

日本の自治体計画

大杉 寛

首都大学東京大学院社会科学研究科教授

財団法人 自治体国際化協会 (CLAIR)

政策研究大学院大学 比較地方自治研究センター (COSLOG)

本誌の内容は、著作権法上認められた私的使用または引用等の場合を除き、無断で転載できません。
引用等に当たっては出典を明記してください。

問い合わせ先

財団法人 自治体国際化協会（交流情報部国際情報課）

〒102-0083 東京都千代田区麹町1-7相互半蔵門ビル

TEL: 03-5213-1724 FAX: 03-5213-1742

Email: webmaster@clair.or.jp

URL: <http://www.clair.or.jp/>

政策研究大学院大学 比較地方自治研究センター

〒106-8677 東京都港区六本木7-22-1

TEL: 03-6439-6333 FAX: 03-6439-6010

Email: localgov@grips.ac.jp

URL: <http://www3.grips.ac.jp/~coslog/>

序

(財)自治体国際化協会及び政策研究大学院大学では、平成17年度より「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業」を実施しています。同事業は、現在、海外に対する我が国の自治制度とその運用の実態に関する情報提供が必ずしも十分でないとの認識の下、我が国の自治制度とその運用の実態に関する外国語による資料作成を行うとともに、国内外の地方自治に関する文献・資料の収集などを行うものです。

平成21年度には、前年に引き続き、『自治関係の主要な統計資料の英訳』、『アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料』、『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』、『我が国の地方自治の成立・発展』の作成を行うとともに、比較地方自治研究センターに収蔵すべき国内外の地方自治関係文献・資料の調査を行うこととしました。

本事業の内容などについてご意見があれば、(財)自治体国際化協会国際情報課、又は政策研究大学院大学比較地方自治研究センターまでお寄せいただくようお願いいたします。

平成22年2月

財団法人自治体国際化協会 理事長 香山 充弘
政策研究大学院大学 学長 八田 達夫

はしがき

本冊子は、平成17年度より、政策研究大学院大学比較地方自治研究センターが財団法人自治体国際化協会と連携して実施している「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業」における成果の一つをとりまとめたものです。同事業は、「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業に関する研究委員会」を設置し、それぞれの細事業ごとに、「主査」、「副査」をおいて実施されています。

同事業のうち、平成21年度の『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』(No.15～18の4冊)の作成は、以下の4人の委員を中心にとりまとめられました(役職名は平成22年1月現在)。

(主査)

大杉 覚 首都大学東京大学院社会科学部教授

(副査)

石川 義憲 財団法人JKA理事

島崎 謙治 政策研究大学院大学教授

田中 啓 静岡文化芸術大学文化政策学部准教授

本冊子は、『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』シリーズのNo.15として、日本の自治体計画について、大杉委員によって執筆されたものです。

日本の自治体経営で活用される計画について、自治体計画行政の歴史を踏まえつつ、自治体計画の有する特質を、体系性及び総合性の観点から整理したものです。また、住民参加が進展するなか計画行政がその主要な機会となっている点、マニフェスト選挙の普及が計画行政の転換をもたらしている点など、新たな動向を解説しています。

ご執筆いただいた大杉委員をはじめ、貴重なご意見、ご助言をいただいた研究会の委員各位に、心から感謝申し上げます。

平成22年2月

「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業に関する研究委員会」座長
政策研究大学院大学教授 井川 博

日本の自治体計画

首都大学東京大学院社会科学部教授
大杉 寛

1 はじめに

1.1 自治体経営と計画行政の重視

日本の自治体は、行政運営に当たって多種多様な計画を策定している。それらは執行活動上の枠組みや指針を提示するものであり、計画が設定する目標を達成するために、拘束力を有する規制的手段や社会に対する一定方向への誘導的手段など、様々な行政上の手段が組み込まれることもある。

とくにNPM型の自治体経営改革が推進され、PDCA（Plan-Do-Check-Action）サイクルに基づく行政経営が重視されるようになると、計画（プランニング）の意義があらためて強調されてきたといえる。

実際、多くの自治体が計画の策定に多大なエネルギーを割いている。新規に策定すべき計画が次々と追加されていく一方で、さまざまな部門で既存の計画の改定が定期的に行われるため、自治体が策定すべき計画の総量は増加の一途をたどってきた。そして、これら計画の新規策定・改定に多大な人員や予算が投入されている現状がある。

計画策定の手続や手法に着目すると、行政内部の会議体による協議・調整、諮問機関等の合議機関方式による利害関係者の参画や専門的知識の導入、議会の議決などの民主的統制といった従来からのものに加えて、とりわけ計画策定過程への広範な住民の参加を促すために、多様な住民参加手法が活用されるなど、住民自治を重視した計画行政が展開されるようになった。自治体における計画策定過程は住民参加の主要な拠点となっており、住民参加意識の高まりが自治体計画や計画行政の重要性や意義を再確認させた面も指摘される。

さらに近年では、選挙時にマニフェストを掲げて当選した首長が、マニフェストの内容を計画に反映させて、自治体経営を行う例が次第に増えつつある。こうした点でも計画に対する民主的統制の新たな展開が見られる。

総じて、計画行政は、日本の自治体経営における特徴を形成しているといっても過言ではないだろう。

1.2 自治体計画行政の歴史

計画行政の歴史を遡ると、東京市区改正条例（1888年）に始まり、都市計画法（1920年）、同法の全面改定（1968年）と連なる都市計画の系譜がある。国土総合開発法（1950年）に基づく全国総合開発計画をはじめとする一連の全国計画、その下位に体系づけられる地方・都府県・特定地域それぞれのレベルでの総合開発計画、その他地域開発関係の諸々

の計画といった国土開発計画の系譜もまた代表的である（現在、国土総合開発法は国土形成計画法（2005年）に改められた）。これらのほかに、戦時における各種の戦時動員計画、関東大震災後の帝都復興計画や第2次世界大戦後の戦後復興計画などが随時策定されてきた。いずれも国レベルの計画行政に端を発したものであること、計画行政が本格化したのは戦後復興から高度経済成長期に向かう1950年代を一つの画期としたこと、そして国レベルでの計画行政の本格化を受け、高度経済成長期（1950年代後半から1960年代）に自治体が本格的に計画行政に取り組み始めたことが指摘される。

すなわち、戦後復興後に本格化した国土開発とそれに基づいて進められた特定地域開発や、経済計画である所得倍增計画を受けて国が示した全国的な工場分散政策とそれに対する自治体側の工場誘致競争などが促進要因となって、地域開発計画に主眼をおいた府県計画が高度経済成長期に策定されはじめた。このことは、広域自治体である府県の6割弱が1970年以前に総合計画を策定済みであったことにも示される（財団法人日本都市センター編 2002）。

他方、首都東京では、首都建設法に基づく首都建設計画（1951年）、首都圏整備法に基づく首都圏基本計画（1958年）など、国が主導して計画策定が行われてきたが、それと並行するかたちで、オリンピックを開催する前年に初めて東京都は長期計画を策定した（1963年）。しかしながら、高度経済成長や東京一極集中がもたらした社会経済上のひずみは深刻化するばかりであった。美濃部革新都政が誕生すると、都民生活にとって必要最低限の水準であり、現代の大都市が当然に備えていなければならない最小限度の物的施設・設備を「シビル・ミニマム」（和製英語）と呼び、その実現のために「中期計画」が策定された（1968年）。「中期計画」を梃子とした都政の科学化・計画化が追求され、計画と予算・評価のあり方が検討されたり、ローリング手法が導入されたりするなど、自治体計画行政の画期となる取組みが展開されたのである。

