



# HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	地方分権型社会における都道府県の総合計画：北海道の新計画策定を中心として
Author(s)	小笠原, 重喜
Citation	北大法学研究科ジュニア・リサーチ・ジャーナル, 5, 251-280
Issue Date	1998-11
Doc URL	<a href="https://hdl.handle.net/2115/22300">https://hdl.handle.net/2115/22300</a>
Type	departmental bulletin paper
File Information	5_P251-280.pdf



# 地方分権型社会における 都道府県の総合計画

— 北海道の新計画策定を中心として —

おがさわら しげ き  
小笠原 重 喜

## 目 次

はじめに	252
第1章 北海道の新計画策定の概要	253
第2章 北海道職員の計画意識	257
第1節 意識調査の概要	257
第2節 総合計画の認識度と利用度	257
(1) 総合計画の内容認識度	257
(2) 仕事や課での総合計画の利用	258
(3) 新しい総合計画への関心度・内容認識程度	259
(4) 策定過程への関与とその満足度	260
(5) 都道府県総合計画の必要度	261
(6) 総合計画と個別計画との関係	262
(7) 市民参加・職員参加	264
(8) 総合計画の改善点	266
(9) その他	266
第3章 地方分権型社会における都道府県の総合計画	267
第1節 地方分権と総合計画	267
(1) 地方分権の推進	267
(2) 総合計画の機能	268
(3) 地方分権と総合計画との関係	269
第2節 道政改革と総合計画	270
(1) 道政改革の視点	270
(2) 道政改革と総合計画との関係	271
第3節 都道府県の個別計画に対する国の関与	273
(1) 総合計画と個別計画との関係	273
(2) 個別計画に対する国の関与	273
第4節 都道府県の役割	276
おわりに	277

## はじめに

一般に、自治体<sup>(1)</sup>の総合計画は、長期的な視点に立って地域の振興方向を示すものであり、「行政運営の指針」であるとされている。また、市民、企業、他の行政機関等との有機的連携により推進を図るものと謳われており、行政機関内部のみで完結する行政計画ではない。したがって、総合計画は自治体における最も基幹的な政策の指針であるべきである。今日では、ほとんどすべての市町村・都道府県で総合計画が策定され、数次にわたって改訂されてきており、計画行政<sup>(2)</sup>は外見上定着していると判断できる。しかし、本当に総合計画が自治体の政策運営において中心的な地位を占めているといえるのであろうか。自治体を構成するすべての人々の地域における指針という位置付けを実質的に有しているといえるのであろうか。

総合計画の長所は、①政策目標の明確化、②施策の優先順位付けによる資源の効率的配分、③国の縦割り行政を地域において総合化する、④市民参加や職員参加により政策形成能力を向上させることなどにあるとされている。

しかしながら、総合計画の長所は、理念的なものであって、現実には十分に機能しているとはいえない面があると思われる。例えば、自治体が担う行政の範囲が巨大化し、政策目標の明確化は埋没しがちである。公共政策の重点が量整備から質整備に転換しつつある中で、施策の優先順位付けの判断が揺れ動いている。自治体においても縦割り構造は依然として解消されているとはいえない。自治体の政策水準の向上や参加の問題は、定式化することが困難で常に模索が必要とされる恒久的な課題である。

本稿は、こうした総合計画の理念と現実の乖離の原因が、総合計画を取り巻く制度にあるのか、あるいは、自治体職員の意識にあるのかについて考察するとともに、来るべき地方分権型社会において総合計画がどのようにあるべきかについて考察する。

論考の進め方は次のとおりである。第1章では、

北海道の新計画策定を概観し、その特徴を明らかにする。第2章では、都道府県職員が、職務上どの程度総合計画を意識し、利用しているかを把握するため、北海道の場合を例に「北海道職員の長期総合計画に関するアンケート調査（以下、意識調査という。）」の結果を基に考察する。第3章では、北海道の新計画策定過程における2つの大きな潮流である地方分権と道政改革、それに都道府県の計画に対する国の関与について取り上げ考察する。

なお、総合計画には、大きく分けて、策定、実施、評価の3つの計画過程<sup>(3)</sup>があるが、本稿では策定過程を中心的な考察対象としている。計画の実施や評価については、策定段階においてあらかじめ決められ、計画書に記載されるのが通例であるからである。また、考察の対象は、都道府県とする。都道府県は、基礎自治体である市町村に比べて、総合計画の策定技術が蓄積されており、しかも自治体によって个性的であると思われることと、広域自治体であるがゆえに、合意形成の難しさなど考察すべき課題が多くあると考えるからである。自治体関係の多くの文献は、基礎自治体である市町村を主に取り上げて論じているものが相対的に多く、地方行政を担うもう一方の政府である都道府県について考察の対象とすることは、非常に重要であると考えられる。

ここで、本論に入る前に、「計画」とはいかなるものかについて、若干の整理をしておきたい。計画の定義については、これまでに統一されたものではなく、論者によって様々であるが、行政学の立場からは、例えば、計画とは「未来の複数または継起的な人間行動について、一定の連関性のある行動系列を提起する活動<sup>(4)</sup>」であるとか、「体系づけられた（連関・優先順位づけられた）施策の内容であり、目的・手段の連鎖構造で示された価値実現（一定の社会状況の達成）の姿である<sup>(5)</sup>」などと定義されている。また、行政法の立場からは、例えば、「行政上の計画とは、行政上の目的を設定し、これを達成するための行政機関の手続きである<sup>(6)</sup>」と定義されており、行政機関の計画策定の方

法から見ても、参画する住民の立場から見ても計画概念としては手続きとして解することが合理的であるという。さらに、国土計画行政を担当してきた論者の定義では、計画とは「将来に向けての一定の目標を立て、その目標を達成するために諸手段を総合する行為（計画行為）またはその結果（計画書）をいう<sup>(7)</sup>」としている。

計画と一言でいってもその捉え方は多面的であり、これらの定義はすべて正しいと思われる。ただし、自治体における近年の計画は、行政法の立場からいう計画概念が強まってきていると考える。計画は、ある種人間の本能といっても差し支えないものである。もともと自由経済原理への信奉が強く、計画は計画経済と同義に受け取られ、社会主義の意味合いをもつものと解される傾向が強かったアメリカとは異なり、我が国では、行政における計画の出現の歴史は古く、計画機能の導入、計画と呼ばれる規範形式の活用は現代行政の普遍的な趨勢となっている。現代行政においては、行政機能の飛躍的増大とともに、計画性はいよいよその重要性を増し、行政は計画と同義語であるといっても、必ずしも誤りではない現状である<sup>(8)</sup>。

## 第1章 北海道の新計画策定の概要

北海道が自治体として総合計画を策定したのは比較的遅く、昭和52年7月の「北海道発展計画」が最初である。次いで、昭和62年11月に「北海道新長期総合計画」が策定され、これが平成9年度に計画最終年度となることから、平成7年度から「第3次北海道長期総合計画」の策定作業が始まった。

表1は、第3次北海道長期総合計画の策定経過について主なものを整理している。また、図1は、計画の策定手順である。

第3次北海道長期総合計画は、基本計画、実施計画、パートナーシップ計画の3つの計画<sup>(9)</sup>からなり、中心部分である基本計画は、総論編、部門編、地域編の3編構成となっている。基本計画の計画期間は、平成10年度から平成19年度までの10年間であり、平成9年12月5日に計画決定さ

れている。計画の基本理念は、「道民福祉の向上」であり、計画を策定・推進していく上での基本姿勢として、「地域重視」、「発展の基礎重視」、「北海道の特性・潜在力重視」の3つを挙げている。また、日本における北海道の位置付けとして、「さまざまなライフスタイル実現の場」、「北方圏地域や東アジア地域などとの連携の場」、「安全で良質な食糧などの安定供給の場」、「環境と調和し創造性あふれる産業展開の場」の4つの役割を担うとしている。

新計画の最大の特徴は、第1に、北海道新長期総合計画で見られた大規模開発的な「戦略プロジェクト」を起爆剤とし夢を形にするといった計画目標の達成ではなくて、北海道の持つ特性や潜在力を生かしながら着実に計画目標を達成していく姿勢に変化していることである。

第2に、北海道新長期総合計画という基本構想編と基本計画編を新計画では基本計画に一本化したことである。基本計画編の上澄み部分を基本構想編に再掲するような重複を避け、また、なるべく主な施策を具体的に計画書に搭載することで、計画で推進する施策のイメージや実現の方策がわかりやすくなっている。

第3に、実施計画とパートナーシップ計画の計画期間を前期・後期各5カ年に分けたことである。社会・経済情勢が大きく変化する今日にあっては、10カ年計画を切れ目なく運用していくことはあまり現実的ではない。計画期間中の情勢変化によっては、中間点検などを行い、必要があれば計画を組み替えることが当然とする柔軟な計画推進方式は、実効性の確保に配慮した手法であるといえる。

第4に、これまで自治体計画において広く採用されてきたローリングシステムをやめたことである。北海道新長期総合計画では、推進（事業）計画を策定し、これをローリングしてきたのであるが、ローリングのために費やされる膨大な時間と作業量が無駄であるとか、計画部門から計画の成果ばかりが求められるといった批判が行政内部に根強くあり、計画推進方策の改善が課題となって

表1 第3次北海道長期総合計画の策定経過

年 月 日	策 定 経 過
H 7. 3.	北海道新長期総合計画中間点検報告書作成
6. 1	企画振興部企画室に計画担当職員を13名増員
6. 12	北海道総合開発委員会総会 知事, 新計画策定で発言
6. 23	第2回北海道議会定例会 知事, 新計画策定を表明
6. 25	新計画検討委員会を設置(訓令施行)
7. 25	新計画検討委員会が, 基本的な考え方を決定
8. 4	北海道総合開発委員会総会 議題-策定の考え方他
8. 8	自民党・道民会議が, 新計画問題調査会を設置
9. 25	社会党・道民連合が, 次期長期計画検討プロジェクトを設置
10. 27	新計画検討委員会が, 計画の組立てを決定
11. 17	新計画に係る北海道開発庁・北海道連絡会議を設置
H 8. 4. 1	企画振興部企画室を分離し, 計画室を設置
5. 8	道議会総合開発調査特別委員会へ基本計画《素案》を説明
5. 13	北海道総合開発委員会総会 議題-取り組み状況他
5. 29	新計画検討委員会を経て, 基本計画《素案》決定
11. 21	基本計画原案(第1次)とりまとめ
12. 20	基本計画原案(第2次)とりまとめ
H 9. 2. 14	北海道総合開発委員会計画部会が基本計画《原案》を了承
3. 31	新計画検討委員会を経て, 基本計画《原案》決定
5. 16	北海道総合開発委員会総会 基本計画案を諮問
6. 13	北海道総合開発委員会総会 基本計画案を答申
7. 3	基本計画案を決定
7. 4	第2回北海道議会定例会において基本計画案を提示
11. 14	道議会総合開発調査特別委員会が審議終了
12. 3	道議会総合開発調査特別委員会が議会意見を可決
12. 4	第4回北海道議会定例会において議会意見を可決
12. 5	計画決定
12. 19	官房長官に北海道総合開発計画に関する意見を提出

いた。

第5に, 計画策定過程における合意形成のプロセスを重視しているということである。総合計画が生きた計画となるためには, 計画が基幹的政策指針として市民, 職員, 首長, 議員の意識の中に広く共有されていなければならない。共有されるためには, 「参加なくして共有なし」であって, 総合計画の策定を全市民的, 全庁的な課題として設定し, その策定過程に市民, 職員, 議員が広く参加してはじめて計画の共有が可能になる<sup>(2)</sup>。自治

体のすべての構成員が総合計画を自らの基幹的計画として認識することが, 計画を成功に導くための鍵となる。そのための手だてとしては, 参加のメニューが多様であること, 政策情報が十分に提供されていること, 意見が具体化される過程が見えることなどが必要であると考えられる。

道民意向の把握については, 平成7年度において計画の策定に先立って実施したメニューが8項目, 平成8年度において基本計画素案に基づいて実施したメニューが8項目, さらに平成9年度に

