



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	人口減少・超高齢化時代における総合計画と住民参加のあり方：北海道石狩市における総合計画策定事例からの考察
Author(s)	蛸子, 准吏
Citation	年報 公共政策学, 9, 71-86
Issue Date	2015-03-31
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/59402
Type	departmental bulletin paper
File Information	ASSP9_005.pdf



人口減少・超高齢化時代における総合計画と 住民参加のあり方

ー北海道石狩市における総合計画策定事例からの考察ー

蛸子 准吏*

1. はじめに

我が国において、「計画」が行政の政策形成過程に本格的に登場したのは1955年以降¹⁾のことであるとされている。計画に基づく行政活動（計画行政）は、国・地方自治体を通じ急速に浸透し、政策の立案と計画の策定は一体不可分のものとして広く一般化している。比較的小規模の地方自治体においても様々な政策分野を対象とした計画が策定され、その数が数百に及ぶことも珍しくない。近年は、国が補助金・交付金の申請時に地方自治体に計画の策定を条件付けるなど、さらに計画が増える傾向にある。計画行政の拡大により個々の政策分野に閉じた「縦割り」行政が進行し、その計画が対象とする範囲においては政策目的の達成の確度を高め資源の効率的・合理的な活用が期待できる一方、計画が対象外とする範囲については何も対応しないなどの事態が発生することも懸念される。また、個々の計画に基づきそれぞれの部門が個別に活動することで、個々の取組みが正しくても全体では想定とは逆の事態を引き起こす「合成の誤謬」が生じるなどの弊害も懸念される。

本稿では、計画行政の拡大、そして行政の縦割り化による弊害の解消に向けた鍵概念として「総合性」に着目した。政府は、地方創生関連政策の論点として行政の「縦割り」排除を掲げ、平成26年11月に施行した「まち・ひと・しごと創生法」において、同法の目的を「総合的かつ計画的に実施するため」とし、地方自治体に対し関連施策の総合戦略を基本的な計画として定めるように努めなければならないとしている。かつて国は地方自治体に「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割」を担う地方自治体の最上位計画として、総合計画の基本構想の策定を義務付けていたが、地方自治法を改正し非義務化している。非義務化の背景として、地方分権の進展に伴い地方の自主性と多様性を尊重する意向が国側にあることがあげられるが、本来多様であるはずの総合計画が画一化していること、政策メニューの一覧化に留まり計画としては形骸化しているなど、総合計画が

* 北海道大学公共政策大学院教授 ebiko.hitoshi@hops.hokudai.ac.jp

1) 西尾勝「行政学の基礎概念」東京大学出版会

本来の役割を果たしていないとの批判とも無関係ではない。このような批判の中、期間を置かず同法において、言葉上は大きな差異が見られない趣旨の総合計画の策定を努力義務としたことには様々な意図があると推察されるが、「総合性」や「計画性」に従来の地方行政における解釈とは異なる新たな意味が発生しているとも解釈できよう。同法の背景には、国が主導して計画を策定し地方は計画に基づき執行するという従来の枠組みでは、人口減少・超高齢化社会を生き抜くことはできないとの危機感がある。地方自治体、とりわけ総合行政の担い手である基礎自治体においては、人口増・経済の右肩上がりの時代とは異なる観点から、総合化と計画化を根源的に見直すことが要請されていると言えよう。

本稿では、地方自治体における総合計画の問題点を理論面から分析するため、地方行政における総合性と計画性の位置付け、問題点を整理する。次にその問題の解決に向けた実践的な取組みを検討するため、北海道石狩市における総合計画の策定過程を題材に事例分析を行い、総合性と計画行政を再定義した意味と住民参加の新たな役割を整理する。

2. 地方自治体における総合性と計画性

2.1 地方自治体を取り巻く環境変化と総合性の位置付け

人口減少・超高齢化時代が本格的に到来し、地方自治体は新たな経営課題に直面している。第一の経営課題は、地方自治体の内部環境変化への対応である。内部環境変化は、主に高齢化に伴う歳出の増加と生産人口の減少に伴う歳入の減少が推力となっている。拡大する行政サービス需要を先細る行政資源で供給する必要があるが、まだ効率化の余地は残されているものの業務効率化で対応できるレベルになく、行政サービスのあり方を見直す必要に迫られている。第二の経営課題は、地方自治体を取り巻く外部環境変化への対応である。外部環境変化は、情報化、グローバル化の進行が主な推力となっており、通貨や原油価格などの急激な変動が地域の経済社会活動に深刻な影響を与えている。地方自治体は、環境変化に対する地域経済の耐性力強化という新たな課題への対応が求められている。

これら内部・外部の変化はコントロールできない構造的な要因のため、地方自治体は、この変化を受容した上で自らが環境変化に対応するため行政運営のあり方を変革する必要がある。変革に向けた重要な観点として総合性が着目される。従来、地方自治体は人口増と経済が右肩上がり成長する社会環境にあったため、社会的な要請として行政活動の拡大と組織力の強化を図ってきた。行政活動の主眼は、法令、計画等に定められたルールに基づき適正かつ継続して行政サービスを提供することに置かれており、活動と組織の拡大に伴い分業化とその合理的管理手法である官僚制を強化してきた。官僚制は、組織の目的が単一であることを前提とした管理手法であるが、この時期は様々な住民の要望を行政サービスの拡充で飲み込むことができた時期であり、

