

総合計画の果たす役割と市民会議に期待すること

阿部昌樹（大阪市立大学）

於：箕面市民会議

2007年8月22日

・地方自治の現在

- ・分権改革の進展
 - ・第一次分権改革（1995年～2000年）
 - ・地方分権推進委員会の勧告を踏まえて制定された地方分権一括法により、機関委任事務の廃止、国地方係争処理委員会の創設等の諸改革を実現。
 - ・改革の主眼は、国（中央省庁）の自治体に対する関与を限定することによる自治体の自己決定権の強化。
 - ・市町村合併の推進（1999年～）
 - ・市町村の行政能力の向上、規模の経済による自治体行政の効率化、広域的な行政需要への対応等を目的。
 - ・1999年度末には3,232（市670、町1,994、村568）あった自治体が、2006年度末には1,821（市777、町846、村198）に。
 - ・三位一体の改革（2004年～2006年）
 - ・「地方にできることは地方に、民間に出来る事は民間に」をスローガンとする、自治体の自主財源の強化を目的とした、国と自治体との間の財源配分の改革。
 - ・国庫補助負担金の削減、国から地方自治体への税源の移譲、地方交付税の見直しを、一体的に実施。
 - ・約4.7兆円の国庫補助負担金の削減と、約3兆円の税源移譲を実現。
 - ・第二次分権改革（2007年～）
 - ・「国及び地方公共団体が共通の目的である国民福祉の増進に向かって相互に協力する関係にあることを踏まえ、それぞれが分担すべき役割を明確にし、地方公共団体の自主性及び自立性を高めることによって、地方公共団体が自らの判断と責任において行政を運営することを促進し、もって個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図ること」（地方分権改革推進法2条）を目的とした、改革。
 - ・地方分権改革推進委員会が、2007年5月30日に、「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方 地域が主役の国づくり」を公表
- ・一連の改革は何を実現したのか？
 - 中央省庁の自治体に対する通達等による不透明で裁量的な関与の縮減
 - ただし、法律や政省令が自治体独自の政策の制約となっているという事実には変化はない。第二次分権改革は、この点に変化をもたらす可能性がある（「法令の上書き権」が制度化される可能性）。
 - 中央省庁から用途を特定されない自治体の自主財源の拡大
 - ただし、多くの自治体において、生活保護費を中心とする扶助費の増大等によ

り、経常収支比率がきわめて高い状態になっているため、投資的経費にまわせる財源は、実際には限られているのが現状。

基礎自治体の平均的規模の拡大

自治体の平均的規模の拡大は、一自治体あたりの予算規模や職員数の増加を意味し、その結果として、規模の経済を活かした新規施策の実施や、職員の専門家が期待される。ただし、実際にそうした効果が生じているのかどうかは、未だ検証されていない。むしろ、基礎自治体の巨大化は、市役所・町村役場へのアクセスが困難な地域を拡大し、行政サービスの低下や市役所・町村役場から離れた地域の衰退をもたらすおそれがある。

自治体の自己責任の高まり

行財政運営における自己決定権限が（形式的にはあれ）拡充された結果として、その拡充された自己決定権限に見合った高度の自己責任を求められるようになってきている。

- ・残された大きな課題としての「住民自治」の拡充
 - ・地方自治の2つの柱としての「団体自治」と「住民自治」
 - ・団体自治＝地域の公共的事柄は、地域外部からの干渉を受けることなく、その地域において決定すること（＝国（中央省庁）からの自律）
 - ・住民自治＝地域の公共的事柄は、地域住民が民主的な手続に基づいて決定すること（＝地域民主主義）
 - ・一連の改革は、主として、法人としての自治体の行財政運営における自己決定権限を拡充し、中央省庁からの自律性を高めること（＝「団体自治」の拡充）を目指すものであり、地方自治のもう一つの側面である「住民自治」に関しては、ほとんど手がつけられていない。
 - ・この間における、「住民自治」に関する改革として重要なのは、2004年の地方自治法改正による「地域自治区」の法定（地方自治法202条の4～202条の9）程度。
 - ・「住民自治」に関しては大きな改革がなされていないのは、「住民自治」が軽視されているからではなく、いかにして「住民自治」を充実したものにしていくかは、国レベルで一律に決めるべき事柄ではなく、それぞれの自治体の創意に委ねるべき事柄であると見なされたからであると考えられる。
 - ・実際、各地の自治体で、「住民自治」の拡充を目指す試みが、多彩に展開されている。
 - ・住民投票条例の実施
 - ・常設型住民投票条例の制定
 - ・自治基本条例の制定