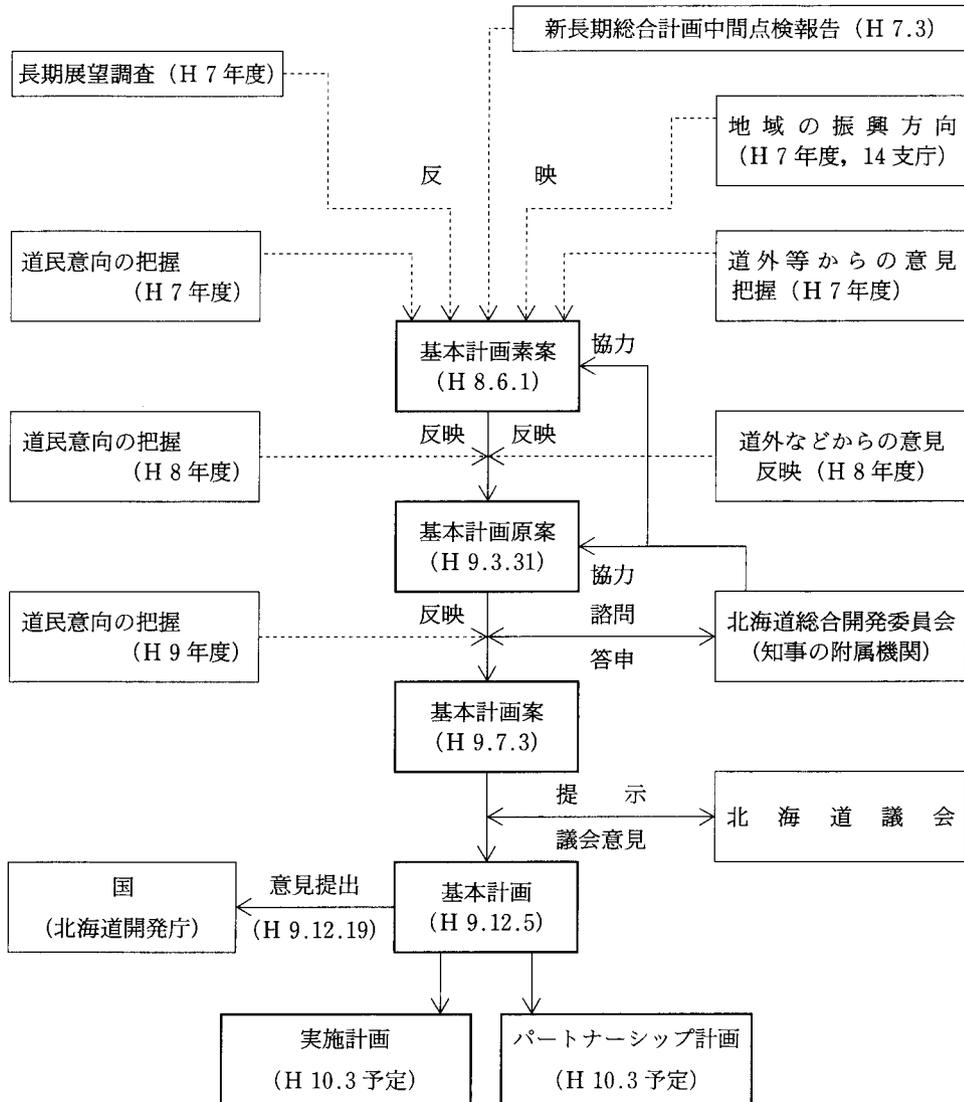


図1 計画の策定手順

において基本計画原案に基づいて実施したメニューが6項目ある。対象としては、一般の道民、市町村、全道的団体が主で、道外の人や外国人等からも意見を把握している。総提言数は、8,444件である。年度別の実施項目と提言数は表2のとおりである。なお、総提言数は、前回策定時よりも今回の方が確実に件数は上回っている。他の都道府県との比較してみても、東京都<sup>③</sup>で455件（傍聴者アンケート、手紙・ファックス等、電子会議室における意見のみの件数）、神奈川県<sup>④</sup>で9,260件、静岡県<sup>⑤</sup>で6,949件など、北海道の場合もこれら

と比較して遜色ない提言件数となっていることがわかる。

前回の北海道新長期総合計画の策定時と比較すると、新たに実施したのは、パソコン通信やインターネットによる提言募集、道外からの提言、道内外国人からの意見聴取などで、メニューに大きな変化はない。しかし、今回の意向把握で最も特徴的なことは、計画策定の各段階に応じて把握を行っていることである。しかも、集約した意見を分野に分けた上で一つひとつ検証し、「計画に反映するもの」、「継続して検討するもの」、「参考意見

表2 道民意向の把握（総提言数 8,444 件）

【平成7年度】4,155 件	概 要	提言件数
道民アンケート調査	道民1万人対象 郵送方式 67%回収	—
北海道の将来を考える会	支庁単位で道民と意見交換 261名	778
市町村意向調査（文書調査）	郵送方式	2,527
市町村意向調査（意見交換）	支庁単位で市町村長から直接意見聴取	
団体意向調査（文書調査）	全道的団体対象 郵送方式 277団体	850
団体意向調査（意見交換）	地方4団体から直接意見聴取	
青少年の提言募集	高校生からレポート募集 723名	—
本道の発展方向検討会	道外からの提言 札幌, 東京	—
【平成8年度】2,621 件	概 要	提言件数
新しい計画を語る会	支庁単位で道民と意見交換 1,053名	798
郵便, インターネット等	道民から広く提言を募集 122名	299
市町村意向調査（文書調査）	郵送方式	1,096
市町村意向調査（説明・意見交換）	支庁単位で助役等から直接意見聴取	
団体意向調査（文書調査）	全道的団体対象 郵送方式 63団体	428
団体意向調査（説明・意見交換）	全道的団体対象 分科会方式 83団体	
本道の発展方向検討会	東京, 大阪, 名古屋の財界人対象	—
道内在住外国人意見聴取	国際交流員等から意見聴取	—
【平成9年度】1,668 件	概 要	提言件数
新しい計画を語る会	支庁単位で道民と意見交換	596
郵便, インターネット等	道民から広く提言を募集	59
市町村意向調査（文書調査）	郵送方式	334
市町村意向調査（説明・意見交換）	支庁単位で助役等から直接意見聴取	427
団体意向調査（文書調査）	全道的団体対象 郵送方式	162
団体意向調査（説明・意見交換）	全道的団体対象 分科会方式	90

注) 提言件数については、道民からの具体的提言に係るもののみ対象としている。

とするもの」などに整理している。さらに、郵便等で寄せられた意見に対しては、提言の内容に応じて各関係分野の担当者がその意見に対する返事を書くなどのきめ細かな対応を行っている。例えば、表3のように、平成7年度について言えば、提言件数4,155件の反映状況は、「諮問案に反映されたもの」が3,656件、「継続して検討するもの」が276件、「参考意見とするもの」が223件といった具合である。市民から投げかけられた意見に対して行政側からのきちんとした反応があるということ、つまり市民と行政との間に双方向の情報のやりとりがあるということは、当たり前の姿ではあるものの実際にはたいへんな作業量であり、こ

表3 道民意向の反映状況

区 分	平成7年度	平成8年度	平成9年度
計画案反映意見	3,656件( 88.0%)	2,054件( 78.4%)	1,134件( 68.0%)
継続検討意見	276件( 6.6%)	308件( 11.7%)	358件( 21.5%)
参 考 意 見	223件( 5.4%)	259件( 9.9%)	176件( 10.5%)
合 計	4,155件(100.0%)	2,621件(100.0%)	1,668件(100.0%)

れを実践したことの意義は非常に大きいと思われる。今の時代に求められる参加の手法とは、北海道や神奈川県が行ったような双方向の意見のやりとりがあることや、寄せられた意見が実際にどのように反映されたのかが見える透明性のある手法であると考えられる。こうした点で、北海道の今

回の計画づくりは、先進的事例の一つであると思われる。

一方、職員参加については、もっぱら庁内組織間の調整を通して行われている。多くの職員がこれに関与することになるが、それでも庁内の全職員からみれば、ほんの一握りにしかすぎない。全職員を対象とした参加は、まだまだ発展途上と言わざるを得ない状況である。庁内組織間調整は、大きく分けて、企画（計画）部門、財政部門、事業部門の3者による調整ゲームとしてあらわれる。企画（計画）部門と財政部門との間では、財政を巡って長期的視野と短期的視野との計画思考が交錯し、かなり以前から政策一般について企画（計画）主導か財政主導かといったことが議論になってきている<sup>(6)</sup>。企画（計画）部門と事業部門の間では、予算獲得のためいかに事業を計画に盛り込むか、計画の表現をどうするかなどをめぐって調整が行われる。このように、総合計画は、長期的な行政運営の指針づくりに向けた庁内調整の基礎であり、それが決定されたあとは、市民や議会など外部に対する調整活動の前提となるのである。

## 第2章 北海道職員の計画意識

### 第1節 意識調査の概要

意識調査は、北海道の知事部局の係長及び主査を調査対象とし、調査技術上の理由から300名を無作為抽出して実施した。係長及び主査を対象とした理由は、職務上総合計画を最も活用する頻度が高く、内容についても少なくとも担当部分については細部にわたり理解していると考えられるからである。全職員はもとより出先機関の職員等を対象としていないこともあり、完全な調査の雛形とはならないものの、全体像の把握や調査結果の分析・評価には問題がないものとする。集計・分析に当たっては、全体の特徴と合わせて、必要に応じて各部や各部門間の意識の違いを明らかにしていく。特に総合計画を担当する総合企画部ないし総務企画部門とその他の部や部門との対比が分析の鍵となる。なお、北海道庁内の各部(8部)

表4 各部と各部門との対応関係

部門名	部名	主な分掌事務
総務企画部門	総務部	人事 予算 財政 文書 防災 議会
	総合企画部	広報 企画調整 地域振興 統計
生活関連部門	環境生活部	環境 文化 消費生活 青少年・女性
	保健福祉部	保健 福祉 医療
産業関連部門	経済部	商工業 労働 観光 エネルギー
	農政部	農業
	水産林務部	水産業 林業
公共事業部門	建設部	土木 住宅 建築 都市整備

と本稿でいう各部門(4部門)との対応関係は表4のとおりである<sup>(1)</sup>。

意識調査の回収率は70.7%であり、比較的高い回収率を得た。その要因は、第1に、現在北海道が新しい総合計画を策定作業中であり、この問題に関する職員の関心が高かったこと、第2に、組織を挙げて道政改革に取り組んでいることから政策全般についても職員の関心が高まってきていることによるものと考えられる。

最も回収率が高かったのは、各部別では農政部の78.8%、次いで環境生活部の78.3%であり、各部門別では総務企画部門の72.4%となっている。逆に最も回収率が低かったのは、各部別では水産林務部の61.9%、次いで保健福祉部の62.1%であり、各部門別では公共事業部門の68.2%となっている。最も回収率が高かった農政部と最も回収率が低かった水産林務部とでは、約17ポイントの差が生じている。総合計画を担当する総合企画部は、全体の回答率と同程度であり、他の部よりも特に回答率が高いとは言えなかった。全体の回収率70.7%の前後10%以内に各部・部門の回収率が分布しており、回収率にばらつきは比較的少ない。

### 第2節 総合計画の認識度と利用度

#### (1) 総合計画の内容認識度

現在推進中である北海道新長期総合計画の内容認識度を基本構想・基本計画・推進計画に分けて聞いたところ、3問とも同じ認識度を示す回答が多く、新長期総合計画が3計画体系をとっている

ことを職員が認識し、明確に区別できていたかどうか若干疑問が残った。表5は、選択肢のうち「計画の内容全般にわたって十分に知っている」と「計画の主旨など要点はおおよそ知っている」を合計した内容理解度を表している。

総合計画の内容理解度は、基本構想で40.1%、基本計画で32.6%、推進計画で25.6%と順に低くなっている。基本構想に比べて基本計画、推進計画はその内容があまり知られていないことを示している。一般に、総合計画は、基本構想、基本計画、推進計画の順に具体性を帯び、特に推進計画は毎年度の予算編成に影響を及ぼすような短期的な重点事業を掲載しているとされている。にもかかわらずあまり理解されていないのは、職員の日

常業務が総合計画とは関係のないところで展開されることが多い証拠であると言わざるを得ない。但し、内容理解度に「計画の一部分程度なら知っている」という回答を加えると、3計画とも全体の7割以上が内容を一定程度理解していることになる。また、総合企画部は、総合計画の策定からメンテナンスまで行うセクションであるため、内容理解度が高いのは当然であるが、総合企画部とそれ以外の部との乖離がたいへん大きい。特に水産林務部は、内容理解度が3計画を通して最下位であり、1～2割程度でしかない。さらに、計画的な事業執行が求められるはずの建設部は、3計画を通して意外に内容理解度が低かった。主として建設部が所管する公共事業関係の諸計画は、総合計画との関係が希薄であることを示しているのかもしれない。

表5 北海道新長期総合計画の内容理解度

順位	基本構想	基本計画	推進計画
第1位	総合企画部 60.7%	総合企画部 53.6%	総合企画部 53.6%
第2位	農政部 46.3%	総務部 40.7%	農政部 26.8%
第3位	経済部 45.8%	経済部 33.3%	総務部 25.9%
第4位	保健福祉部 38.9%	保健福祉部 33.3%	保健福祉部 22.2%
第5位	総務部 37.0%	農政部 29.3%	経済部 20.8%
第6位	環境生活部 33.3%	建設部 26.7%	建設部 20.7%
第7位	建設部 30.0%	環境生活部 22.2%	環境生活部 16.7%
第8位	水産林務部 23.1%	水産林務部 19.2%	水産林務部 11.5%
全体	40.1%	32.6%	25.6%

(2) 仕事や課での総合計画の利用

仕事や課での長期総合計画の利用頻度を聞いたところ、全体では、図2のように、「年数回程度、必要に応じて利用されている」の49.5%と「ほとんど利用されていない」の36.8%に回答が集中した。これは各部ともほぼ同様の傾向にあり、仕事や課での長期総合計画の利用頻度は決して高いことがわかる。

さらに、長期総合計画を利用すると回答した人にその機会を尋ねたところ、「予算編成過程において」利用するとした回答が最も多く、37.1%を占めた。次いで、「新年度の事務事業計画立案時」の24.9%、「議会への説明等」の17.9%と続いている。各部別では、「日常の事務事業執行過程において」利用するとする回答が総合企画部で39.3%と

