

次期総合計画のあり方と総合計画を核とした

トータル・システム構築に向けた研究

西条市自治政策研究所 特定研究員 戸田 和宏
特定研究員 青野さや香
特定研究員 永井 宏武

1. 序章

地方自治法の一部を改正する法律（昭和 44 年法律第 2 号）が公布施行され、市町村は、その事務を処理するに当たっては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るため「基本構想」を定め、これに即して行うようにしなければならないものとされた。しかし、2011 年、国の地方分権改革の下、「地方自治法の一部を改正する法律」が施行され、市町村による基本構想の法的な策定義務の廃止に伴い、基本構想の策定は議会の議決の有無を含め、市町村に委ねられることとなった。

こうした動きを受け、これまで通り形式的な総合計画を策定する自治体がある一方、革新自治体においては、法改正を契機に改めて総合計画の位置づけとその内容を見直し、自らの責任と判断のもと、真に必要なかつ有効な総合計画の策定とその運用の仕組みを確立している。

本市では、2024 年度末に第 2 期西条市総合計画（以下、「第 2 期総合計画」という。）が終期を迎える。本研究では、次期総合計画のあり方とトータル・システムの構築に向けた提言を行う。

2. 総合計画を巡る経緯と現状の把握

（1）総合計画及びトータル・システムの定義

本研究の対象とする「総合計画」は、1969 年の地方自治法改正によって、基礎自治体によって義務付けられた「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」の概ね 3 層構造で構成される計画で、その自治体における中長期的かつ政策横断的な計画とする。

本研究における「トータル・システム」の定義は、総合計画を行政マネジメントの中核に位置付け、予算編成、行政評価、組織編制及び個別計画といった様々な行政の個別システムと一体的に連動させ、総合計画の PDCA サイクルを廻し、各種行政システムが連携し、全体として機能させていく総合的な行政マネジメ

ントの仕組みとする。

（2）総合計画の歴史

①総合計画の導入経緯

総合計画（基本構想）が義務付けられることとなった理由は、様々な説がある。

第一に、「研究報告」が指摘した従来の性格や市町村の役割のあいまいさ、既存の行政計画における現実の社会経済条件や実現可能性の無視、予測の不適切さ、広域的配慮の欠如などを、克服しようとするのが理由とされている¹。

第二に、神原（2015）によれば、1950 年代には「昭和の市町村合併」に伴って施設の統合・整備を課題とする市町村建設計画が存在したが、1960 年代半ばには終期を迎えて、自治体計画に関する国の政策が法律上空白になった。国は革新自治体の総合計画の内容や策定手法の自主化・市民化・多様化が先駆自治体の先導によって拡大することを恐れた。このため、基本構想を法律上の義務として、これに基本計画・実施計画を組み合わせた三重層計画にして国の官治的影響下におき、省庁のタテワリ政策・計画を自治体に浸透させる受け皿にしようとしたのが理由とされている²。

第三に、1969 年の地方自治法改正の事務を担当した自治省の元事務次官である松本英昭（2010）によれば、当時、建設省（現国土交通省）が新たな都市計画法の制定、農林省（現農林水産省）が農業振興地域の整備に関する法律の制定を目指しており、同法に基づく計画を市町村で策定するにあたって、両省ともに議会の議決事項としていなかった。しかしながら、自治省は土地利用規制という私権制限を内容とする意思決定は、本来選挙で選ばれた代表機関の議決に依るべきだと考えていた。このため、自治省は両省に対し、議会の議決事項を求めたが、両省は議会の議決事項とすることはできないという主張を譲らなかった。最終決着として、自治省が地方自治法改正によって義務付けを行った基本構想を議会の議決事項とし、両省の法律に基づく計画の策定にあたっては、議会の議決を経て定めら

れた基本構想に即して定められなければならないとされた³。

②基本構想策定義務の廃止

総合計画（基本構想）は、社会環境や時代の変化の影響を受けながら、課題を克服し、変容を遂げてきた。こうした中、2011年の地方自治法の一部改正に伴い、基本構想の策定義務は廃止された。この法改正は地方分権改革の一環として行われたもので、「市町村の基本構想の策定義務に係る規定」が削除された。

