

査読付き論文

持続可能な都市づくりに向けた自治体の事業と計画

沼田 壮人 (三菱UFJリサーチ&コンサルティング)
原稿受付日 2012年8月1日 原稿採択日 2012年10月1日

1. はじめに

「持続可能な発展」あるいは「持続可能性」という言葉は、自治体における政策目標を語る際のキーワードとして、すっかり定着してきた感がある。例えば、筆者が住む近畿地方の9つの中核市（大津市、高槻市、豊中市、東大阪市、姫路市、西宮市、尼崎市、奈良市、和歌山市）と9つの特例市（吹田市、枚方市、茨木市、八尾市、寝屋川市、岸和田市、明石市、加古川市、宝塚市）すべての総合計画において、何らかの文脈で「持続可能」という言葉が用いられている。しかし、ビジョンとして「持続可能」という言葉を掲げたものの、それらの多くはスローガンや修飾語にとどまり、それを具体的かつ体系的に実現させていくための理論が構築されていないように見受けられる。この課題に対するひとつの回答として筆者は、P.ダスグプタの理論を背景にしながら、自治体における持続可能な発展を「生活の質に係るストックの関係性の維持・向上」と定義した（沼田2008）。すなわち、住民の生活の質を支えるストックを公平・公正に利用する一方で、利用によって減耗していくストックに対して、適切な投資を行うことによって維持・蓄積を図る、というものである。この理論に基づいて、都市を管轄する基礎自治体において、持続可能な発展に向けて、行政活動を具体的かつ体系的に進めていくためにはどうすればよいか、ということが本稿における問題意識である。

2. 問題の所在

2-1. 自治体の具体的活動とその体系化を担保するもの

個別具体の行政活動の中で、「持続可能な発展」の考え方に基づいて取り組みが進む、ということを追及するには、自治体における個別具体の活動の基本単位について考える必要がある。自治体の政策体系は、行政学の分野の文献等で、政策-施策-事業の3段構成で整理されていることが多い（西尾1993、真山2001、金井2010など）。政策は概ね福祉・環境・産業といった国で言えば各省庁に分かれるような大きな分野を、施策は子育て環境の整備、公害の防止、地場産業の振興といった具体的なテーマを、事業は保育施設の整備、工場排水の監視、地場産業経営者の後継者の確保、といった具体的な取り組みを指す。つまり、自治体に具体的な取り組みの基本単位は「事業」にあたる。

それでは事業は自治体においてどのように計画・実施・評価されているだろうか。詳細は後述するとして、大まかに言えば、自治体には総合的なビジョンとそれに基づく政策・施策体系を示した総合計画があり、事業はその中に位置づけられて予算化され実施される。実施された事業は行政評価の枠組みの中で、施策評価・事務事業評価といった形で評価される。これだけ見れば整合的・体系的な枠組みの中で計画・実行・評価されているようだが、持続可能な発展に向けた具体的・体系的な行政活動という観点では課題が多い。

2-2. 持続可能な発展と自治体の事業・計画との関係

次に、持続可能な発展と自治体の事業・計画との関係について考えてみたい。図1は筆者が沼田（2008）において、持続可能な都市の捉え方について検討した模式図である（本稿の執筆に当たり一部加筆修正している）。ダスグプタは持続可能な発展を「前の世代から受け継いだのと少なくとも同じくらい大きい生産的基盤を、その後の世代に残さなければならない」としている。そして、生産的基盤とは制度と資本基盤から成るとしており、資本基盤は人工資本、人的資本、知識、自然資本から成るとしている（ダスグプタ2007）。持続可能な都市づくりに向けては、その都市における生産的基盤という諸ストックを維持・向上させていく必要がある。維持・向上のためには、ストックの蓄積を進めるための投資活動が必要になる。道路や住宅、学校といった人工資本の整備、医師や教師など人的資本の育成、里山や河川といった自然資本の管理といった行動がそれにあたるだろう。その投資活動の担い手は、実際上行政が担っている部分が多いと考えられるが、事業者や住民が担う場合もあるだろう。一方で、その都市の住民や経済活動を行う事業者は、生産的基盤を利用しながら生活や事業を営んでいる。また、行政は生産的基盤を活用して行政

サービスを提供している。つまり、生産的基盤の適切な利用が住民の生活の質を支える様々なサービスにつながり、その基盤が維持されることが、生活の質の持続につながることになる。

ここに、生産的基盤というストックに対して、その蓄積と利用という2方向のフローが成立する。この2方向のフローの背景には、適切な蓄積と利用を裏打ちする地域経済の循環がある。地域経済の低迷に伴う税収の減少は、行政が生産的基盤に対して投資を行う原資の枯渇につながり、利用が投資を上回ることによってその都市の持続可能性を脅かす。持続可能な都市はその都市のストックに対する適切な蓄積・利用のバランスと、それを担保する地域経済との関係性の中で実現することになる。