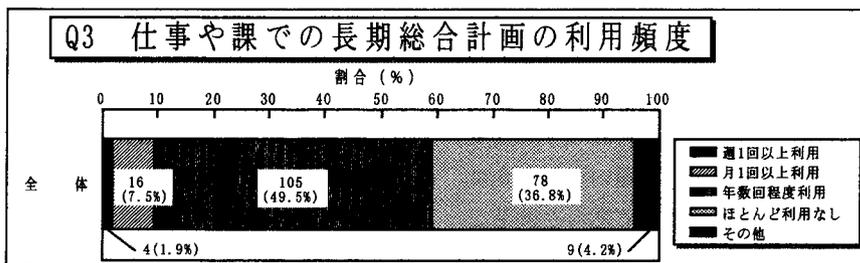


図2 仕事や課での長期総合計画の利用頻度

高くなっていることと、「予算編成過程において」利用するとする回答が環境生活部で50.0%と高くなっているのが目立つ。部門別でも、「日常の事務事業の執行過程において」利用すると回答する比率が高いのは総務企画部門である。また、「住民に対する説明等」という回答は、全体を通してほとんど見られなかった。これは、北海道が市町村と比較して住民との距離が比較的遠いことの証左であり、この結果は、過去に市町村職員を対象として実施された調査<sup>(2)</sup>と比較しても対照的である。

(3) 新しい総合計画への関心度・内容認識程度

策定中の新しい長期総合計画への関心度を聞いたところ、全体では、図3のとおり、「たいへん関心がある」と「まあまあ関心がある」を合わせて約7割が関心があると回答しており、高い関心度を示している。しかし、「あまり関心がない」や「全く関心がない」という回答は、総務企画部門で1割程度であるのに対し、他の3部門では3割から4割に達しており、中でも環境生活部では半数を超えているのが特に目立っている。

また、策定中の新しい長期総合計画の内容認識程度を聞いたところ、全体では、図4のとおり、

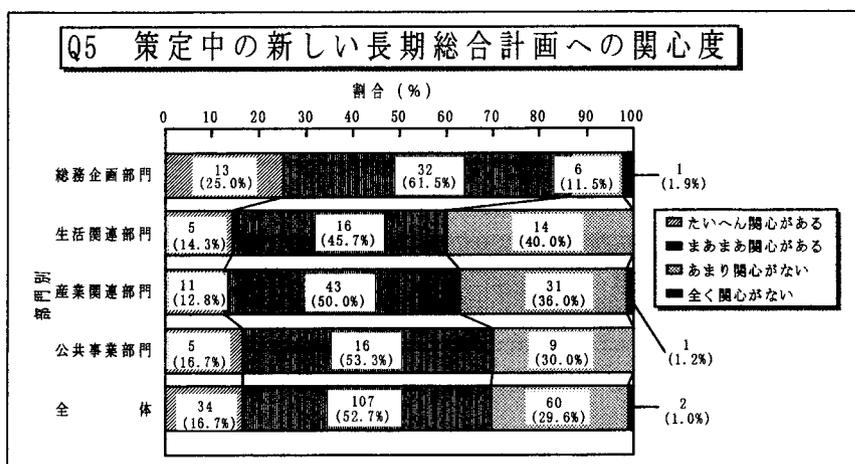


図3 策定中の新しい長期総合計画への関心度

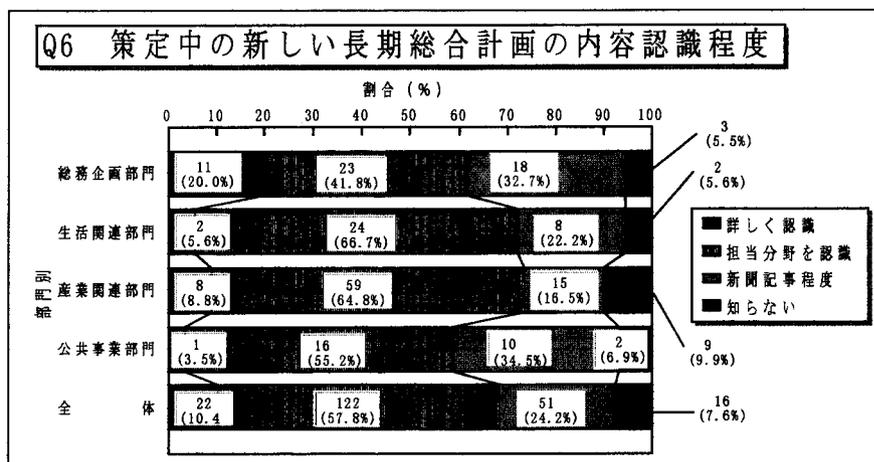


図4 策定中の新しい長期総合計画の内容認識程度

「自分の担当分野について知っている」という回答が57.8%と圧倒的であり、「全体に詳しく知っている」と合わせると約7割が自分の仕事に関連づけて内容を知っていると回答している。この数値は、一見高そうであるが、今年度が策定の最終年度であることを併せて考えてみると、依然として約3割が「新聞等で見聞きした程度」か「ほとんど知らない」というのは寂しい結果ともとれる。新しい計画に対する関心のあるなしに関わらず、自治体の基幹的計画である総合計画については、誰もが一定程度内容を認識しておく必要があるといえるであろう。各部門別では、公共事業部門の内容認識程度が最も低くなっている。

(4) 策定過程への関与とその満足度

策定過程への関与を聞いたところ、全体では、図5のとおり、「計画部局からの求めに応じて、意見調整や資料提供などを行った」という回答が55.9%と最も多くなっており、その他にも何らかの関わりを持ったとする回答が約6割に達している。「職員提案など自発的に提案した」という回答はほとんど皆無であり、意外であった。今回の策定過程では、新しい計画づくりを念頭に職員提案を募集したが、あまり活用されなかったことを示している。「特に関わっていないとする回答は、全体で約4割あり、総務部では55.6%に達している。

次に、新しい長期総合計画策定過程への満足度を聞いたところ、全体では、図6のとおり、「わか

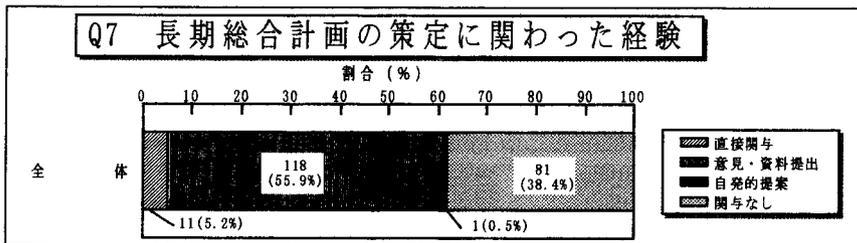


図5 長期総合計画の策定に関わった経験

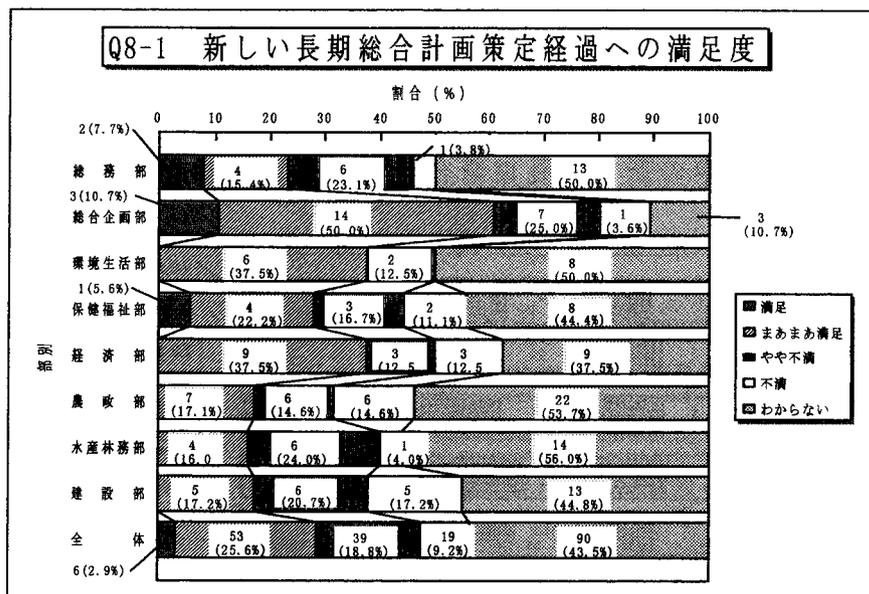


図6 新しい長期総合計画策定過程への満足度

表6 新しい長期総合計画策定過程への満足度・不満足度

順位	満足度	不満足度
第1位	総合企画部 60.7%	建設部 37.9%
第2位	環境生活部 37.5%	農政部 29.3%
第3位	経済部 37.5%	総合企画部 28.6%
第4位	保健福祉部 27.8%	水産林務部 28.0%
第5位	総務部 23.1%	保健福祉部 27.8%
第6位	建設部 17.2%	総務部 26.9%
第7位	農政部 17.1%	経済部 25.0%
第8位	水産林務部 16.0%	環境生活部 12.5%
全体	28.5%	28.0%

順位	満足度	不満足度
第1位	総務企画部門 42.6%	公共事業部門 37.9%
第2位	生活関連部門 32.4%	総務企画部門 27.8%
第3位	産業関連部門 22.2%	産業関連部門 25.0%
第4位	公共事業部門 17.2%	生活関連部門 20.6%
全体	28.5%	28.0%

らない」の43.5%が最も多く、策定途中での回答に躊躇しているように感じられる。表6は、「満足している」と「まあまあ満足している」を合わせた満足度とその逆に、「やや不満である」と「不満である」を合わせた不満足度を順位で表している。全体の満足度は、28.5%、不満足度は28.0%と拮抗しており、評価が分かれた。満足度が高いのは、部門別では総合企画部の60.7%、環境生活部と経済部の37.5%である。逆に、不満足度が高いのは、建設部の37.9%、農政部の29.3%となっている。また、満足度が不満足度を上回っているのは、総合企画部、環境生活部、経済部の3部であり、逆に不満足度が満足度を上回っているのは、総務部、農政部、水産林務部、建設部の4部であり、両者同数であるのが保健福祉部の1部であった。このうち最も乖離度が大きいのは総合企画部の32ポイントであり、総合計画を担当する部としての自信の大きさを示している。

さらに、満足・不満足の原因を聞いたところ、「満足している」や「まあまあ満足している」と回

答した理由が多かったのは、「道民や庁内の意向がある程度反映されているから(11人)」、「前回に比べて住民参加の姿勢や手法が充実したから(6人)」、「必要と思われる手順を踏んで策定されているから(2人)」などとなっている。逆に、「やや不満である」や「不満である」と回答した理由で多いのは、「実現可能な施策の展開を中心に作られているため、夢がなくインパクトに欠けた総花的な計画となっているから(7人)」、「情報が流れてこず、計画部門による密室作業とを感じるから(5人)」、「内容が細かすぎる。総合計画は、構想のみでよい(4人)」などとなっている。

#### (5) 都道府県総合計画の必要度

都道府県が長期総合計画を策定することが必要かどうかについて聞いたところ、全体では、図7のとおり、51.7%と約半数が「必要だと思う」と回答しており、これに「どちらかといえば必要だ」という消極的肯定の37.3%を加えると、約9割が必要を感じているということになる。部門別では、生活関連部門の約2割が「どちらかという

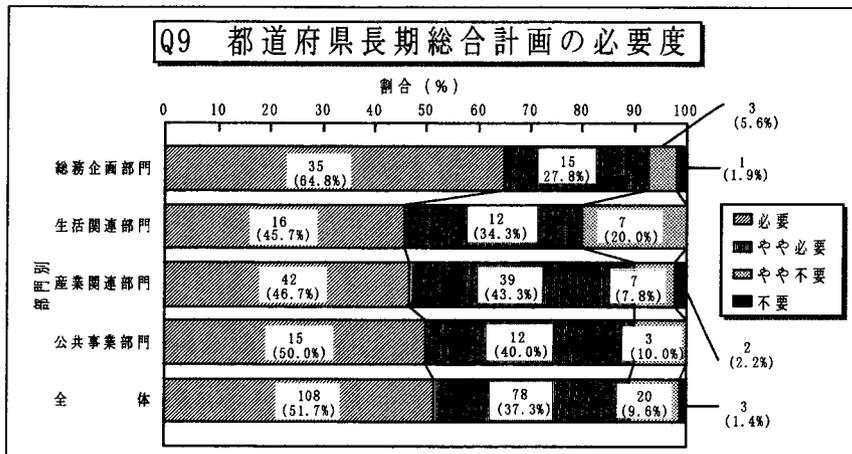


図7 都道府県長期総合計画の必要度

不要」と回答しているのが目立っている。また、総務企画部門で積極的肯定意見が多くなっている。

さらに、都道府県総合計画を「必要だと思う」、「どちらかといえば必要だと思う」と回答した人にその理由を複数回答で聞いたところ、全体で最も多かったのは、「長期的視野に立って行政運営を行うため」の83.9%であり、次いで「合理的・効率的な行政運営を行うため」の48.9%、「事業の優先順位を決定するため」の19.9%となっている。上位3つの回答に各部門の差は見られない。逆に、「現状を打破するため」「予算編成に役立つから」「他の都道府県や市町村でも策定しているから」といった回答は1割以下であり、中でも「予算編成に役立つから」という回答が少なかったのは意外であった。各別においても同様の傾向にあるが、経済部において「現状を打破するため」という回答が18.2%と比較的高い値を示しており、長年にわたって北海道経済が低迷してきたことを背景としているものと考えられる。

同様に、都道府県総合計画を「どちらかといえば不要だと思う」、「不要だと思う」と回答した人にその理由を聞いたところ、全体で最も多かったのは、「実際にはあまり役立っていないから」の73.9%であり、次いで「予算と連動していないから」の30.4%、「予測することは技術的に困難だから」と