なお、地方自治法の一部を改正する法律の公布の同日には総務大臣から都道府県知事へ通知が行われている。同通知では、「改正法の施行後も、法第96条第2項の規定⁴に基づき、個々の市町村がその自主的な判断によって、引き続き現行の基本構想について議会の議決を経て策定することは可能」と示している。

（3）先行事例

①多治見市

総合計画の策定にあたり、課題の抽出を行い、人口推計及び財政状況とともに討議課題集に掲載している。この討議課題集はホームページ等でも公開しており、多様な市民参加、職員参加、さらには議会による積極的な関与にあたって、非常に大きな役割を果たしている。

また、市政基本条例で「市長任期ごとに総合計画を見直す」と規定している。これによって、市長マニフェストと総合計画の整合性を図っている。総合計画に掲げた事業は実施する、掲載の無い事業は予算化しないという徹底した考え方を貫いている。このため、市長マニフェストであっても、総合計画に掲げられた事業でなければ実施しないこととしている。

②市原市

総合計画の策定にあたり「総合計画策定方針」（以下、「策定方針」という。）を定めている。策定方針では、総合計画の必要性、趣旨、位置づけや根拠、総合戦略との関係性を明確化している。

また、新たな総合計画の策定の前に、総合計画審議会による前総合計画の総括評価を行い、その結果を公開している。審議会では、挑戦指標（市原市が掲げる成果指標）の達成状況等を踏まえ、総合計画全体の効果検証を行い、新たな総合計画の策定に向けた方向性を示している。

③茨木市

第5次総合計画の策定にあたり策定方針を定めている。この策定方針についてもパブリックコメント、議

会への報告等を行っている。総合計画に市民・事業者・関係団体の意見を反映するため、策定の各段階において市民参画の機会を設け、市民意向調査の実施（満20歳以上の市民、高校生、事業者）、市民ワークショップの開催、パブリックコメントの実施、総合計画審議会への参画を行うこととしている。

④東海市

2014年度から企画部内に予算を編成する財政課と総合計画の進行管理を担当する企画政策課を配置している。このため、総合計画と予算編成の連動が図られ、スピーディーかつ効率的な行政運営が実現できている。東海市の組織機構は、市長部局は6部（総務部、企画部、市民福祉部、環境経済部、都市建設部、水道部※消防を除く）であり、総合計画の施策に合わせた組織機構となっている。

⑤藤沢市

総合計画を策定せず、新たに市政運営の総合的な指針として、総合指針を策定している。背景としては、総合計画で長期的な計画を立てても、環境の変化が激しい中で実効性の確保が困難である。計画が総花的で形骸化している。また多くの事業は、部門別（個別）計画があり、計画的に事業が進められている。このような点を総合的に判断し、市政全体をとらえた中で、重点的な取組を明らかにすることが必要という結論に至り、総合計画を新たな仕組みとして、総合指針へと変更した。

従来の総合計画は、計画期間が10年で、策定期間に2年を要していた。新たな総合指針の計画期間は、市長の任期に合わせた4年で、策定期間は11ヶ月程度となっている。総合指針の内容は、長期的な視点を踏まえた、喫緊の重要課題に対応する計画となっている。

3. 企業経営における計画の現状と課題

企業経営における計画は、経営者が自らのあるべき姿を具体的に提示する「ビジョン具現化機能」、効率的にあるべき姿を実現するための「経営管理機能」、そして資金提供者から資金を得るための「説明機能」を併せ持っている。

企業経営では、計画を策定している事業者の方が、計画を策定していない企業に比べて売上高が増加傾向にあるなど計画策定による効果がみられる。

企業計画と行政計画は、目的・目標による標準化と階層化による計画体系化の構造が類似している。また、「人」「モノ」「カネ」の経営資源の種類、「時間軸」で構成される点やPDCAなどのマネジメント・サイクル