行政、つまり都市における市役所は、この関係性の中で、自らストックの蓄積に向けた投資を行う一方で、人工資本・人的資本など様々なストックを組み合わせ・加工して行政サービスを住民に対して提供する役割を担う。また、住民や事業者がストックを過剰に利用しないよう制御するルールを整備することなども行政の役割になる。

例えば教育であれば、学校の校舎という人工資本や教師という人的資本がストックになり、校舎の整備改修や教師の研修による資質

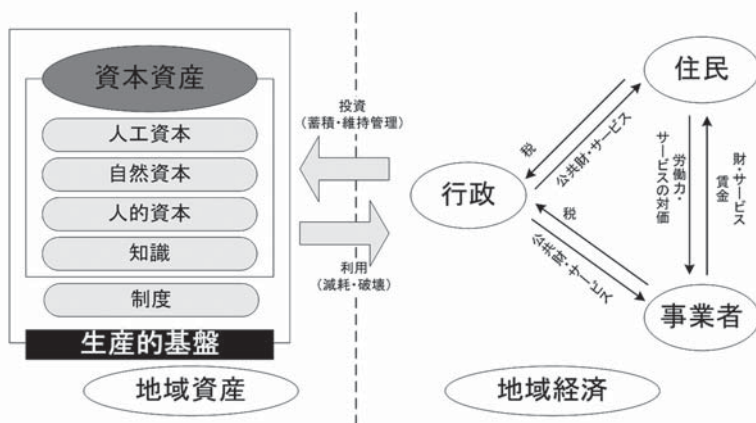


図1：持続可能な都市の捉え方

（資料）沼田（2008）を一部加筆・修正

向上といった取組がストックを蓄積させる行為となる。そして、その校舎において教師が子どもに授業を行うことがストックを利用したフローということになる。医療であれば病院と医師や看護師、そこで提供される医療サービスに置き換えれば同様に考えられるだろう。環境に関して言えば、里山というストックに対して、不法投棄を監視したり、ボランティアを募って手入れをしたり、といった活動が投資フローになり、自然観察会を開いて市民を楽しませる、といった活動は利用フローということになる。

行政のこのような役割における一つ一つの活動が事業ということになる。つまり、図1における事業とは、行政における生産的基盤の蓄積に向けた投資行為であり、生産的基盤を用いて様々なサービスを提供する利用行為である。そして、事業を適切に実施するために計画が必要になる。どのストックに対してどれくらいの投資を行い、どのストックをどれくらい利用するのか、投資が過小になったり、利用が過多にならなかつたりするように、事業をコントロールすることが計画の役割になる。なお、計画は図1に示した生産的基盤の中では制度の一種ということになるが、よりよい計画をつくり、ブラッシュアップしていくことが制度という生産的基盤を維持向上させることにつながる。これが本稿で想定している持続可能な発展と自治体の事業・計画との関係ということになる。

ここで、本稿においてこの後もしばしば用いることになる「生活の質」という言葉について少しだけ整理しておきたい。ダスグプタは生活の質の分析アプローチとして、生活の質の構成要素と決定要因があるとしている。構成要素には、健康、幸福、生存と行為の自由が含まれ、決定要因とは例えば、食料、衣料、飲料水、住居、知識や情報へのアクセスといったものを挙げている。そして、先ほど示した持続可能性の定義は決定要因からのアプローチに基づいている、とダスグプタは述べている（ダスグプタ 2007）。したがって本稿における生活の質についても、決定要因の側面から見たものであることに留意していた

だきたい。筆者がこのアプローチを採用理由は、例に挙げたような決定要因は自治体においてコントロール可能であるから、ということが大きい。構成要素については、計測や政策的なコントロールが極めて困難な要素である。行政ができることは、生活の質を構成する健康や幸福といった要素を担保する決定要因である、医療機関や制度などを整備することであるという考えである。

以上のような考え方に基づいた場合における、持続可能な都市に向けた事業と計画について、その現状と課題、あるべき事業と計画のあり方について以下で検討する。

2-3: 総合計画とは

基礎自治体はさまざまな行政計画を持っているが、その最上位に位置づけられるのが総合計画である。総合計画は2011年まで、地方自治法において市区町村に策定義務があったため、ほとんどの基礎自治体において策定されている。総合計画の構成は、国土計画協会（1966）がガイドラインを示して以来、基本構想-基本計画-実施計画の三層構造策定されることが多い（打越 2004）。

基本構想は、その自治体全体の将来像・ビジョンを示すものである。また、基本計画では、自治体全体の施策体系が提示され、施策ごとの基本方針や主要事業の提示がなされている。この下に位置づけられる実施計画は、基本計画の体系のもとで、自治体の組織や所掌事務に沿って、主要なものから瑣末なものまで、包括的に具体的な事業が示される。