「政治的スローガンにすぎないから」の21.7%となっている。この設問では、有効標本数が23と少ないため、細かく見ていくことはあまり有益ではないが、「実際に役立っていない」とする回答が一定程度いるということは総合計画の存在意義自体を否定する厳しい意見である。

#### (6) 総合計画と個別計画との関係

総合計画以外に職務上指針となる計画や指針があるかどうかを聞いたところ、全体では、図8のとおり、「国の上位計画・指針がある」「自分の所属部門の計画・指針がある」「両方の計画・指針がある」を合計して67.8%と約7割が何らかの職務上指針となる計画や指針があると回答している。さらにその計画・指針の名称を聞いたところ、国の公共事業計画や地方財政計画など一般的なものから、担当部署でなければ知り得ないような細かな計画や指針に至るまで100以上の名称が出され、実に多くの計画・指針が存在していることがわかった。まさに、行政は計画と同義語であるといっても、必ずしも誤りではない現状を示している。部門別では、総務企画部門で職務上指針となる計画や指針がないと回答する割合が5割を超えているのに対し、各部門とも何らかの計画を有する割合が高くなっており、内部管理的な部門と事業執行的な部門との対比を見せている。

次に、職務上指針となる計画や指針（個別計

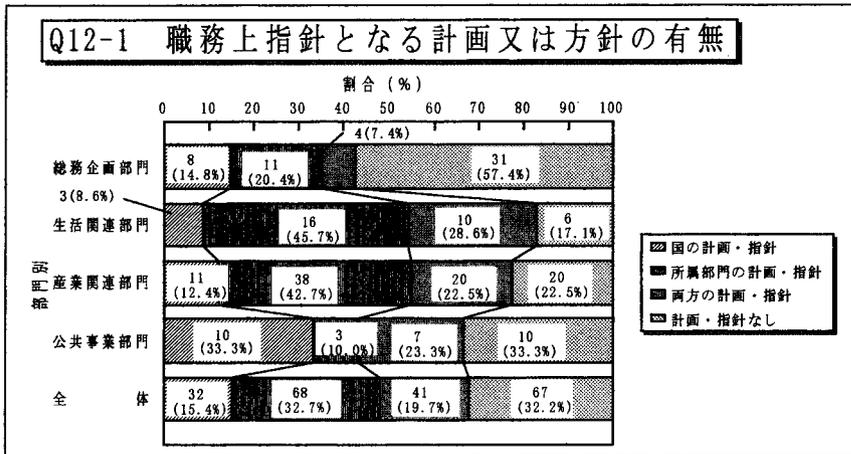


図8 職務上指針となる計画又は指針の有無

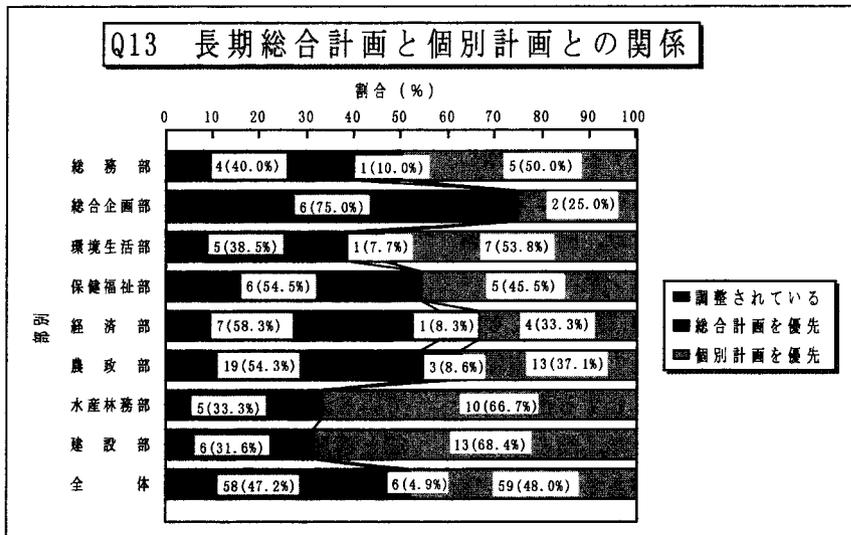


図9 総合計画と個別計画との関係

画<sup>(3)</sup>が、総合計画以外にあるとする回答者に、総合計画と個別計画との関係について聞いたところ、全体では、図9のとおり、「長期総合計画と個別計画とは十分に調整されており、整合性には全く問題はない」とする回答が47.2%、「長期総合計画と個別計画とは必ずしも十分に調整されておらず、日常業務においては、個別計画を優先する」とする回答が48.0%と拮抗している。両計画の調整が必ずしも十分でないという回答者の約半数が感じ、日常業務においては長期総合計画よりも個別計画を優先する傾向が見て取れる。北海道新長期

総合計画中の「個別計画との関係」の項目において、「(個別計画は,)いずれもこの計画(総合計画)の基本的な方向性に沿って策定し、推進するものである」と明記されていることが職員の意識の中に十分浸透していないものと推察される。部別では、総合企画部で両計画は十分調整されているとする回答が75.0%に達しているのに対し、建設部の68.4%と水産林務部の66.7%が両計画の調整は不十分で個別計画を優先するとする割合が高くなっている。両計画が十分に調整されているという場合、実際に調整作業に関与してそのように感

じたのか、調整されているに違いないという思いこみがあるのかはわからない。ともかく、計画を担当する総合企画部では総合計画の調整に強い自信を示しているのに対し、その他の部門では半信半疑ないしは総合計画を自らの計画とする意識があまり高くないようである。あるいは、計画担当以外の部にとっては、表面上は理解を示しながらも、日常業務との関連が薄く、「部としては同格の総合企画部が策定した一計画」として総合計画を見ているのではないかと思われる。

次に、各部の個別計画を企画部門が一元管理することの是非について聞いており、表7のとおりである。これは、道政改革民間フォーラムが「諸計画の一元管理」の必要性を勧告<sup>(4)</sup>していることを受けての設問である。勧告における一元管理の意味内容は、諸計画を一カ所に集積するとともに、個別計画を総合計画に沿って策定・推進するよう一元的に管理するシステムを整備することを指している。本問では、一元管理の意味内容を明らかにしないまま回答させた。全体では、回答に分散傾向が見られる。「全く問題はなく、是非実施すべきである」とする肯定的回答が9.7%と低くなっている一方で、「個別計画に精通している担当部課に任せ、一元管理すべきでない」とする否定的回答が25.7%と高くなっている。また、「部と部のタテワリ構造の状況下では、限界がある」の27.2%や「国などとの関係があり、別途調整することは難しい」の21.4%が示すとおり、勧告内容を実施に移すには困難な点が多いと感じていることが明

らかになった。部別では、縦割り構造を強く意識しているのが、総合企画部の35.7%と保健福祉部の35.3%と総務部の33.3%であり、総務企画部門で高くなっている。また、国などとの関係を強く意識しているのが、建設部の40.0%と農政部の38.5%であり、公共事業部門や産業関連部門でも国内におけるウエートが高い農政担当部が高くなっている。これは、総合計画よりも個別計画を優先するとした先の回答傾向を反映した回答となっている。さらに、担当部課に任せ、一元管理に反対とする傾向が強いのは、環境生活部の47.1%、経済部の37.5%であり、総合企画部も32.1%と決して低い値ではない。

(7) 市民参加・職員参加

職員への周知度は、図10のとおり、全体では、「どちらかといえば不十分である」が48.6%となっており、「不十分である」の25.9%と合わせると、否定的回答が約7割を超えている。「十分に行われている」と「どちらかといえば行われている」を合わせた肯定的回答が比較的多いのは、総合企画部の46.4%のみである。それ以外では、部門別による差異はあまり見られない。「十分行われている」という積極的肯定は各部ともかなり低くなっている。逆に、否定的回答が多いのは、保健福祉部と建設部の83.3%である。このことに関連して、基本計画案の配布状況を計画室に確認したところ、出先機関を含めて係単位で配布されているとのことであった。また、現計画である北海道新長期総合計画についても同様に、出先機関を含め

表7 企画部門による個別計画の一元管理

順位	全く問題はなく是非実施すべき	タテワリ構造の状況下では限界	国等との関係があり、別途調整困難	担当部課に任せ一元管理に反対
第1位	総務部 25.9%	総合企画部 35.7%	建設部 40.0%	環境生活部 47.1%
第2位	経済部 16.7%	保健福祉部 35.3%	農政部 38.5%	経済部 37.5%
第3位	保健福祉部 11.8%	総務部 33.3%	保健福祉部 23.5%	水産林務部 33.3%
全体	9.7%	27.2%	21.4%	25.7%

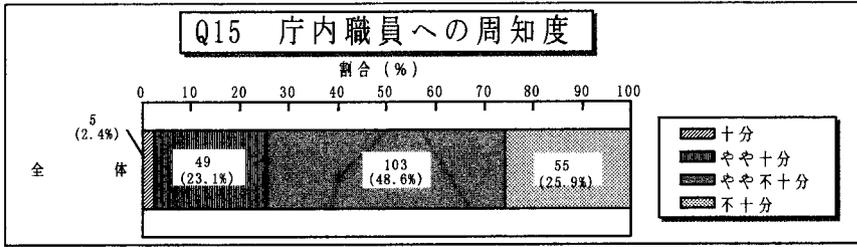


図 10 庁内職員への周知度

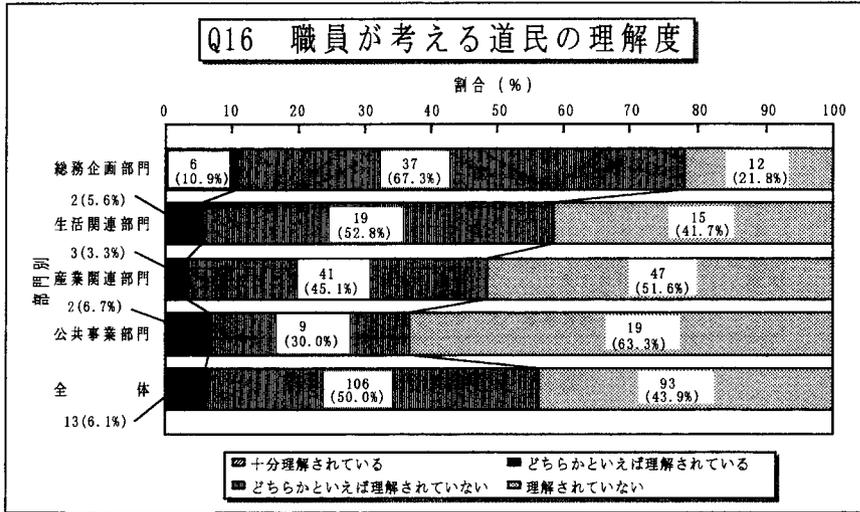


図 11 職員が考える道民の理解度

た係単位で配布済とのことであった。さらに、新規採用者に対する研修においても、配布資料である新規採用職員研修テキスト<sup>(5)</sup>の中に総合計画に関する記述が13頁にわたって記述されていることがわかった。このように、職員に対する計画内容の周知は、計画策定時には行われても継続的に行われていないため時間の経過とともに関心が薄れていくこと、計画書配布以外に積極的に計画を説明する場がないこと、さらに日常の多忙な業務ゆえ関心が担当分野に限定され自ら積極的に理解しようとならないことが推察される。

次に、総合計画が道民に理解されていると思うかどうかについて聞いたところ、全体では、図11のとおり、「どちらかといえば理解されていない」が50.0%、「理解されていない」が43.9%となっており、両者を合わせた否定的回答が約9割を超えている。逆に「十分理解されている」と考える

職員は皆無であった。部門別では、「理解されていない」とする積極的否定の比率が高いのが、公共事業部門の63.3%、産業関連部門の51.7%となっている。職員が考える道民の理解度ということなので、実態とは必ずしも一致しないが、総合計画が職員に対して周知されていない以上に道民に対して十分知らされていないと職員自身を感じているという結果になっている。こうした状況は、総合計画が行政内部でかろうじて存在意義を持ち、自治体の構成員である道民とは遊離した単なる行政計画に止まってしまう危険性をはらんでいる。また、そうであるならば、総合計画の各過程への住民参加もとうていおぼつかない状況であるということになる。