福祉の増進という一つの目的のもとに組織運営するための資源を確保（または次世代へ負担を先送り）することが可能であった。

この状態においては、総合性は網羅性・体系性と同義であると解釈される傾向にある。地方自治法により基本構想の策定が義務付けられた「総合計画」は、当初は地域開発を主眼としたものであ

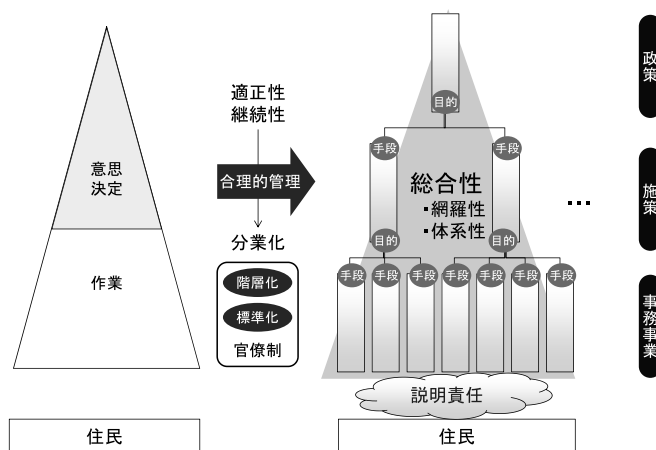


図1. 地方行政における総合性の位置付け

（出典）著者作成

ったが、拡大する行政活動の合理的な管理のため、目的と手段の連関的整理を政策-施策-事務事業という形で網羅的かつ体系的に管理することを推したため、総合計画は、地方自治体における様々な計画を網羅的・体系的に整理する、計画の一覧表としての性格を強めることとなった。予算編成、人事など行政資源の配分に一定の影響を与えるようになると、各部局は活動の柔軟性を確保するため多義的な解釈が可能になるよう総合計画の抽象化を求めるようになる。その結果、総合計画の目標の抽象化が進み、「暮らしやすいまち」など誰もが同意できる公理的な内容になり、多くの地方自治体が金太郎飴のように同じような内容の総合計画を策定する事態が発生している。

総合性を網羅的、体系的と解釈する考えは、行政側が合理的に活動を管理したいという欲求から生じている。政策-施策-事務事業の体系化が強固になるほど合理的管理が行いやすくなる反面、硬直化が進み総合性の別の側面である柔軟性が損なわれ、環境変化への対応が困難になる。環境変化への耐性を高めるためには、従来の閉じた総合性ともいえるべき解釈を見直し、従来の解釈とは対極にある柔軟性、多様性の観点を新たに取り入れた開かれた総合性を検討する必要がある。

2.2 計画行政の問題点

計画行政の構造的問題を整理したい。計画行政の問題として、以下の5点が整理される。

第一の問題は形骸化である。形骸化は計画が行政活動の根拠とならず、関連する資源確保や活動が行われない状態を指す。その要因として、計画が実現可能性を十分に考慮していない「構想」にとどまっているなどその内容が第一にあげられるが、行政活動に繋がらない計画が定常的に発生することで組織が計画の実効性が低いと学習す

ることもその要因としてあげられる。多数の計画が乱立し計画の策定がルーティンワーク化すると計画の策定そのものが目的化し、更なる形骸化が進行する。

第二の問題は創造性の低下である。計画の詳細化が進行すると自由裁量の余地が限定され、計画策定時には考慮していなかった新たなアイデアを生み出すなどの創造的活動が制約される。計画で定めた事項の遵守が優先されることで、行政活動におけるルーティンワークの割合が高まり、「ルーティンワークがノンルーティンワークを駆逐する」グreshamの法則が進行し組織としての創造性が低下する。その結果、更なる計画化を志向するようになり、創造性の低下が進行する。この傾向は行政組織のみならず、規制行政により守られた産業分野にもその傾向が見られる。

第三の問題は合成の誤謬である。合成の誤謬は、個々の取組みが正しくても全体では想定とは逆の事態を引き起こす状態を指す。官僚制の過度の進行による政策の細分化とそれに伴う計画の細分化が部分最適を目指すタコソボ構造を生み出し、合成の誤謬を生み出す。総合行政の担い手である基礎自治体にとり、合成の誤謬は総合性を損なう重大な要因となるが、行政活動を過度に細分化し管理する行政評価活動や各府省庁の施策別の計画化の誘導などにより乱立する個別計画が各部門のタコソボ化を進め、更なる合成の誤謬を生み出す温床となる。

第四の問題は慣性化である。慣性化は、計画策定当初に想定していた目標ならびに実現に向けた取組みが、現状に合わないことと認識しつつも、予定していた行政活動を停められない状態を指す。行政の特性としての前例踏襲・漸進的進歩などの保守的な傾向がその要因としてあげられるが、行政における計画の多くが、イグジットルール（一定期間経過した後に活動成果を評価する基準と撤退も含めた対応方策をあらかじめ決めておくこと）を設定していないことも大きな要因となっている。事業の停止は多くのステークホルダーとの調整を要するため、本来は計画の事前調整機能を有効に活用することが求められるが、存続不可能な状態になっても類似の事業を実施するため新たな計画を策定するなどの行動が見られる。

第五の問題は自己増殖である。計画が新たな計画の策定を誘発する問題である。基本構想など抽象的内容にとどまる計画が策定されると、その具体化に向けた計画策定が誘発される。また、抽象的内容が多様な解釈の余地を与え個々の解釈に基づく新たな計画策定が誘発される。行政組織における組織の権能の強化と規模の拡大の指向性に起因するものであり、その抑制にあたっては外部からの圧力が必要となる。住民はその抑制に向けた大きな力となり得るが、多くの住民は計画に無関心または比較的無批判に受け入れており、抑制力になりえていない。その結果、行政における計画化は拡大の一途をたどることとなる。

