『地域政策研究』（高崎経済大学地域政策学会） 第 19 巻　第２号　2016年11月　51頁～ 64頁

個別計画との比較に見る総合計画の特質と役割

―なぜ総合計画が必要性なのか―

田　中　富　雄

The Nature and the Role of the Comprehensive Plan Seen through Comparison with the Individual Plan

— Why is the Comprehensive Plan Needed —

Tomio TANAKA

要　旨

総合計画は、個別計画との比較において、次のような特質と役割をもつ。第１に、総合計画は、総合計画よりも計画期間の長い計画に対しても最高計画規範性を確保しているという特質をもつ。このことは、総合計画が個別計画に盛り込まれた政策内容を横断的につなぐだけではなく時間軸で縦断的につなぐ役割をもつ。第２に、総合計画は、実施計画の策定・調整をとおして個別政策に対する調整機能を持つという特質をもつ。このことは、総合計画を構成する実施計画をとおして個別計画を横断的につなぐという役割をもつ。第３に、総合計画は、計画の対象となるさまざまな人々や計画サイクルに関わるさまざまな人々、そして多様な資源の最大の出会いの場をつくる可能性をもち、人々や資源をつなぐという役割をもつ。

以上の３点は、個別計画との比較に見る総合計画の特質と役割である。個別計画では、部分的につなぐ役割を担うことができても、個別計画が総合計画のように広範につなぐ役割を担うことはできない。そこに総合計画の必要性が見える。

キーワード：総合計画　　最高計画規範性　　自治基本条例　　議会基本条例

Abstract

Compared to individual plans, comprehensive plans have the following three features and roles. First, comprehensive plans ensure maximum standardization of plans even for a longer-term plan, which means comprehensive plans have a role to tie the policy-related contents incorporated in individual plans together not only transversally but vertically in chronological order. Secondly, comprehensive plans have a function to adjust individual policies through development and adjustment of implementation plans, which means implementation plans constituting comprehensive plans allow to tie individual plans together transversally. Thirdly, comprehensive plans have a potential to provide the best opportunity for various people targeted in a plan, people engaged in the planning cycle and diverse assets to encounter and then have a role to link those people and assets.

The above three points are the key features and roles that distinguish comprehensive plans from individual plans. Individual plans can assume the linking role partly, but not on a widespread scale. This is where comprehensive plans are required.

Keywords：comprehensive plans, maximum standardization of plans, basic ordinance of local self-government, basic ordinance of local assembly

Ⅰ　背景と目的

自治体の計画は、総合計画を最上位計画とする計画体系を構成している場合が多い。自治体における予算編成を含めた政策過程においては、総合計画に位置づけのない事業が首長の意向で予算計上されることもあり、総合計画は機能していないと指摘されることもある。しかし、総合計画は、1969年の地方自治法改正による基礎自治体における基本構想の策定義務規定誕生の経緯とその後の運用実績により、自治体の計画体系における最上位計画としての位置づけが、形式的にも実質的にも一定程度認知されてきたといえよう。総合計画のなかでも頂点に位置し基幹となる基本構想については、2011年の地方自治法改正により、自治体の自主性尊重の観点から策定義務がなくなっている。しかしながら、法律上は策定義務がなくとも自治基本条例や議会基本条例に策定根拠を位置づけ、基本計画とともに総合計画として自治体における政策運営の基準とする自治体が増えている。このことは、全国自治体において、総合計画が自治体にとって標準装備として必要であると認知していることの証左であるといえよう。今後も、基本構想を含む総合計画については、ニセコ町まちづくり基本条例を嚆矢とする自治基本条例や栗山町議会において切

り開かれ全国自治体に制定が広がる議会基本条例などに策定根拠が位置づけられ、自治体における政策運営の基幹ツールとして機能することが期待されている。

このような中で、近年は、公共施設等総合管理計画[i]や地域版人口ビジョン・総合戦略[ii]など国から自治体に策定が要請される計画が増加している。自治体には、従来から国法の規定により策定が求められる計画が少なくなかった[iii]が、公共施設等総合管理計画と地域版人口ビジョン・総合戦略は、従来国が自治体に策定を要請してきた計画とは、計画の及ぼす影響が自治体政策の広範に及ぶという点において差異があると見ることができよう。また一方では、シティプロモーションや観光などの分野をはじめとして、当該自治体の地域課題の解決をめざした地域独自の計画も多くの自治体で策定されるようになっている。このように、自治体で策定される計画は、広がりをみせている。

