

# 地方自治体における総合計画に求められる根幹的機能 ービジョン共有機能と行財政マネジメント機能に着目してー

## CORE FUNCTIONS OF LOCAL GOVERNMENT MASTER PLAN -FOCUSED ON VISION SHARING AND ADMINISTRATIVE AND FINANCIAL MANAGEMENT-

横山 徹\*・佐久間 萌\*・渡辺 聖也\*・小林 勇輝\*

Toru YOKOYAMA, Megumi SAKUMA, Seiya WATANABE and Yuki KOBAYASHI

Local government master plan is composed of vision, policies, strategies, and projects in a structured way. Many local governments in Japan began seeking a purpose of master plan after its formulation became a non-mandatory condition due to the amendment of the Local Autonomy Act.

Based on the case study of Toda city, this paper aims to clarify how “vision sharing” and “administrative and financial management” can work as the core functions of a master plan, and how the functions can be applied to multiple planning models.

**Keywords** : local government, master plan, participation, vision sharing, administrative and financial management, policy evaluation, Toda city

### 1. はじめに

#### (1) 背景と目的

筆者らは、わが国の地方自治体における総合計画等、行政計画の策定支援に携わっている。

総合計画とは、行政各分野における政策・施策・事業を体系的に整理した計画であり、多くの場合、基本構想・基本計画、および実施計画から構成されている。総合計画は、地方自治体の最上位計画として位置付けられてきたが、他方で“金太郎郎（全国どこも同じ）”等の批判も受けてきた。

2012年の地方自治法改正に伴い、地方自治体のうち基礎自治体（市区町村）における基本構想の策定義務が撤廃された。これにより、総合計画の策定は、“義務”から“そこに意義を見出し、自治体が自立的に行う事務”となった。

以降、総合計画にどのような意義を見出すか、言い換えると、総合計画にどのような機能を求めるかは自治体に委ねられた。このような背景から、各自自治体は創意工夫を凝らしつつ、第4章にて一部類型化を試みたような、特色ある総合計画を創り上げてきたところである。

自治体が見出した意義、求めた機能は様々である。本稿執筆のきっかけは、“総合計画に求められる最も基本的な、根幹となる機能とは何だろうか？”という疑問であった。

筆者らは、この根幹的機能として、「ビジョン共有機能」と、「行財政マネジメント機能」に注目している。本稿は、上記の

機能を総合計画の根幹的機能として付与することの重要性について考察し、これからの時代における総合計画の在り方について展望するものである。

#### (2) 論文の構成

本稿は、次の構成としている。第2章では、筆者らの着眼点である総合計画の根幹的機能としての「ビジョン共有機能」と「行財政マネジメント機能」の付与につき、概ね2010年以降の地方自治体取組状況を、既往文献から概観する。第3章では、2つの機能を備えた好例である、埼玉県戸田市「戸田市第5次総合振興計画」を実例として紹介する。第4章では、概ね10年以内に策定された総合計画からケースの抽出を試み、2つの機能の重要性について考察する。最後に第5章では、第4章までの考察等を踏まえ、ポストコロナ時代における総合計画の在り方について展望している。

### 2. これまでの総合計画における取組状況と課題

第1章で述べた通り、筆者らは、総合計画には「ビジョン共有機能」「行財政マネジメント機能」の2点を根幹的機能として付与すべきと考えている。

前者の機能は、計画策定過程における市民参加や職員参加等の取組を通じて付与されると考えられる。このため、本章ではまず(1)計画策定過程での市民参加および職員参加の状況を取り上げる。

他方、後者の機能は、総合計画を基幹とし、行政評価や予算編成等も関連付けた、総合的な行財政マネジメントシステ

\* 株式会社コーエイリサーチ&コンサルティング  
コンサルティング事業部 地域計画グループ

ムを構築することを通じて付与される。このため、(2) 総合計画と行政評価システムとの連動についても、わが国の自治体における取組状況を概観する。

### (1) 計画策定過程での市民参加および職員参加の状況

総合計画策定における市民参加手法としては、一般的に、市民アンケート、市民会議、審議会市民公募委員、パブリック・コメント等が挙げられる。

これらのうち、市民アンケート、パブリック・コメントは一方通行のコミュニケーションとなりがちな手法であり、審議会市民公募委員にしても、代表性等の観点から見ると、市民意見を代弁しているとは言い難い。

このため、本項では、市民・行政による双方向のコミュニケーションが可能な市民会議に着目する。市民会議は、地域課題全般につき通年にわたり議論する「常設型市民会議」と、総合計画等の策定を目的とした「目的型市民会議」に大別され、ここでは後者を取り上げる。

#### 1) 総合計画策定における市民参加の変遷

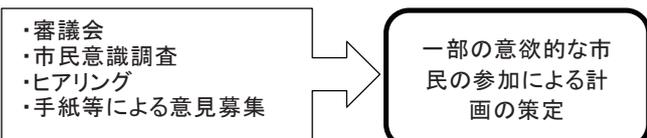
まず、市民会議を含む総合計画策定における市民参加全般につき、その変遷を概観する。