基礎的自治体である市町村についてみると、町村合併促進法（1953年）、新市町村建設促進法（1956年）では合併自治体に建設計画の策定が義務づけられた。1969年に市町村が議会の議決に基づく基本構想に即して行政運営を行うことを義務付ける地方自治法改正がなされた。これが契機となって、1970年代には総合計画を策定する市町村が急増し、1980年までに9割弱、現在ではほとんどの市町村で策定済みとなっている。

こうして取り組まれはじめた自治体における計画行政は、その後広がりを見せ今日に至る。計画が対象とする事項は、地域開発に関わるプロジェクト・事業や物的施設・設備のみにとどまるものではない。新たな政策課題に対応すべく、国の法令等に基づいて、あるいは、自治体が独自にその必要性に対応して、個別行政分野に関する計画が広範にわたり策定されてきた。自治体行政の守備範囲全般に及び、自治体経営の必須のツールとなったのが現状である。

1.3 自治体計画の多様性

自治体が主体となって策定され運用される行政計画を自治体計画と呼ぶとしても、その形態はきわめて多様である。

形式的な面についても、たとえば、計画の期間や対象となる地域をどのように設定するかは、さまざまに考えられる。

また、自治体計画の策定根拠に関して言えば、国の法令等に由来するものが少なくないが、私人規制を含む法的効果を担保するために法律を根拠としている場合もあれば、重要な政策分野における各自治体の指針が示されるべきという観点から全国一律に法令等に根拠付けられる場合もある。さらに計画策定が法令上の義務であるのか、努力義務であるのか、あるいは任意事項であるのかなども多様である。これらに対して、当然ながら、国の法令等によらず自治体独自に条例等の根拠により策定される計画も存在する。

こうした計画の策定根拠に関しては、計画の策定主体が自治体であっても国との関係についても考慮する必要があり、当該計画の計画責任のあり方、とくにいずれに責任が帰属するのか、その所在が曖昧にならないのかなども密接に関わる論点である。

計画内容に着目すると、計画の明細性はさまざまである。すなわち、自治体計画が行政運営に当たっての大まかな枠組みや方針を示すに過ぎないものか、それとも明確な目標や年次、執行の手續・基準、予算、事業量などを具体的に提示したり執行活動を規制したりするものかが問われよう。

また、計画対象の包括性も計画により大きく異なる。計画を策定・所管・運用する所管や、計画が対象とする政策分野等の対象が、それぞれ特定の個別的な部門や政策に関するものか、それとも複数の部門や政策分野を包摂する総合的なものであるのか、は自治体計画を考えるうえで重要な観点の一つである。

自治体計画は多種多様にわたって存在し、以上のように様々なメルクマールを設けて分類することが可能である。本稿では、日本における自治体計画の現状を、計画が有する特徴である体系性と総合性について考察したうえで、自治体経営を取り巻く環境が変化するなかで直面する自治体計画をめぐる課題について検討したい。

2 自治体計画の体系性

2.1 計画体系と政策体系

複数の関連する計画を階層的に順序付けることで、計画体系が構成される。計画体系は、基本構想—基本計画—実施計画という三層で捉えられるのが通例である。

この三層の計画体系は、政策—施策—事務事業という政策体系と対応させて考えられることが多い。基本構想とは、抽象度の高い大まかな枠組みや方針といった意味での政策の次元に関する計画である。地方自治法（第2条4項）に規定される市町村の基本構想が「地域における総合的かつ計画的な行政運営を図るため」としているのがその典型例である。基本構想の次元とは、ともすれば細分化され、セクショナリズムが生じがちな行政活動を

統合し、自治体経営のビジョンの統一性を志向する次元といってもよい。そのため、自治体計画の最上位計画と位置づけられ、いわゆる総合計画・長期計画等の最上位に位置するものとして、上述の地方自治法上の市町村の基本構想や、都道府県において策定されている場合にはそれ相当の特定のものを、事実上指していることが多い。

これに対して基本計画は、基本構想に掲げられる政策をブレイク・ダウンした施策の次元に関する計画であり、施策目標とそれを達成するためのプロジェクト群を提示するものである。さらにそれらプロジェクト群を、投入すべき行政資源（財源、人員、組織など）や事業期間、具体的な数値目標などを含めて、執行活動の具体的な対象となる事務事業として示し、それらを取りまとめたものが実施計画の次元に相当する。

以上のように、論理的には政策体系に照応するかたちで計画体系が構成されると考えられるが、しかしながら、個別の自治体の計画策定の実態を見ると、例えば、基本構想の次元と基本計画の次元とが必ずしも上位・下位の照応関係になっておらず、整合性が取れていなかったり、あるいは、同一の自治体で基本計画あるいは実施計画と称する計画であってもその体裁や明細度が必ずしも一貫していなかったりする。

政策体系としての計画の体系化が意識的に指向され取り組まれてきたのは、行政評価と計画を結びつけることで計画の進捗管理を行うという、近年のNPM型自治体経営改革の取組みが進展するようになってからだという事情も考慮する必要があるだろう。

2.2 自治体の計画体系と政府間関係

(1) 政府間の計画体系

自治体計画の体系は、自治体内で完結しているわけではない。国・都道府県・市町村という政府間関係を前提として計画体系が成立する例も多い。

例えば、国土利用計画については、国土利用計画法に基づき、国が定める全国計画のほか、都道府県が都道府県計画を、市町村が市町村計画をそれぞれ定めることができる（同法4条）。

男女共同参画基本法では、国の男女共同参画基本計画を勘案して都道府県は都道府県男女共同参画計画を、国の男女共同参画基本計画と都道府県男女共同参画計画とを勘案して市町村は市町村男女共同参画計画を、それぞれ策定することが義務づけられている（男女共同参画基本法第14条）。

また、災害対策基本法では、国の防災基本計画に基づき、都道府県は都道府県地域防災計画を作成することとされ、その内容は国の指定機関（国の府省等）が策定する防災業務計画に抵触してはならないとされる（災害対策基本法第40条）。同様に、市町村は国の防災基本計画に基づき市町村地域防災計画を作成することとされ、その内容は国の指定機関（国の府省等）が策定する防災業務計画及び都道府県地域防災計画に抵触してはならないとされる（同法第42条）。

上記で示した国土利用、男女共同参画、防災については、各計画体系内の上位計画と下位計画の間の法律上の関係はそれぞれ異なるものの、いずれも異なる政府間にわたって計画体系が構成されている例である。

(2) 国の計画の参照

また、必ずしも上位計画・下位計画という関係にあるわけではない国と自治体の計画間関係を規定している例もある。例えば景観法では、景観行政団体である都道府県・指定都市・中核市等が景観計画を定める場合、国土形成計画等の国土計画や地方計画、道路・河川・鉄道・空港・港湾等の施設に関する国の計画、環境基本計画といった国の諸計画との調和が保たれるものでなければならないとしている（景観法第8条第4項及び第5項）。すなわち、景観計画に関する景観法の規定では、厳密な意味で上位計画というわけではない国の諸計画を参照し、かつ、調和すべきという制約を自治体計画である景観計画の策定に際して自治体に義務づけているのである。