しかしながら、基本構想を含む総合計画と広がりをみせる個別計画との階層性についての認識は、自治基本条例や議会基本条例においても明示されていない場合が少なくない（廣瀬2015）。総合計画と個別計画の関係を検討することが、今あらためて求められよう。検討にあたっては、総合計画と個別計画の内容（項目）の現状について総合計画と個別計画を比較し、総合計画の特質を抽出することが必要である。しかしながら、管見の限り、総合計画と個別計画という２つの計画の内容（項目）の相違について比較検討した先行研究は限られている。

本稿では、後述するように、先行研究を踏まえた上で、あらためて自治体の計画体系を構成する総合計画と個別計画の内容（項目）の現状を比較することを通して、総合計画の特質と役割について考察する。そのことが、総合計画の必要性を明らかにし、自治体運営や議会運営の基本を定める自治基本条例や議会基本条例に総合計画の策定根拠を位置づけることの意義を示すことにもつながると考えるからである。さらに、そのことが、持続可能な自治体をめざすための必要条件であると考えるからである。

Ⅱ　先行研究と研究手法

⑴　先行研究

本稿で対象とする総合計画および個別計画については、これまで先行研究の蓄積があるが、総合計画と個別計画の関係についての研究は限られている。そこで、ここでは、計画内容（項目）の現状比較からの検討を着目の中心としたものではないが、総合計画と個別計画の関係について取り上げている研究、あるいは総合計画の統制機能（制御機能）について取り上げている研究を含めてみていくこととする。

総合計画と個別計画の内容項目について取り上げている研究としては、大杉（2010）をあげることができる。

大杉は、個別計画と総合計画の調整に関し、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るかどうか、総合計画が個別計画を枠づける役割を果たせているかどうかは主要な論点となるとしている。そして、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ばらばらでズレており、そのため目標や評価指標の設定が困難なこと、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併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を指摘している（大杉2010）。

総合計画と個別計画の関係、あるいは総合計画の統制機能（制御機能）について取り上げている研究としては、打越（2004）、金井（2010）、佐藤（2013）、廣瀬（2015）、土山（2016）がある。

打越は、制度的に定着し始めた総合計画に期待された役割は、地域の行政活動を長期的・総合的に調整することであった。ここで、留意しなければならないのは、その前提となる問題意識である。三層構造の総合計画が自治体の政策・施策・事業を全体的に統合する機能を期待されていたのは、個別の施策・事業なるものが、中央各省庁の指示命令に従って地域の総合行政を阻害する分立要因となっていると考えられていたためである。実際に1960年代の高度経済成長期には、補助金メニューに従う商業振興策や開発事業が地域内の多様な利害関係を十分に調整しないまま推進され、ときには無駄な重複を生み、あるいは地域住民の生活の安寧を脅かす帰結を招いた。縦割りのセクショナリズムや補助金・通達のルールに従った硬直的な活動が地域住民のニーズに的確に応えていないことが強く懸念されるなかでは、総合計画に期待される役割は現在よりも遥かに大きかったのであると、総合計画はそもそも縦割りを克服する役割をになっていたものであることを指摘している（打越2004）。

金井は、総合計画は、首長による恣意的な政策運営を統制しようとする。自治体へのガバナンス（統制･牽制）の機能を期待されているともいえる。問題は、誰による、誰の期待を反映した、統制機能であるかである。旧自治省によって法制的に組み込まれた総合計画制度は、首長への統制を、自治制度として構築したものであり、国からの自治体への統制の一種である。長期的・計画的な視点を持って、自治体の行政運営をせよということである。また、首長任期を超えた計画期間を想定するということは、そのときどきの住民の多数意識を超えた、長期継続の民意を想定することである。より実質的には、前首長時代の多数意思の遺産を議決された基本構想として残すことで、現首長時代の多数意思が急激に展開されることを抑止し、一定の継続性と安定性を確保すると指摘する（金井2010）。

佐藤は、総合計画は基本構想においてまちづくりの基本指針や価値規範を対外的に明示しながら、同時に基本計画や実施計画では行政評価や予算編成といった基幹システムと連動を図り自治体政策をマネジメントするための行政評価経営ツールとしての機能が求められるようになってき

ているとし、基本計画を含む総合計画には、対外的な指針・価値機能とともに対内的なマネジメントツール機能があることを指摘している（佐藤2013）。

廣瀬は、総合計画の頂点に位置する基本構想の2011年地方自治法改正後の位置づけについて、すでに条例化の対応を済ませた議会においても、対応は基本構想の議決事件化だけにとどまっていて、自治体計画の中における基本構想の位置づけに関する対応をとっていない例が少なくないとして、基本構想を含む総合計画の自治体計画体系における位置づけの明確化を課題として指摘している（廣瀬2015）。