1969年、地方自治法により、基礎自治体（市区町村）に対し基本構想の策定が義務付けられ、全国自治体で総合計画の策定が開始された。以来、市民の意向を反映させるために、市民アンケート等が実施された。

先行研究（2013）<sup>1)</sup>によれば、90年代後半から、それまで有識者等で占められていた審議会委員の一部を、公募市民とする取組がなされた。続いて2000年代には、審議会委員としての市民参加とは別途、公募市民が中心となった「目的型市民会議」が設置され、全国的な広がりを見せた。「みたか市民プラン21会議」等が先駆的事例である。更に2010年代には、計画策定過程のみならず、計画の進行管理や評価に関しても、市民参加が広がりを見せている。

市民会議の運営手法にも工夫が加えられており、公募市民によるKJ法を応用したワークショップから、無作為抽出市民によるプランニング・セル、市民討議、市民熟議等と訳される）、ワールド・カフェ、SNSの活用等、より多くの市民の参加が得られるよう努力が続けられている（図-1参照）。

これまでの市民参加の手法



新たな市民参加の手法

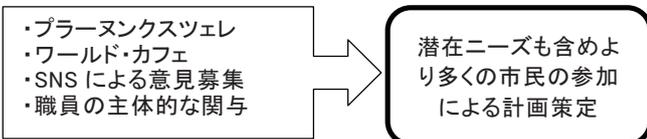


図-1 市民参加の手法の変化

### 2) 総合計画策定における市民参加の現状と課題

このように、各自治体では市民参加の機会の拡充が図られてきた。この過程では、市民の参加意欲を高める工夫に加え、参加市民の偏りや固定化を克服し、サイレント・マジョリティーたる層の参加を促す工夫等がなされてきた。

例えば、東京都三鷹市が最初に取り入れたとされる「プランニング・セル」では、参加市民の固定化を防止し広く参加を募るため、対象者を住民基本台帳から無作為抽出した市民とし、かつ、有償とした。この手法は、サイレント・マジョリティーたる層の参加を促す上で有効とされる。事実、筆者らの経験においても、例えば甲府市総合計画策定に際して市が設置した目的型市民会議「私たちが考える『甲府市の未来』市民ワークショップ」（2014年）では、それまで参加経験がなかったサラリーマン層等を中心に無作為抽出の市民40名以上が参加し、熱心な議論の上で提言書をまとめ、高い満足度を得ることができた。

このほか、「ワールド・カフェ」方式を導入する自治体も増加している。この「ワールド・カフェ」方式は、1995年に開発・提唱された比較的新しい手法であり、居心地の良いカフェのような空間で自由に意見を出し合うことを主眼としている。多くの場合、1日数時間のみの参加であり、市民参加の“ハードル”を下げる効果がある。

このような市民参加を実効性あるものとするためには、参加機会の確保や計画への市民意見反映等に関する、行政職員の努力が欠かせない。しかしながら、十分な環境整備が進んでいないのが実情であり、先行調査（2012）<sup>2)</sup>によれば、市民参加のための行政経営体制・手法の確保、市民参加推進担当職員の育成等に取り組む自治体は、全市区町村の半数に満たない。

また、筆者らの経験では、市民参加の広がりとともに、市民参加の場を設けることが目的化し、市民との議論や意見の反映に職員が消極的である等、参加そのものの形骸化も懸念される場所である。

#### 3) 職員参加の取組

基本構想の策定義務撤廃後も、自主条例等により、自治体では“総合計画は市政運営の指針であり、最上位計画である”といった趣旨の位置付けをしている。このため、本来であれば、行政職員は総合計画を意識しながら日々の業務にあたるのが望ましいと言える。しかしながら、筆者らの経験では、総合計画の存在を知らない職員も一定の割合でいる。

総合計画に対する職員のオーナーシップは、計画に位置付けられた施策・事業の実効性を高める上で不可欠である。このため、職員アンケートや職員提案の募集、職員によるワークショップ等、職員参加のための様々な手法が工夫されている。

### (2) 総合計画と行政評価システムとの連動

行政評価の先駆けは三重県と言われており、その後、自治体の財政危機等を背景に、急速に普及した。わが国自治体

の行政評価は、施策・事業の事後評価を中心に、達成度や今後の課題を把握・分析し、施策・事業の改善に役立てようというものが主流であり、PDCA サイクルの Check（評価）機能を期待されている。