筆者は行政分野のコンサルタントとして、これまで多くの自治体の総合計画策定支援業務に携わってきたが、総合計画の策定において最も時間がかけられるのは基本計画の部分である。基本構想はビジョンという抽象的な素材が対象であり、審議会や住民参加型のワークショップで検討が進められることもあるが、概ね自治体の企画部門主導で議論が進められる。実施計画については、基本計画で示された体系をもとに、関連する事業を位置づけ、向こう3年程度を見据えながら、毎年ローリングさせて策定しているケースが多い。

総合計画の三層構造の中には含まれるが、策定業務という範囲の中には含まれないか、含まれても枠組みを示すところまでにとどまる。

これに対して基本計画は、打越(2004)が「その地域社会の当面している広範な課題を発掘し、それを体系化し、そのために行政活動の責任領域や活動水準の拡大・縮小・変更を行う道筋をつけるもの」と整理しているように、自治体が取り扱う広範な業務分野における課題と対応方針の提示が求められるため、企画部門とコンサルタントだけでは到底策定できるものではなく、各領域を所管する部署からの資料提供や聞き取り調査、ディスカッション、調整等を必要とする。このような過程を要するため、総合計画策定の時間と労力の多くは基本計画の策定に割かれることになる。

2-4: 総合計画の問題点・課題についての先行研究

自治体における総合計画については、多くの先行研究においてさまざまな問題点・課題が指摘されている。新川(2003)は、現状の総合計画が、既存の事業の追認や、各部署で計画済みの事業の実施の保証機能を果たしているに過ぎず、計画としての機能を果たしていないと批判している。このほか、管理との連動が出来ていない、政策の優先順位が不明確、職員が重要性を理解していない、市民参加において改善の余地が大きい、といった問題点を指摘している。その上で、これまでの総合計画が前提としている「合理的で予測可能な計画」という考え方は、変化の激しい時代において現実には通用せず、これからは市民参加による計画過程を重視し、プロセスプランニング型の総合計画に変化していくべきとしている。

斎藤(2003)は、現状の計画が企画部門中心に策定され、事業部門の参画が乏しいため、における各施策が具体的な組織あるいは責任者に結びつかず、誰がその施策や計画をチェック・管理しているか不明であり、内容にも具体性が乏しく「事業」の存在が見えないと

いう批判をしている。また、住民参加には改善が大きいとしており、住民の意見を聞く機会はあるものの、フィードバックする仕組みがなく、「住民の言い放し、行政の聞き放し」になっているとしている。これらの問題点を克服するために、施策、事業を担当する部門が、計画策定から実施の管理・評価に至る過程の全体に中心にかかわることで、計画の実効性を確保すること、住民参加システムを計画システムに組み込むことが必要であるとされている。

大森(2003)は、計画策定において、「基礎調査」と「現状認識」の作業が決定的に重要であるにもかかわらず、この点が十分でない計画が多く、住民アンケート等を行って「ニーズを把握した」とするような傾向が見られることを批判している。また、行政評価との連動・関連性が明示されておらず、計画をフォローアップする仕組みがないことを問題視している。また、住民参加についても計画策定段階からの参加の工夫や、フォローアップの段階における参加の重要性を強調している。

山谷(2006)は、総合計画・基本計画は目的が不明瞭・曖昧・抽象的で、そこで示されている政策・施策の体系は、目的-手段の因果関係のロジックが、意識の上でも物理的にも乏しいとしている。

金井(2010)は総合計画の意義について、「総合計画は、首長が配下の自治体行政職員を管理するための手段でもある。(中略)それを包括的・総攬的に行うためには、施策・事業の体系だった一覽文書である総合計画が非常に有用である。」としながらも、その体系については、「上位の政策目標に対して、下位の施策が手段となり、施策を上位目標として事務事業が下位の手段となるような、目的・手段連鎖が構成される。しかしながら、このような政策分野別の目的手段連鎖の体系化は、現実には簡単ではない。」としており、その理由として、自治体は多種多様な政策・行政領域を総合的に網羅しており、目標がどうしても曖昧なものになること、また、活動の基礎単位となる事務事業は複数の目的を持

っており、あまりにも複雑なため、目的手段の連鎖を整理できない、といった点を指摘している。

また、総合計画はしばしば総花的になるとされるが、この点について金井は、「特定のテーマを恣意的に重視しかねない首長・議会に対して、総合計画をもって体系性・公平性の観点から統制を加えると考えれば、「総花」性には一定の意味がある。」としつつ、かといって何でも取り込める「総花」では期待される総合性が発揮されないため、自治体の全活動の「ツボ」を的確に抽出した構造になっているかが重要だとしている。このことの重要性は、住民参加とも関連しており、自治体のあらゆる活動を網羅的に分析・評価したうえで総合的に作り上げていく計画策定に、一般の住民が参画するのは時間的にまず不可能であり、それが可能な市民は少数に限られ、もはや一般の市民とは言えなくなってしまう、と指摘している。