土山は、課題が無限であることと資源が有限であることが広く認知され、ましてや資源の減少が予想される今日、①事業と資源の〈全体制御〉の手法であり、②政治決断・政策判断という「市民の権利」を具体化する政治の契機をともなう自治体計画（＝総合計画〔（ ）内は筆者・田中による補〕）は必要であることはいうまでもない。自治体は、市民生活の基盤である〈政策・制度のネットワーク〉にもっとも近い政府であり、その「最低公準」を政府政策として整備することこそ市民による「信託」の実体だからであるとしている（土山2016）。

これらの先行研究のうち、大杉（2010）、打越（2004）、廣瀬（2015）は、総合計画と自治体の計画体系に焦点があたるものであり、金井（2010）、佐藤（2013）、土山（2016）は、総合計画の統制機能(制御機能)に焦点があたるものであるが相互に関連ないし重複する内容となっている。これらを総括すれば、総合計画は必要であるが、2011年の地方自治法改正をうけ基本構想を含む総合計画を自治体の計画体系上そして計画内容（項目）上、整序する必要のあることが指摘されている。総合計画と個別計画の内容（項目）について整序するためには、現在策定されている総合計画と個別計画の内容（項目）の現状比較が必要となる。本稿は、その検討をとおして総合計画の特質と役割を明らかにすることで総合計画の必要性を考察する。

⑵　研究手法

本稿では、⑴においてみた先行研究を踏まえたうえで、三郷市の第４次三郷市総合計画（基本構想・後期基本計画）と個別計画を事例として取り上げ、総合計画と個別計画について考察する。三郷市の事例を取り上げるのは、第４次三郷市総合計画における後期基本計画が、基本計画の施策体系ごとに関連計画を明示しており、総合計画（基本構想・後期基本計画）と個別計画の比較を容易にしているからである。

具体的には、図表３において示すように16の項目について三郷市の総合計画（基本構想〔計画期間：2010年４月からの11年間〕・後期基本計画〔計画期間：2016年４月からの５年間〕）と個別計画における内容（項目）を比較し、自治体における総合計画と個別計画の関係をとらえることで総合計画の特質と役割を明らかにすることを試みる。

Ⅲ　総合計画の役割と内容

⑴　総合計画の登場と求められた役割

総合計画の基幹をなす基本構想について規定していた2011年改正前の地方自治法第２条第４項は、1969年の地方自治法改正で導入されたものであるが、都市計画法の大改正と農振法の制定がほぼ同時期に行われている。その際に、土地利用規制という私権制限を内容とする計画の意思決定は、本来選挙で選ばれた代表機関の議決に依るべきだという当時の自治省と、都市計画や農振計画の決定を議会に委ねることに反対する当時の建設省、農林省の考え方の対立があり、議会の議決を経て定められた基本構想に即して都市計画や農振計画を定めることにより、それらの計画を直接的には議決事件にしないことで決着したとされる（廣瀬2015）。

その後の基本構想を含む総合計画の運用状況をみると、前述したように、自治体の内部においては総合計画に位置づけのない事業が首長の意向で予算計上されることもあり総合計画は機能していないとの指摘がある。しかしながら、対外的には、自治体の策定する法定計画においては、総合計画の基幹をなす基本構想に即するなどの条件が付されていた。また、国や県の補助金申請に関連するような事業計画の策定に際しては、当該事業の総合計画における位置づけを計画書に記載することが求められていた。このようなことが重なり、自治体内部においては、自治体計画体系における基本構想を基幹とする総合計画の最上位性が認知度を高めながら一定程度機能し運用されてきたと見ることができる。

⑵　総合計画の内容

総合計画は、自治体の全ての計画の基本となる最上位計画であるとされる。1969年の地方自治法改正により、基本構想については、「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の基本構想を定め、これに即して行うようにしなければならない」と規定された。また自治省行政局通知「市町村の基本構想の策定要領」によって、３段階の総合計画の体系を整えることが望ましいとされた。これらのことにより、実質的に全国自治体には基本構想・基本計画を含む総合計画の策定が義務づけられ、それ以降基本構想・基本計画を含む総合計画を策定する自治体が増えた。おおむね10年間の地域づくりの方針を示す「基本構想」を受けて、５年程度の行政計画を示す「基本計画」、３年間程度の具体的事業を示す「実施計画」の３つを合わせて総合計画と呼称する例が多い。

基本構想には、自治体の最上位計画としての位置づけ、計画期間、まちづくりの理念、将来都市像、都市構造図、計画人口、施策の大綱などが定められていることが多い。また、基本計画は、施策の大綱に示された施策を分野別に体系化し位置づける計画である。重点施策やリーディングプロジェクトが位置づけられることも多い。1969年の地方自治法の改正から50年が経過し、こ