・総合計画の歴史と現在

- ・総合計画の法制化
 - ・1969年の地方自治法改正により、「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、これに即して行なうようにしなければならない」という規定（現在の地方自治法 2 条 4 項）が、地方自治法に盛り込まれる。

・この規定の立法趣旨

- ・「急激な地域経済社会の変動のなかにあつて、市町村が真に住民の付託に応え、地域社会の経営の任務を適切に果たすためには、市町村そのものが将来を見通した長期にわたる経営の基本を確立することが必要である。」

「急激な地域経済社会の変動」という時代状況

「地域経営」という発想

・「急激な地域経済社会の変動」（＝高度経済成長）の産物としての「総合計画」

- ・高度経済成長がもたらしたもの

(a) 国と自治体を通じての税収増

(b) 大都市および大都市周辺地域への大規模な人口移動（「過疎」と「過密」の発生）

- ・自治体（とりわけ大都市周辺地域の自治体）は、税収増と人口増の継続を見据えつつ、道路、上下水道、廃棄物処理施設、義務教育施設、保育園等の都市インフラの整備を計画的に行っていく必要がある。

将来人口推計を踏まえた、都市インフラ整備計画としての「総合計画」の必要性

- ・そうした意味での「総合計画」の必要性は、とりわけ大都市および大都市周辺地域の自治体においては、1969 年の地方自治法改正以前から認識されており、非法定計画としての「総合計画」は 1960 年代初頭から徐々に策定されはじめていた（箕面市でも、最初の「総合計画」は、1968 年度を初年度とするものである）。

・「地域経営」という思想を表象するものとしての「総合計画」

- ・「地域経営」という思想

- ・自治体の行財政運営は経営（management / administration）であつて / であるべきであつて、政治（politics）ではない / であつてはならない。

- ・選挙結果によって左右されない、合理的、効率的、継続的、計画的行政。

- ・選挙による首長の交代や議会の構成の変化があつたとしても、着実に実施されるべきものとしての「総合計画」

- ・10 年ないしそれ以上の期間を対象とする基本構想 / 基本計画には、その期間中に生じるかもしれない首長の交代や議会の構成の変化を、それによって計画の実現が妨げられてはならない「ノイズ」と見なす思想が内在している。

・今日における変化

高度経済成長の終焉（＝低成長 / マイナス成長の常態化）と少子高齢社会 / 人口減少社会の到来

- ・大幅な税収増は、もはや期待できない。

- ・多くの自治体においては、基本的な都市インフラの整備はほぼ完了しており、今後は、更新（補修・立て替え等）が中心となる。
- ・生活保護費を中心とする扶助費や介護保険の実施に要する費用等の義務的経費は、確実に増大していく。
- ・「豊かさの定常化」に伴う、地域住民の価値観の転換
 - ・「物質主義」から「脱物質主義」へ
 - ・「自分らしさ」の重視

地方においても「政治」が重要であるという認識の高まり

- ・「マニフェスト」選挙の常態化
 - ・「総合計画」と矛盾するような内容の「マニフェスト」を掲げた候補者が選挙に当選し、首長となった場合、その首長は、「総合計画」と「マニフェスト」のどちらを優先すべきなのか？
- ・「住民の付託」の内容の非自明化
 - ・住民が自治体に何を求めているのかは、もはや高度経済成長期ほどには自明ではなくなっており、自治体は、住民が実際に何を求めているのかを、常時確認しつつ、その行財政を運営していかざるを得なくなっている。