ところが、この“C”が Plan&Do（計画立案、実施）や Action（改善）と連動せず、評価が目的化して職員の負担感だけが増している状況が生じている。京都府の研究（2015）<sup>3)</sup>によれば、評価に供する施策・事業の個票作成に要する事務量の多さに加え、職員や組織の行政評価に対する理解度や取組姿勢の不十分さに起因する徒労感等を挙げている。また、同調査では、こうした職員負担を軽減するため、事務量の軽減と同時に、職員や組織の理解度や取組姿勢を改善する必要性に言及している。

### 1) 自治体の行政評価の取組状況

まず総務省調査（2017）<sup>4)</sup>から自治体における行政評価の取組状況を見る。平成 28 年 10 月 1 日現在、行政評価実施済みの自治体は 60% を超える。都道府県、指定都市、中核市、特例市は、順に 100%、95.0%、93.6%、97.3% と高い導入率で、市区は 83.5%、町村は 38.9% と年々上昇している。評価の対象は、事務事業が最も多く、95.7% に上っている。なお、事業の上位目標である施策評価を実施している自治体は 61.0% である。

また、同調査によれば、行政評価の結果は、75.9% の自治体が「総合計画等の進行管理」に活用してはいるものの、職員定員の管理や、重点施策・方針、事務事業の見直し等については「参考」程度にとどまっている例が多い等、活用が進まない実態が垣間見える（表 1 参照）。さらには、行政評価の課題として、80% 近くの自治体が「行政評価事務の効率化」「評価指標の設定」を挙げる等、評価の過程における課題も浮き彫りになっている（図 2 参照）。

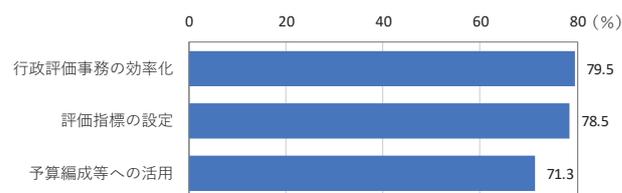
このように、自治体における行政評価を有効に機能させるためには、評価結果が活用されるよう、PDCA サイクルの Plan&Do（計画立案、実施）や Action（改善）と Check（評価）結びつける仕組みを確立するとともに、職員の負担を軽減しつつ、取組意欲を高めることが必須である。

表 1 行政評価結果の活用方法

	活用している (%)	活用していない (%)
総合計画等の進行管理	75.9	24.3
トップの政策方針	43.9	56.3

	直接反映 (%)	参考 (%)	活用していない (%)
当該年度の事業の執行	26.0	58.9	15.2
定員管理要求、査定	5.2	50.9	44.1
次年度の重点施策や重点方針	22.4	59.9	18.0
事務事業の見直し	34.9	59.3	5.9

出典：総務省調査（2017）<sup>4)</sup>をもとに筆者ら作成



出典：総務省調査（2017）<sup>4)</sup>をもとに筆者ら作成

図 2 行政評価の課題（上位項目のみ）

## 2) 総合計画と行政評価の連動に向けた課題

Plan&Do（計画立案、実施）や Action（改善）と Check（評価）を結びつける仕組みとして、総合計画と行政評価の連動を図る動きが広まっている。この総合計画と行政評価の連動について、稲沢による研究（2011）<sup>5)</sup>をもとに課題を整理する。

まず、計画体系を整理する必要がある。総合計画策定過程からロジックモデルを常に意識し、「施策一事業」を正しく「目的一手段」の関係にすることで、総合計画の施策・事業体系と、行政評価の体系との整合を図ることができる。

次に、評価指標と目標値を適切に設定する必要がある。総合計画策定の際、指標設定に苦慮する余り、施策・事業に対する代表性を欠く指標を設定してしまう例が散見される。例えば、「義務教育の推進」という施策の成果指標として、「小学校トイレの水洗化率」のみを掲げる等である。

上記のような取組を通じ、“行政評価との連動に耐えうる総合計画”を策定することが重要である。これまでは、総合計画の進行管理、行政評価、予算編成・財政経営、首長意向の反映等、各種システムが独立的に存在して互いの整合・連動が図られておらず、非効率な行政経営が行われてきたという実態がある。

こうした背景から、総合計画を基幹としたマネジメントシステムを構築し、行政経営の効率化と質の向上を目指す自治体が現れている。第 3 章では、市民参加を通じて「ビジョン共有機能」を高め、計画と行政評価との連動を図って「行財政マネジメント機能」を付与した例として、埼玉県戸田市を紹介する。

## 3. 戸田市における総合計画策定の実例

### (1) 戸田市の概要

戸田市は、埼玉県南部に位置する人口 140,789 人（住民基本台帳人口、2020 年 9 月 1 日現在）の都市である。現在、2021 年度開始の「戸田市第 5 次総合振興計画」を策定中であり、筆者らは企画段階から策定支援に携わっている。