の間に基本構想や基本計画、そしてこの両者に加えて実施計画を包含する総合計画について、全国自治体においてさまざまな取り組みがなされ、その地域にあった多様な計画が模索されてきている。

市町村の自主性を尊重するという地方分権改革推進委員会の第２次勧告（2008年12月）を受け2011年に地方自治法が改正され、市町村の総合計画の基幹をなす基本構想については市町村の策定義務が法律上はなくなっている。しかし、基本構想、基本計画、実施計画という３層構造の総合計画は、全体としてみれば、多くの場合、地域の将来都市像、取り組む施策、実施の体制、そしてプログラム等が位置づけられることになる。全国自治体にとって最高計画規範（＝最上位の計画として他の計画の内容を統制･制御する規範）として不可欠のものであるとの認識のもと、その策定のための根拠規定を自治基本条例や議会基本条例などに位置づける自治体も前述のように増えている。武蔵野市や栗山町のように総合計画条例を制定している自治体もみられる。

計画期間は、４年、５年、８年、10年等のものが見られる。

⑶　第４次三郷市総合計画後期基本計画

第４次三郷市総合計画後期基本計画は、「まちづくり方針」と「経営方針」により構成され、それぞれの方針はさらに目的（対象・意図）、施策の目的達成度を測る数値目標、現状と課題、施策の成果向上を図る取組（施策と基本事業の体系）、基本事業の主な取組内容、協働事業・市民事業（民間事業者等による事業）、関連データ、関連計画・関連方針、行政改革のポイント、地域生活環境指標から構成されている。また、この後期基本計画は、市民や自治体関係者に使われる計画をめざしており、計画書には、基本事業の主な担当課一覧、指標一覧（指標の考え方・根拠）、関連施策一覧（施策間関係）、行政改革、総合戦略と総合計画の施策関連表、職員定数の考え方、財政フレームの考え方、公共施設配置の考え方、計画体系一覧、市民が使える補助金一覧なども明記されている。このことにより、関連施策や関連計画の把握も容易になっている。さらに、今回の後期基本計画では、従来は行政改革推進計画のなかに位置づけていた行政改革の取組内容についても基本計画のなかに位置づけることで、自治体計画の全体像把握を従前よりも容易にしている。加えて、三郷市では、三郷市版総合戦略（三郷市2016b）や三郷市公共施設等総合管理計画（三郷市2016c）の進行管理についても、三郷市自治基本条例〔2009年６月制定、同年10月施行〕（三郷市2009）に基づき制定される市の最上位計画である総合計画の第３層目に位置する実施計画（１層目は基本構想、２層目は基本計画）を通じて、行政評価や予算編成とも関連させながら行うこととしている[iv]。

Ⅳ　個別計画の役割と内容

⑴ 個別計画の登場と求められた役割

打越によれば、自治体行政行動の分立要因として、総合計画と対峙する縦割り構造の個別計画が存在した。これらの計画は、特定の計画内容に関して各自治体が所定のプログラムを執行するための制度であり、個別の法令によって、国・都道府県・市町村という３段階での計画策定が規定されていることが多い。また、自治体による計画策定にあたっては、中央省庁から詳細な指導が行われてきた。したがって、策定担当部局は、３段階の計画間で目標数値や手続の整合性を確保することを優先していた。そのため、首長の政策方針や、関連する政策分野との調整、地域住民の意見反映を軽視しかねなかった。このように、個別の法令に基づく自治体の計画は、国の縦割り政策を推進するために登場していた。しかし、地域の課題を解決するため独自の政策や制度を構築することに努力を傾ける自治体も登場し、環境政策、人権政策、女性政策など国法制度が十分に整備されてこなかった領域で個別計画が活用されるようになった（打越2004）。

⑵ 個別計画の分類

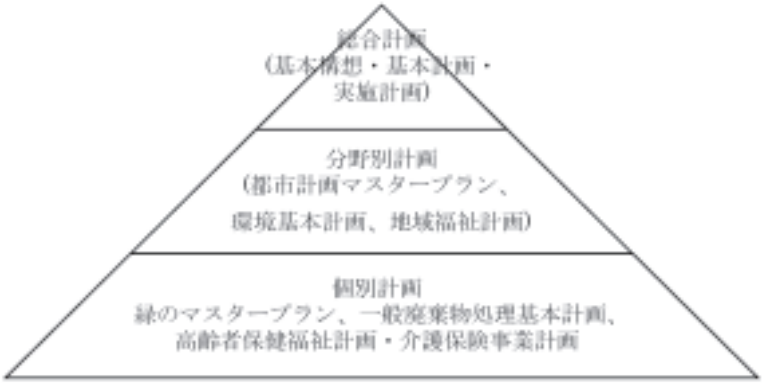
個別計画は、総合計画とともに自治体の計画体系を構成する計画で、都市安全、都市整備、産業振興、環境衛生、福祉保健、教育文化、コミュニティ、行財政など、さまざまな分野の計画に分類できる。