ルに基づく管理・運営が求められている点においても同様である。

一方で、企業計画の成果プロセス重視に対し、行政計画は策定プロセスを重視する点で違いがある。

ただし、企業計画も万能ではなく、計画の評価・検証、責任の所在の曖昧さ、計画を実行していく人材不足などの問題を抱えている。また、これまでの企業計画は社長の任期に合わせた中期的な計画（3年）が多く採用されてきた。しかし、今日の企業経営においては、戦略実行力をより高めるため、長期ビジョンに基づく、中長期経営計画の策定など、バックキャスト型戦略策定が求められている。

4. 西条市総合計画の現状と課題

（1）西条市総合計画の歴史

本市初の総合計画は地方自治法改正によって基本構想が義務付けられる1969年以前の1966年に策定された。これ以降も本市では総合計画を策定しており、旧西条市で5つの計画、新西条市で2つの計画とこれまでに7つの計画を策定している。

（2）西条市総合計画の現状

基本構想の義務付け廃止後にはじめて策定した第2期総合計画を策定する際に、「地方自治法第96条第2項の規定による議会の議決すべき事件に関する条例」を制定し、「基本構想の策定及び変更」を議会の議決事件としている。ただし、この条例だけでは、総合計画の策定根拠とはいえない。

第2期総合計画は、2015年に策定され、目標年次を2024年としている。構成は、一般的な三層構造であり、構成、計画期間ともに標準的な総合計画の形態となっている。総合計画の策定プロセスでの市民参加は取り入れている。しかし、策定以降のプロセスでは、市民参加は取り入れておらず、総合計画にかかる市民参加は制度化（規範化）されていない。

総合計画と予算、行政評価、組織機構、人事評価制度といった各種行政システムとの関係は、一部を除き、十分に連動しているとはいえない。加えて、総合計画と市長マニフェストとの整合性や総合計画と個別計画の整理・統制なども行われておらず、総合計画が形骸化する要因となっている。

（3）現行総合計画に関する職員の意識調査

全正規職員を対象に総合計画に関するアンケート調査を実施した。その結果から、第2期総合計画に対す

る職員の認知度は低く、総合計画を業務に活用している割合も低かった。第2期総合計画が総花的で実行性と実効性を伴っていないことが窺える結果となった。また、総合計画の構造的な課題として、「現状の課題と分析方法」、「成果指標と目標値の設定」を挙げる意見が多かった。よって次期総合計画策定時における重要な検討課題であるといえる。

（4）西条市総合計画の課題と対応

本市の総合計画の課題（対応策）は、大きく次の4つが考えられる。

第1の課題は、総合計画の位置づけと果たすべき機能や役割の明確化である。本市の総合計画は策定根拠がなく、自治体経営における総合計画の位置づけ、果たすべき役割や機能が明確化されていない。対応策は、策定根拠を明確化するための条例の制定である。

第2の課題は、総合計画の信頼性（精度・質）の向上による有効性と進行管理機能の確保である。総合計画を形骸化させないためには、「政策立案」と同様に「計画立案（策定）」段階における目標設定の際に、重要な関連を持つ情報や統計等のデータを活用するなどEBPM手法を導入する必要がある。

第3の課題は、財源の裏付けと優先順位等の明確化による実行性の確保である。総合計画の実行性を確保するためには、計画期間中の財政収支の見通しを基に財政フレームを示し、フレームに沿った事業展開（予算規模を踏まえて事業を構成）を行う必要がある。

第4の課題は、総合計画と各種行政システムとの連動（トータル・システム化）である。総合計画の実効性を高めるには、「予算編成」「組織機構」「人事評価制度」「行政評価」といった既存の各種行政システムとの連動が不可欠である。本市では、総合計画と予算編成、人事評価制度などが部分的には連動しているが、全体としては、連動していない。

トータル・システムの推進には、「総合計画担当」「財政課（予算）」「行政管理課（行政評価・行政改革）」「職員厚生課（組織機構・人事評価）」の連携が重要である。これらを効率的かつ効果的に運用していくには、現行組織下における経営戦略部に集約させることが理想的である。

このほか、総合計画の実効性をさらに高めていくためには、市長マニフェストとの連動や関係性の整理、計画へのオーナーシップの醸成に向けた市民参加、計画のわかりやすさの向上、職員参加の拡大と職員の意識改革（マインドセットの変革や獲得）が必要である。