### (2) 市民参加によるビジョン共有プロセス

#### 1) 協働会議

戸田市は、2014 年に自治基本条例を制定し、「協働の原則」等を位置付けた。その実践の場として設置された「協働

会議」(表－2)では、参加者の議論を促進するための工夫がなされている。

1点目は、各グループに市民・議会・行政を代表する参加者がバランス良く配置され、それぞれの視点から意見交換したことである。今後の施策・事業の推進において重要な役割を担う三者が、相互理解のもと将来ビジョンを共有しつつ議論したことは、協働の取組や事業を具体的に考える上で非常に有用であった。実際、参加者からは「違う立場の意見を聞くことができたことが、会議の大きな収穫である」との声が多く聞かれた。

2点目は、グループメンバーを固定し全8回の会議を重ねたことである。毎回顔を合わせ継続的に議論することを通じ、相互理解が高まって、率直な意見を交わしやすい雰囲気が醸成されていった。また、将来のビジョンやそれに至る取組方針等が共有されているため、スムーズに議論が進行された。なお、各グループのファシリテーター役は主に市職員が務めた。市職員の参加は、ビジョン共有を円滑にするものであり、市職員が総合振興計画に関わる意欲を高めることにもつながる。

3点目は、議論するテーマをグループごとに割り当てたことである。各グループが議論するテーマの範囲を絞ることにより、各テーマを深く議論する時間を確保することができた。この工夫によって、理念的な提案に留まらず、総合振興計画に反映しやすい具体的で建設的な取組が数多く提案された。

協働会議でのビジョン共有プロセスは、総合振興計画が実施される上でも、協働のまちづくりのために有用に作用すると考えられる。各主体が、協働会議での共有されたビジョンや取組を日々の活動の場に持ち帰り、ともに活動する人に情報を共有することにより、ビジョンが浸透していくことが期待される。市民においては地域活動に、議会においては政策立案に、行政においては施策や事業実施の場で共有されたビジョンに基づく実践が期待される。

表－2 協働会議の開催概要

開催時期	2018年11月～2019年7月 全8回(概ね月1回、平日19時～21時)
参加者	公募市民、地域活動団体等からの推薦者、 市議会議員、市職員 計41名
手法	4グループに分け、グループごとに総合振興 計画の各テーマを担当して議論

## 2) 若年層ミーティング

市民参加において、参加率が少なく意見が反映されにくい、いわゆるサイレントマジョリティーは20代～30代の若年層である。特に、戸田市は市民の平均年齢が低い“若いまち”である(2020年1月1日現在で41.1歳と、25年連続埼玉県内で最も若い)ことから、若年層の意見はまちづくりにおいて重要である。一方、若年層の転出入による入れ替わりが激しく、長く定住してもらうための施策の立案が課題となっており、

当事者の目線をいかに取り入れることができるかが施策成功の大きな鍵となる。

この若年層ミーティング(表－3)は、総合振興計画策定過程における市民参加として、大きな2つの意義があると考えられる。

1点目は、若年層から質の高い意見が提案された点である。本ミーティングでは、公募による参加形式だったこともあり意欲ある市民が多く、限られた時間の中ではあったが深掘りされた良質な提案が多くなされた。例えば、「もっと遊ぼう!戸田市」をコンセプトに、イベントアイデアを市民に募集することや、公園や水辺をレジャーができるおしゃれな空間にする等、若い世代のニーズを反映した提案がなされた。

2点目は、本ミーティングが今後のまちづくりへの参加を促す契機となり得るという点である。本ミーティングへの参加者は15名であり、量的なインパクトは小さいと言わざるを得ないが、終了後のアンケートでは「今後同じような市民参加の機会があれば参加したい」という声が多く、まちづくりへの参加促進につながることを期待される結果となった。上記2点に加え、若年層ミーティングでの意見が協働会議でも共有されたことから、世代を超えたビジョンの共有も期待される。

表－3 若年層ミーティングの開催概要

開催時期	2018年10月13日(土)13時～17時
参加者	20歳～39歳の市民(公募による申し込み) 15名。うち1名は、若年層ミーティングを代表し 協働会議にも参加
手法	KJ法によるグループワーク (2グループ、各グループ2テーマを議論)

## (3) 行政評価を核とした行財政マネジメント

戸田市では、次の①～⑤を主な目的として、行政評価を継続的に実施している<sup>6)</sup>。

- ① 業務の徹底的な振り返り
- ② 成果の重視と資源の有効活用
- ③ PDCAサイクルによる総合振興計画の進行管理
- ④ 職員の経営能力の強化
- ⑤ 市民への説明責任

戸田市の行政評価は、総合振興計画の実施計画(事務事業)を評価する「事務事業評価」と、基本計画(施策)を評価する「施策評価」から構成されている。

### 1) 事務事業評価

概要は、表－4の通りである。事後評価シートには、毎年の実績額と予算、成果指標の達成状況が記載されており、事業の費用対効果は次年度予算の編成に参考として活用されている。また、新規事業についても事前評価シートを作成するため、同様に費用対効果を検証することが可能である。