地方自治体における計画行政の拡大は、国による計画策定の義務付けをはじめとした政策誘導が大きな要因となっている。国-地方自治体の上位下達関係を前提とした政策分野別の計画行政を推進することで縦割り行政の強化を図っていることから、計

画行政の拡大による問題は、縦割り行政の拡大による問題とほぼ同義のものとして捉えられる。地方自治体は地域の事情が異なることから、全国斉一的な縦割り行政の解消に向けた取組みを図ることが求められる。総合性はその解消に向けた重要な観点となるが、現状は、総合性を網羅性・体系性と捉え、政策-施策-事務事業の階層的管理を行うことが重視されていることから、むしろ総合性が細分化された政策・施策の計画化を進め縦割り行政を強化していると言えよう。

2.3 公共経営の概念

地方自治体における公共経営の概念を整理したい。公共経営は行政経営と地域経営の2つの側面から構成される。

行政経営は、行政運営にマネジメントの概念を取り入れ組織管理を行う一連の活動であり、行政に民間企業の経営手法を導入し効率化と質的向上を図る「NPM²⁾理論」に基づく行財政改革の推進を契機に導入されている。目的達成のための「意思決定」の組織化を目指しており、地方自治体においては、効率性の向上を主な目的としている。行政をサービスの提供者、住民を顧客という関係で捉え、PDCAのマネジメントサイクルに基づき継続的に改善活動を行える組織になることを目指している。PDCAのCheck（評価）の実施にあたっては、行政サービスの受益者である住民の観点から政策分野別に指標を設定するとともに、行政活動を目的と手段の関係から政策-施策-事務事業という形で階層的に整理することが推奨される。顧客の視点から改善活動を行うことで、従前よりお役所仕事と批判されてきた行政サービスの高コスト体質の改善と質的向上が期待できるが、行政の質的向上を住民満足度と捉えることで、地方自治の理念である責任主体としての住民の側面を希薄化する懸念もある。また、行政活動を過度に細分化し階層的に管理することで、縦割り行政に強化に繋がる懸念もある。

地域経営は、統治のあり方をガバメント（単元的主体による統治）からガバナンス（多元的主体による統治）へと転換する取組みであり、地域における様々な主体が公共に関する意思決定に、より直接的に関わることを意図している。行政経営は、住民を顧客と捉えることから、公共と行政を同一化し、公（Public）と私（Private）の活動を分離する傾向が強い。公共の担い手は行政であり、単元的主体による統治を基本としている。地域経営では、公と私をパートナーと捉え、ともに公共の担い手として課題の解決にあたることを目指す。行政経営が効率化に向けコストの削減など過去の課題解決に重点を置くのに対し、地域経営は将来の課題解決に向けたより良い意思決定と関係者間の調整を行うことに重点が置かれ、付加価値創造（イノベーション）が促進されるよう、多様な主体が参加することが重視される。住民は行政サービスの顧客であると同時に公共の一員であり、主体性をもって参加すること（住民参加）が求

2) NPM : New Public Management

められる。地域経営が注目される背景には、行政だけでなく住民も存続に向け主体的に取り組まざるを得ないとの認識が広がっていることがあげられる。人口減少・超高齢化に対応するため、総合性、計画性のあり方の再定義に加え、住民参加のあり方の見直しが要請されている。

2.4 住民参加とその位置付け

公共経営における住民参加の位置付けをステークホルダーとの関係から整理したい。

図2は地方自治体の統治構造を示したものである。縦軸が権限の強さを示し、横軸が参加者の広さを示している。中央の三角形に位置する行政組織の活動は、意思決定と作業とに大別され、官僚制によるピラミッド構造の組織体制を形成する。住民は自身の意見を政策に反映させるため、選挙を通じ議員と首長を代表として選択する。日常的な行政活動に係る意思決定は、議会、首長、行政との調整が中心となる。行政は、最上位に位置する首長からの指示に基づき、各権限の範囲内で意思決定し最終的な作業に繋がるよう上位下達で指示を伝達する。議会は住民の代表として行政活動を監視するとともに意思決定を行う。住民と行政は顧客とサービス提供者の関係と整理され、相互のコミュニケーション活動は意思決定ではなく作業レベルでのやり取りが中心となる。行政は顧客である住民に対し組織の経営情報を公開し説明責任を果たすとともに、住民は個々の行政サービスや事業に対し改善などを要望する。住民参加は、行政サービスの拡充に向けた要望活動を意味するものとなる。行政経営における住民参加は、この位置付けとなる。