また、個別計画は、個別計画の間で階層を形成する。例えば、都市計画・都市整備部門における都市計画マスタープラン、環境部門における環境基本計画、福祉部門における地域福祉計画などは、総合計画との対比においては、総合計画の下位に位置づく個別計画であるが、他の個別計画との関係においては、いくつかの個別計画の上位に位置づき、ある特定の分野を束ねる分野別計画と呼ぶことができよう。これらの分野別計画の下位に位置づく個別計画としては、それぞれ緑の基本計画、一般廃棄物処理基本計画、高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画を例示することができる（図表１）。個別計画の計画期間は多様であり、期間のない計画も見られる（図表２）。

⑶ 第４次三郷市総合計画後期基本計画に明示されている個別計画

本稿で事例として取り上げる第４次三郷市総合計画後期基本計画には、図表２に示すように、総合計画の施策体系別に個別計画が明記されている。個別計画には、⑴において見たように、法定計画として自治体が策定する縦割行政の推進ないし国策の推進の性格を帯びる計画と、自治体が特定の分野や特定の地域について、課題を解決し将来の目標を達成するために策定する計画がある。前者としては都市計画マスタープランや第６期三郷市高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画が代表的なものである。後者としては日本一の読書のまち三郷推進計画やシティプロモー

図表１　自治体における計画体系のイメージ



（筆者作成）

ション方針が代表的なものである。

また、三郷市の個別計画においては総合計画に明示された40の計画のうち、計画期間の定めのないものが９、２年の計画期間のものが１、３年のものが３、５年のものが９、８～11年のものが14、15～16年のものが３、46年のものが１となっている。このことについては、国法に基づく計画や国の要請に基づく計画も少なくない状況下において、三郷市における計画期間の状況が全国自治体における計画期間の状況と類似していることが予測される[v]。

図表２　第４次三郷市総合計画後期基本計画（計画期間：基本構想は2010.4～2021.3、後期基本計画は2016.4～2021.3）に掲載されている個別計画

方針	施策体系	個別計画	計画期間（年数）
まちづくり方針	安全でいつも安心して住めるまちづくり	三郷市地域防災計画	－
		国民保護に関する計画	－
		三郷市建築物耐震改修促進計画	－
		三郷市総合治水計画	－
		三郷市消防計画	H28～H32（5）
		三郷市交通安全計画	H23～H27（5）
	水と緑を大切にした環境にやさしいまちづくり	三郷市環境基本計画後期計画	H25～H32（8）
		三郷市緑の基本計画	H22～H32（11）
		三郷市一般廃棄物処理基本計画	H25～H34（10）
		三郷市公共下水道基本計画	H21～H36（16）
		三郷市公共下水道事業中期経営計画	H28～H37（10）
	都市基盤の充実した住みやすいまちづくり	三郷市都市計画マスタープラン	H22～H32（11）
		三郷市公営住宅等長寿命化計画	H26～H35（10）
		三郷市景観形成基本計画	－
		三郷市景観計画	－
		三郷市橋梁長寿命化修繕計画	H26～H35（10）
		三郷市水道事業ビジョン	H28～H42（15）
		第３次三郷市水道事業基本計画	H28～H42（15）
	魅力的で活力のあるまちづくり	三郷市農業振興計画	H26～H35（10）

方針	施策体系	個別計画	計画期間（年数）
まちづくり方針	人が育ち活躍できるまちづくり	日本一の読書のまち三郷推進計画	H28～H32（5）
		学力向上推進５カ年計画	H24～H28（5）
		三郷市スポーツ振興基本計画	H22～H32（11）
		三郷市屋外運動施設整備方針	H23～H32（10）
		第４次みさと男女共同参画プラン	H28～H32（5）
	健やかで自立した生活を支え合うまちづくり	三郷市健康増進・食育推進計画	H24～H28（5）
		第２期特定健康診査等実施計画	H25～H29（5）
		三郷市国民健康保険保健事業実施計画	H28～H29（2）
		みさとこどもにこにこプラン	H27～H31（5）
		第６期三郷市高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画	H27～H29（3）
		第４期三郷市障がい福祉計画	H27～H29（3）
		第２次三郷市地域福祉計画	H25～H29（5）
経営方針	（略）	みさとシティプロモーション方針	－
		三郷市参加と協働のまちづくり推進指針	－
		第４次三郷市定員適正化11か年計画	H22～H32（11）
		三郷市人材育成基本方針	－
		第４次三郷市総合計画実施計画	H27～H29（3）
		三郷市公共施設等総合管理計画	H28～H37（10）
		第２次埼玉県東南部都市連絡調整会議基本指針	H27～H36（10）
		三郷市版人口ビジョン	H27～H72（46）
		三郷市版総合戦略	H27～H36（10）