表－4 事務事業評価の概要

目的	施策を実現する手段である事務事業について、立案、進行管理、業績・成果の確認、改善を行う。また、施策評価の材料とする。
評価対象	前年度に実施された全事務事業と、次年度から新たに開始される予定の全事務事業。ただし、庶務・調整・予算管理的な性質の事務事業は事業内容等の評価は行わないが、予算編成の参考とするため、事務事業評価シートの作成のみを行う。
評価プロセス	事務事業を所管する所属において、成果や改善点等を話し合う。その後、所属長が、所属での協議を基に、評価と今後の方向性を決定する。
評価ツール	事務事業評価シートを評価ツールとして作成する。シートで記載・評価する主な項目は以下の通りである。 上位施策／事業目的／事業内容／事業費／人件費／事業目標(活動指標)／施策への貢献度／経費水準／事業手法／前年度の見直し内容・効果／事業の方向性／今後の取組方針

出典：令和元年度戸田市行政評価報告書<sup>6)</sup>を基に筆者ら作成

## 2) 施策評価

施策評価（内部評価）は、事務事業評価結果を踏まえて実施される。その概要は、表－5の通りである。

表－5 施策評価（内部評価）の概要

目的	基本構想を実現するための方策を示した施策について、施策の進行具合を評価し、課題や対応策を整理するとともに、施策の目的に応じて事業の取捨選択の判断材料とする。
評価対象	基本計画に位置付けられている全施策
評価プロセス	所管部局の次長等が、進捗状況、成果、課題と対応策、事務事業の方向性について、評価シートを作成する。その後、部局長が施策評価と事務事業の方向性を決定する。 さらに、これらの結果を基に、外部評価委員会による外部評価を行う。
評価ツール	施策評価シートを評価ツールとして作成する。シートで記載・評価する主な項目は以下の通りである。 基本目標／施策の目的／主な取組／主な指標の結果／課題／対応策／進捗状況(ABC 評価)／人員・予算の今後の方向性(増加・維持・削減)

出典：令和元年度戸田市行政評価報告書<sup>6)</sup>を基に筆者ら作成

この施策評価は、内部評価を経て外部評価に付される。戸田市の外部評価は、2008年から2015年という試行期間を経て、2016年に本格実施された。条例では、外部評価委員会設置の目的を「市が実施する行政評価について、市民等の外部の視点で評価することにより、客観性および透明性を確保するとともに、職員の行政評価に係る能力の向上を図るた

め」としている。また、外部評価報告書<sup>7)</sup>には、「指摘事項については、次期総合振興計画の策定過程において活用される」ことが望まれており、陥りがちな“評価のための評価”ではなく、行財政運営に活用されることが強く意識されている。

外部評価のプロセスとしては、まず対象施策の選定を行う。次に、外部評価委員が、施策評価シート、事務事業評価シートを基に担当部局からヒアリングを行う。ヒアリングにおいては、内部評価結果における事務事業の妥当性、施策の進捗状況、資源の方向性（人員・予算）等について、明確な根拠により妥当な評価結果となっているかを検証する。多角的な視点を職員にフィードバックすることで、将来の事業・施策の見直しや実行に効果的に活用することができる。

## (4) 総合計画策定における各システムの連動

施策体系構築に先立ち、現行施策・事業の総括が行われた。総括においては、事業・施策の達成度だけではなく、ロジックモデルを活用し、事業・施策が手段・目的の関係性になっているかを各担当職員が検証した。後日、職員が施策レベルに置く成果指標を検討する際も、事業・施策における手段・目的の関係性や、近位のアウトカム・遠位のアウトカムの関係性等を意識することが習慣化されているため、適切な指標設定が行われた。

また、施策体系構築にあたっては、計画策定事務局（戸田市経営企画課）、コンサルタント（筆者ら）により、各担当職員に対するヒアリングが実施された。ヒアリングでは、戸田市の外部環境・内部環境、施策・事業の目的、課題、取組方針等について、広汎な議論を行った。特筆すべきは、施策・事業の内容に係る議論に終始することなく、必要な人員体制についても意見交換されたことである。このように、戸田市においては、行政評価、すなわち総合振興計画に位置付けられた施策・事業の評価と見直しを中核として、行財政マネジメントが行われている。

行財政マネジメントの中核たりうる総合計画とするためには、ロジックモデルに基づいた施策・事業体系の構築、手段・目的を踏まえた成果指標の設定、事業実施を可能にする組織体制・人員の確保、外部からの多様な視点も含めた施策評価・事務事業評価、そして評価結果を予算編成に反映させる仕組み等、それぞれのシステムが有機的に連動するようなシステムデザインを構想し、実装する必要がある。

第4章では、地方自治法改正後の総合計画策定事例から、様々な工夫を凝らしつつ、総合計画への「ビジョン共有機能」「行財政マネジメント機能」の付与を試みたと考えられる策定ケースをあげる。