このように見ていくと、先行研究が指摘している総合計画の問題点・課題については、以下のような論点に整理できる。1点目は、総合計画の位置づけ・機能の問題である。事業・予算との連動が薄く、計画に実効性が伴っていないことや、目標が曖昧であるために評価の基準となりえておらず、評価との連動性が取れていないこと、あるいは、各部署における既存の事業を追認するだけにとどまっていることなどから、自治体の最上位計画として本来期待される機能が備わっていない、ということである。2点目は、計画の中身・内容の問題である。目標と手段であるはずの事業との間に論理的整合性が取れていない、ということや、1点目でも触れた、個別部署における既存事業が追認された上で、それらが羅列されていることもこの観点から整理できるだろう。3点目は策定過程の問題である。基礎調査・現状分析が不十分という指摘や、住民参加のあり方についての指摘はこの論点から整理できるだろう。

これらの論点をふまえつつ、総合計画、中でも策定に労力の割かれる基本計画の中身についてもう少し詳しく見ていき、論点に対す

る筆者の見解を整理するとともに、総合計画と事業の課題についてまとめたい。

2-5: 総合計画の各論の構成

総合計画の基本計画は多くの場合、総論と各論から構成されている。具体的な事業につながる各分野の取り組み方針は各論に記載されている。各論は福祉、教育、環境、産業といった分野ごとに、ほとんどの場合施策をひとつの単位として記述され、それらを束ねる形で構成されている。

施策ごとに記述される項目は、自治体ごとに細かい差はあるが、概ね次のようになっていく。すなわち、「現状と課題」「施策目標」「主な取組」「指標」「役割分担」といった項目である。

現状と課題は、施策に関連する市民生活の状況や国内外の情勢、それに対するこれまでの市の取り組みと残された課題などが記述されている。施策目標は、その施策において実現したい目標が記述されている。基本方針は、目標の実現に向けた基本的な取り組み方針が記述されているケースと、「施策目標」という項目が設定されていない計画では、この基本方針において、目標に相当する事項が記述されていることが多い。主な取組は、当該施策において取り組んでいく予定の主な取り組み項目が整理され、具体的な事業の例などが記載されている。指標は施策目標の達成状況を図る数値目標が記載されている。また、施策目標の達成に向けて、行政だけでなく、市民や事業者にとってほしい事項を記載している市もある。

2-6: 各論にみる総合計画の課題

例に挙げた近畿地方の中核市・特例市の総合計画をはじめ、各地の総合計画の各論を見ていくと、一言で言えば次のような課題を抱えているといえる。すなわち、現状・課題分析の視点がバラバラで、目標に具体性を欠き、事業が羅列的、ということである。

表1は、ある市における総合計画における、各論を構成する一つの施策を抜粋したものである。構成は先に挙げた項目が網羅されてい

るほか、施策目標と主な取組の間に、目標の実現に向けた基本方針という項目を設けている。これを見ると、現状と課題において、主要テーマとして認識されているのは、子育て中の保護者の孤立感の問題と児童虐待の問題である。しかし、児童虐待の問題は施策目標のところで取り上げられず、「地域の中で、保護者が安心して子育てを行い、子どもたちがすくすくと育っています」という抽象的な表現に収斂されてしまっている。保護者の孤

立感の問題については「保護者が子どもや子育てに関して悩みや不安があるときに、身近なところで、いつでも相談できる場所があります」という、比較的具体的な目標が示されているが、結局指標のところでは3つのうち2つが児童虐待に関連するもので、保護者の孤立感・不安感についての指標はない。計画の中での論理的整合性の弱さという山谷の指摘がそのまま当てはまる部分といえる。