また、国の法律が下位計画の策定を規定しているわけではないものの、公共事業関係については、実質的に国の計画を受けて自治体が計画を策定し続けているのが通例である。自治体計画が取り込まれる経緯として国土開発計画の系譜を指摘したように、公共事業等の社会資本整備に関する計画については、現在でも自治体の計画行政で大きな比重を占めている政策分野とあってよいだろう。

例えば、道路整備事業についてみると、かつて道路整備緊急措置法による道路整備五カ年計画が累次にわたって策定されてきたが、公共事業支出に対する批判等を受けて、2003年からは社会資本整備重点計画法に基づき、交通安全施設・空港・港湾・都市公園等とともに社会資本整備重点計画として策定されるようになった。社会資本整備重点計画法上の規定はないものの、府県、市町村それぞれの段階で国の社会資本整備重点計画を事実上の最上位計画とみなして、道路整備計画を引き続き五カ年計画として策定したり、その内容を総合計画に盛り込んだりする例が挙げられる。

(3) 国際条約と自治体計画

国内法にとどまらず、国際条約との関係で計画体系を見ることができる事例もある。例えば、生物多様性条約では、締約国は、その個々の状況及び能力に応じて、生物の多様性の保全及び持続可能な利用を目的とする国家的な戦略・計画を作成すること等が求められており（同条約第6条）、日本は1993年に条約を締結して以来、三次にわたり国家戦略を策定した。また、2008年には生物多様性基本法を制定した。同法では、都道府県・市町村に対して、国家戦略を基本として自治体の基本的な計画である生物多様性地域戦略の策定を努力義務としている（同法第13条）。千葉県ではいち早く同年「生物多様性ちば県戦略」を策定している。この例では、国際条約—国内法・国の計画—自治体計画という体系性がうかがわれる。

同様に、日本が批准（1994年）した「児童の権利に関する条約」（1990年発効）を受けて、例えば、我孫子市「子ども総合計画」（2004年）をはじめとする子どもの権利に関する計画の例がある。ただし、策定済み・検討中のいわゆる「子ども総合計画」は、次世代育成支援対策推進法により国が定めた行動計画に基づいて都道府県及び市町村が策定を義務づけられている行動計画（同法第8条及び第9条）という計画体系上に法的には位置づけられるものである。次世代育成支援対策に関する行動計画に、付加的に児童の権利保障に関連する規定等を盛り込んだ点が、子どもに関する「総合計画」と称されるゆえんであろう。

2.3 計画期間と行政管理活動

計画体系を構成する計画間の差異は、計画が対象とする期間の設定にも依存することがある。基本構想は10年ないしはそれ以上の計画期間を設定される長期計画である。これに対して、基本計画は基本構想と同様の計画期間を設定されるとしても多くの場合は5年程度で改定されるのが通例であることから、中期計画としての性格を有している。実施計画は多くは3年程度の計画期間でローリングされるのが通例であることから、短期計画と性格づけられる。

基本計画や実施計画は年度計画を盛り込んでいる場合もあり、特に実施計画の場合には毎年度の予算・定員・組織査定と密接に結びついて執行活動へと具体化される性格を有するのが一般的である。

基本計画や実施計画は基本構想に比べて短い期間設定であることから、社会情勢の変化や行財政上の変化の影響を比較的受けにくく、見通しがつきやすいことに加えて、プロジェクト・事業を所管する原課からすれば、業務を遂行していくうえで必要な予算・定員・組織の要求根拠となる計画でもある。対照的に、抽象度の高い大まかな枠組みや方針を示すに過ぎない基本構想は、自治体職員にとっては行政実務と結びついたものとしては認識されにくく、実際の執行活動に当たっても十分に顧慮されないことも少なくないことから、形骸化しているのではないかという批判がたびたびされる。

3 自治体計画の総合性

3.1 自治体の総合計画

自治体の行政部門全般にわたる政策等を包括的・統合的・横断的に捉える計画を総合計画と呼ぶこととし、これに対して、特定の行政部門が策定・所管・運用する特定の政策等の分野に関する計画をここでは個別計画と呼ぶこととする。

総合計画という場合、多くの自治体では、基本構想を最上位計画とし、それに基づく下位計画である基本計画、実施計画をセットとした、その自治体にとっての基幹的な計画を特に「総合計画」と呼ぶのが通常である（ただし、長期計画、長期総合計画、総合振興計画など自治体によって名称にはバリエーションがある）。

そこでまず、自治体にとっての基幹的な計画を意味する総合計画について、その計画の総合性を担保する手法に着目したい。

(1) 総覧的性格と政策評価とのリンク

日本の自治体の総合計画は、基本構想—基本計画—実施計画という計画体系を通じて、計画内容の網羅性に顕著な特徴が見出されるといえる。すなわち、当該自治体の政策・施策・事務事業を全般にわたり網羅的に計画に掲げようとする傾向が認められるということである。このことはメリハリを欠いた総花的な計画に過ぎないという批判をしばしば招くことになる反面、自治体活動が一覧化されるというメリットがある。

また、このメリットは行政評価のしくみと結び付いて、詳細かつ体系的な政策評価体系を構築しやすいという面もある。近年、政策評価制度が自治体間で急速に普及する背景となっているとも言える。すなわち、基本構想の次元での政策評価、基本計画の次元での施策評価、そして実施計画の次元での事務事業評価をそれぞれ対応させ、計画体系が政策体系であると同時に、評価体系としても構成されやすい点である。すべての次元で行政評価を導入している自治体は少ないとしても、総合計画の新規策定や改定などを契機として、事務事業評価を中心にいずれかないしは複数の評価制度を導入している自治体が多い。

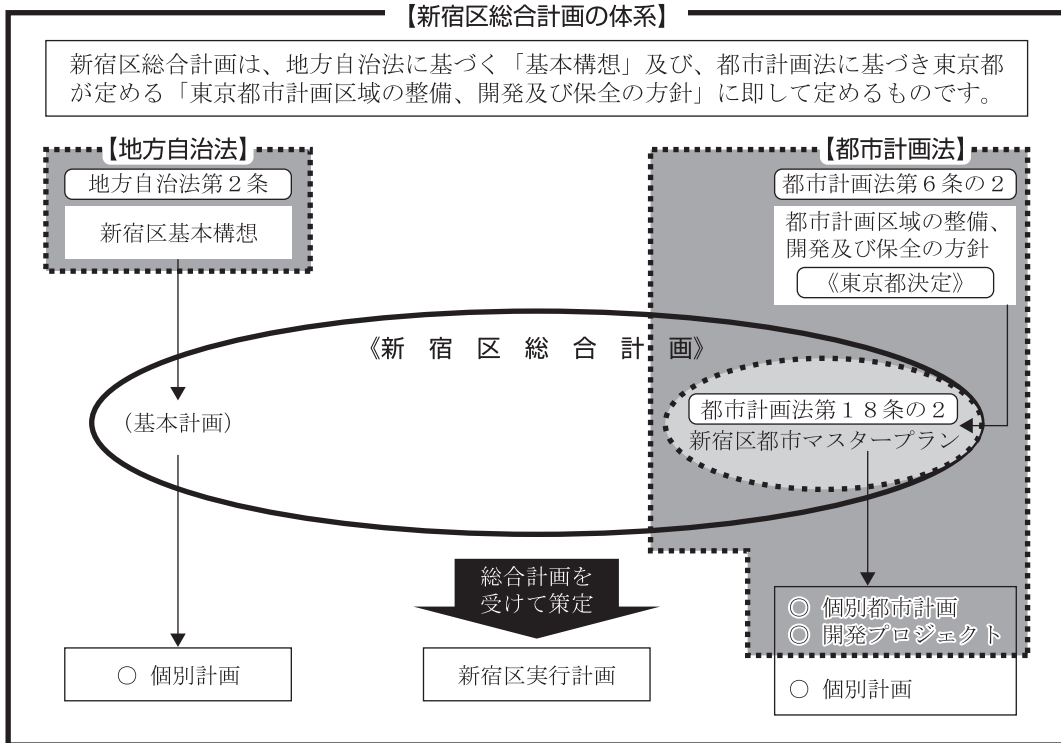
しかしながら、総花的な一覧性をもって、自治体計画としての総合計画の総合性が担保されるわけでは決してない。以下のような論点が提起される。