（注１）「計画期間（年数）」欄の「－」は計画期間の定めがないことを示す。なお、原資料のまま、ここでは計画期間について元号（H：平成）を用いて表記している。
（注２）三郷市版人口ビジョンと三郷市版総合戦略については、後期基本計画とほぼ同時期に策定され、後期基本計画の個別計画には掲載されていないが、自治体の個別計画の全体像を示すため、図表２に含めている。
（注３）三郷市国民健康保険保健事業実施計画は、計画策定に時間を要したためH28～H29の２ヵ年計画となっているが、本来はH27～H29の３ヵ年計画の予定であった。
（注４）第４次三郷市総合計画実施計画については、本来、個別計画ではなく総合計画の一部を構成する計画であるが、第４次三郷市総合計画後期基本計画の計画体系一覧に個別計画と一緒に掲載されていることから、ここにも表記した。
（筆者作成）

Ⅴ　総合計画と個別計画の比較

⑴　比較項目の設定

ここでは、総合計画と個別計画について、最高計画規範性についての明記があるかなど、図表３の項目の各欄に示した16項目について比較する。

この16項目を比較項目とするのは、ここに示した項目であれば、総合計画および個別計画の双方に関係し得る項目であり比較が可能であると考えたからである。第４次三郷市総合計画後期基本計画の内容を踏まえ項目を設定している。

⑵　総合計画と個別計画の相違点

図表３に示すとおり、ここでは、総合計画と個別計画の類似点と相違点が示された。もちろん、個別計画の計画間においても計画の各項目についての現状に相違点があることはいうまでもな

図表３　総合計画と個別計画の現状比較

項　　目	総合計画	個別計画	備　　考
最高計画規範性についての明記	あり	なし	
計画の性質がマスタープラン、アクションプラン、その両方の性質を持つ計画のいずれか	基本構想・基本計画はマスタープランの性質をもち、実施計画はアクションプランの性質をもつ場合が多い	マスタープラン、アクションプラン、マスタープランとアクションプラン両方の性質を持つ計画の３類型がある	
計画の対象範囲が自治体全体か地域別か	全体計画だけの場合と地域別計画を内包する場合がある	全体計画、地域別計画、全体計画と地域別計画の両方の性質をもつ計画の３類型がある	地域別計画よりも狭い範囲での拠点整備計画がある場合もある
計画の階層は何層か	３層構造が多いが２層構造も見られる	単層の場合が多い	（当該自治体における階層）
計画期間は何年か	５年、10年が多いが、近年は４年も増えている（三郷市の場合、正確には、５年（後期基本計画）、11年（基本構想）である）	多様である（三郷市の場合、２年から46年となっている）	
指標（数値目標）を持っているか	指標をもつ計画が増えてきている	指標をもつ計画が増えてきている	
計画主体は自治体だけか多元か	当該自治体だけ	自治体の個別計画と関連する計画を策定する主体が多元化してきている	市民　市民団体　民間企業　市町村　都道府県　国　一部事務組合　広域連合など
計画に位置づけられた政策の実施主体は自治体だけか多元か	多元化してきている	多元化してきている	市民　市民団体　民間企業　市町村　都道府県　国　一部事務組合　広域連合など
計画に位置づけられた政策の対象者は誰か	多元化してきている	多元化してきている	乳幼児　男女　高齢者　障がい者　学生　農業者　商工業者など
職員数を明記しているか	明記する計画がみられる	見あたらない	
財政フレームを明記しているか	明記する計画がみられる	介護保険計画など特定の計画を除き、あまり明記されていない	
行政改革について明記しているか	明記する計画がみられる	見あたらない	
公共施設等配置方針を明記しているか	公共施設の配置が多分野について、重層的に位置づけられている場合がみられる	当該分野については、位置づけられている場合がみられる	
公共施設等総合管理計画を明記しているか	明記する計画がみられる	位置づけは、あまり見られない	近年策定されはじめた計画である
地域版総合戦略を明記しているか	明記する計画がみられる	位置づけは、あまり見られない	近年策定されはじめた計画である
策定過程への市民参加が行われているか	行われる場合が多い	行われる場合が多い（個別計画間で参加する対象者が異なる）	総合計画と個別計画で参加する対象者が異なる