現状・課題については、個別の現象につい

表1：X市における総合計画各論の構成と内容

地域での子育て支援と児童虐待防止の取り組み

現状	<ul style="list-style-type: none"> ・子育て家庭の地域とのつながりが希薄化しており、周囲に子育てを支援してくれる人が少なく、子育て中の保護者が孤立化する傾向にあります。 ・児童虐待をはじめ、子どもに関する相談が増加しています。 <p>[数字で見る現状と課題] (児童虐待の相談件数が過去5年にわたり年々増加しているというグラフを掲載)</p>	
課題	<ul style="list-style-type: none"> ・子育て中の保護者が、身近で気軽に相談できる場所を確保するなど、子育てに対して感じる保護者の負担感を少なくする取り組みが必要です。 ・行政・関係機関・地域などの連携による児童虐待の発生予防、早期発見や相談などの対応が必要です。 	
施策目標	<ul style="list-style-type: none"> ・地域の中で、保護者が安心して子育てを行い、子どもたちがすくすくと育っています。 ・保護者が子どもや子育てに関して悩みや不安があるときに、身近なところで、いつでも相談できる場所があります。 	
基本方針	<ul style="list-style-type: none"> ・地域で子育てに関する相談や交流ができるように、地域子育て支援拠点の運営や、子育てサークルへの支援、地域交流事業などを行います。 ・子育て家庭の生活の安定と児童の健全育成を図ります。 ・子どもが、いじめや虐待から守られる社会づくりへの取り組みを進めます。 	
主な取組	<p>(1) 子育て支援・相談体制の充実</p> <ul style="list-style-type: none"> ・安心して子育てできる環境を整備するために、相談と支援を連携・充実させます。また、地域子育て支援拠点施設を運営するとともに、子育てに関するさまざまな活動を支援し、地域の子育て力の向上を図ります。 <p>(2) 子育て家庭への生活支援</p> <ul style="list-style-type: none"> ・子育て家庭の生活が安定し、安心して暮らしていくために、入院助産の実施や乳幼児の育児について支援を行うとともに、ひとり親家庭の生活の安定や、障がいのある子どもがいる家庭の生活の安定を図ります。 <p>(3) 児童虐待防止の相談・活動の充実</p> <ul style="list-style-type: none"> ・児童虐待防止のために、児童虐待の相談事業、児童虐待やその恐れのある家庭への支援を行うとともに、関係機関との連携強化を図ります。 <p>(4) 子どもの権利擁護の推進</p> <ul style="list-style-type: none"> ・子どもの権利が尊重され、守られる社会を築くために、X市次世代育成支援行動計画を推進し、子どもの権利尊重に向けた取り組みを行います。 	
役割分担	市役所	<ul style="list-style-type: none"> ・地域におけるさまざまな活動を有機的に結びつけます。 ・子どもの権利擁護と児童虐待の防止に努めます。 ・相談窓口の充実と分かりやすい適切な情報提供を行います。 ・子育て家庭に対して必要な支援を行います。
	市民	<ul style="list-style-type: none"> ・保護者としての役割やあり方について再認識します。 ・地域社会の一員であることを自覚して地域と関わります。
	地域など	<ul style="list-style-type: none"> ・地域全体で子育て家庭を支援します。
	事業者	<ul style="list-style-type: none"> ・子育て中の保護者が、子育てと仕事を両立しやすい職場にします。
	保育所・幼稚園・青少年会館 学校	<ul style="list-style-type: none"> ・地域における子育て支援の拠点となります。 ・児童虐待防止など関係機関と連携します。
指標	<ul style="list-style-type: none"> ・児童虐待の相談件数（基準年からの増加をめざし、相談しやすい環境を作っている） ・児童虐待の通告件数（児童虐待の件数を減らし、基準年からの減少をめざしている） ・母子家庭高等技能訓練促進費給付件数（増加をめざしている） 	

て述べられているだけで、その背景や、市における現行の制度や支援体制の状況が述べられておらず、課題を抽出する視点が見えてこない。そして、主な取組において、生活支援や権利擁護といった、これまで触れられてこなかった項目が唐突に出され、(1)～(4)それぞれの項目の中で、個別的な取組が羅列されている。他の施策を見ても、概ねの傾向は大差ない。

また、他都市の計画を見ても、X市の状況と大差なく、むしろX市の計画は、一つ一つの施策について、市民生活の実情に即した目標を設定しており、相対的に見るとしっかりとした計画に分類されると思う。すなわち、ここで指摘した問題点はX市個別の問題ではなく、各市の総合計画の現状における問題点の典型例の一つと見るべきであろう。

先に挙げた論点に即して言えば、位置づけ・機能の問題に関して、「実効性の確保」については、基本計画のもとに策定される実施計画を通じて、具体的な事業が予算額、担当部署と結び付けられており（豊中市、八尾市など）少なくとも形式上は、総合計画に基づいて具体的な事業・予算が設定されており、一定の実効性が担保されてきているといえる。目標が曖昧で、目的手段関係の整合性が取れていないために評価の基準となりえておらず、評価との連動性が取れてないという点については先行研究の指摘するところであろう。各部署における既存の事業を追認するだけにとどまっている、という問題については、追認するだけでよいのか、新たな事業を組み込んで既存の事業を含めて改廃すべきなのか、という判断に足るだけの、視点の定まった現状・課題分析ができていないことが背景にあるのではないと思われる。

計画の中身の問題については、現状・課題分析の視点が定まらず個別課題が列挙される形になっているため、それに対応する目標は複数の個別課題への対応を包含した抽象的な表現になってしまう。そして事業は、個別的な課題と抽象的な目的のもとで、事業が羅列的に列挙されている。このような形で計画は目的手段関係の論理的整合性、体系的整合性

