

# 1 はじめに

## (1) 総合計画とは

総合計画とは、必ずしも法制上の定義のあるものではないが、実務でも学問でも、ごく自然に使われている用語である。本書でいう、総合計画とは、自治体の各種政策・行政分野を総てすべ合わせて含んだ、自治体の政策・事業の全般に関して、複数年度に跨って決定した一覽文書であり、市区町村の場合には地方自治法（二条四項、二〇一〇年三月現在）に定められていた「基本構想」を含んだものである。実務・講学の現実では、各自治体で、自称「総合計画」とされているものを指すとしてほとんど差し支えはないが、「長期計画」などと呼ばれることもある。一般には、《基本構想―基本計画―実施計画》の三層構造がイメージされており、一種の「デファクト・スタンダード（事実上標準）」にはなっている、しかしこの構造でなければならないというものではない。

## (2) 定着から変容へ

現在の総合計画の起源は、一九五〇年代後半から六〇年代にかけての、先駆的自治体による計画策定の試みを受けて、一九六九年の地方自治法改正で導入された《基本構想策定・議会議決の義務付け制度》にある（二条四項）。もっとも、法の文言は、「基本構想を定め、これに即して行なうよう、しなければならぬ」（傍点筆者）であつて、「行なわなければならない」ではないので、策定義務ではなく、策定努力義務のようにも読めるが、基本構想

に即して事務処理を行なうようにしなければならないことであって、基本構想の策定自体は一般には義務付けがされていると解されている。いずれにせよ、このような基本構想議会議決の法定化を受けて、一九七〇年代から急速に市区町村に普及した。こうして、一九九〇年代の調査によれば、九〇%以上の策定状況となり、現代日本の自治体に完全に定着した仕組みとなった。

基本構想制度を含む総合計画制度は、自治体では「標準装備化」されているのであり、むしろ、総合計画を取り巻く情勢への対応や、自治体のあり方と総合計画の関係が、問われている。総合計画も、近年の新たな政治・経済・社会情勢などに応じて、様々な課題への対応が求められている。高度経済成長時代の末期に制度化・普及した総合計画は、一九九〇年代後半から新世紀にかけての「失われた／改革の一〇（二〇）年」あるいは「第三の改革」の時期に、無変容ではあり得ない。そこで、2では、《民主主義体制のなかの非民主主義的な要素》に留意しつつ、総合計画を取り巻く課題の代表的なものについて、概略を採り上げてみたい。

## 2 総合計画の課題と対応

### (1) 総合計画と自治の枠組み

#### ① 「平成の大合併」と総合計画

総合計画は、既存の個別の自治体を単位として策定するものであるから、市町村合併によって自治体の単位自体が変更される場合には、既存の総合計画は消滅してしまう。民主主義とは、まず持って自治の単位が決まっていな

ければならない。市町村合併とは、既存の自治体の民主主義を根底から覆す、《民主主義体制のなかの非民主主義的な要素》の典型である。

住民参加などを経て折角策定した総合計画であっても、合併によってご破算になり得る。市町村合併は、編入合併で呑み込む側でないならば、総合計画に基づく自治体運営という基本原則とは両立しない。関係する複数の自治体が、たまたま、総合計画の終期が近接しており、主要な計画事業を完遂している場合には、市町村合併と総合計画とはあまり矛盾しない。しかし、現実には、そのようにタイミングが巧く合うとは限らない。特に、「平成の大合併」のように、国策として全国一律的な期限が付された場合には、なおさらである。

自治体は、総合計画という基本的ビジョンをもとに、個々の政策課題に対応するというのが、総合計画の想定である。その場合には、一つの政策課題である市町村合併への対応も、それぞれの自治体の総合計画に基づいてなされるべきである。しかし、現実の自治体の対応は、そのようにはなっていないのが普通である。市町村合併への対応は、総合計画とは別個に、総合計画より上位の意思決定として、そして、総合計画より短期的・非計画的・非総合的な意思決定として、さらに、《民主主義体制のなかの民主主義体制自体を変更するという非民主主義的な要素》として、住民参加などの手続が充分にとられる余裕のないまま、進められることもあったのが実態である。

つまり、

《想定》 長期・計画ビジョン⇨総合計画 ↓ 短期・具体的決定⇨市町村合併への対応

《現実》 短期・具体的決定⇨合併への対応 ↓ 既存の総合計画の消滅（長期・計画ビジョンの消滅）

という関係である。このように見るならば、外見的には定着しているかに見えた総合計画ではあるが、その内実はかなり形骸化していたことが窺えよう。総合計画の形骸化は、「平成の大合併」を支えた隠れた条件だったと思わ