5. 次期総合計画のあり方とトータル・システム構築

(1) 総合計画を策定する意義と必要性

総合計画を策定するためには、多大な労力が必要となる。形式的（義務的に）に策定し、有効性の乏しいものであれば、総合計画を策定しないという方向性も選択肢として考えられる。

しかし、地方自治体の責務は、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うことである。さらに、地方自治法では、「地方自治体はその事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。」としている。地方自治体の責務や役割を実行していくための手段、道具（ツール）として総合計画は必要である。

(2) 本市の自治体経営の現状と課題

今後本市の人口減少・少子高齢化は進行していく。これに伴い、歳入面においては、市税収入の減少、歳出面においては、扶助費の増加など高齢化等に伴う行政需要の新たな拡大が予想される。職員数なども減少傾向にあり、「ヒト」「モノ」「カネ」といった経営資源が縮小していく。事業の実施方法や規模を見直すなど、知恵と工夫により、生産性を向上させ、住民福祉の増進を図っていく必要がある。このためには、従来の拡大・拡充路線から「縮充」へと発想を転換し、行財政縮小時代の自治体経営を構築し、持続可能なまちを実現していく必要がある。

(3) 本市が目指す次期総合計画のあり方

第3期西条市総合計画は、持続可能な西条市を実現するため、次の基本的な考え方により、策定することを提案する。①市民にわかりやすく、職員が活用する計画、②信頼性（精度・質）と有効性の高い計画、③財源の裏付けがあり、経営資源の選択と集中を図ることができる戦略的な計画、④機動性と柔軟性の高い成果重視型の計画、⑤各種総合システムの中核として機能し、実行性を高めていける計画である。

また、次期総合計画は、「行政計画」とする。そのう

えで、行政経営管理のツールとして活かした総合計画にすべく運用していくことが必要である。ただし、この行政計画はあくまでも従来の基本計画にあたる計画部分のことであり、従来の基本構想にあたる計画は、市民、議会、行政といった多様な主体が目指すべき共通の目標（ビジョン）として、総合計画とは切り離し策定していく必要があると考える。この基本構想にあたる計画（未来ビジョン）は、公共計画と位置づけ、策定主体が市民（地域社会全体）であることを明確にする。

総合計画を主に運用するのは職員であり、総合計画の実行性の確保に大きく影響を及ぼす。計画の実行性を向上させるには、職員の計画に対する意識改革が必要である。このためには、計画策定における職員参加を拡大させる必要がある。

計画に位置づけられた事業の実効性を高めるためには、総合計画を自治体経営の中核に位置付け、各種行政システムと連動させて運用していくトータル・システム化が必要である。その連動方法は、まずトータル・システムを推進していく組織体制と職員の意識改革を図る。総合計画（アクションプログラム）、予算編成、事務事業評価を一体的に運用する。政策（施策）体系に即した組織編制と行政評価・人事評価制度を連動させる。本市でトータル・システムを構築していくには、現状の行政経営を踏まえ、段階的に進めていくことが望ましいと考える。

6. おわりに

地方自治体では、既に人口減少・少子高齢化が加速しており、行財政縮小による様々な制約の中で、効率的かつ効果的な自治体経営が求められている。地方分権・地域主権時代を勝ち抜き、持続可能なまちづくりを実現するためには、これまでも増して総合的かつ計画的な政策実行が必要となり、総合計画の持つ役割はますます重要になると考える。この調査研究が次期総合計画の策定、運用のみならず、現行の自治体マネジメントの一助となり、持続可能な西条市の実現に寄与することを期待したい。

1 新川達郎（2003）『自治体計画行政の現状と課題』都市問題第94巻第10号,p5

2 神原勝・大矢野修（2015）編著『総合計画の理論と実務－行財政縮小時代の自治体戦略－』公人の友社,pp.4-5

3 松本英昭（2010）『月刊地方財務』ぎょうせい,pp.138-140

4 普通地方公共団体は、条例で普通地方公共団体に関する事件につき議会の議決すべきものを定めることができる。