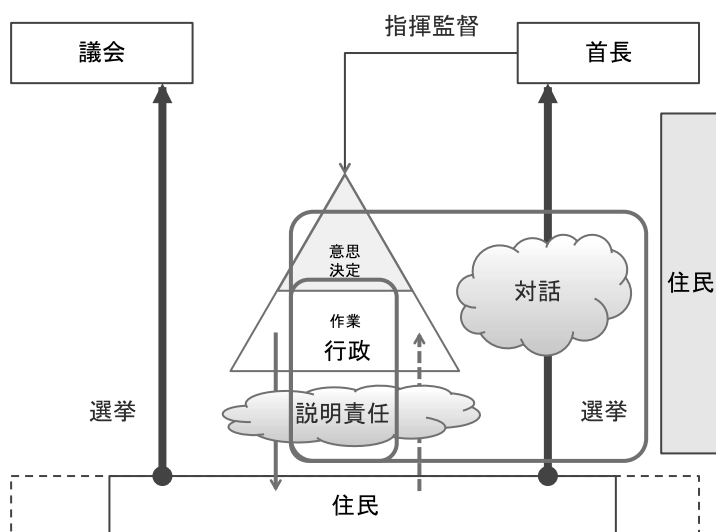


図2. 地方自治体における統治構造と住民参加の位置付け

（出典）磯崎 初仁・金井利之・伊藤正次「ホーンプブック地方自治」北樹出版の図に筆者が加筆

地域経営では住民を顧客に加え主体と捉えていることから、住民参加は、行政における意思決定に関与することを意味している。住民は行政との対話を通じ、より良い意思決定に向けた活動に取り組むことを想定しているが、そのあり方については、既存の制度と整合するよう慎重に決定することが求められる。元来、地域の

多様性を重視した取組みのため、全ての地域に適合する住民参加のあり方は論理的に存在しないが、共通の論点として以下のものがあげられる。第一に意思決定に関わる政策分野の範囲の設定である。全ての分野において住民感覚が有効に機能する確証はなく、専門性や客観的な分析が損なわれ意思決定の質を損ねることも懸念される。第二に代表制民主主義との関係である。代議制のメリットである調整に係るコストの限定化と意思決定の迅速化が、住民参加という新たな調整システムが導入されることで損なわれる懸念がある。また、住民が多くの意思決定に関わるようになると、議会の権限が損なわれ代議制そのものの機能が低下する懸念もある。第三に参加する住民の選択である。多くの住民が参加することが理想であるが、調整に係るコストや代表制の偏りなどを考慮し参加者の数や参加者を選出する必要がある。選出方法として、商工会など組織化された地域のステークホルダーからそれぞれ代表を選出する方法、住民を年齢や地域などの基準に基づき層化しそれぞれの層から代表を選出する方法、無作為抽出などの方法、またはこれらを混合する方法などがあげられる。それぞれに長所と短所があり、地域の事情や政策分野などに応じて適切に選択することが求められる。

3. 石狩市における取組み

人口減少・超高齢化時代に対応した総合性と計画行政のあり方を実践面から分析するため、筆者が審議会に委員として関わった北海道石狩市における総合計画の策定に係る住民参加の取組みを事例としてとりあげたい。

3.1 石狩市における総合計画の課題認識と新計画策定に向けた基本姿勢

石狩市では、第5期石狩市総合計画（対象期間：平成27年度～平成34年度 以下、「新計画」）の策定にあたり設置された公募住民、産業団体等で構成される「石狩市総合計画策定審議会」の第1回の会議において、新計画の策定の考え方や進め方を示している。そこでは、人口減少・少子高齢化の進行、価値観の多様化、グローバル化等の観点から社会の転換期を迎えているとの認識を示した上で、これまでの延長線上にある総合計画ではなく、30年後を見据え、まちづくりの目標や理念、ありたい姿などを抜本的に見直した「新しい総合計画」をつくる必要があるとしている。計画策定の前提を、これまでの人口・経済の拡大傾向から縮小傾向に大きく転換する、初めての総合計画となることを示したものとえよう。

その実現にあたっては、「協働」で取組む、すなわち住民参加が必要との考えを示している。この考えは、第4期総合計画（以下、「前期計画」）においても示されている。また「石狩市自治基本条例」においても「市民が等しくまちづくりの主体として取組む」とするなど同趣旨の考えが示されていることから、取組み姿勢に特に大きな変化は見られない。

同審議会では、前期計画の課題（図3）を整理している。同計画で「協働」で取り組むとの姿勢を示してきたものの、住民にとって分かりにくい計画書であることから、新計画の策定にあたっては住民の目線から抜本的に見直す必要があるとの認識を示している。新計画の策定にあたっては、住民参加の取組みを強化するため、委員の半数近く

を一般公募の住民から構成し住民が総合計画の策定プロセスに関与する機会を拡大するとともに、行政主導ではなく住民間の討議（グループトーク）を中心とした審議会となるよう配慮している。協働のまちづくりに向け、他の地方自治体の事例等を踏まえ、まずは参加の量的拡大を従前以上に図っている。

課題	なぜか	検討
・施策体系が煩雑	・行政分野や組織を意識して整理する必要がある	・市民目線、市民感覚で整理できないか
・戦略性が見えづらい	・幅広い施策を限なく網羅することが求められている	・従来の「オールラウンド型」計画からの転換はできないか
・重点プロジェクトが抽象的	・事業効果が市全体に及ぶ「施策」を結び付けたものを「プロジェクト」としている	・日々進行・深化していくプロジェクトを長期計画の中にどうやって位置付けるか
・目指しているまちの姿が伝えない	・「将来像」が抽象的で分かりにくい	・心に届く、具体性のあるキャッチフレーズ
・市民との情報共有ができていない	・活字が多い（約5万文字）、まちのビジョンを簡潔に語れない	・計画書自体のボリューム感の見直し、個別施策を可視化する工夫

図3. 石狩市における前期総合計画の課題

（出典）石狩市総合計画策定審議会資料

3.2 石狩市第5期総合計画の策定経緯と概要

審議会の討議は前半、後半に大別される。前半は総合計画の目指すまちの将来像（ミッション及びビジョン）を検討する「全体審議会」、後半はその実現に向けテーマ別に具体的な取組みを検討する「分科会」に位置付けられており、ともに同じ委員と体制で進められている。