(2) 規制的性格の欠如

まず指摘されるのは、伝統的な計画行政でもある都市計画を基礎として、土地利用配分に焦点を当てた都市空間の総合調整が欠ける点である。その原因は、日本の中央集権的な都市計画行政の体質に由来するといえる。日本の都市計画行政は国による都市の計画と観念され、その中心も国庫負担金を背景とした「都市計画事業」にあったために、市町村の総合計画に発展する道ははじめから閉ざされていたという指摘がなされている（西尾 1990）。

したがって、自治体の総合計画では、基本構想できわめて抽象的な都市像を示すにとどまることが多い。新宿区総合計画（2007年策定）のように、都市計画法（第18条の2）に基づく都市マスタープランといった都市計画の基本計画や土地利用計画を、自治体の基幹的な総合計画のなかに総合調整手段として組み込むのは例外的であって（図1）、総合計画と別立ての計画となっているのが通例である。総合計画の多くには、大規模な事業ではあるとしても必ずしも総合的な意義を持つとはいえない特定の開発プロジェクトが基本計画に位置づけられたり、施設整備などの個別事業が実施計画に列挙されたりする。

図1 新宿区総合計画の体系



(出典) 『新宿区基本構想・新宿区総合計画』（平成19年12月）、3頁。

さらにいえば、土地利用規制など都市計画的側面のみならず、自治体の総合計画には私人規制的性格は著しく乏しい、ないしは、皆無といってよく、こうした点でも個別事業をはじめとする行政活動のリストの域を出ないといえる。また、先に述べたように事後的な行政評価についてリンクされやすい一方で、国レベルでは法令に基づいて策定される計画については規制影響分析の実施が義務化されているが、自治体レベルでは総合計画をはじめとする計画に関してはそもそも想定されてもいない。

(3) 不十分な予算とのリンク

財政計画を基礎とし、財源配分に焦点を当てた予算の総合調整が不十分とされる。計画と財政がリンクしていないことがしばしば指摘され、一部の自治体で両者の連動を積極的に取り組んでいる例はあるものの、実質的には計画外の、毎年度の予算編成を通じた調整がより重要な意味をもつのが通例である。また、基本構想・基本計画の次元で財政見通しが試算され提示されることはあるが、過去のトレンドと現状を前提とした機械的な推計に過ぎないものであることが多い。そうした推計をもとに計画を調整するにはあまりに不正確であることもあって、財政見通しは計画内容を規律する手段とはなっていないのが実情である。

(4) 優先順位付けの欠落

そして、政治的な意思決定を基礎とし、行政活動の優先順位付けに焦点を当てた経営戦略的な総合調整が欠けるといふ点もしばしば指摘される。行政需要の規模や強弱などに関わりなく、計画内容が盛りだくさんにメリハリもなく網羅的に示されているために、しばしば総花的な計画に過ぎないと批判されるゆえんである。

そこで、縦割りの分野別の計画に加えて、関連する施策を連動させ、組織横断的に取り組むべき重点プロジェクトやリーディング・プロジェクトを打ち出すことで、総合性を担保するとともに、行政活動の優先順位付けとまでは行かなくとも、重要な施策を明示することがある。

また、すでに述べたように、選挙後の計画策定・改定にマニフェストに掲げた事項を反映させるといふ、民主的な意思決定に基づく行政活動の重点化を図る例が増えている。

3.2 個別計画と総合計画の関係

(1) 個別計画の総合性

自治体の基幹的な総合計画との対比でそれ以外の計画を位置づけるならば、それらは個別計画と呼ばれることになるだろう。自治体では非常に多くの個別計画が策定されている。

しかし、これら個別計画もその個別性・総合性の程度はさまざまである。例えば、道路整備計画のようにきわめて特定の領域に絞った典型的な個別計画もあれば、他方で、ある特定の政策に関する基本計画では当該政策領域に属する限りとはいえ、一連の施策について包括的・統合的・横断的に捉えたものであるという意味で総合性を有する計画の場合もある。このように捉えたとき、総合計画か個別計画かは、計画対象の範囲の総合性がどの程度であるかという相対的な区分ということになる。

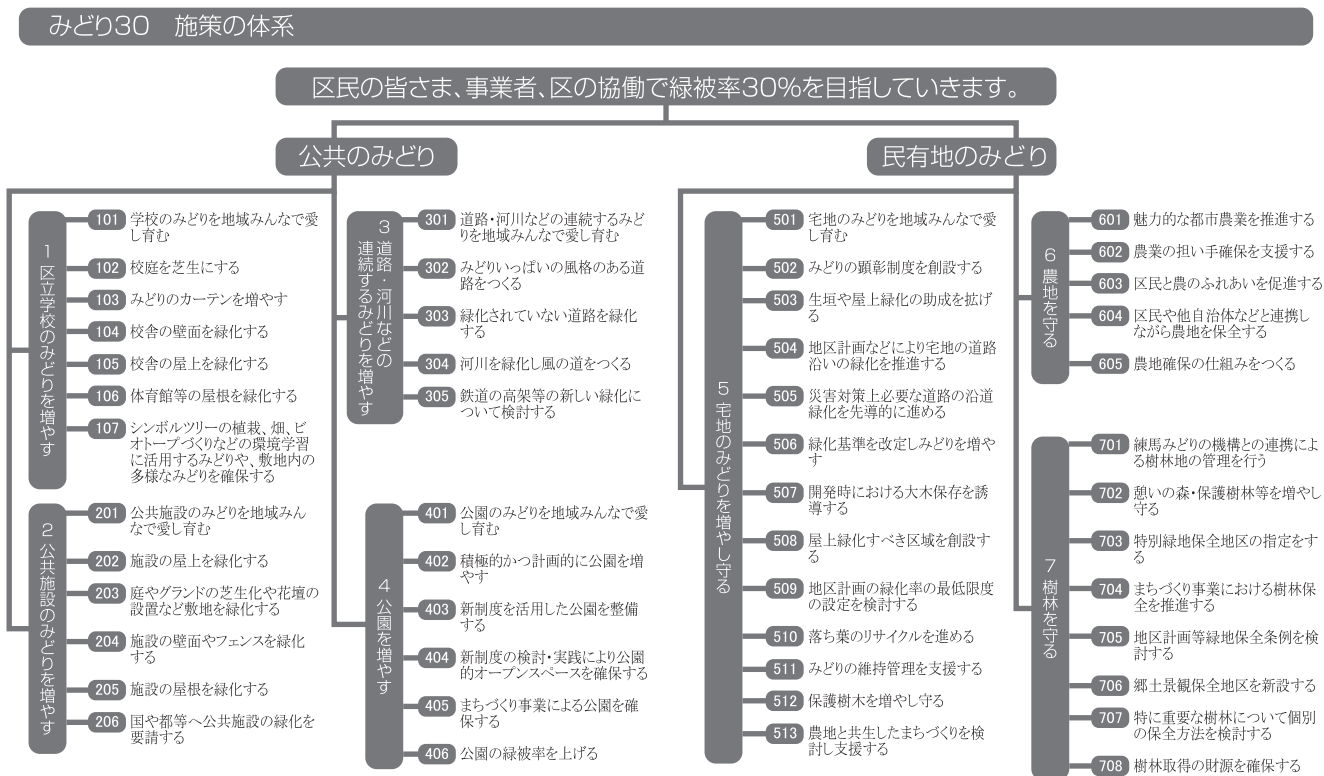
例えば、行政改革に関する計画については、自治体がそれぞれ行革計画等を策定するケースもあるが、国（総務省）が主導し、自治体に策定を事実上義務づけた集中改革プランが挙げられる。集中改革プランは、総務省が示した「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」（2005年）に基づき、「事務・事業の再編・整理、廃止・統合」「民間委託等の推進」「定員管理の適正化」「給与の適正化」「市町村への権限移譲」「出先機関の見直し」「第三セクターの見直し」「経費節減等の財政効果」「その他」について、全国の自治体のほぼすべてが策定し、他自治体と比較検証可能な形で公表してきた行政改革に関する計画である。行政改革という特定の領域に属するという点では個別計画としての性格を持つが、行政改革そのものが事業・組織・人員等といった自治体経営全般に深く関わる点では、むしろ総合計画的性格を有するものと分類されるべきであろう。