（注）表中各欄のアンダーラインは、当該部分が三郷市の総合計画や個別計画においても該当することを示す。

（筆者作成）

い。後者についての検討は、別稿に譲りたい。

ここでは、総合計画の特質を抽出するため総合計画と個別計画の主な相違点を確認する。図表３からは、以下の６点が確認できた。

第１に、総合計画が、最高計画規範性を持つということである。当然のこととして個別計画は最高計画規範性をもたない。三郷市の場合、三郷市自治基本条例第16条第１項に、「市長は、議会の議決を経て、市政運営の指針となる基本構想を定めるとともに、基本構想、基本計画及び実施計画で構成される総合計画に基づき、総合的かつ計画的に市政を運営するものとする。」と規定する。また、第４次三郷市総合計画後期基本計画の序論において、「各種の行政計画はすべて、この基本構想に基づいて立案・実施される。」としている。

第２に、実施計画がアクションプランの機能をもつことから、個別計画の実施（予算査定を含む）には、実施計画への位置づけ、実施計画との調整が必要となる。換言すれば、総合計画は個別計画間を調整し、個別計画は総合計画を通じて他の個別計画と調整される計画といえる。

第３に、総合計画が概ね４年ないし５年から８年ないし10年程度の計画期間である場合が多いのに対して、個別計画の計画期間は三郷市の例で見れば２年から46年と総合計画の場合よりも広範囲にわたっている。

第４に、総合計画の対象者は多様であるが、個別計画の対象者は総合計画の対象者に比べて限定されるということである。このことは、家庭に児童生徒がいれば教育に関する計画がその家族を計画の対象者とする可能性が高まり、児童生徒がいなければその家族を教育に関する計画の対象者とする可能性が低くなるということである。

第５に、職員数や財政フレームについて、総合計画においては位置づけが見られる場合があるが、個別計画においては特定の分野を除き位置づけが見られない。なお、職員数や財政フレームを定める職員適正化計画や財政計画は、本来、この職員数と財政で計画期間の総合計画を達成するという、総合計画実現のために投入する資源を明示するものであり、総合計画関連計画と呼ぶことができよう[vi]。

第６に、計画策定過程への市民参加について、総合計画の場合、参加者は個別計画に比べ広範である。個別計画の場合には計画内容に関係するステークホルダーの参加者全体に占める比率が高まる。例えば、農業振興計画の策定には主に農業者の参加が見込まれ、商業振興計画の策定には主に商業者の参加が見込まれるということである。

Ⅵ　結論と今後の課題

以上のことから、総合計画の特質と役割を確認することができる。

第１に、総合計画は、総合計画よりも長い計画期間の個別計画が存在するなかで、総合計画よりも計画期間の長い計画に対しても最高計画規範性を確保しているという特質をもつ。このこと

は、総合計画が個別計画に盛り込まれた政策内容を横断的につなぐだけではなく時間軸で縦断的につなぐ役割をもつことを示している。その役割は、自治体・国・国際機構という３層いずれの政府においてももちろんのこと、市民セクター、市場セクターも含め、公共政策の担い手はいずれも可謬であることから、時間軸からその謬を修正･除去し、あるいは予防することにつながり、持続可能な地域社会づくりにも寄与することになる。

第２に，総合計画は、実施計画を策定している自治体であれば実施計画の策定、そして実施計画との調整をとおして個別計画に位置づけられた個別政策を調整するという特質をもつ。このことは、総合計画を構成する実施計画をとおして個別計画を横断的につなぐという役割をもつことを示している。総合計画と個別計画の調整は、有限の資源で無限の需要に応える必要から、多くの場合、総合計画と他の個別計画、さらには個別計画間の調整を必要とすることが想定されるからである。総合計画は、個別計画に位置づけられた政策の効果的・効率的な実施にも寄与することになる。

第３に、総合計画は、第１、第２のつなぎを通して、計画の対象となるさまざまな人々や計画サイクルに関わるさまざまな人々、そして多様な資源の最大の出会いの場を直接的あるいは間接的につくる可能性をもつという特質をもち、人々や資源をつなぐという役割をもつことを示している。このことは、関心の異なる人々の間にも相互理解を通じて社会関係資本を生み出すとともに、さまざまな人々にとってわかりやすい計画の創出に寄与することになる。