さらに、長期総合計画が職員や道民により理解されるための方策について、自由回答で聞いたところ、「広報誌やメディアを活用し、もっと積極的

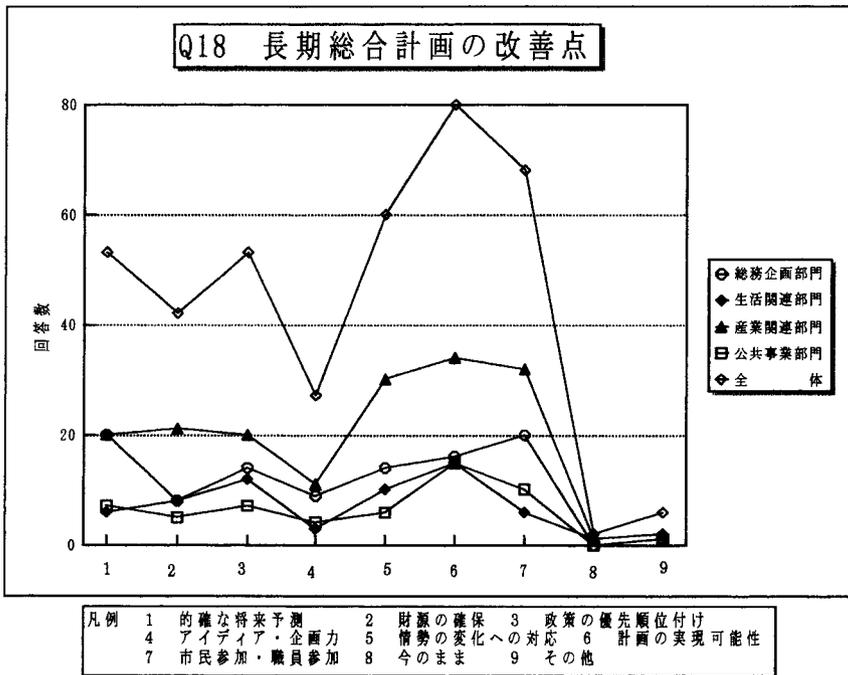


図 12 長期総合計画の改善点

に周知する。(46人)」が最も多く、次いで「計画の内容をもっと簡潔にわかりやすくすべきである。(28人)」、「職員や道民の参加の場をもっと多く設定する。(25人)」、「全道各地で計画内容を直接伝える機会を頻繁に設定する。(11人)」、「計画の進捗状況を職員や道民に定期的に情報提供する。(10人)」などとなっている。また、少数意見で注目すべき意見としては、「パンフレットの全戸配布」、「計画の必要性や計画内容の裏付けを明確にする。」、「職員向けの研修等を実施する。」、「計画策定時だけでなく、常日頃から中長期的な施策についての議論や意見交換の積み重ねが大切である。」などがあげられる。

(8) 総合計画の改善点

総合計画が「今のままでよい」とする回答はほとんどなく、図 12 のとおり、何らかの改善が必要であるとしている。改善点で回答が多かったのは、「計画の実現可能性」の 38.1%、「市民参加や職員参加による合意形成」の 32.4%、「社会・経済情勢の変化への対応」の 28.6%などであるが、「アイディア・企画力」を除いて各項目とも回答率がほ

ぼ平均化されている。全般的には、あまり夢を語らず自治体内の広範な合意を得て、地に足の着いた計画づくりを指向しているものと考えられる。部別では、総合企画部が「的確な将来予測」を 42.9%と強く意識する一方で、「財源の確保」は 7.1%と優先順位が極端に低くなっている。環境生活部では、「政策の優先順位付け」を 44.4%と強く意識する一方で、「市民参加や職員参加による合意形成」は 11.1%と優先順位が極端に低くなっている。建設部では、「計画の実現可能性」を求める回答が 50.0%と半数に達している。

(9) その他

意識調査の最後に自由意見を求めたところ、実に様々な意見が寄せられた。そこで、特徴的な意見を 2つ紹介し、自分なりの考えを述べておきたい。

まず第 1 に、総合計画によって、道民にある程度「夢」を持たせることが必要だという意見とバラ色の「夢」を語らず実現性に重点を置くべきとする意見の対立が見られることである。自由意見の中でも最も数が多く、しかも両方の意見の数は

ほぼ同数となっている。これは、今の行政の混乱した現状を非常によくあらわしている重要な論点であると思われる。かつての総合計画は、産業基盤・生活基盤の立ち遅れから開発中心の計画であったし、特に北海道においては、他地域と比べて歴史的な経緯から今なお公共事業依存体質が強く残っている地域である。そのため、北海道新長期総合計画では、地域経済の低迷から脱却し大きく飛躍するという目的もあって、大型プロジェクト方式を柱とした戦略プロジェクトがその起爆剤となることが期待された。また、目標年次における人口や経済成長率などの基本的フレームが常に過大に見積もられてきた。地域住民に対してアピールする効果が大いこうした構想立案を可能としてきたのは、言うまでもなく、右肩上がりの経済とそれによる税収の増加や国から地方への財政的移転、さらには自治体の国に対する依存体質であったように思う。しかし、行政が地域住民の生活や産業構造を劇的に変化させる時代は過ぎ去ろうとしている。人々が求める「豊かさ」の内容が変化するに従って、公共政策もまた量整備から質整備に転換しはじめている。願望としての「夢」を形にするだけの財政的な余裕はなく、シビアな政策の選択が不可欠となってきている。政治・行政のスタイルは、願望の羅列ではなく、コストの裏付けがある政策本位に変わらなければ、地方自治が立ち行かなくなってきたということなのである。

第2に、総合計画が単なる計画なのか、政策なのかかわからないといった意見が少なくなかった。総合計画が日常の業務にあまり深く関わっていないため、その意義が十分には理解されていないことを示す意見である。結論から先にいえば、総合計画は、紛れもなく政策の一種である<sup>(6)</sup>。したがって、総合計画は、夢を描いた単なる作文ではないし、施策・事業の羅列的な寄せ集めでもない。なぜなら、1つには、策定過程において地域住民の広範な意向を把握し、様々なファクターとの調整を重ねることによって出来上がった合意書であり、その実現に向けて地域住民とともに最大限努

力すべきものであるからである。2つには、地域社会に関わる将来を予測し、目標年次までに達成すべき行政水準と達成手順を明示したものであり、行政運営においてもこの総合計画が示す目標を達成するように、人的・財政的・組織的諸資源を投入して政策を展開し、誘導していくものであるからである。こうして考えてみるとやはり、総合計画を誰が、いつ、どういった場合に、どのように策定されるのかはつきりさせ、職員に対して説明する必要があると思われる。また、個々の職員には、担当分野の職務を至上命題とするのではなく、個別の職務内容が総合計画でいう「道民の福祉の向上」という究極的な目標に向かってどのように結びついているのか、長期的な視点から政策を考えるよう意識を変えていく必要があると思われる。それが計画的思考というものである。

### 第3章 地方分権型社会における都道府県の総合計画

#### 第1節 地方分権と総合計画

##### (1) 地方分権の推進

地方分権とは、地域住民の自己決定権の拡充を図り、あらゆる階層の住民参画の拡大による民主主義の活性化を目指すものである。そのためには、日本の行政システムを従来の中央集権型行政システムから地方分権型行政システムに変革する必要がある。なぜならば、1つには、公共政策の目標が量整備から質整備に変化した今日において、全国画一の統一性と公平性を重視した中央集権型行政システムは、地域社会の自治を制約し地域の多様性を衰退させるなど制度疲労に陥っており、新たな状況と課題に的確に対応する能力を失ったからである。2つには、冷戦構造終結後の様々に変動する国際社会において、国際調整課題への国の十分な対応能力を高める必要があり、この際地方分権を強力に推進し、国の国内問題への濃密な関与を軽減すべきであるからである。3つには、東京一極集中と地方における過疎化の進行に歯止めをかけ地域社会の活力を取り戻すために、地方分権を推進し、政治・行政上の決定権限を地方に分

散する必要があるからである。4つには、ナショナルミニマムを概ね達成しつつある今日において、人々は多様な豊かさの価値観を有しており、地域住民のニーズを反映した地域住民の自主的な選択が可能となる成熟した社会を築くために地方分権が必要となるからである。5つには、高齢・少子化社会への対応に代表されるように、今や公共政策を行政のみが供給することの限界が指摘されており、自治体における総合行政の推進や公と民の協働の仕組みづくりを構築することが不可欠となっているからである。以上のように、国と自治体は、共通の目的である国民福祉の増進を達成するために、新たな時代認識と体制づくりを国民から要求されているのである。

戦後、地方分権に関して、様々な組織による非常に多くの勧告が行われてきた。しかし、平成期に入ってから地方分権の大きなうねりは、その理念もさることながら、実効力という点でこれまでとは大きく異なっている。まず、今回の地方分権推進委員会による勧告<sup>(1)</sup>は、政府が策定する地方分権推進計画に着手に具体化され実施される、現実的で実行可能な改革案であるという点で画期的である。平成5年6月の衆参両院における「地方分権の推進に関する決議」採択から始まって、平成7年7月の地方分権推進法施行、地方分権推進委員会によって次々と出される勧告を見ると、その足取りはかなり順調に思われるかもしれない。しかし、その過程において、全国知事会をはじめとする地方六団体の強い要望や地方分権推進委員会によるグループヒアリング（膝詰め交渉）方式<sup>(2)</sup>などの工夫が改革の成否を大きく左右してきたのだと感ぜられる。

また、国と地方自治体の関係を上下・主従の関係から新しい対等・協力の関係へと改めることが改革の柱となったことは、国と自治体の職員の意識を大きく転換させるまたとない機会となった。そして、そのための方策として、国から地方への権限移譲と関与の縮小の2つが取り上げられている。地方分権推進委員会の勧告に対する評価は分かれる<sup>(3)</sup>ところであるが、委員会は、「機関委任事

務制度の廃止と広い意味での国の関与の縮減・廃止を優先課題としてきたために、地方分権のもう一つの意義であるところの事務権限の委譲に係る勧告事項が乏しい結果」となったと限界を認めている<sup>(4)</sup>。あるいは、勧告に盛り込まれた事柄の95%が関与の縮小・廃止になっており、事務権限の委譲に属するものは極めて例外的になっているとも言っている<sup>(5)</sup>。しかしながら、この種の改革は、具体的事例を1つ1つ検証することなくしては、原則論だけでは一向に進展しないものであろう。その点で委員会が、これまで地方分権の推進を妨げてきた国の自治体に対するヒト・モノ・カネに及ぶ様々な関与を機関委任事務、必置規制、補助負担金などターゲットを明確にして具体的に整理をつけたことは評価すべきことである。地方分権改革は今回で終わりではなく、望ましい行政体制を今後も不断に追求していかなくてはならない。その前提として、国と地方の関係が原則論だけでなく実質的にも正常化されることに大きな意味があったものとする。

さらに、国の関与を縮小する一方で、自治体に対する自己改革を迫っている点が重要である。地方分権は、地方が提起した課題である。この改革によって期待される分権型社会の姿とは、住民主導の個性的で総合的な行政システムである。自治体は、政策形成過程への地域住民の広範な参画を要請し、官と民との連携・協力による行政運営を行い、地域住民の期待と批判に答えていく責任を負うこととなる。そうした体制づくりが、自治体の政策・制度や職員の意識に根づいているかどうか常に点検しながら行政運営をしていくことが求められているのである。分権時代における自治体政策には、自らの力で政策を選択・立案する能力とともに、自己決定責任を担える民主的な体制づくりが重要な課題となるというわけである。「自己決定・自己責任」原則の実践は、厳しさとともにやりようによっては大きな可能性を秘めているともいえるのである。

## (2) 総合計画の機能

総合計画が、行政上果たすことを期待されてい

る機能は4つある。行政の整合性、行政の効率性、行政の指針性、行政の総合性である<sup>6)</sup>。

行政の整合性は、それぞれの計画分野において行政を均衡あらしめる役割を持つ。通常、社会経済情勢の若干の変動は、総合計画が長期であることによって吸収されるから整合性を大きく阻害することにはならない。しかし、行政の肥大化は、計画対象外の行政要素を大きくするから、全体として行政の整合性を保つためには技術的には極めて高度の操作を必要とする。計画策定過程においては、これまで行政と住民等との合意形成や行政内部の調整によって整合性を図ってきている。社会経済情勢の変化の激しい今日にあっては、計画が年次を経るにしたがって実態との乖離が生じることがあるが、北海道の新計画策定過程に見られるように、計画期間を工夫するなど柔軟な計画推進を行うことによって緩和される。

行政の効率性は、計画期間において達成しようとする目標に従って重点化された事業を財政との関連から推進管理することにより達成される。総合計画には、通常計画のフレームとして全体の計画資金量が示されており、また、総合計画に基づいて別途策定された実施計画等をローリングしている。さらに、最近の総合計画では、東京都などのように、基本計画に該当する部分に財源の裏付けのある重点事業を数多く記載する例が増えてきている。一方、北海道の新計画策定過程では、計画資金量はマクロ推計数値であり、財政面の効率性は、予算によって確保される。計画と予算との連関がとれていないと、財源的に手当てできたものから順次実施されていくことになり、全体としての効率性を損なう恐れがある。

行政の指針性は、自治体職員が総合計画に依拠することによって行政運営を比較的合理的になし得ることを意味する。計画策定過程を通じて、組織体の目標の明確化、組織の各構成員の取るべき行動基準が設定され、組織体としての行動の統合化が期待できるというもので、行政組織における内部統制的な意味合いがある。ただし、先の意識調査結果からは、総合計画を尊重はするものの、

日常の行政運営においては様々な理由により総合計画よりも個別計画を優先するという職員が一定数いることがわかった。計画策定過程における調整を通じた計画の共有化や計画への信頼の醸成、リーダーシップの発揮などがなければ、総合計画は自治体の基幹的計画とはなり得ない。また、行政の指針性といっても柔軟に考えておかなければ、一度作られた計画は容易には変えられないといった硬直的運用に陥る危険性がある。

行政の総合性は、ある一定の期間内に、ある一定の行政行為が完結するように展開することである。総合とは、予定された行政行為により一定の枠組みの中で調和した目標を完結的に達成することを意味する概念であり、いわゆる「総花化」を指してはいない。行政が総合性を欠落すれば、いわゆるバラバラ行政となり個別の行政の展開でしかなくなる。そうすると、行政の効率の低下を招来することになる。行政の総合性は、計画概念の中でも最も崇高な価値基準である。国の省庁タテワリとは異なり、自治体は地域における総合官庁であり、制度上は総合性の機能を発揮しやすい環境にあるといえる。

