「事業集」に示され、「総合指針 2020」では91の事業が位置付けられている。藤沢市では予算編成の方法として、財政部局が個別の事業の査定を総て行うのではなく、部局ごとに大枠の予算を配分して個別の事業は部署内で予算編成を行う枠配分方式を採用しているが、別冊(事業集)の重点事業に位置づけられている事業は枠配分とは別枠による予算要求を行うことができ、そこで認められれば予算の増額などができるようになるといった機能がある。すべての重点事業が別枠の査定によって増額されるわけではないが、「重点化プログラム」としての「総合指針」が一定程度機能していると言えるだろう。

5. 結び

本報告書で特に着目している「空間」については、「まちづくりテーマ5」として「都市の機能と活力を高める」として位置づけられているほか、藤沢市では立地適正化計画が策定され、特に津波や水害など災害ハザードエリアについて独自の区域設定(「防災対策先導区域」)を行い、そのリスクを周知する手段として用いるなど、空間・土地利用の計画について積極的に取り組んでいる自治体でもある。また「健康」については、藤沢市はSWCには加盟していないが、健康増進に関する独自の計画を策定するとともに、「まちづくりテーマ4」として「健康で豊かな長寿社会をつくる」が挙げられ、「重点施策」の中でも「健康寿命」など関連した施策が位置付けられている。

繰り返しになるが、「総合指針」は「最上位計画」として各分野別の計画を規定するのではなく、分野別の計画から喫緊に取り組むべき施策を抜粋した「重点化プログラム」であり、前段落で述べた「空

間」や「健康」に関する政策も、「総合指針→各分野」ではなく、「各分野→総合指針」の流れで位置づけられる。すなわち、このシステムの成立のためには分野別の計画の充実が必要不可欠である。

藤沢市の「総合指針」が「総合計画」に当てはまるものであるのか否かは、基本構想の策定義務付けが無くなった現在では形式的な定義は困難であり、実質的にも「総合計画」として策定している多くの自治体の計画自体が多様な形態・構成・機能を持っていることから、厳密にその差異を明確化することは難しい。いずれにしても、藤沢市の「総合指針」は策定のプロセスをコンパクトにするとともに内容をシンプルに絞り込むことで、「重点」となる施策が明確化されている。

全く同じシステムが他の自治体でそのまま適用可能とは限らないが、このように「総合計画的なもの」と「分野別計画」の役割を明確化することも、「ネクストステージの総合計画」の可能性の一つと言えるのではないだろうか。

【参考文献】

- ・ 藤沢市都市計画マスタープラン(2018年部分改訂)
- ・ 藤沢市市政運営の総合指針2020(2016年策定)
- ・ 藤沢市立地適正化計画(2017年)
- ・ 藤沢市定例記者会見資料「藤沢市将来人口推計について」(2018/4/19)(https://www.city.fujisawa.kanagawa.jp/kouhou/shise/gaiyo/shicho/kishakaiken/2018/20180419_01.html)