表－6 策定義務撤廃後の総合計画策定ケース

4. 総合計画に求められる根幹的機能（ビジョン共有機能と行財政マネジメント機能）の重要性

(1) 策定義務撤廃後の総合計画

民間シンクタンク調査によれば、2012年地方自治法改正後も、総合計画（うち、特に計画の中核である基本構想）を策定している自治体は95%以上にのぼる<sup>8)</sup>。策定義務撤廃後も、ほぼ全ての自治体が、総合計画の策定を継続しているのである。

第1章で述べた通り、策定義務の撤廃により、総合計画は“義務であるから策定する計画”から“意義があるから策定する計画”へと変容している。策定を継続しているからには、自治体は、そこに重要な意義を見出しているものと思われる。

わが国の自治体数は1,700超に及び、全自治体の総合計画を子細に調査することは困難である。このため筆者らは、業務を通じて地方自治法改正後の総合計画策定事例を調査する中で、表－6のようなケースを抽出した。

ケースの抽出にあたっては、策定義務の撤廃後に自治体が策定根拠とした自主条例（自治基本条例、総合計画策定条例、総合計画条例等）や、総合計画書本文の記載事項を参照すると同時に、策定の過程や計画の構造にも注目した。なぜなら“自治体が総合計画に見出した意義”は、策定の意図や目的として、策定根拠となった自主条例や総合計画書本文に記載されるほか、策定の過程や計画の構造として顕れるからである。

まず、ケースAは「政治・行政一体型」とも言うべきものである。岐阜県多治見市総合計画を嚆矢とするもので、政治家である首長のマニフェストと、行政計画である総合計画の重点政策との整合が図られている他、従前は基本構想10年間・基本計画5年間であることが殆どであった計画期間を、首長任期にあわせ8年間・4年間としている等の特徴がある。

次に、ケースBは「市民提案型」とも言うべきものである。神奈川県藤沢市が代表的であるが、市民による総合計画検討組織を置き、アンケートのみならず地域住民の意見反映も図る等広汎かつ重層的な市民参加を実施して、地方自治の本来の主権者たる市民（住民）が自ら総合計画を提案する形となっている。提案には、地域の将来像にとどまらず、実現のためのプログラム（施策）やプロジェクト（事業）、市民目線から検討された評価指標と目標値等も含まれることが、大きな特徴となっている。

ケースCは「行政計画プラットフォーム型」とも言うべきものである。東京都三鷹市では、総合計画の総合的・網羅的な上位計画としての性格に着目し、それまで個々別々に策定されていた行政各分野における個別計画と、総合計画を有機的に連動させている。総合計画の改定にあわせ分野別計画の改定も行われるのが大きな特徴であり、最近では、2019年度に行われた第4次三鷹市基本計画の改定に伴って、土地利用

ケース	代表的事例と特徴等
A 政治・行政一体型	<事例> 岐阜県多治見市ほか <特徴> ・首長マニフェストと総合計画重点政策との一体的整合 ・首長任期と計画期間の連動(4年単位) <メリット> ・政治家である首長が掲げる政策と、行政機関の中長期計画である総合計画との整合が図られ、一体的行政運営が可能となる。
B 市民提案型	<事例> 神奈川県藤沢市ほか <特徴> ・広汎かつ重層的な市民参加を実施、市民（住民）が自ら総合計画を提案 ・提案には、将来像実現のための施策のほか、市民目線による評価指標等も含む。 <メリット> ・地方自治の主権者である市民（住民）の意向が最大限に尊重される。 ・策定過程における議論を通じ、市民・行政それぞれの責務や、役割分担が確認される。
C 行政計画プラットフォーム型	<事例> 東京都三鷹市ほか <特徴> ・総合計画と行政各分野における個別計画とを有機的に連動(総合計画の改定にあわせ、個別計画も一斉に改定) ・近年では「まち・ひと・しごと地方創生総合戦略等との一体化を図る例も。 <メリット> ・個々別々に策定されていた総合計画と個別計画の間で、目標・方向性が共有される。 ・目標・方向性のみならず、施策・事業、成果指標等が共通化されれば、自治体運営の簡素化につながる。

計画や健康福祉計画といった個別計画も改定されている。

(2) 総合計画に求められる根幹的機能

(1)のケースの抽出は筆者らの試みであり、該当しない事例や、複雑な性格を併せ持つ事例も存在する。これら事例の子細にわたる整理や類型化、各事例の評価は、本稿の目的ではない。ここでは、ケースAからCの各事例が意図したところ、すなわち、総合計画にどのような意義を見出すか、について整理し、求められる根幹的機能について考察する。

ケースAの事例が強く意図するところは「ビジョンの共有」と考えられ、特に総合計画への首長意向の反映に特色がある。第7次多治見市総合計画では、“基本構想と基本計画はその期間を8年間（平成28年度から35年度まで）とし（中略）これらの期間は、市長の任期と連動しており、市長マニフェストを通じて、市民の政策選択が総合計画に反映される仕