特定の政策領域に関する計画でも、従来の所管組織や既存の計画の範囲を超えて集約した場合には、総合性の強い計画となる。

例えば、練馬区が策定した「みどり30推進計画」（2006年）が挙げられる（図2）。東京都心近郊に位置する練馬区は、かつて豊かであった田畑・樹林等のみどりを守り、回

復するために「みどりを保護し回復する条例」（1977年）を策定したが、その後もみどりが失われ続けたことから、おおむね30年後に30%程度の緑被率の回復を目指すことを目標に策定した5ヵ年事業計画（実施計画の次元）が、「みどり30推進計画」である。教育・公共事業・都市計画・産業経済・環境など縦割りの個別計画に分散して規定されてきた施策・事業を、あらためて集約し総合化を図った点に「みどり30推進計画」の大きな特徴が見られる。

図2 練馬区みどり30推進計画の施策体系



（出典）練馬区「みどり推進計画概要版」による。

(2) 個別計画と総合計画の調整

各自治体では基幹的な総合計画とともに多くの個別計画を策定しており、その間で調整ができていのか、総合計画が他の個別計画を枠づける役割を果たしているかどうか、は主要な論点となる。

例えば、立川市では、新たな長期総合計画策定にあたって、個別計画の策定状況を調査したところ、表1のように25の個別計画が策定されており、そのうち14は国の法令等に基づいて策定されたものであることがわかった。他の自治体でもほぼ同様な状況が認められるだろう。

多くの自治体では、総合計画と個別計画との内容が重複していること、計画年次が計画ごとにはばばらでズレており、そのため目標や評価指標の設定が困難なこと（立川市の場

合には、表1のように、可能な限り計画年次をあわせる努力がなされている）、各所管では多くの場合実務上は自らが策定に携わった個別計画を企画部局主導で策定される総合計画よりも優先していること、計画策定に際して計画ごとに市民参加が重複して行われ、しかも、市民参加方式や参加対象者の違いによって異なる計画内容が並存してしまい市民参加の意義が問われかねないことなど、総合計画の総合性が損なわれ計画体系が錯綜しているのではないかという課題が指摘される。

表1 自治体の個別計画の例(立川市、2006年度末現在)

分野	計画の名称	計画期間
福祉・保健の増進	立川市地域福祉計画※	2005年～2009年
	立川市第3次障害者福祉計画※	2005年～2009年
	立川市第3次地域保健医療計画※	2005年～2014年
	立川市高齢者保健福祉介護計画※	2006年～2008年
	夢育て・たちかわ 子ども21プラン※	2005年～2009年
	立川市保育行政計画	2005年～2009年
	立川市第2次住宅マスタープラン※	2001年～2010年
生活環境づくり	立川市環境基本計画	2000年～2014年
	立川市第2次環境行動計画※	2005年～2009年
	立川市緑の基本計画※	2000年～2020年
教育・文化の振興	立川市第3次生涯学習推進計画	2005年～2009年
	立川市第2次スポーツ振興計画	2005年～2009年
	立川市文化振興計画	1994年～2010年
	立川市多文化共生推進プラン	2005年～2009年
	立川市第4次男女共生社会推進計画※	2005年～2009年
	立川市子ども読書活動推進計画※	2005年～2009年
都市づくり	立川市都市計画マスタープラン※	2000年～2020年
	立川市道路整備基本計画	2000年～2020年
	立川市自転車総合計画※	2005年～2009年
	立川市地域防災計画※	1999年～
産業の振興	立川市商業ビジョン	1998年～2015年
	立川市中心市街地活性化基本計画※	2000年～2014年
	立川市第2次農業振興計画	2005年～2009年
基本計画の推進のために	立川市経営改革プラン	2005年～2009年
	立川市第2次電子自治体推進計画	2005年～2009年

(出典) 立川市資料による。※は国の法令等に基づき策定された計画。

3.3 計画の地域性

(1) 計画の地域性の意義

自治体計画の総合性に関しては、自治体の区域内のある一定の地域を区分して対象とした計画であるのかどうかという計画の地域性に関する点も密接に関連する。計画に地域性を与えることがどのような意義を持つのかは計画の個々に照らして考える必要がある。

都市計画は都市計画区域の整備、開発、保全の方針を定める計画であり、都市計画区域を市街化区域と市街化調整区域とに区域区分をすることができ、また、地域・地区・街区を指定することができる（例えば、用途地域、特別用途地区のほか、都市再生特別措置法に基づく都市再生特別地区、景観法に基づく景観地区、都市緑地法に基づく特別緑地保存地区など個別法による地区の指定など）。こうした地域に関する区分は、区分された地域を個別に切り離すことに意図があるのではなく、一体の都市として総合的に整備、開発、保全する上での措置といえる。

これに対して特定地域の開発プロジェクトや事業については、個別特定の施策・事業として立案され、仮に総合計画等に盛り込まれたとしても重点的施策・事業という位置づけを与えられることになるだろう。

(2) 地域計画と都市内分権

計画の地域性については、自治体の区域内の地域的多様性を考慮して、全域を区分し、それぞれの区分ごとの地域別計画によって構成するという考え方もある。

例えば、先述の新宿区総合計画では、総合計画に組み込まれた都市計画マスタープランでは区内を10地域に分けてそれぞれの地域別まちづくり方針を掲げている。

いま一つの例を挙げると、港区基本計画は、分野別計画に加えて地区版計画書から構成されている。地区版計画書は区内5総合支所の単位ごとに各地区区民参画組織からの提言を受けて策定されたものである。各地区版計画は地区の将来像、施策、事業を掲げるなど、それぞれ総合計画の体裁をとっている点は特徴的である。