(62) なお、枠配分内のスクラップ&ビルド原則は予算要求という「入口」のものであり、理事者査定を経た「出口」ベースでは、変更し得るものである。理事者ヒアリングでは、枠を超えることを議論することになる。

(63) 第三次基本計画策定市民会議として、七一名の市民により、二〇〇八年一月から二〇〇九年七月まで開催された。全体会の他に、計画推進分科会、政策分野別の五分科会、幹事会に分かれて検討を行い、提言書を取りまとめた。通常の総合計画策定のための市民会議体であり、必ずしも外部行政評価の市民参加とはなっていない。その後の総合計画審議会に相当する第三次基本計画策定懇談会（二〇一〇年三月～五月、計六回開催）でも同様である。同懇談会は、学識者二名、団体代表六名、市民会議代表二名である。

## 4 事例研究（2）〈世田谷区〉

### （1）はじめに

行政評価は、すでに述べたように、全国に普及しており、また、自治体発の自生的な取組であるため、多様な形態を採るとともに、同一自治体でも変態を遂げていくことができる。そこで、一つの事例では不十分と思い、もう一つの事例として世田谷区を採り上げる。もちろん、これまでの事例と同様に、「先進的」だからという理由で、採り上げるわけではない。むしろ、行政評価が直面している悩みと難しさを提示することが目的である。

世田谷区役所公式ホームページ（最終更新二〇〇九年四月二四日<sup>64</sup>）によれば、行政評価とは、『行政活動を一定の基準・視点に従って評価し、その結果を改善に結びつける手法』のことです。区では、限りある資源を有効に活用し、効率的な行政経営を進めるため、自らの取組みを振り返り、成果に対する評価を行い、課題や今後の進め方

についても明らかにする行政評価を実施しています。その結果については、次年度以降の計画や予算への反映を通じて、区の行政経営に役立てています」とされている。行政として「経営(マネジメント)」が重要となっているため、その手法として行政評価を考えているという。このように、世田谷区の行政評価は、行政経営の改善ということを重視している建前となっている。

## (2) 概要

### ① 経緯

世田谷区では、比較的早期の一九九九年度に一部試行を開始し、二〇〇〇年度から、区の実施する全事務事業を対象とし、必要性・有効性・効率性の視点から評価する「政策評価制度」を導入した。右記の通り、行政評価(当時の用語でいえば「政策評価」)は、「行財政改善推進計画」に結びつけられ、事務事業の改廃に効果を上げていた。しかしながら、一通りの行政改善あるいは行政整理が終わると、同じ手法ではそれ以上の改善効果が上がらなくなることはしばしば見られることであり、この政策評価制度も同様だったようである。そこで、行政評価の手法自体も、変態を遂げていかななくてはならない。こうして、政策評価委員会によって行政評価のあり方についての検討が諮られ、二〇〇五年二月に「『行政評価のあり方』検討報告書」としてまとめられた。その後の数年の行政評価制度は、この報告書をもとにして行われた。

### ② 行政評価制度の目的

行政評価制度の目的は、以下の四つであるという。第一は、目的―手段関係の明確化である。区政運営の効率化

のためには適切な目標を定めて、これを実現する手段を体系化する必要があるという観点から、政策―施策―事務事業の三層の計画体系を構築するという。つまり、いわゆる総合計画の体系が、目的―手段関係を評価する際の基盤となるという位置付けである。

第二は成果管理である。そこで、客観的な数値指標を作成し、目標達成度を示すことに比重が置かれた。なお、ここでいう「成果」とは、効果（アウトカム）を意味しているとは限らない。区民生活に直結するアウトカムの指標の方が望ましいとされるが、計測することが困難ということや、効果が現れるまで時間を要するということから、アウトプットを対象としている。このような用語法に基づく「成果」の定義であるから、アウトカムをイメージする者が見ると、評価表で主として設定されている指標は、違和感が生じることとなる。

第三は、区民への分かりやすさである。行政評価は、行政の透明性を高め、区が区民に対してどのような取組を行っているのかを説明する機会である。さらに、評価結果を分かりやすく公表することは、区民の関心を高め、区政参加をさらに進める狙いもあるという。いわば、上位目的が存在している。

第四は、マネジメント・サイクルの強化にあるとされる。評価結果を成果の可否の判断で終わらせず、以降の区政運営に活かすために、計画↓実行↓評価↓改善↓計画というサイクルを確立する。そのためには、行政評価制度は、評価表を記載することだけでは終わらず、決算附属資料や予算要求基礎資料として活用し、評価結果を予算編成や計画改定に反映させることまで含むこととなる。

③ 行政評価制度の対象・基準

総合計画のうち、二〇〇五年度開始の実施計画は、「実施計画事業」―「実施計画事業を構成する事業」―「実