地域住民をもっぱら行政サービスの受け手として捉える発想への反省

- ・「新しい公共」₁、「市民と行政の協働」₂、「パートナーシップ」等のキーワードが意味するもの＝地域における公共的事柄に積極的に参画していく／参画していくべき存在としての地域住民

「計画の増殖」への対応の必要性

- ・今日の自治体では、総合計画の系列（基本構想／基本計画／実施計画）に加えて、「都市計画」₃、「環境基本計画」₄、「地域防災計画」₅、「地域福祉計画」₆、「男女共同参画推進計画」₇、「障害者福祉計画」等の多様な計画が、必ずしも相互の関係を考慮しないままに次々に策定されており、それらの体系化と整合性の確保が求められている。

・今日の総合計画に求められるもの

低成長／マイナス成長の常態化と少子高齢社会／人口減少社会の到来という現実を直視すること

- ・過大な「計画人口」を前提としないこと
- ・行財政改革とリンクさせること
- ・「ハード」から「ソフト」への転換を図ること
 - ・「ハコモノ」主義から脱却し、環境に配慮した、高齢者にとって暮らしやすいまちを目指すこと。

「政治」への配慮の総合計画内在化

- ・たとえば、首長選挙とリンクさせるかたちで、基本計画を4年ごとに見直すとか、あるいは、実施計画を4年ごとに作成するといった方策が考えられる（多治見市の例）
 - ・ただし、総合計画が地域住民の十分な支持を獲得していれば、総合計画の根幹部分を否定するような「マニフェスト」を掲げた候補者が首長選挙に

当選する可能性は低いはず。

「新しい公共」や「市民と行政の協働」という発想を踏まえた総合計画

- ・基本構想 / 基本計画の策定過程への住民参加の充実
- ・総合計画の進行管理 / フォローアップへの住民参加の充実

自治体の最上位計画として、他の諸々の計画を統合するものであること

- ・個別計画を所管する各課には、総合計画を踏まえた所管計画の見直しが求められる。

・箕面市民会議に期待するもの

- ・時代の変化を踏まえ、今日の総合計画に求められるものは何なのかということを十分に考慮したうえで、市民の観点から、基本構想 / 基本計画に盛り込むべき事項を積極的に提案して欲しい。それに加えて……
- ・我が国の地方自治の法的枠組みを受け容れることが大前提となる。
 - ・法的には、我が国の地方自治は、部分的に直接民主制の要素を取り込みつつも、間接民主制を基調としている。
 - ・総合計画についても、法的には、基本構想を有効なものとして通用させるのは、選挙によって選ばれた議員によって構成される議会の議決であり、基本計画を有効なものとして通用させるのは、選挙によって選ばれた首長の決裁である。
 - ・選挙によって選ばれたわけではない市民会議のメンバーには、自らの判断を、市の行政を規律するものとして通用させていくだけの「法的」な力（権限もしくは正統性）はない。
- ・それでは、市民会議は無力なのか？
 - ・そうではない。市民会議の力は、法に由来するものではなく、提言の説得力に由来するものである。市民会議が説得力のある提言を行うならば、市長も議会も、その提言を尊重せざるを得なくなる。
- ・説得力のある提言とは、どのような提言なのか？
 - 箕面市の現状と予想される近未来の状況を十分に踏まえた、実現可能性の高い提言であること
 - ・「夢」を語るのはいいが、実現可能性のない「夢」は総合計画には盛り込めない。
 - 多くの市民の賛同が得られる提言であること
 - ・市長も議員も、多くの市民が支持している提言を無視することはできない。
 - 内的に整合的な提言であること
 - ・相互に両立不可能な複数の提言を行ったとしたならば、その双方を総合計画に盛り込むことは不可能である。