を持ってなくなってしまっている。計画上での目的手段関係の論理的整合性が確保されていない中では、手段である事業の目的（施策目標）に対する有効性は評価できない。いきおい各地で実施されている事務事業評価は、事業実施上の効率性や行政関与の必要性（民間委託等の可能性）の評価に終始してしまい、事業そのものの意義を問うものではなく、「効率性を高めつつ継続実施」のような実質的な意味を持たない評価結果がずらりと並ぶ状況となっている。

個別部署における既存事業が追認された上で、それらが羅列されていることについても、事業を追認しているかどうか、ということよりも、それぞれの事業がどのような役割・機能を果たすのかが分からないことのほうが問題ではないかと思う。その自治体にとって必要な事業なのであれば、既存事業を追認してもかまわないと思うが、現状の各市の計画のように、事業が無機質に羅列されているだけでは、なぜその事業が必要なのか、その背景・役割がわからない。これではたとえ総合計画において新規に事業を打ち出すとしても、それが既存事業を押しつけてでも行うべき事業なのかかわからないであろう。

策定過程の問題に関して、基礎調査・現状分析が不十分という指摘については、筆者も同意するところであるが、それは調査・分析の量よりも中身・視点の問題ではないかと思われる。基礎調査については、総合計画の策定業務において、多くの自治体でまる1年の時間をかけ、市民アンケート調査だけにとどまらず、これまでの計画のフォローアップや、各種指標の他都市（近隣市や規模の似た都市）との比較、市役所内の各階層における会議の開催など、かなりの労力をかけて検討が行われる。それでも不十分な分析になってしまうのは、結局のところ何に視点を置いて、どのような分析をするのか、という軸がないためにいたずらに収集データの項目や調査の手法、会議の数などを増やしてしまっているからではないかと思われる。また、住民参加については、住民を参加させることで、計画とそこに位置づけられる事業がどう良くなるの

か、その意義・機能・役割が明確でないままにワークショップやフォーラムなどを開催し、参加者や市役所の労力の割に、成果が良く見えない、というケースがしばしば見られる。住民参加の場面にどのような機能を期待するのか、ということが鍵で、この点について筆者は目標を具体化するために住民参加を行う、ということが有効ではないかと思うのだが、この点については後で詳述する。

総合計画は自治体におけるガバナンスの根幹をなす最上位計画であり、本来的には「自治体が向かおうとしている方向や実現しようとしている政策・施策、事務事業の全体的な姿を知ることができるという意味で最も重要な自治体情報となる」(大森2003)のものである。持続可能な都市を実現するのであれば、その意思と手段が明確に示されるものになるよう、上記の問題点を解決していく必要がある。

3. 問題解決に向けた方策

3-1: 行政活動の構造化

自治体における総合計画基本計画の各論において、体系的・俯瞰的な現状・課題分析のもとに、持続可能な発展という観点から目標に具体性を持たせ、目標達成に対する論理的整合性を持った事業を位置づけていくためにはどうすればよいか、筆者は行政活動と住民の生活の質との関係性を構造化することが有効であると考えた。

行政活動と住民の生活の質との関係性を構造化するために、まず、そもそも行政とは何をどのようにして仕事を行っているのか、について考え方を整理したい。

村松(1999)は、政策の実施という項目を「規制と行政指導」と「サービスの提供」に分けて整理している。すなわち、行政の政策とはルール作りと公共サービスの供給にあるということである。神野(2002)は、その公共サービスについて、財政のアウトプットとしての観点から、現金給付と現物給付に分けている。現金給付は企業に給付されると補助金となり、家計に給付されると社会保障給付となる。これに対して現物給付は人件費と物

件費で調達した労働と財・サービスとで生産した公共財・公共サービスを提供する行為ということになる。

さらに神野は、公共サービスを提供するための公共支出について、政府消費支出と政府資本形成に分けて整理している。すなわち、現物給付という公共サービスを提供するために、市場から労働と財・サービスを購入するが、その中で、人件費と消費財の購入が政府消費支出にあたる。そして、資本財購入に向けられる支出が政府資本形成ということである。この整理により、「公共支出=政府消費支出+政府資本形成+移転的経費」と整理され、政府消費支出は現物給付に必要な人件費と消費財の購入、政府資本形成は資本財購入、移転的経費は現金給付(すなわち補助金と社会保障給付)ということになる。

では、そのような公共サービスがどのような段階を経て住民のもとに届くのか、シンプルに図式化すると図1のようになると考えることができる。すなわち、公共サービスが住民のもとに届き、生活の質に影響を与えるまでには、制度・計画の整備(ア)、ストックの形成(イ)、サービスの供給(ウ)という3つの段階がある。あらゆる公共サービスがこれらすべての段階を経るわけではなく、サービスの種類によって、これも3つのパターンに分けられる。