これらの機能は、総合計画によってのみ確保されるわけではないが、総合計画が自治体政策においてより上位の基幹的計画であることや長期の手続概念に依拠することなどによって、最もその機能を発揮しやすいという側面をもつ。

### (3) 地方分権と総合計画との関係

地方分権型社会において、自治体は自治能力を高めていく必要がある。自治体が地域の実情に合わせて自ら判断する範囲が拡大することにより、自治体に対する責任が重くなるばかりか、地域間競争が活発化することによって、いわゆる「先駆自治体」と「居眠り自治体」<sup>7)</sup>との行政サービスの格差が生じてくる可能性があるからである。総合計画の策定は、自治体政策の地域独自性、地域総合性、地域先導性を生み出すものであり、自治能力を高める最適な機会となる。そのためには、多くの自治体職員が計画策定作業に何らかの形で参画することが必要である。計画担当部局と計画に

関係の深い部局との調整は活発だが、それ以外の多数の職員の参加の機会はまだ十分とは言えない。また、総合計画策定の知識や技術を組織として蓄積することも大切である。特に北海道の場合は、自治体計画としては今回が3度目の策定であり、これまでの経緯や教訓などを整理し、文書で保存すべきである。そうしなければ、組織としてせっかくの知識や技術を次の機会に役立てることができない。計画部門は、策定のために作られる臨時的組織である場合が多いので、計画技術をそれに関わった人の記憶だけではなく、組織の記憶として受け継いでいく必要がある。さらに、計画に携わる人の育成も大切である。例えば、国土庁では最近になって国土計画のプランナーを育成し始めている<sup>(9)</sup>。

地方分権型社会において、自治体は地域住民の広範な参画を求めなければならない。行政機関が公共政策を独占的に行う時代は終わりつつある。公共政策の重点が変わったからである。各種の公益法人、NPO、ボランティアなどの協力をはじめ、場合によっては民間企業の参入を得て公私協働の仕組みを取り入れる必要がある。総合計画は、単なる役人の作文では決してない。地域住民をはじめ自治体を構成する広範な層からの意見を反映させて策定される、いわば合意書なのである。一方、市民参加・職員参加は、すべての人を対象とはしていても、行政からの呼びかけに反応する人の数には自ずから限界があることも確かである。また、行政の現場では、どのような参加を行えば住民の理解を得られ、十分な参加といえるのか試行錯誤の状態にあるといえる。行政と住民との距離が近い市町村とは異なり、北海道のような広域自治体ではなおさらのことである。こうした問題については、柔軟に考えることが重要である。求められる参加のメニューや形態などは、その時々によって変わってくるものである。その意味で、参加論は運動論であり、制度としての構築はその時々々の社会経済的な状況、自治体の特性、住民の意識など様々な要因によって、絶えず試行錯誤ないし未完の模索を経て形作られていくものなのである。

地方分権型社会において、自治体は民主的な組織に変わらなければならない。地方分権によってもたらされる効果ないし分権型社会の姿とは、住民主導の个性的で総合的な行政システムであり、権限の移譲などはその手段に過ぎない。従って最終的な目標が達成されるかどうかは、自治体の姿勢如何で決まる。問われるのは計画行政の技術ではなく計画行政への参加、いいかえれば民主化のメカニズムを如何に注入し、制度化していくかということである<sup>(9)</sup>。近年、総合計画の策定手法はプロセス重視の傾向にある。策定経過の透明性が謳われ、素案段階から参加のメニューが生まれ、さらに行政と地域住民と間の意見交換が双方向となってきている。手間暇はかかるが、丁寧に手順を踏んで総合計画を策定する方向にあるのは、地方分権型社会の実現のために望ましい方向であるし、計画行政実現へのエネルギーを住民に求めようとするれば、当然の手順であるとも言える。

地方分権型社会において、自治体は参加のための前提として政策情報を積極的に公開する必要がある。政策情報には3種類<sup>(10)</sup>ある。何が政策課題となるべきかという「争点情報」をはじめとして、この政策課題についての統計や地図など行政情報としての「基礎情報」、次いでこの政策課題を解決するのに必要な科学的情報としての「専門情報」である。政策情報は、政策決定後のお知らせとしてだけでなく、政策を形成する過程においてもっと多く使用すべきである。そうすることで、市民、職員、首長、議員等が共通の情報で議論することが可能となり、自治体のおかれている現状や課題さらには対応策についての関心も自ずと高まっていくのである。総合計画を自らの計画として共有するには、政策情報の積極的公開が第一歩となる。

## 第2節 道政改革と総合計画

### (1) 道政改革の視点

北海道では、これまでも社会経済情勢の変化など、時代の要請に応じて、行政運営の改善に努めてきたところであるが、改めて「道政改革」が叫

ばれるようになったのは、平成7年度の知事公約や道政執行方針、さらにはこれに関連した議会論議がその発端である。その背景は、今日の地方分権時代に向かう制度改革の流れなど、変革の時代にあって、多様な住民ニーズに機敏に対応できる、より創造的でセクショナリズムにとらわれない総合的な政策を推進するため、これまでの制度や慣行に安住せず、行政自らが自己改革を図り、道民に親しまれ信頼される、より確かな道政を展開していくことが何より重要であると強く認識されたからであった。道政改革を進めるに当たっては、①簡素で効率的な行財政システムの推進 ②市町村自治を基本とする道政の推進 ③職員の意識改革と政策形成能力の向上 ④道政への道民参加の手続き という4つの基本的なテーマを重点事項として取り組むことが示されている。そして、道政改革の推進体制として、道政改革民間フォーラム及び道政改革推進本部が設置された。道政改革民間フォーラムは、道政運営全般にわたり、道が取り組むべき改革課題及び改善方策について調査審議し、道政改革推進本部に対し提言を行う機関であり、平成7年8月21日に設置された。道政改革推進本部は、実効ある道政改革を総合的に推進するため、知事が本部長となり、各行政委員会を含めた全庁体制の組織であり、平成7年8月21日に設置された。

平成7年度から8年度の2年間に、道政改革民間フォーラムからは、「道政改革の基本的考え方(平成7年12月5日)」が示された上で、「道職員の倫理確立と意識改革に関する提言(平成8年5月15日)」、「道庁の組織機構のあり方に関する提言(平成8年8月9日)」、「道庁の行政運営のあり方に関する提言(平成9年3月31日)」の3つの提言が発表されている。また、道政改革民間フォーラムからの提言を受けて、道政改革推進本部では、「道政改革の基本方針(平成8年2月9日)」が示され、次いで「道政改革の実施方針I(平成8年9月)」、「道政改革の実施方針II(平成9年5月)」が発表されている。途中、不正経理問題が発生し、民間顧問の助言を得て道がまとめた「不祥事の再

発防止のための改善プログラム(平成8年2月19日)」が発表されるなど、道政改革を大きく進展させる追い風となった。

平成9年度に入ってから、道政改革の推進状況を点検・評価する道政改革推進委員会が7月に発足している。また、先述の「道政改革の実施方針I・II」で推進事項として掲げられた課題は、概ね平成10年度までを目途として順次実施されつつある。道政改革民間フォーラムの時から委員として道政改革に深く関わってきた北海道大学の神原教授は、「道政改革は〈アラカルト改革〉ではなく〈フルコース改革〉という点に最大の特徴がある。基本システムと運営システムの両面から総合的な改革を目指している。」と述べている<sup>(1)</sup>。タテワリ部門を中心に国の行政の影響を強く受けてきた委任型分散行政を、地域重視の政策型総合行政に転換することこそ、来るべき地方分権型社会における道行政のあるべき姿である。そのためには、支庁、本庁、トップマネジメント、道民・市町村との関係といった領域の基本システムの改革が必要である。また、基本システムを健全に作動させるため、政策開発と政策水準の高度化、参加と公開による行政運営の徹底、財政運営と政策過程の透明化、行財政の簡素化と効率化といった運営システムの改革が必要である。これらのハードとソフトの改革をあわせて改革を実行するのが、今回の道政改革の中身というわけである。

## (2) 道政改革と総合計画との関係

今回の新しい総合計画の策定は、道政改革と時期が重なっており、道政改革で出された提言や実施方針から大きな影響を受けている。総合計画は、自治体の基本法的性格のものであるから、道政改革の基本的な方向及び推進内容のほとんどすべてが総合計画に関係してくる。そこで、道政改革で特に総合計画を指してどのようなことが課題とされ、実際にどのように実施されたのかを整理してみた。

まず、道政改革民間フォーラムの「道政改革の基本的考え方」では、「総合計画をベースに予算編成と連動した総合的な政策管理と政策評価のシス

テムを確立すべきである」とし、計画主導の行政体制の確立を掲げている。それに対し、これを受けて道が策定した「道政改革の基本方針」では、計画主導の行政体制の確立について何も触れられていない。

次に、道政改革民間フォーラムの「道庁の組織機能のあり方に関する提言」では、「地域のニーズに対応した政策を効果的に推進していくためには、道政の長期政策の指針である総合計画をベースに、新たに発生する行政需要に対応しながら、政策の重点化を図り、質の高い政策を展開していくことが重要である」、「政策を効率的、効果的に実施していくためには、計画に基づく行政の推進とともに、実施後に政策の評価を行い、これを次の計画や予算にフィードバックさせるための政策評価システムの確立が必要である。そのために、計画や政策の形成に際し、実施後に基準に照らして評価する手法を開発すべきである。」、「道には政策形成の基礎となる統計情報や各種の計画・指針・要綱など多様な政策情報が膨大に存在するが、各部・各課で分散して管理されている。こうした政策関連の基礎データを一元的に管理する政策情報管理システムを整備する必要がある」とこれらの機能を担当する組織として、知事政策室の設置を掲げている。これを受けて道が策定した「道政改革の実施方針Ⅰ」では、「質の高い政策開発を行うため、各部等で分散管理している政策情報を全庁的な観点から一元的に管理する政策開発支援情報ネットワークの整備を検討する」、「政策目標に対する事業の効率性、有効性等について分析を行うなど、効果的な政策評価手法について研究する」としている。政策評価や政策情報の共有といった政策開発が必要であることについてまでは共通であるが、民間フォーラムが、総合計画を基本において「計画主導の行政体制」を提言しているのに対し、北海道は「政策主導の行政体制」を推進事項としている。これらが完全に一致するものであるのかどうかは今のところ判然としない。

次に、道政改革民間フォーラムの「道庁の行政運営のあり方に関する提言」では、総合計画を1

つの項目として特に取り上げ、新計画策定過程において、「総合計画の共有化」「地域重視の総合計画」「実効性の確保」「諸計画の一元管理」の4点に留意すべきであるとしている。総合計画の共有化では、北海道の総合計画は、「市町村、道民、議会、職員に広く共有される計画でなければならない」とし、そのためには、「道民参加の下に計画を策定・推進する必要がある」と述べている。具体的には、道民参加の機会をさらに拡充すること、市町村総合計画との連携のもとに策定されるべきこと、計画の実施過程においても道民の参加を求め、進捗状況や施策の効果を検証・公開することとしている。地域重視の総合計画では部門重視のタテワリの計画から地域に基礎をおく計画づくりへと変えていくため、支庁・圏域単位で道民参加と政策課題設定を積極的に進めるべきであるとしている。実効性の確保では、計画と予算の統合的な関係を築くことと、計画事業に関する情報提供が必要であるとしている。諸計画の一元管理では、各部門において策定する様々な個別計画を一カ所に集積し、一元的に管理するシステムを整備する必要があるとしている。これを受けて道が策定した「道政改革の実施方針Ⅱ」では、「総合計画や各種個別計画の整合性と実効性を高めるため、政策開発支援情報ネットワークの整備に向けた全庁的な取り組みの中で、各種計画の総合的な管理についての検討を進める」としている。また、「総合計画の実効性を高めるため、幅広く道民の意向を反映するとともに、市町村との連携を図りながら、道民や市町村とともに策定し、推進していく」と総合計画の共有化について述べている。地域重視の総合計画や実効性の確保に関しても、総合計画を特定してはいないが、記述が見られる。

全般的に、道政改革民間フォーラムの提言と道の実施方針とを比較すると、道政改革民間フォーラムの方が、総合計画を基にした行政の推進や計画主導の行政体制といったコンセプトが明確である点において違いが見られ、具体的な提言内容についてもすべて着手できるかどうか今のところ不透明である<sup>(12)</sup>。それだけ行政に対して高いハード

ルを課しているものと考えられる。今後は、改革の好機を逃すことなく、道政改革推進委員会の点検・評価作業やトップの強力なリーダーシップ、さらには職員の政策開発意欲を継続することによって最後までやり遂げることが臨まれる。

### 第3節 都道府県の個別計画に対する国の関与

#### (1) 総合計画と個別計画との関係

総合計画は、地域、生活、人づくり・文化・国際交流、産業、環境、基盤などの各分野を包括する長期の計画である。扱う範囲が広範囲に及ぶため、総合計画では、行政運営全体の基本的方向や重点化された主な施策が示され、それぞれの分野毎のより具体的な施策展開の方向や事業の内容は、多くの個別計画によって示されることとなる。個別計画には、法令に基づき策定するものや、法令等に特に定めはないが、行政推進上の必要性などから自治体が独自に策定するもの、国の事業の要綱や通達に基づいて策定するものまで多岐にわたっている。

総合計画の計画書の総論部分には、ほとんど例外なく、総合計画と個別計画との関係が規定されており、いずれの個別計画も総合計画の基本的な方向に沿って策定し、推進されるものであると記述されている。総合計画は個別計画との関係で言えば、各個別計画の頂点に立つ自治体運営の基本的な位置付けにあるといえるのである。しかし、実際の行政現場では、これまで総合計画と個別計画とはあまり密接とは言い難かった。