前半の「全体審議会」では、30名の委員を5、6名程度のグループに分けグループ討議を3回実施している。テーマはまちづくり全般とし、各グループには進行役（ファシリテータ）がつき、委員が付箋紙に記入した意見を模造紙に整理する。KJ法に代表される「意見の発散と収束」を繰り返す、一般的なグループ討議の方法がとられている。石狩市では、住民の意見を収集するため審議会の開催に先立ち高校生が参加するワークショップ、まちづくりディスカッション等を開催しているが、この取りまとめ内容と全体審議会の取りまとめ結果を踏まえ、総合計画の骨子案を策定している。骨子案は、30年後を見据えた長期戦略と、その実現に向けた計画期間（8年間）における実行戦略で構成される。長期戦略では「いしかりの生き残り」（持続可能性の担保）をミッションに定めるとともに3つのまちの都市像をビジョンに設定し、実行戦略では13の戦略プロジェクトを設定している。

この骨子案は、委員の意見を可能な限り「網羅的」に取り入れ作成したものである

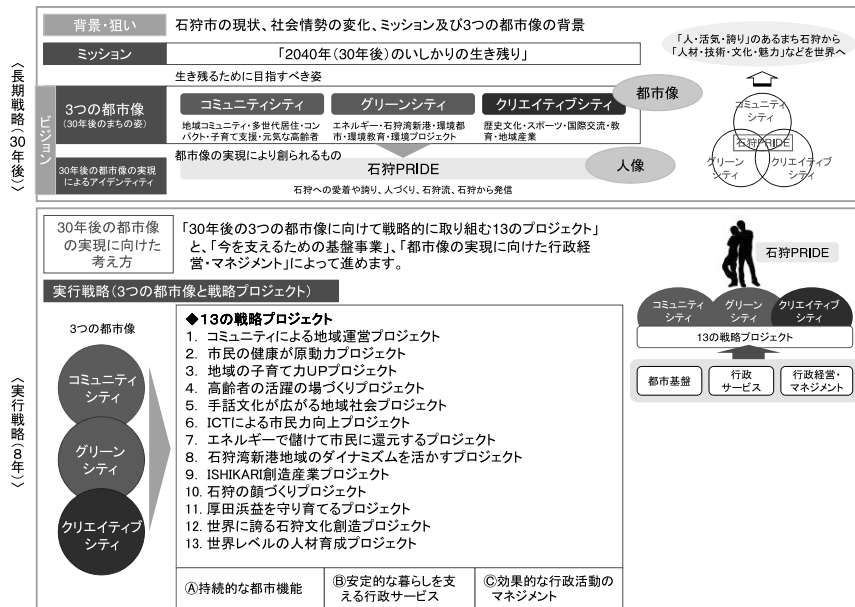


図4. 第5期石狩市総合計画骨子案

(出典) 石狩市総合計画策定審議会資料

が、抽象的で分かりにくく、委員にとっても距離を感じるものであった。また多数の戦略プロジェクトを設定したため、何に重点を置くのかが不明確になるとともに、行政分野を網羅する性格が強まり、前期計画における体系的・網羅的な整理に近い内容になった。この時期は、住民感覚との乖離により委員が「やらされ感」を持ち、審議会の議論が停滞する懸念もあった。「市民目線、市民感覚」の整理が骨子案で実現できなかった要因として、行政経営の観点から住民参加を捉えていたことがあげられる。意見を可能な限り網羅的に反映できる言葉を模索するほど抽象的な表現となり、行政活動を網羅的に表現したいとの潜在的な欲求が活動の重点化を妨げ多数の戦略を設定することに繋がる。住民を顧客と捉える行政経営の認知バイアスが網羅性の罠と体系的罠に陥らせたと言えよう。

後半の「分科会」の実施にあたっては、前述の状況を踏まえ、骨子案を見直すとともに審議会の討議のあり方を大きく見直している。見直した骨子案では、その構成を維持した上で「戦略プロジェクト」を「戦略目標」に置き換え、5つに絞りこんでいる。「戦略目標」に置き換えた理由として、変化の激しい経済社会環境の中、戦略の本来の定義である「目標を達成するための手段の構造（範囲／活動（事業）／差別化要因等）」を、プロジェクトのレベルで8年間の長期に渡り設定することは困難であると認識したことが挙げられる。これを踏まえ、目指すまちづくりの実現に向け重点的に取り組む活動の方向性を、「戦略目標」として設定している。分科会では、会の目

的を意見の取りまとめからアイディアの収集へと変更している。職員も委員と同じテーブル・同じ立場で討議に加わり、5つの戦略目標の実現に向けたアイディアを討議している。討議の方法も、従来はファシリテータの進行にあわせ各委員が意見を付箋紙に記入し模造紙に貼り付け整理していたが、発言時間が制約されるとの考えからファシリテータをおかず、雑談形式で議論しその結果を書記が整理する形式へと変更している。討議で出されたアイディアは、「活動サイクル」として住民が理解しやすいようイラストなどを用い整理している。戦略目標の1つである「新・現役世代がいしかりで活躍する」では、4つの活動のサイクル（「参加する」→「活動する」→「個人が元気になる」→「まちが元気になる」）が基本的考え方として示され、具体的取組みのアイディアをサイクルの各活動に配置している。