組みとなっています。”とあり<sup>9)</sup>、主権者である市民・市民の代表である市長・市長をトップとする行政とでビジョンの共有がなされるよう、工夫されている。なお、市議会は市民のもう一方の代表であるが、総合計画（うち、特に中核となる基本構想）への議決権を行使するので、市議会ともビジョンの共有が図られることになる。

次にケース B の事例が強く意図するところも、「ビジョンの共有」であろう。ただし、ケース A では市長を介し間接的に市民と行政のビジョン共有が図られるのに対し、ケース B ではより広汎かつ重層的な市民参加等を通じてビジョン共有が図られることになる。藤沢市新総合計画基本計画（2010 年度策定。なお、現在ではこれに替わる新たな指針を策定済。）では、総合計画の策定の仕組みとして、“市民と行政等が共有する新総合計画”を謳い、“本市の「新しい都市経営システム」を示した新総合計画を市民と行政等が共有し、まちづくりに親しみと関心を持ってもらうことを前提に、協働のまちづくりを推進していくための計画とします。”としている<sup>10)</sup>。

他方、ケース C の事例が意図するところは、総合計画を「行財政マネジメント」の基幹ツールとすることのように思われる。三鷹市の場合における特徴的な点は、総合計画を個別計画のプラットフォームとして機能させ、目標とその達成手段である施策・事業の整合・連動を図っている点である。具体的には、「第 4 次三鷹市基本計画第 2 次改定に向けた基本方針」に、“「施策の方向」および「現状と課題」、「事業の体系」のみを示すこととする。（中略）詳細な取組内容等は個別計画で掲載することとし、基本計画と個別計画の機能的な役割分担を図るものとする。”あるいは、“個別計画の改定についても法令等の定めがあるものを除き、基本計画の第 2 次改定と同時並行的に進めることとする。また、改定を行う個別計画については、その体系や主要事業等について基本計画との整合・連動を図るものとする。”と明記されている通りである<sup>11)</sup>。

以上のように整理すると、これからの総合計画には、その根幹的機能として、まず「ビジョン共有機能」が求められると考える。ここでビジョンを共有すべき主体は、単に「市民と行政」といった単純な関係性にあるものではない。プリンシパル＝エージェント理論で言う主権者としての市民（住民）・その代理人である首長・首長の代理人としての行政（職員）、更には市民（住民）のもう一方の代理人である市議会等もビジョンを共有すべきであろうし、更には、地域で活動する団体や事業者といったステークホルダーも、ビジョンを共有すべき主体となろう。

根幹的機能として求められる機能のもう一つは、「行財政マネジメント機能」であると考え。第 2 章で指摘した通り、従来、多くの自治体では“総合計画の進行管理、行政評価、予算編成・財政経営、首長意向がバラバラで整合が図られておらず”という実態にあった。

この点、第 3 章で取り上げた 戸田市や、本章で触れた三鷹市の事例では、総合計画を「行財政マネジメント」の基幹

システムと理解し、これに計画の進行管理、行政評価、予算編成・財政経営、首長意向といった他のシステムを連動させることにより、「行財政マネジメントシステム」として機能させることに成功しているものと捉えることができる。

総合計画は、行政各分野を対象とした文字通り“総合的な”計画であり（総合計画の総合性）、また、多くの自治体において“最上位の”計画と位置付けられている（総合計画の最上位性）。このために、「行財政マネジメント」の基幹システムとしての活用の仕方、機能付与の仕方が可能なのである。

### (3) 総合計画に「ビジョン共有機能」と「行財政マネジメント機能」を付与するために

最後に、総合計画に「ビジョン共有機能」と「行財政マネジメント機能」を付与するため、策定過程において留意すべき点、実施すべきメニューはどのようなものか。第 2 章・第 3 章を踏まえて整理すると、概ね表 7 の通りとなる。

## 5. 今後の展望

“VUCA の時代”と言われる不確実・不安定な時代背景にあって、近年、社会経済の安定を前提とした計画のあり方に疑問が呈されている。シンクタンクによると、民間企業の経営計画の場合、3～5 年程度の中期的計画スパンでは変化の後追いに終始してしまうとされている<sup>12)</sup>。

同じことが総合計画にも言える。例えば、基本計画は 5 年程度の計画期間とするケースが多いが、折からの新型コロナウイルス感染症の世界的流行とそれに伴う社会経済環境の変化、想定外の事務の発生等により、策定済み計画を固持するだけでは、もはや対応不可能な状況と考えられる。