総合計画を策定する側から個別計画について言うならば、まず第1に、総合計画担当部門が、庁内にどのような個別計画が存在するのかといった情報を必ずしも十分には有していない。第2に、総合計画を策定する際には、総合計画と特に関係の深い個別計画との整合性をとっているが、逆に各々が個別計画を策定する際には総合計画担当部門が関与することが全く見られない。第3に、両計画の間に何らかのズレが生じたとしても、総合計画担当部が個別計画を所管する各部に意見を差しさむといったことは一種のタブーとなってい

る。意識調査結果からも分かるとおり、総務企画部門ほど庁内の縦割り構造を強く意識しているなど、北海道にも縦割り構造は強固に存在する。

個別計画を策定する側から総合計画について言うならば、第1に、個別計画を策定する直接の根拠となる国の法律や指針などが第一義的であって、総合計画との関係はどうしても第二義的にか意識されていないなど、個別計画の多くが総合計画を常に意識して策定されているとは言い難い。第2に、総合計画の必要性や計画内容を否定することは表向きはないが、個別計画を各々が所管しているように、総合計画も企画部門が所管している一計画としての認識しか有していない感がある。第3に、総合計画を指針的な計画としてのみ捉え、計画書に書かれてあることを確実に実行するという意識が希薄であると思われる。そして、総合計画の基本的な方向性と個別計画の内容にズレがないかどうかを判断するのは、各部任せということになっている。

総合計画と個別計画の関係を本来のあるべき姿にするには、何よりも職員の計画行政の意義に関する理解と意識の改革が必要である。そして、企画（計画）部門が各部の個別計画についての情報を収集するなど一元的に管理する方法を導入すべきである。個別具体の行政から遊離した企画（計画）部門では、総合計画に基づく行政体制の実現を先導できない。また、宮城県で実施しているように、各部が個別計画を策定する場合、その個別計画策定のための会議に総合計画担当が出席し、総合計画の立場から必要であれば意見を述べるような慣例をつくり、関係者のみに限定されない広範な議論を展開すべきである。このように、総合計画と個別計画の整合性については、自治体内部である程度解決が可能なのである。

#### (2) 個別計画に対する国の関与

個別計画が総合計画とリンクしない理由は、外的要因にもよっている。それは、国の根拠法が都道府県に個別計画の策定を規定していることによって、自らの必要性に基づいて策定される総合計画との整合性が常に問題となり、縦割り行政の

弊害とも相まって総合行政の推進を危ういものとし、都道府県行政を硬直性させているのではないかということである。そこで、北海道の場合について、国の根拠法が都道府県に策定することを規定している個別法がどれほどの数存在し、国による関与の度合いがどの程度なのかなどについて調査した。また、地方分権推進委員会の勧告で、従来の個別計画策定事務がどのようにその性格を変えつつあるのかについても整理している。このような整理は、おそらく初めての試みではないかと思われるが、行政は計画と同義語であるとされるほど自治体内にも計画は多数存在し、「計画のインフレ」<sup>(13)</sup>とでもいうべき状況であることから、把握には一定の限界があるのはやむをえない。なお、これは、自治体における計画を中央-地方関係という観点から研究する立場であり、計画行政における国と地方との関係が、行政計画にいかなるインパクトを及ぼしているかという視点である。

整理の仕方としては、まず、国の根拠法が都道府県に個別計画の策定を義務づけているのか、あるいは任意で定めているのかによって関与の度合いを区分できる。次に、個別計画の策定事務が、都道府県知事に対する機関委任事務か、あるいは都道府県に対する団体委任事務かによって関与の対象を区分できる。機関委任事務や団体委任事務

は、地方自治法の別表1及び別表3に整理されているが、今回は、個別計画の策定に着目して事務の性格を分類している。したがって、例えば、ある事務が都道府県の団体委任事務とされていても、個別計画策定に関しては、都道府県知事に対する機関委任事務である場合もある。こうした基準によって個別計画を4つに分類したのが、表8である。

(2)-1 国の根拠法が都道府県に個別計画策定を義務づけているもの

I 都道府県知事に対する機関委任事務

この分類に該当する計画・指針等は、北海道の場合、全部で16ある。例えば、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和45年12月25日法律第137号）の11条1項では、「都道府県知事は、当該都道府県の区域内の産業廃棄物の処理に関する計画（以下「産業廃棄物処理計画」という。）を定めなければならない。」と義務づけられている。この規定に基づいて、北海道では、北海道産業廃棄物処理計画（第3次）が平成4年3月に9カ年の計画として策定されている。さらに11条2項では、産業廃棄物処理計画に定める内容は「厚生省令で定めるところによ」と規定されており、細部にまで国の関与が及んでいる。産業廃棄物の処理に関する事務については、北海道釧路市における処

表8 都道府県の個別計画・指針等に対する国の関与（北海道の場合一例示）

分類	個別計画名	根拠法 (条文)	策定年月 (期間)	地方 自治法	地方分権 委員会勧告	所管部
I	北海道産業廃棄物処理計画	廃棄物の処理及び清掃に関する法律 (11条1項)	H4.3 (H4~H12)	別表3	自治事務化	環境生活部
II	北海道第7期住宅建設5箇年計画	住宅建設計画法 (6条1項)	H9.3 (H8~H12)	別表1	-	建設部
III	北海道酪農・肉用牛生産近代化計画	酪農及び肉用牛生産の振興に関する法律(2条の3)	H8.11 (H8~H17)	-	自治事務化 (協)	農政部
IV	総合保養地域の整備に関する基本構想	総合保養地域整備法 (5条1項)	H1.4 (H1~H10)	-	自治事務化 (協・合)	総合企画部

理施設設置不許可処分取消請求訴訟などの例に見られるように、地方分権論議の中で自治事務化が強く要請されているところである。地方分権推進委員会の第4次勧告では、産業廃棄物処理計画の策定等の事務は、都道府県・保健所設置市の自治事務とし、策定された計画を国に対して提出するものとされた。個別計画に対する国の関与としては一步前進であるが、産業廃棄物処理業者の許可等に関する事務及び産業廃棄物処理施設の設置許可に関する事務は、当面、都道府県・保健所設置市の法定受託事務として残ることから、地方側が最終的に求めている完全な改正内容には至っていない。

## II 都道府県に対する団体委任事務

この分類に該当する計画・指針等は、北海道の場合、全部で9ある。例えば、住宅建設計画法(昭和41年6月30日法律第100号)の6条1項では、「都道府県は、前条第4項及び第6項の規定による通知を受けたときは、遅滞なく、市町村と協議の上、地方住宅建設五箇年計画に即して当該都道府県の住宅建設五箇年計画(以下「都道府県住宅建設五箇年計画」という。)を作成するものとする。」と義務づけられている。この規定に基づいて、北海道では、北海道第7期住宅建設五箇年計画が平成9年3月に策定されている。この法律は、4条1項において、「国民の住生活が適正な水準に安定するまでの間」という規定があるのだが、他の公共事業計画と同様に更新を重ね、計画が存続する限り開発が続けられていくという構造になっている<sup>(14)</sup>。地方分権の推進という立場からいえば、住宅建設が一定の水準に達した今、こうした公共事業関係予算は、地方に一般財源として移譲し、地方の責任において計画樹立・建設・維持が行われるべきである。

### (2) 2 国の根拠法が都道府県に個別計画策定を任意で定めているもの

## III 都道府県知事に対する機関委任事務

この分類に該当する計画・指針等は、北海道の場合、全部で6ある。例えば、酪農及び肉用牛生産の振興に関する法律(昭和29年6月14日法律

第182号)の2条の3では、「都道府県知事は、政令で定めるところにより、当該都道府県における酪農及び肉用牛生産の近代化を図るための計画(以下「都道府県計画」という。)を作成し、農林水産大臣の認定を受けることができる。」とされている。この規定に基づいて、北海道では、北海道酪農・肉用牛生産近代化計画を平成8年11月に10カ年計画として策定している。また、市町村においても、市町村計画を定め、都道府県知事の認定を受けることができるとされている。計画策定が義務づけられている場合と異なり、自治体の意思で計画策定の有無を判断できるのであるが、計画実施による経費補助を受けようとするためには、国による一律的な基準に基づく計画策定が必要となる。また、細部については、「政令で定めるところにより」とあるように一定の拘束を受けている。地方分権推進委員会の第4次勧告では、現行の関与である農林水産大臣の認定を廃止し、一般ルールの基本類型である事前協議によることとしている。

## IV 都道府県に対する団体委任事務

この分類に該当する計画・指針等は、北海道の場合、全部で18ある。例えば、総合保養地域整備法(昭和62年6月9日法律第71号)の5条1項では、「都道府県は、基本方針に基づき、当該都道府県の地域であって第3条各号に掲げる要件に該当すると認められるものについて、第1条に規定する整備に関する基本構想(以下「基本構想」という。)を作成し、主務大臣の承認を申請することができる。」としている。この規定に基づいて、北海道では、総合保養地域の整備に関する基本構想—北海道富良野・大雪リゾート地域整備構想を平成元年4月に策定している。これも計画策定が義務づけられている場合と異なり、自治体の意思で計画策定の有無を判断できるのであるが、計画実施による経費補助を受けようとするためには、国による一律的な基準に基づく計画策定が必要となる。地方分権推進委員会の第4次勧告では、自治事務とするものの、法制度上当然に国の税制・財政上の特例措置が講じられる計画を策定する場

合には、事前協議について合意（又は同意）を要するものとするとしている。地方分権推進の立場から言えば、やはり、財源を地方に移譲して、一般財源のもとで自治体が自己責任において判断すべきものであると考える。

以上、地方分権型社会の実現という観点から考えると、従来から国の法律を根拠に機関委任や団体委任されていた事務であっても、個別計画の策定についてまで様々な関与が必要だったのか疑問である。地方分権推進委員会勧告では、これらの事務の多くが自治事務化された点では評価できるが、依然として、国との事前協議や合意又は同意を得ることなどの関与が多く残されている。また、法律では何も拘束してなくても、通達や要綱により細かく規定され、実質的に自治体の政策決定の自由度を低下させてきた実態も含めて、今後勧告内容がどのように実現されていくのか見守っていく必要がある。自治体の側においても、個別計画の策定事務が自治事務化された場合の影響や対応を今から準備しておく必要がある。地方分権推進委員会の勧告において自治事務化が打ち出された個別計画の担当部署に数カ所電話で確認したところでは、国の推移を見ながら考えるとするのみで自治体としての意思は聞かれなかった。国との関係を対等・協力の関係にすることを真に望むのであれば、待ちの姿勢ではなく、個別の事例ごとに対応策が考えられていくべきである。さらには、法制度上、国の税制・財政上の特例措置が講じられる計画を策定する場合、当然に関与が残されるという図式ではなくて、事務の移譲・財源の移譲を進め、一般財源のもとで自治体が自己責任において判断できるようにすべきである。

#### 第4節 都道府県の役割

都道府県の実務について、地方自治法2条6項は、都道府県を「市町村を包括する広域の地方公共団体」として、①広域的な事務、②統一的な処理を必要とする事務、③連絡調整の事務、④市町村の補完的な事務を扱うものと定めている。この規定は、「基礎的な地方公共団体」である市町村の

処理する事務との対比において、都道府県の分担する事務の領域を定めたものである。

都道府県の総合計画は、都道府県が行う事務のうち「広域的な事務」に該当し、その役割や機能を最も発揮できる固有の事務である。また、都道府県が住民に対して直接実施する事務で、これは個々の市町村が単独では処理困難、又は不適當で効果的ではないものでもある。自治体の適正規模については多くの議論があるが、我が国において地方行政体制は市町村のみの一層制では十分ではなく、社会、経済、文化、交通等の結びつきの強い一定の地域について広域団体の存在が欠かせない。そして、市町村を基礎におきながらも、広域的な地域社会の将来像ないしそれを実現していくための目標設定行為、すなわち総合計画が必要となる。

地方分権型社会における行政システムでは、国と自治体との関係が対等・協力の関係に変わる。今回の地方分権推進委員会の勧告では、権限や財源の移譲については全く不十分なものとなったが、第2、第3の分権改革が進めば、国の自治体に対する関与が是正されるだけでなく、内政における事務の再編が起きてこざるを得ない。都道府県は、内政における事務の多くを国から自治事務として移譲され、広域にわたる事務及び統一を保持し一定水準を維持する必要のある事務を処理し、その一方で市町村への事務移譲を進め、当分の間市町村が適切に処理することができない事務については市町村の能力を補完する機能を担当することとなる。また、これまで市町村が担ってきた事務のうち広域的な事務について逆移譲されることもあるであろう。そうすると国・都道府県・市町村の各々が担うべき役割と責任の範囲が今まで以上に明確に区分されていくことになる。行政学的に言えば、中央・地方関係が「集権・融合型」の行政から「分権・分離型」の行政へ近づくことを意味する<sup>(15)</sup>。市町村は住民に身近な存在としての基礎行政、都道府県は広域的観点から基礎行政を支える補完行政、国は全国的に統一することが望ましい基準行政及び国際調整に関する行政を担