以上の３点は、個別計画との比較に見る総合計画の特質と役割である。個別計画は、部分的につなぐ役割を担うことができる。しかし、個別計画が総合計画のように広範につなぐ役割を担うことはできるのだろうか。個別計画が広範につなぐことはできないであろう。そこに、総合計画が必要とされる理由が示されている。

国から策定要請のある計画が増加するなかで、自律性のある個別計画が今後どのように策定されていくのか。そのとき、総合計画がどのような役割を担っていくのか。その追跡を課題としたい。

（たなか　とみお・高崎経済大学地域政策学部非常勤講師）

注

i　公共施設等総合管理計画については、2014年４月22日「公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針の策定について」という通知文が、総務省から自治体宛に出されている。そこには、この通知が、地方自治法第245条の４第１項（技術的な助言）に基づくものであることも明示されている。そして、別添として、「公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針」が示されている。

なお、総務省の「公共施設等総合管理計画策定取組状況等に関する調査（結果の概要）」によれば、2016年４月１日現在、全都道府県・市区町村において、公共施設等総合管理計画の策定を予定している。2019年３月末までには、都道府県及び指定都市については全ての自治体において、その他の市区町村においても99.4％の自治体において、公共施設等総合管理計画の策定が完了する予定となっている。

公共施設等総合管理計画の策定にあたっては、計画策定に要する経費について、2014年４月からの３年間にわたり特別交付税措置（措置率1/2）されることになっている。

義務教育施設をはじめとして市民生活に直結する公共施設にかかわる計画であると同時に、多額の財源を必要とし長期にわたる計画である。

ii　人口ビジョン・総合戦略については、2014年12月27日「都道府県まち・ひと・しごと創生総合戦略及び市町村まち・ひと・しごと創生総合戦略の策定について」という通知文が、内閣官房から自治体宛に出されている。そこには、この通知が、地方自治法第245条の４第１項（技術的な助言）に基づくものであることも明示されている。そして、別紙には、人口ビジョンの位置づけ及び対象期間とともに、人口ビジョンに記載すべき事項が示されている。

また、その策定にあたっては、2015年１月に内閣府地方創生推進室から示された「地方版総合戦略策定のための手引き」にもとづき各界からの意見聴取をおこなうこととされている。多くの自治体において、産官学金労言、女性、若者、高齢者など多様な主体による意見交換やヒアリングが行われた。2016年３月までに都道府県の全てと市町村の99.8%が人口ビジョンを策定することとしている。人口ビジョン・総合戦略は、2015年の途中段階において人口ビジョン・総合戦略が策定されていることが要件となる交付金制度が新たに創設・運用されるなど、その制定の促進策が講じられている。また、人口ビジョン・総合戦略は、自治体のあらゆる計画に影響を与えるともいえる人口の見通しを人口減少防止策とともに示す計画である。

iii　個別計画の中には、高齢者福祉法の改正や介護保険法の制定により策定されることとなった高齢者保険福祉計画・介護保険事業計画、景観法の制定に伴い策定されることとなった景観計画、子ども子育て３法の制定により策定することとなった子ども子育て支援事業計画など、国法制度の制定等により全国自治体において策定されることになった計画も少なくない。

iv　三郷市（2016b）、三郷市（2016c）を参照。

v　このことについては、大杉（2010）も国立市の例を引きながら同様の見解を示している。

vi　神原（2015）が議会基本条例や総合計画条例を、自治基本条例の基幹的関連条例と呼ぶことにならったもの。

〔主要参考文献〕

打越綾子（2004）『自治体における企画と調整』、日本評論社。
大杉覚（2010）「日本の自治体計画」、『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料No.15』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）、1-18頁。
金井利之（2010）『実践自治体行政学』、第一法規。
神原勝（2015）「総合計画条例と政策議会への展望」神原勝・大矢野修『総合計画の理論と実務』、公人の友社、283-356頁。
佐藤徹（2013）「行政経営システムにおける総合計画の構造と機能」、地域政策研究（高崎経済大学地域政策学会）vol.16-1、15-22頁。
土山希美枝（2016）「自治体運営の〈全体制御〉とその手法」、龍谷政策学論集vol5-2、43-54頁。
廣瀬克哉（2015）「あらためて基本構想のあり方と議決の意義を考える－策定義務づけ廃止後も残る最上位計画としての位置づけ」廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム『2015自治体議会改革白書』、生活社、45-49頁。
松下圭一（1991）『政策型思考と政治』、東京大学出版会。
三郷市（2009）『三郷市自治基本条例ハンドブック』。
三郷市（2016a）『第４次三郷市総合計画後期基本計画』。
三郷市（2016b）『三郷市版総合戦略』。
三郷市（2016c）『三郷市公共施設等総合管理計画』。