新宿区では特別出張所の単位ごとに区民参画の拠点として地区協議会が設置されており、港区でも総合支所を単位とした区民参画を進めるなど、この二つの事例に共通するように、都市内分権に積極的で住民自治を重視する自治体で地域別計画等を導入する例が見られる。

(3) 広域的な計画

単一の自治体の区域を越える広域的な自治体計画も存在する。

単一の自治体の区域を越えて複数の自治体で策定する計画について、市町村単位で言えば、複数の市町村を構成員とし広域連合・一部事務組合・協議会を母体とした広域行政圏を単位に策定されてきた広域行政圏計画があったが、平成の市町村合併が進展したこともあって、2009年に廃止されることとなった。

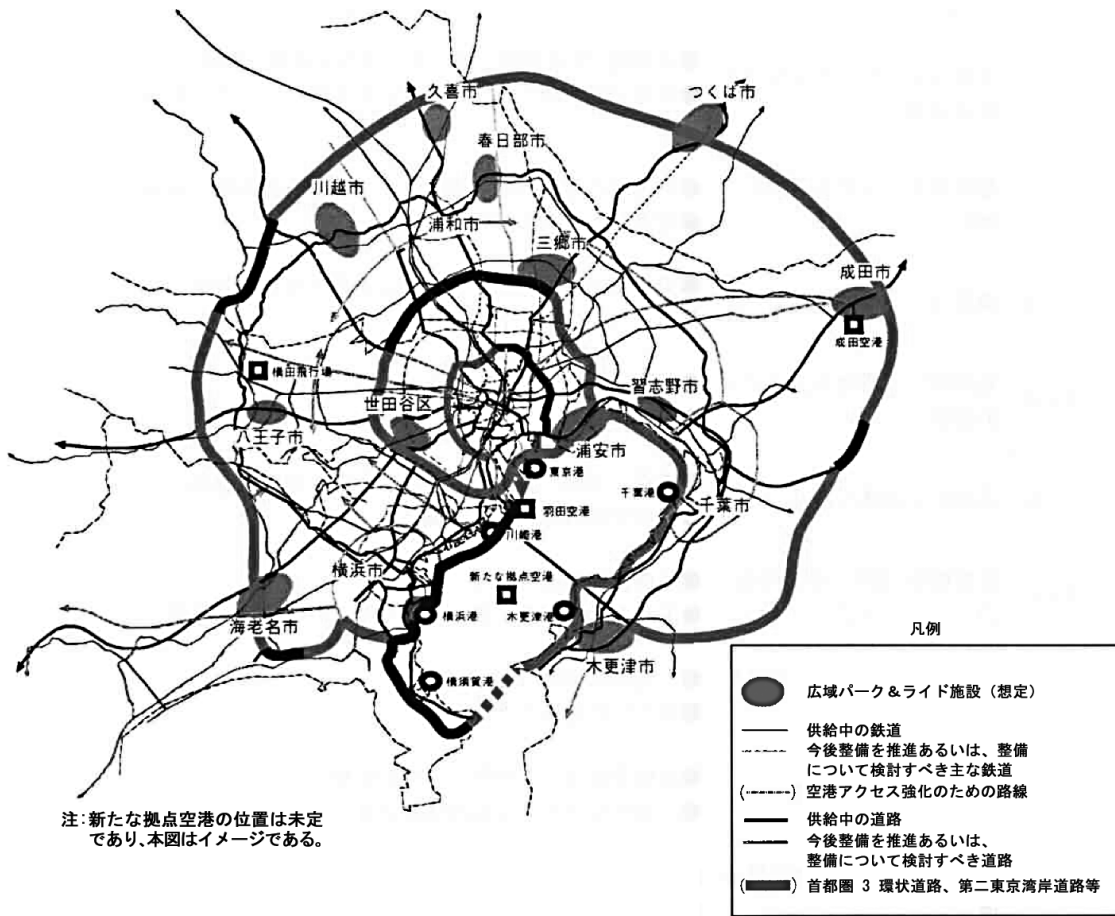
広域行政圏に代わる広域行政のしくみとして新たに政府から打ち出されたのが定住自立圏構想である。定住自立圏の中心市は、定住自立圏及びそれを構成する市町村の名称、将来像、具体的取組みなどを記載した定住自立圏共生ビジョンを策定することとなっており、このビジョンが政府支援を受ける際の根拠ともなる。定住自立圏共生ビジョンの策定・変更にあたっては、民間や地域の関係者を構成員として中心市が開催する協議・懇談の場（圏域共生ビジョン懇談会）での検討を経て、各周辺市町村と当該市町村に関連する部分について協議を行うこととされている。なお、定住自立圏を構成する市町村は中心市と個別に協定を締結することとなっているが、広域行政圏とは異なり、計画（ビジョン）策定に関して言えば、中心市の主導性がより高いしくみといえる。

個別政策での広域的な計画としては、例えば、複数の自治体を都市計画区域に包含して策定される都市計画の例がある。そのほかにきわめて特殊な自治体間の共同計画の策定ともいべきものとして、関門海峡を挟む山口県下関市と福岡県北九州市の取組みがある。両市は、関門景観をより一層魅力あるものとするを目的として、同一名、同一条文のいわゆる共通条例である関門景観条例を制定している。この条例に基づいて関門景観形成地区を指定し、関門景観形成指針を定めて、建築等行為の規制を行っている事例である。

他方で、単一の自治体はその区域を越えた範囲をも計画に組み込んだ例として、一連の東京都の計画が挙げられる。東京都は『東京構想2000』（2000年）で初めて東京都の区域を越えた首都圏メガロポリスという概念を打ち出した。首都圏メガロポリスとは、東京都とその周辺の3つの県にまたがるおおむね首都圏中央連絡道路に囲まれた、首都機能を担う一体的な大都市圏エリアを呼ぶものである。『首都圏メガロポリス構想』（2001年）では、このエリアを主たる計画対象として、交通・空港機能・港湾・広域物流・広域防災・環境・産業政策など多様な広域連携施策を打ち出した（図3）。その後、首都圏メガロポリスという名称は用いられなくなったものの、こうした圏域設定の発想は現行の長期計画である『10年後の東京』（2006年）にも引き継がれている。

従来、国の首都圏整備計画では首都圏を単位とした広域の計画が策定されてきた一方で、東京都が策定する計画では都の区域内に限定された計画が策定されてきた。道路交通網をはじめ広域連携を要する政策・施策の多くは、国や周辺自治体との連携を要する課題であることから、東京都の一連の計画はあえて計画としての効力の及ばない域外をも計画対象エリアに組み込むことで注意喚起を狙った、問題提起型の計画策定といえる。

図3 首都圏メガロポリス構想(交通連携の例)