うことがより鮮明になってくるであろう。

こうした過渡期にあって、都道府県は、市町村とともに地域課題を把握し自主的地域政策を確立する役割を果たしていかななくてはならない。また、時代の推移に即応した国策の形成を促す役割を果たしていかななくてはならない。さらに、国が陥りがちな割拠的・画一的政策を地域の实情に応じて総合調整し、適合させていく役割を果たしていかななくてはならない。これらの役割を都道府県が果たしていくには、市民参加を基に合意形成された総合計画が何よりも基本となるのである。

北海道は地理的にも住民意識の点でも地域としての一体性が強く、地域のビジョンを描くには非常に都合がよい。ただし、そうはいっても、北海道は管轄エリアが広大であること、北海道の組織機構が巨大であること、市町村に比較して間接的な存在であること、北海道開発が国策として進められてきた経緯を持つ地域であることなどから、行政機構や政策の立案・実施の実態が、地域住民にとって不透明でわかりにくいという指摘がある。都道府県の場合は、市町村参加と各種団体の参加が主たる参加の手段であって、道民一人ひとりからの直接的参加はそれを補完する形を取らざるを得ないなど一定の限界がある。都道府県が住民の生活や福祉を向上させる施策を推進しようとするれば、どうしても市町村や都道府県規模の団体を通じてあるいはその協力を得て実施するという形を取らざるを得ない。そうした課題には、新しい総合計画の策定過程に見た多様かつ濃密な参加プロセスや段階ごとの情報開示など透明性に重点をおいた計画づくりに努めるなど、行政内部において望ましい参加システムの模索が続けられていかななくてはならないだろう。都道府県は、地方分権型社会の実現に向けて、総合計画を基本に個性ある地域社会を創造し、国や市町村に対して政策的先導性を発揮して行くべきであると考えている。

## おわりに

総合計画の有効性については、様々な意見があり、確かに、総合計画がなくても、自治体政策は

展開可能である。また、総合計画がないよりはあった方がよいといった消極的理由も成り立つ。しかし、自治体が地域住民に対して十分な行政上の責任を果たしていくためには、自律した地方政府としての行政技術と自治体職員の意識が不可欠であり、総合計画を基本とした計画行政を推進することによってこそ実現できるものと確信する。これまでに蓄積されてきた総合計画についての知識や技術を、地方分権型社会の到来が目前に迫った今こそ、もう一度点検し、皆で確認し、さらに革新していくべきであると考えている。

総合計画について論ずるということは、単に計画技術論にとどまらず、地方自治論や地域社会において住民がどのように生きていくべきかといった価値論にまで及ぶ壮大かつ極めて難解なテーマである。また、計画の具体的内容に立ち入ろうとするならば、生活、産業、基盤、教育、文化など行政のあらゆる分野に関与することとなり、ほとんどライフワークのようになってしまう。自ら設定した課題に対して、現状の把握と分析、さらに問題点の検討を進めてきたつもりであるが、どこまで問題の本質に迫ることができたかについては筆者自身少々不安を残すこととなった。しかしながら、北海道職員でもある筆者が、行政の現場を一時離れて自らの生活の場であるこの北海道について考え、自らの所属する組織の実態について明らかにするということの意義は大きいと考えるし、少なくとも自らの意識改革には十分資するものとなった。研究の成果について、職場からは賛否両論あるであろうが、派遣の趣旨に沿って自己研鑽した結果としてご理解願いたい。

最後に、計画策定中という多忙な中を時間を割いて筆者の疑問に答えていただいた北海道総合企画部計画室の方々、意識調査に快く回答していただいた北海道庁の各位に心より感謝の意を表したいと思う。また、意識調査の準備にあたりご協力いただいた総務部総務課、人事課、文書課、自治研修所の各位、そして、本稿の構想全般にわたりご助言いただいた北海道大学の各位に重ねて感謝の意を表するものである。

〈はじめにの注〉

- (1) 本稿では、地方自治法（昭和22年4月17日法律第67号）上の普通地方公共団体である都道府県及び市町村を、原則として「自治体」という。
- (2) 西谷剛「計画の評価」『計画行政』（日本計画行政学会・1994年）2頁－7頁。計画行政とは、「計画書としてできあがった実定計画のみならず計画的思考による行政全般を意味する動態的概念である」と述べられている。
- (3) 秋月謙吾「計画の策定」『講座行政学4 政策と管理』（有斐閣・1995年）154頁－159頁。
- (4) 西尾勝『行政学の基礎概念』（東京大学出版会・1990年）195頁－196頁。西尾氏は、目的設定を計画の必要条件とはしていない。目的設定の難しさこそ計画の一つの革新的な問題であるととらえ、実際に作成される計画をみても、総合的あるいは統一的な目標が明示されていることは決して多くないと指摘している。
- (5) 大森彌『自治体行政学入門』（良書普及会・1987年）51頁－60頁。
- (6) 荒秀『開発行政法』（ぎょうせい・1975年）142頁－145頁。
- (7) 西谷剛「計画の評価」『計画行政』（日本計画行政学会・1994年）2頁－7頁。
- (8) 中村五郎「計画」『新版行政学講義』（青林書院・1985年）184頁－193頁。

〈第1章の注〉

- (1) 基本計画は、北海道の長期的な発展の方向と将来の目標をあらわすとともに、その目標の実現のために今後10年間に取り組むべき主な施策を示したものである。実施計画は、基本計画を達成するための具体的な施策の進め方や主な事業を部門別に示したものである。パートナーシップ計画は、地域の特色や創意を生かし、広域的な観点から地域の発展を促すプロジェクトを6つの地域生活経済圏ごとに示したものである。
- (2) 神原勝『現代自治の条件と課題（地方自治土

曜講座ブックレット NO. 1)』（北海道町村会・1995年）104頁－109頁

- (3) 東京都の総合計画「生活都市東京構想（1997年2月策定）」の策定過程では、都民等からの意見の反映として9項目のメニューがあり、そのうちの3項目で、合計455件の意見が寄せられている。また、インターネットのホームページに14,010人がアクセスしたとされている。
- (4) 神奈川県総合計画「かながわ新総合計画21（1997年1月策定）」の策定過程では、県民からの意見の総数が5,540件、市町村からの意見の総数が3,720件となっており、合計で総提言数が9,260件となっている。神奈川県の特徴は、意見の反映状況を明らかにするため、意見整理台帳を作成し、これを県政情報センターなどに備え付け、誰でも閲覧できるようにしたことである。また、計画の名称についても公募している。
- (5) 静岡県の総合計画「静岡県新世紀創造計画（1995年12月策定）」の策定過程では、県民からの提案募集が中間素案に先立つものとして4,072件、中間素案に対する県民からの提案募集が458件、合計で4,530件の提案募集があった。また、市町村からの提案募集では、移動知事室の実施により1,319件、文書による意見が1,100件、合計で2,419件の提言があった。総提言数は、6,949件となっている。
- (6) 計画と財政の関係については、立田清士『計画と財政－地方団体の場合』（良書普及会・1982年）が詳しい。計画と財政は、本来別々の性格をもっているが、地方行政を円滑かつ的確に推進しようとする目的では共通しているとし、計画は未来志向型であり、財政は現状対応型であると述べている。また、計画主導型と財政主導型については、比重の問題であって、いずれが主か従かは一概にはいえないとしている。

〈第2章の注〉

- (1) 部門別分類は、調査の大まかな傾向を明らかにするため、分掌事務の性格から筆者が便宜的

に用いたものである。その名称の付し方は、例えば、公共事業を行う部が建設部だけとはいえないなど、必ずしも正確なものではない。

(2) 財団法人自治協会編『地方公共団体における計画行政の現状と課題(Ⅰ)(Ⅱ)』1991年。特に、「自治体職員の計画意識調査」結果では、4市の職員を対象に詳細な調査結果が掲載されている。

(3) 北海道教育長期総合計画、北海道農業・農村振興推進計画、北海道新規成長分野産業振興ビジョンなど各分野の指針・計画を指し、総合計画を補完するものと考えられる。個別計画には、法令に基づき策定するものや、法令等に特に定めはないが行政推進上の必要性などから自治体独自に策定するものなどがあり、計画期間についても、短・中期のものから長期のものまで種々の計画がある。

(4) 道政改革民間フォーラムの第3次の勧告に当たる『道庁の行政運営のあり方に関する提言』(平成9年3月31日)。同勧告では、総合計画の策定に関して4つの留意事項を挙げており、その1つに「諸計画の一元管理」の項目がある。以下、重要と思われるので、勧告の本文を掲載する。

#### ④ 諸計画の一元管理

道には、総合計画のほか、各部門において策定する様々な個別計画が存在する。道が総合的・一体的な計画行政を推進するために、これらの個別計画を総合計画に沿って策定・推進し、計画の整合性や実効性をより高めていかなければならない。そのためには、これらの諸計画を一カ所に集積するとともに、一元的に管理するシステムを整備する必要がある。

(5) 北海道自治研修所編集・発行の平成9年度新規採用職員研修テキスト『新しく道職員になられた皆さんへ』の第2章「道の仕事と機構」の中で「新計画のあらまし」が13頁にわたって紹介されている。

(6) 計画が政策の一種であることについては、大森彌『自治体行政学入門』(良書普及会・1987年)

51頁-60頁

#### 〈第3章の注〉

(1) これまでに、第1次勧告(1996年12月20日)、第2次勧告(1997年7月8日)、第3次勧告(1997年9月2日)、第4次勧告(1997年10月9日)が出されており、場合によっては、第4次勧告が最終勧告とならないことも予想される。

(2) 地方分権推進委員会が省庁との間で行ったグループヒアリング(膝詰め交渉)方式については、西尾勝『地方分権推進委員会勧告とこれからの地方自治』(北海道町村会・1997年)16頁-20頁に詳しい。

(3) 地方分権推進委員会の勧告に対する評価として、例えば、辻山幸宣氏は、「山のように批判がある。山のように不満もある。しかし、数百項目に及ぶ個別改革事項の中には、数少なくともキラリと光るものがありはしないか。目を凝らして、それを探す。探したらそれをかき集めてきて、かき集めてきた黄金で地方自治をもう一度組み立て直す努力をしてみたらどうか。」(辻山幸宣『地方分権と地方自治改革』(地方自治総合研究所・1997年))と、砂金論を述べている。

(4) 朝日新聞1997年10月10日付け「勧告を終えて」

(5) 西尾勝『地方分権推進委員会勧告とこれからの地方自治』(北海道町村会・1997年)25頁-37頁

(6) 本田弘「長期計画と行政の総合性」『ジュリスト増刊総合特集』127頁-132頁。計画の機能については、様々な捉え方があり、伊藤廉『企画・計画の手法と応用』(第一法規・1982年)11頁-13頁では、「地方公共団体の計画に期待されている機能としては」、英知結集機能、行為規定機能、管理機能、合意形成機能、情報提供機能の5つをあげている。

(7) 「先駆自治体」と「居眠り自治体」については、松下圭一の著書に詳しい。松下圭一『現代政治の基礎理論』(東京大学出版会・1995年)。同『日

本の自治・分権』(岩波新書・1996年)。松下氏によれば、「先駆自治体」とは、自治体の独自課題をめぐって政策・制度の開発に取り組む自治体。自治体計画を積み上げ、職員による政策・制度の開発に習熟して、行政水準の高くなったパイオニア型自治体。市民参加・職員参加による自治体計画を基本に自治・分権政治を切り開いていく自治体などをいう。「居眠り自治体」とは、場当たり行政を行ってきた自治体。明治以来の官治・集権政治に自らを閉じこめて、旧来どおり国の法令ないし通達・補助金に依存し、市民に対して責任をとらない自治体などをいう。

- (8) 下河辺淳『戦後国土計画の証言』(日本経済評論社・1994年) 352頁-355頁, 362頁-364頁。国土プランナーもさることながら、地域プランナーも育成していかなければならず、オリジナルなものを地域で作るといった仕事を積み重ねることは、地方分権の前提ともなると述べている。
- (9) 高寄昇三「自治体における計画行政の限界と課題」『計画行政』(日本計画行政学会・1978年) 83頁-88頁
- (10) 松下圭一『日本の自治・分権』(岩波新書・1996年) 108頁-115頁。同『現代政治の基礎理論』(東京大学出版会・1995年) 104頁-110頁
- (11) 神原勝「道政改革の点検・評価」『北海道自治研究』1997年8月号, 1頁
- (12) 平成9年3月31日現在では、取組状況を次の

4段階で評価している。また、提言のテーマは、全部でおよそ100項目に及ぶ。

- A: 提言の趣旨に則ってすでに改革に着手しているもの
  - B: 提言の趣旨に則り、予算化、条例化などを経て、新年度からの着手が見込まれるもの
  - C: 提言の趣旨に則り、「実施方針」に沿って具体化を検討中のもの
  - D: 検討に向け(関係部局で)準備中のもの
- (13) 新川達郎「自治体計画の策定」『講座行政学(第4巻)』(有斐閣・1995年) 236頁
  - (14) 五十嵐敬喜, 小川昭雄『公共事業をどうするか』(岩波新書・1997年) 51頁-100頁。公共事業が止まらない原因は、そのシステムにあると指摘している。公共事業関係の5カ年計画のスタートはおおよそ1950年代であり、当初は緊急対策の時限立法として定められたが、所期の目的を達成した今でも更新に更新が重ねられており、いつしか恒久法になってしまったとしている。
  - (15) 天川晃「変革の構想—道州制論の文脈」『日本の地方政府』(東京大学出版会・1986年), 西尾勝『行政学の基礎概念』(東京大学出版会・1990年) 420頁-428頁
- (おがさわら しげき: 北海道環境生活部環境室廃棄物対策課)