たとえば、補助金や助成金の交付などは、それを根拠付ける制度(ア)があれば、実際の現金の交付というサービス(ウ)を直ちに実施することができる(①)。

一番多くの段階を踏むのは、制度・計画を整備し(ア)、具体的な人工資本や人的資本を確保し(イ)、サービスを供給する(ウ)、というパターンである。(公立の)保育所・学校等の運営、医療・介護、ごみ処理、公営交通などがこれにあたる。例えば保育所でいえば、次世代育成支援計画を立て、保育所の建物や保育士というストックを確保してはじめて保育所での保育サービスが提供でき、住民の生活の質に影響を与えることができる(②)。

3つめのパターンは、行政の仕事がストックの形成までにとどまるパターンである。例

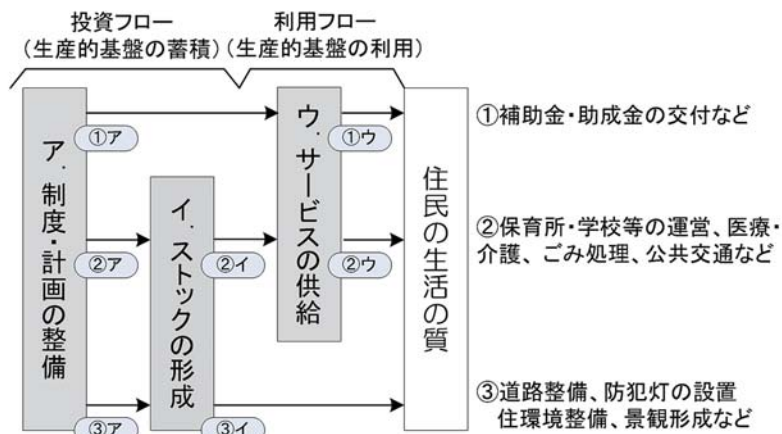


図2：公共サービスが住民に届くまで

（資料）筆者作成

えば道路整備や防犯灯の設置といった社会インフラの整備は、計画に基づいてハードのストックを整備すれば、住民はその機能を楽しむことができる。あとは適切なメンテナンスを行っていくことが自治体の仕事になる（③）。

3-2：事業の構造化と持続可能な発展

図2のような事業の位置づけ方は、本稿の冒頭で触れた持続可能な発展の見地からは、次のように捉えることができる。すなわち、「ア. 制度・計画の整備」と「イ. ストックの形成」までは、住民の生活の質にかかるストックを維持・蓄積するための取り組み（投資フロー）と位置づけることができる。制度や計画はそれに基づいた事業を継続的に実施することを担保する、繰り返し利用できるストックの一種と位置づけたほうが、自治体政策を捉えやすい。そして、「ウ. サービスの供給」はそれらのストックを利用して住民の生活の質を支える取り組み（利用フロー）と捉えることができる。このように整理することで、一つ一つの事業の持続可能な発展との関係性についてもその役割を位置づけることができ、トータルで見た場合の投資フローと利用フローのバランスについても考慮することができる。

ただし、ダスグプタの理論では、持続可能な発展をあくまで資本資産への純投資が正か

負か、という問題で捉えている。資本資産に対して具体的にどのような投資を行うか、どのように利用するか、ということについて、その質的な問題は彼の考察の対象となっておらず、その量として利用が投資の水準を上回らないことを求めているのみである。しかし、自治体の現場においては、投資の質はストックのありように大きく影響するし、利用のあり方は住民の生活の質に決定的な影響を与える。この点が、ダスグプタの理論を援用しつつ、自治体における現場の状況に即して、事業の位置づけとありようを問うている意味で、筆者独自の視点といえるだろう。また、国家レベルにおける持続可能性の測定問題に主たる関心があるダスグプタは、制度を資本資産の分配を導く機能として捉え、人的資本と分けられないとしたネットワークとともに測定の対象から外している。だが、自治体の場合、制度やネットワークへの投資を事業として明示できる。条例を策定する業務や、市役所が関係機関と連携体制を構築する業務は事業として計画や予算書に明記されるのは現状でも普通に行われている。先に挙げたX市の事例においても、児童虐待を防止するための関係機関の連携が謳われており、これはネットワーク構築という活動が求められていることを意味する。このような、制度やネットワークの捉え方については、ダスグプタの

理論と自治体の現状との間に乖離があることは留意する必要がある。そのような中で、先述したように筆者は制度や計画について、それに基づいた事業を継続的に実施することを担保する、繰り返し利用できるストックの一種と捉えている。