(出典) 東京都『首都圏メガロポリス構想』(2001年4月)、5頁。

4 自治体の計画行政をめぐる新たな状況

4.1 住民参加の進展と「新しい公共」

今日の自治体経営において住民参加は主要なテーマの一つである。自治体計画行政においてもこのことが当てはまるばかりでなく、計画行政こそが住民参加の主要な機会となっている。行政内部に設置される計画策定のための各種会議や職員によるプロジェクト・チームなどの庁内組織、あるいは、団体推薦によって選出される利害関係者や大学教授など学識経験者といった構成員による審議会などの諮問機関のみで計画原案を策定するのではなく、一般住民からの参加の機会を保障し、計画原案の作成段階から住民の意思を反映させようという取組みが広く見られるようになってきた(大杉 2007)。

かつて、例えば、市民参加の嚆矢ともいえるべき武蔵野方式を編み出し、市民委員を加えた市民会議による長期総合計画を策定した武蔵野市など、住民参加はごく一部の「先進」自治体に限られたものと捉えられがちであった。ところが、地方分権一括法(2000年施行)が制定された頃から以降は、計画過程への住民参加は急速に普及を遂げてきた。計画策定に当たる審議会等の諮問機関の委員の一部に住民から公募で選出した委員を加えたり、多数の公募による住民を主たる委員として、100人規模、ときには数百人にも及ぶ規模で住

民主体に会議運営を行う市民会議で原案を作成したり、あるいは、住民基本台帳から無作為抽出で選ばれた委員を中心に短期間で計画に関する意見形成を行う市民討議会（プランクスツェレ Planungszelle）方式を計画策定過程で活用したりなど、さまざまな住民参加の試みが全国の自治体でなされている。こうした多様な住民参加方式を効果的かつ効率的に活用して住民意思を計画に反映させるように、自治基本条例や市民参加条例など自治立法によって保障する動きも活発に展開されてきた。

こうした住民参加の取り組みは、住民自治の重視や住民による民主的統制の強化という側面からのみ捉えられるものではない。住民と行政との協働が重視されるようになった点も重要である。

住民と行政が協働という関係を広げてきた背景には、自治会など地域を基礎としたコミュニティ活動やNPOやボランティア団体による特定の政策テーマや領域での団体活動が活発化してきたこと、行政側でも、自治体財政の危機的な状況や自治体経営改革の結果、行政サービスのあり方が見直され、民間委託をはじめとするアウトソーシングが進められるようになったことが指摘される。地域の多様な主体がそれぞれの能力や資源を提供して住民の幸せや地域の豊かさをより向上させていこうという「新しい公共」という考え方を基礎としたとき、住民と行政との協働の関係が進めば進むほど、自治体計画の内容や性格も当然ながら変化することになる。すなわち、自治体が単独で行える範囲は以前に比べて相対的に縮小し、住民との協働を前提としてはじめて所期の目的を達成できる執行活動の領域が拡充されることになるから、自治体計画の内容そのものも協働を前提として策定される必要に迫られるのである。行政を主体とした内部管理と社会制御が主たる目的であった「行政」計画が、より広く地域を巻き込み地域づくりの指針となる「公共」計画へと変貌を遂げつつあるといえる。

4.2 ローカル・ガバナンスの新たな展開

日本の地方自治制度が二代表制を採用していることから、自治体の計画行政に対する議会及び首長による統制のあり方に着目して、近年の動向を確認しておきたい。

(1) 自治体議会の取組

まず議会による計画行政に対する統制の手法としては、第1に、（国の法令等の根拠がある場合にもあらためて自治立法として条例制定をすることを含めて）計画策定上の根拠規範を条例によって定めることが挙げられる。

第2に、計画策定の手続を条例で定めることである。市民参加の手続・手法を定める自治基本条例、市民参加条例を制定する自治体が増えていることはすでに指摘したとおりである。

第3に、策定された計画を議決事項とすることである。市町村の基本構想は地方自治法によって議会の議決が義務づけられているが、その他の計画についても追加的に議決事項とすることが可能である。近年、とくに府県議会では、総合計画の根幹をなす基本計画を

議決事項に追加する例が顕著に増えている。基礎的自治体においても、新宿区のように、基本構想のみならず総合計画をまとめて議決事項とする条例を定める例もある。また、例えば、宮城県議会が水循環保全基本計画の議決を条例で義務づけたように、個別計画を議決事項とする例も注目される。こうした一連の取組は、行政計画が計画策定権者である行政に幅広い裁量を与える実態に対して、議会の監視機能を高めることに主眼が置かれたものである。

さらに、議会が計画の策定過程に参画することも、議会による計画行政の統制手法として考えられる。議会基本条例を定めた栗山町では、行政が設置した総合計画審議会が策定した計画案を不十分とし、議会が同審議会と意見交換を重ねて修正案を作成し、計画策定に至った例がある。二元代表制にもかかわらず、議会議員が行政の設置する審議会等の委員に委嘱され、計画策定に携わることはしばしば見られたが、議会が機関として計画策定に参画するのはきわめてユニークな事例といえる。なお、近年、二元代表制の趣旨から、多くの自治体では議員への審議会等委員の委嘱を取りやめる傾向にある（ただし、都道府県及び市町村に設置される都市計画審議会については政令により議会議員の委員任命が定められている）。

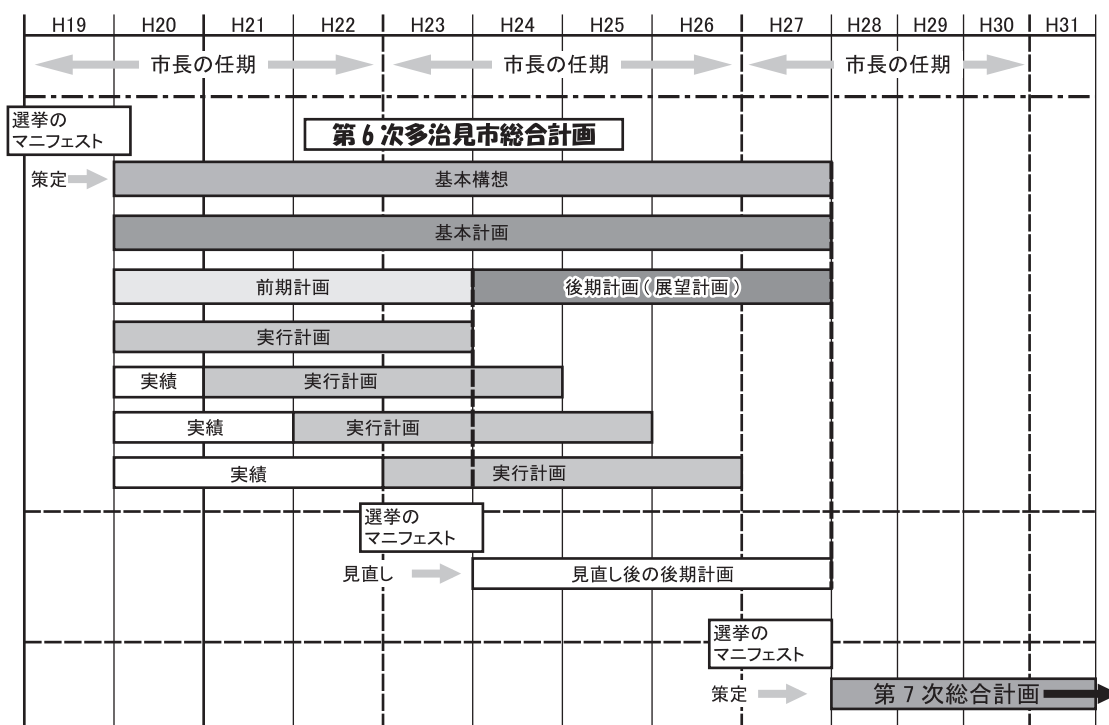
(2) マニフェストと総合計画

自治体計画の総合性を図るうえで、トップに立つ首長のリーダーシップが重要となる。2003年統一地方選挙以来、自治体選挙に際してマニフェストを掲げて当選する首長が増えてきた。公約となる政策について、数値目標、実現までの期限、財源、工程表を可能な限り具体的に明らかにすることで有権者に強くアピールするとともに、当選後は、民意を推進力に、優先順位の高い重点的政策として取り組んでいくことを狙いとしている。