市民・事業者・行政の協働による取組のプロセス※3

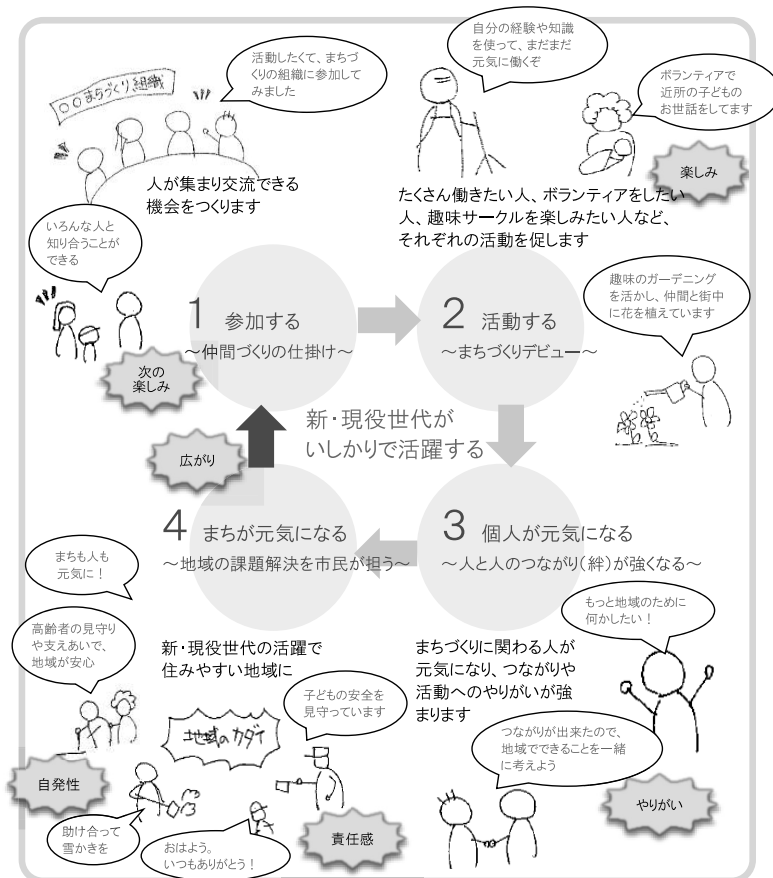


図5. 第5期石狩市総合計画（案）で定めた戦略目標（抜粋）

（出典）石狩市総合計画策定審議会資料

3.3 戦略目標に込めた新たな意味

戦略目標に基づく取組を「活動サイクル」の形式で整理したことには、主に3つの意味が込められている。

第一に行政視点から住民視点への転換である。これは、住民が理解しやすいようイラストや平易な表現を使うなどの工夫をこらすことのみを意味するものではない。住民と行政との関係が顧客からパートナーへと変化したことを踏まえ、計画のポイントが説明責任から新たな関係（パートナーシップ）の形成へと変化したことを意味している。従来は説明責任を担保するため、計画の合理性、すなわち目的と手段の関係を説明することに重点が置かれていたが、新計画では、住民と行政がどのような活動を通じ協働関係を築いていくのか、その構造を説明することに重点が置かれている。協働関係は継続的な活動を通じ段階的に発展していくことから、活動間の関係の循環性（サイクル）に着目し、活動サイクルという形でとりまとめている。

第二に成長という概念の導入である。従来は成長を経済社会活動の量的拡大と捉えていたが、新計画では地域資源の量的・質的拡大と捉えている。新計画では、成長を「まちづくりの様々な取組が、市民や地域の広がりや関係を深め、人や組織、地域が成長していく」とし、地域資源の中でも人的資源の重要性を強調している。成長に不可欠な要素が学習サイクルの形成である。従来は行政がまちづくりの主体となっていたため、学習の効果は行政組織内部に限定されていたが、住民が主体となるとともに

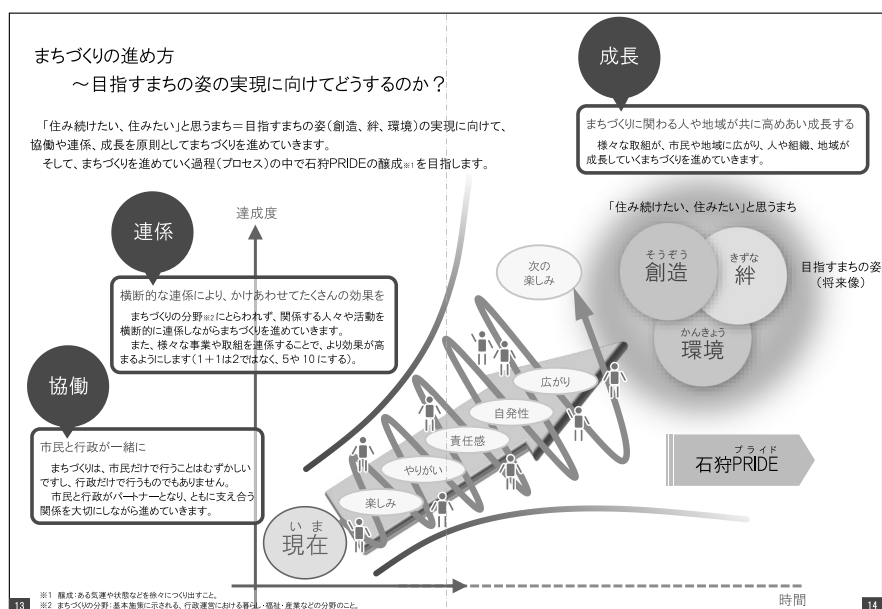


図6. 第5期石狩市総合計画（案）で定めたまちづくりの進め方

（出典）石狩市総合計画策定審議会資料

考え行動することでその対象を地域に拡大することが期待できる。活動を通じて得られた知識・経験を次の活動に活かすとともに別の人に伝えることで、組織的な学習のサイクルを形成し、地域資源の質的・量的向上と目指すまちの実現に近づくスパイラルアップの仕組みを構築することが重要であるとしている。