それでは、これからはどのような総合計画が望まれるのか。目指すべきビジョンを明確に掲げつつ、社会経済環境の変化に柔軟に対応できる、そんな計画が求められるのではないか。ここでも、「ビジョン共有機能」と、「行財政マネジメント機能」は、総合計画の根幹的機能として重視される。なぜなら、長期計画としての総合計画の将来ビジョンとしての性格は、変転著しい時代にあつて目指す目的地を見失わないための目標として機能するであろうし、社会経済環境の変化に対応していくためには、迅速かつ的確な意思決定を可能とする行財政マネジメントが不可欠と考えられるからである。

実際、コロナ禍により計画策定の前提が劇的に変化したという理由により、総合計画の構成を大幅に変更した事例も顕れ始めている。その事例では、施策・事業に関する詳細な記述を廃し、方針レベルに留めてビジョン性を確保した上で、行財政運営（＝行財政マネジメント）関連施策に多くの紙面を割いている。

目指す姿（ビジョン）を掲げつつも、その実現に至る戦略・戦術（施策・事業）は、社会経済環境の変化に対応し柔軟に選択する。その選択を迅速かつ的確に行える行財政マネジ

メントシステムを持つ。そのような自治体経営が今後は求められるのであろうし、そのような経営を可能とする総合計画－すなわち、「ビジョン共有機能」と、「行財政マネジメント機能」を有した総合計画－が、今後は求められるのである。

表－7 機能付与のため策定過程において留意すべき点等

機能	留意すべき点、実施すべきメニュー等
①「ビジョン共有機能」	<p>&lt;留意すべき点&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・抽象度の高い文言にて表現されがちである。目標を実現するための戦略(政策・施策・事業体系)の根拠となるものであるため、可能な限り具体的に記すべきである。</li> <li>・全ての関係者が十分満足できるビジョンの策定は困難である。このため、「参加と議論」を重視し、参加者が“納得感”を得られるよう留意すべきである。</li> </ul> <p>&lt;実施すべきメニューの例&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・首長:首長ヒアリング</li> <li>・議会:計画の議会上程、議会説明、市民会議への参加</li> <li>・市民:市民意識調査、目的型市民会議、市民ワークショップ(無作為抽出型等)</li> <li>・職員:策定組織への参加(部会等)、職員ワークショップ、各課ヒアリング</li> <li>・団体・事業者:団体ヒアリング等</li> </ul>
②「行財政マネジメント機能」	<p>&lt;留意すべき点&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・例えば、総合計画上の事業単位と、予算上の事業単位に相違があれば、これを統一しなければならない。このような地道な作業を多分に含み、また試行期間も必要なので、中期的な観点で着実に進めることも必要である。</li> <li>・結果的に職員の負担増に結びつくと、取組は継続しない。効果と職員負担のバランスへの注意が必要である。</li> </ul> <p>&lt;実施すべきメニューの例&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・施策:ロジックモデルの構築(職員参加で実施することが望ましい)</li> <li>・事業:事業単位の統一(計画と予算等)事業の統合、改廃等の見直し</li> <li>・評価:施策評価(事務事業評価に多大な労力を費やすのは疑問)</li> <li>・予算:評価・予算編成の紐づけ</li> <li>・首長:首長意向反映手法の明確化</li> </ul>

参考文献

- 1) 財団法人地方自治研究機構：市区町村における住民参加方策に関する調査研究、2013
- 2) 財団法人地方自治研究機構：市区町村の政策形成における住民参加方策に関するアンケート調査、2012
- 3) 京都府立大学京都府政策研究センター・京都府総務部自治振興課：行政評価の推進に関する課題についての研究～職員負担に着目して～報告書、2015
- 4) 総務省自治行政局市町村課行政経営支援室：地方公共団体における行政評価の取組状況等に関する調査結果、2017
- 5) 稲沢克祐：行政評価の効果的活用－予算編成、総合計画の策定・進捗管理、全国市町村国際文化研修、第17号、2011
- 6) 戸田市：令和元年度戸田市行政評価報告書、2020
- 7) 戸田市外部評価委員会：平成30年度戸田市外部評価報告書、2019
- 8) 三菱UFJリサーチ & コンサルティング：基本構想策定義務付け廃止から5年 自治体総合計画の最新動向、2017  
[https://www.murc.jp/report/rc/column/search\\_now/sn170512/](https://www.murc.jp/report/rc/column/search_now/sn170512/) (最終閲覧日：2020年9月11日)
- 9) 多治見市：第7次多治見市総合計画、p.17、2016
- 10) 藤沢市：新総合計画の策定の仕組み、2010  
<https://www.city.fujisawa.kanagawa.jp/kikaku/shise/kekaku/kakushu/kako/sakute.html> (最終閲覧日：2020年9月11日)
- 11) 三鷹市：第4次三鷹市基本計画第2次改定に向けた基本方針、p.3、2019
- 12) 三菱総合研究所：長期ビジョンで企業変革を実現する 第1回：変革スイッチとしての長期ビジョン、2019  
<https://www.mri.co.jp/knowledge/column/20190702.html> (最終閲覧日：2020年9月11日)