マニフェストの活用から比較的日子が浅いこともあって、必ずしもマニフェストが総合計画に反映されていないのではないかという議論があるが（伊藤 2009）、首長が掲げたマニフェストと総合計画との調整が計画行政の重要な課題となってきたのは確かである。マニフェストが自治体行政の政策や施策の全般にわたるものか、それともその一部のみにとどまるのか、あるいは、既存の計画事項と比べたとき、より重点を置くことになるのか、修正を施すのか、新規に追加することになるのかなどが問われ、精査する必要に迫られることになるだろう。実際の自治体の対応としては、マニフェストを既存の総合計画に取り込むパターン（佐賀県の例）もあれば、マニフェストを踏まえた新たな総合計画を策定するパターン（神奈川県の場合）、マニフェストと総合計画を別個に進行管理するパターン（さいたま市の例）など、異なる運用が見られる（吉田 2009）。

マニフェスト選挙の普及は、これまで中長期的に安定した行政運営を念頭に置いていた総合計画をはじめとする計画行政のあり方を変容させつつあるといえる。例えば、首長の4年の任期にあわせた計画期間で総合計画を策定する自治体が現れたのも、総合計画を、民主的な意思を反映するためのツールと見なす取組といえるだろう（図4）。

図4 首長の任期にあわせた計画期間の設定(多治見市総合計画の例)



(出典) 多治見市「第6次総合計画 基本構想」(2008年)11頁。

4.3 地方分権改革による計画策定の義務づけの見直し

地方分権が推進されるのに伴って、自治体が策定する計画の性格をめぐっても議論が提起されるようになった。なかでも、地方分権改革の一環として、国の法令による自治体計画策定の義務付けの見直しが図られようとしている点は重要である。

地方分権改革推進委員会はその「第3次勧告」(2009年10月)で国の法令による義務付け・枠付けを見直し、条例制定権の拡充を図る一環として、国の法令による自治体等への計画・方針・指針・構想等の策定の義務付けや計画の内容(盛り込むべき事項の記載)の記載の義務付けについては、私人の権利・義務に関わる行政処分の根拠となるものなどを除き、原則として廃止することとし、計画等の策定に当たっての事前・事後の事務の義務付けについても見直す方針を提言した。これを受けて、例えば、市町村の基本構想について定めた地方自治法の規定も見直される予定である。

5 おわりに

地方分権改革が着実に進めば、上述した義務付け・枠付けの見直しをはじめとして自治体の裁量が増し、また、事務権限も拡充されていくことになる。住民ニーズを踏まえた政策指向型の自治体経営を実現するうえで、自治体計画の役割もますます重みを増すことになるだろう。しかしながら、自治体計画は単なる行政のツールとして専有されるべきものではなく、住民参加・協働の進展とともに公共計画としての性格をますます強く持つこ

とになるだろう。そして、首長や議会による民主的統制といったローカル・ガバナンスを踏まえた、新たな自治体計画行政の段階に踏み込みつつある点をあらためて指摘しておきたい。

【参考文献】

伊藤修一郎「首長の戦略・マニフェストと総合計画」村松岐夫・稲継裕昭・財団法人日本都市センター編『分権改革は都市行政機構を変えたか』（第一法規、2009年）

大杉覚「住民と自治体－自治体経営への住民参加」『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料 No.1』財団法人自治体国際化協会（CLAIR）、政策研究大学院大学 比較地方自治研究センター（COSLOG）、2007年7月、1-25頁

財団法人日本都市センター編『自治体と総合計画』（財団法人日本都市センター、2002年）

財団法人日本都市センター編『自治体と計画行政』（財団法人日本都市センター、2003年）

自治体学会編『自治体計画の現在』（第一法規、2009年）

西尾勝「行政と計画」同『行政学の基礎概念』（東京大学出版会、1990年）

日本行政学会編『行政計画の理論と実際』勁草書房、1972年

松井望「自治体総合計画制度の自由度と多様性」『自治体法務 Facilitator』（Vol.24、2009年10月号、14～22頁）

吉田元基「ローカル・マニフェストを活用した行政運営について」（政策研究大学院大学 地域政策プログラム平成21年度ポロシー・プロポーザル、2009年）

索引

* 下記の単語、句（表現）の記載箇所に関する表示の意味は、次の通りです。
○○○…… 11（7、8、表5、19×3）との表示は、○○○の用語が11頁の7行目、
8行目、表5にそれぞれ1箇所、19行目に3箇所あることを示しています。
なお、行数の数え方は、上段から空行、図表タイトル、図表、注記を含んでいません。

あ

「新しい公共」…… 14(2)、15(15)

か

基本構想……

2(26)、3(30、32、33、35)、4(3、5、11)、6(11、
12、19、23、31)、7(4、11、24)、8(図1、11)、
15(33)、16(2)、17(図4、10)

基本構想—基本計画—実施計画…… 3(30)、7(4)

計画行政……

はしがき(18、20、21)、1(5、20、22、27、29、
30)、2(4×2、6、7、22、29)、5(16)、7(19、
21×2)、14(1、3、4)、15(24、27)、16(7、24、
33)、18(2、11)

景観法…… 5(6、9、10)、12(9)

国土総合開発法…… 1(31)、2(1)

国土利用計画法…… 4(22)

さ

災害対策基本法…… 4(29、31)

自治体計画の体系性…… 3(27)

児童の権利に関する条約…… 6(1)

「シビル・ミニマム」…… 2(20)

市民会議…… 14(11)、15(1)

市民討議会

（プラーヌクスツェレ Planungszelle） . 15(2)

社会資本整備重点計画法…… 5(20、21)

集中改革プラン…… 9(23、24)

政策—施策—事務事業…… 3(31)

政策評価体系…… 7(9)

生物多様性条約…… 5(27)

総合計画……

2(12、27)、4(2)、5(24)、6(2、3、7、27、28、
31、33×2)、7(1、4、14、16、22、24、25、
27×2、28)、8(図1×2、1、5)、9(12、14、20、
31)、10(7、8、9、11、15)、11(2、5、表1)、
12(14、19×2、24)、14(11)、15(35)、16(2、
8、16、22、24、28、29、30、33、34×2)、17(図
4×2)、18(4、9、16)

た

男女共同参画基本法…… 4(25、27)

定住自立圏…… 13(1、2×2、3、4、7)

道路整備緊急措置法…… 5(18)

都市計画法…… 1(30)、7(25)

都市内分権…… 12(16、27)

ま

マニフェスト……

はしがき(20)、1(24×2)、9(10)、16(16、18、
22×2、23、24、28、29、30、32)、18(4、18)、

ら

ローカル・ガバナンス…… 15(23)、18(1)

P

PDCA サイクル…… 1(10)