第三に動かない計画から動かす計画への転換である。これまでは当初策定した計画を着実に実行することが重要視されていたことから、計画期間中に内容を変更しない「動かない」計画が求められていた。新計画では、「時代の変化に柔軟に対応しながら、計画自体を進化させていくことが必要」であるとし、「これまでの縦割り型の施策管理から大きく転換し、様々な事業や取組、分野が横断的に連携して進める戦略目標を設定して、市民とともに計画を動かしていく」とし、「動かす」計画への転換を宣言している。計画変更の柔軟性を担保しつつ、変更により計画の秩序が損なわれないよう、目標達成に向けたプロセスの共通要素を活動サイクルとして整理し枠組みとして定め、個別の取組がこの枠組みの中で整理できるように配慮している。

石狩市では、修正した骨子案に基に審議会の討議内容を反映させ総合計画書の原案を取りまとめるとともに、パブリックコメント、審議会の答申を経て計画書を確定している。

3.4 石狩市における総合性と計画行政の再定義と住民参加の新たな役割

新計画において、石狩市が総合性、計画行政、住民参加の位置付けをどのように変えようとしているのか、政策パッケージの観点から整理したい。

政策パッケージに明確な定義はないが、目標達成に向けた複数の施策や事務事業を一つにまとめたもの（パッケージ）であり、従来の政策-施策-事務事業の階層的整理とは異なる観点から取りまとめたものとの趣旨で使われることが多い。縦割り行政の弊害を解消するために策定するものであり、従来の組織、制度などの枠組みにとらわれない柔軟な対応を目指している。石狩市の新計画では、政策パッケージを「戦略目標」として設定するとともに、行政活動を従前の総合計画と同様に政策分野別に縦割りがつ網羅的に整理している。このような整理は珍しいものではなく、「戦略プロジェクト」、「重点プロジェクト」等、政策パッケージの名称は様々であるが、多くの地方自治体において類似の取組みがみられる。

地方自治体は、政策パッケージに係る活動の効果を検証するため行政評価（事務事業評価）に取組むが、横断的取組みである政策パッケージの評価とこれまでの縦割り行政の評価との整合をとることが要請される。両者は総合性の解釈が大きく異なる。政策パッケージでは総合性を柔軟性・多様性と捉えているのに対し、縦割り行政では総合性を網羅性・体系性と捉えている。政策パッケージを、これまでの行政評価と同様に評価指標を設定し目的と手段の適正性を厳密に評価しようと試みるほど、取組みを網羅的・体系的に整理する傾向が強まり、縦割り化が進行し柔軟性・多様性が損な

われる。一方、これまでの行政評価に横断的視点を盛り込もうと試みるほど、評価指標が多様になり評価の斉一性が損なわれる。行政評価制度を緻密に実施している地方自治体ほど、政策-施策-事務事業の階層的管理を厳密に行っているため、大きな変更が困難になる。そのため、多くの地方自治体において政策パッケージの評価は、従来の行政評価の枠組みを前提に実施されている。住民との関係も従来通り、行政評価の説明責任（アカウンタビリティ）の枠組みで捉えられている。

石狩市では政策パッケージを「動かす計画」と位置付け柔軟性・多様性を重視していることから、従来の行政評価活動の対象から外し、それに代わる新たな取組みを検討している。新たな取組みは、住民参加を柱に検討している。住民の位置付けが顧客からまちづくりのパートナーへと変化することを踏まえ、計画の策定過程に加え、計画を動かす実践の過程においても住民が参加する機会を定常的に確保するため、審議会を新たに設けたいとしている。それに伴い、毎年実施しているアンケートによる住民意識調査の方法も変更している。従来は、行政サービスに対する意識を調査したいとの意向が強かったため、全ての政策分野を網羅的にカバーする設問項目を設けていた。新たなアンケートでは、調査の目的を政策パッケージの検討に向けた基礎的な情報を収集することへと変更し、設問項目も政策パッケージの観点から絞り込んで設定するとともに、政策目標を実現するために住民は何ができるのかなど、主体としての住民を意識したものへと変更している。ここで得られた情報は、行政内部で活用するだけでなく、新設される協議会においても討議の基礎情報として活用する予定である。多くの地方自治体において類似の取組みが見られるが、会議の運営そのものが目的化し、本来期待していた住民参加の意義を発揮できないなどの問題も散見される。また、この会議体にどこまでの権能を付与するのか、議会をはじめとした既存制度との位置付けをどのように整理するのかなど、今後、様々な課題に取り組むことが求められる。課題は山積しているが、人口減少・超高齢化社会に対応するため、総合計画の柱に住民参加を前提とした地域経営を据え、その確立に向け、総合計画において実践的な取組みを行うための制度設計をしていることは高く評価されよう。

4. おわりに

理論面の整理と事例を通じた実践面での分析を踏まえ、人口減少・超高齢化社会における総合計画と住民参加のあり方の検討に向けた主要論点を整理したい。

第一の論点は、経営概念の再考である。本稿では公共経営の機能を行政経営と地域経営とに分け、環境変化に対応するためには地域経営の要素を拡充する必要があると論じた。経営概念の整理には様々なアプローチがあると思われるが、住民参加がどのような新たな役割を担うのかが経営概念の再考の鍵を握ることとなる。

第二の論点は、総合性の再定義である。本稿では公共経営の概念に基づき、総合行政の展開にあたっては、総合性の解釈を拡大し、従来の網羅性・体系性に加え柔軟

性・多様性の観点を盛り込む必要があるとした。その実現にあたっては、総合行政の中核となる政策パッケージをどのように位置付けるかが鍵を握ることとなろう。

第三の論点は、計画化の再定義である。行政における計画はステークホルダーとの事前調整結果を取りまとめたものであり、変化しないことを前提としてきた。今後は環境変化への耐性力を高めるため、総合的な観点から計画を柔軟に変化させることが要請されるが、秩序なき計画変更により行政活動が混乱する事態も懸念される。このような事態を避けるためには、計画を変更するルールを事前に定めるなど計画変更を秩序化することが求められる。総合計画は最上位計画として、計画変更に係る共通ルールを定め制度化するなど、計画変更を計画化するメタ計画として機能することが求められる。

第四の論点は、行政管理との調整である。本稿では行政評価との関係から総合行政を実践するためには、従来の縦割り行政を前提とした行政管理と政策パッケージなど横断的取り組みを前提とした行政管理との整合をとる必要があると論じた。組織や政策分野単位で縦割り管理することが合理的な財政、人事、施設等の資源の管理方法のメリットを損なうことなく、横断的な観点を行政管理に取り入れることが求められる。地域経営の拡充に伴い公共サービスを提供するための主体や資源の考え方も変化することも想定され、どこまでを行政管理の対象とするかといった課題も浮上する。実行可能な行政管理のあり方の確立に向け、実践面を中心とした検討が求められる。

第五の論点は、意思決定に係る既存制度との調整である。本稿で一部触れているが、住民参加の拡充に伴い、地方議会や行政との関係や役割分担などに関する新たな課題が生じることが想定される。総合行政の展開に向け、住民参加の拡充をはかりつつ、既存制度との摩擦が生じていないか、目を配る必要があろう。

本研究の分析対象とした石狩市では、新たな総合計画を「1家に1冊の総合計画」にしたいとしている。この言葉には、すべての住民に市政に関心をもってもらうことを期待すると同時に、従来の「作って終わり」の計画ではなく、進化するため住民とともに「創り続ける」計画にしたいとの思いが込められている。総合性と計画行政のあり方を、住民参加に新たな役割を与え再定義することを意味しており、地域経営の核となる住民参加を今後どのように育み進化させていくかが注目される。このような取り組みは、総合計画における住民参加の役割が策定過程から計画に基づく実践過程へと変化しつつあり、住民参加を核に総合計画に新たな意味を与えようとしている兆しであるとも読み取れよう。国は、地方創生関連政策の展開にあたり、地方自治体に対し総合戦略を基本的な計画として定めることを努力義務化しているが、地方自治体の創意工夫を損なうことがないよう、計画への関与を極力排することが求められよう。

参 考 文 献

- 西尾勝（1990）『行政学の基礎概念』東京大学出版会
- 宮脇淳（2003）『公共経営論』PHP研究所
- 森田朗（1996）『現代の行政』放送大学教育振興会
- 森田朗（2007）『制度設計の行政学』慈学社出版
- 森田朗・金井利之（2012）『政策変容と制度設計』ミネルヴァ書房
- 村松岐夫（1988）『現代政治学叢書15 地方自治』東京大学出版会
- 金井利之（2007）『自治制度』東京大学出版会
- 金井利之（2010）『実践自治体行政学』第一法規
- 磯崎 初仁・金井利之・伊藤正次（2007）『ホーンブック地方自治』北樹出版
- 宇佐美誠（2000）『決定』東京大学出版会
- 牧原出（2009）『行政改革と調整のシステム』東京大学出版会
- 西尾勝・小林正弥・金泰昌編（2004）『公共哲学11 自治から考える公共性』東京大学出版会
- 山脇直司・金泰昌編（2006）『公共哲学18 組織・経営から考える公共性』東京大学出版会
- 松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編（2002）『自治体の構想3 政策』東京大学出版会
- 山谷清志（2006）『政策評価の実践とその課題』萌書房
- 日本行政学会編（1972）『行政計画の理論と実際』勁草書房
- 沼上幹（2004）『組織デザイン』日経文庫
- ハーバード・A・サイモン（2009）『新版 経営行動』ダイヤモンド社
- アマルティア・セン（1989）『合理的な愚か者』勁草書房
- ピーター・M・センゲ（2011）『学習する組織』英治出版
- ジョン・D・スターマン（2009）『システム思考』東洋経済新報

Comprehensive Plan and Citizen Participation in an aging society and a shrinking population

EBIKO Hitoshi

Abstract

Local Government aimed at population growth and enhancement of social welfare in Comprehensive Plan. Now, there is no other choice to the roles of Comprehensive Plan but to make changes while the birth rate is shrinking, the aging is advancing, and the depopulation is intensifying to increase the financial burden of governmental administrations. This paper examines Comprehensive Plan and Citizen Participation about Ishikari City, Hokkaido. It is focused on learning and evolution as a new role of Comprehensive Plan and Citizen Participation. These are new points of views of local administration for creating new sustainable regional communities.

Keywords

aging society, shrinking population, regional policy, comprehensive plan, citizen participation, comprehensive administration, Public Management, sustainable regional communities, learning cycle