3-3: 構造化に基づく各論の構築

このような構造で自治体の行政活動を捉えると、それぞれの施策において、住民の生活の質に影響を与えているサービス(ウ)や、その背景にあるストック(イ)制度・計画(ア)にはどのようなものがあり、それぞれがどういった関係性の中で住民の生活の質に影響を与えているか、というプロセスが整理され、このことで、どこに課題があり、何を目標に、どうすればよいか、ということを考える上での共通の整理軸ができる。

現状分析の視点としては、住民の生活は、どのような行政サービスを享受しながら、また、どのようなストックを利用しながら成り立っていて、結果としての生活の質はどのような状況にあるのか、という点を明らかにする必要がある。そして、提供しているサービスが、どのような制度・計画を背景に、どのようなストックを利用しながら提供されているのかを整理することで、行政活動と住民の生活の質との関係性の現状を構造的に理解することができるだろう。その上で、課題として整理すべきことは、住民の生活の質において、欠けているものは何で、それに対してどう対応する必要があるか、ということである。

対応の方策としては、サービス供給段階における現場の工夫や改善、ストックの拡充・更新、制度や計画の改正・新設があるわけだが、それぞれの段階においてどのような対応が求められているのかを考察し、取り組むべき課題として整理する必要がある。また、持続可能性の見地から重要なことは、現在は問題なく維持されている生活の質について、それを支えているサービスが持続的に維持できるか、ということについての課題分析である。そのサービス供給を担っている人材が疲弊していないか、拠点となっている施設が老朽化

していないか、といったストックの状況を検証し、維持していくための方策を検討していく必要がある。

このような現状・課題分析のもとで導出される施策の目標は、まず欠けている生活の質を向上させることであり、満たされている生活の質を維持していくことである。それを具体的にすれば、まず、生活の質を向上・維持するためのサービスを供給することであり、サービスの質に問題があり、それが運用上の工夫で解決されるのであれば、それを実施することが目標になる。そして、運用上の工夫では対応できないストックの欠如や減耗がある場合は、サービス供給を可能にするストックの形成が必要になる。そして、ストックの形成や運用上の工夫において、それらを根拠付ける制度・計画の改訂や整備が必要であれば、それを行うことが目標となる。ただし、これらのことを施策分野において網羅的に記述すると膨大な分量になるため、特に課題の大きな部分について、サービスの供給段階において実現すべきこと、ストックの形成段階で実現すべきことを明示し、それを施策の目標とするのが良いだろう。目標として具体化する部分を的確に絞り込むためにも、行政活動と住民の生活の質との関係性の現状を構造的に理解した上での課題整理が重要となる。

施策目標の実現に向けて実施される事業は、図1のような構造のもとで整理されることにより、その役割が明確になる。自治体の事業は内部管理的な事務手続きを除けば、自治体の事業は図1の①アから③イまでのいずれかに位置づけることができよう。そのいずれに位置づけられるかによって、計画に羅列されている事業が、どのパターンの施策のどの段階に位置づけられるかが明らかになり、施策目標の達成に向けた役割の違いが認識されるはずである。既存の計画における事業が「羅列的」に見えてしまうのは、このような段階・役割の相違があるにもかかわらず、区別・整理されずに一様に列挙されているからである。先の現状・課題分析の下に示された目標に対して、どの部分に作用するどのような事業を

行うのか、ということを確認すれば、施策と事業における目的手段関係は論理的な整合性を持って明示することができるだろう。

先に挙げたX市の事例で言えば、「X市次世代育成支援行動計画」が主な取組における「(4)子どもの権利擁護の推進」にだけ唐突に出てくるのはおかしい。子育てを支援するための基本的な計画として「X市次世代育成支援行動計画」があり、それに基づいてどのような場所（地域子育て支援拠点、子育てサークル）や人材（相談員、保育士）といったストックが整備され、サービスが提供されているのか、といった視点で子育て施策の構造を整理し、子育て世帯の現状に即してどのような課題があるのかを検討していく、という整理になるだろう。

ただし、基本計画において記載するのは、課題に対応し、目標を実現するために特に重要となる事業に絞った方がよい。そうでなければ計画書が膨大な分量にのぼり、力を入れるポイントが不明確になる。事業の網羅的な管理は基本計画の下に位置づけられる実施計画や、事務事業評価の段階で行うことが適切だろう。

3-4: 評価との関連

目標の具体化や、施策・事業間の目的手段関係の論理的整合性といった課題に対して、上記のような方向性を提示したことにより、事業の有効性を評価する基準として、総合計画を用いることの有用性は高まるであろう。

図1のように施策の構造における流れの中で事業を評価するため、課題を解決するための事業を適切に実施し、それによってサービスの内容が向上したかどうか、ストックが適切に蓄積され、サービスの維持改善につながったかどうか、制度・計画が適切に見直され、ストックの蓄積やサービスの運用改善につながったかどうか、といったことが評価の基準となる。

現在多くの自治体で取り組まれているNPM（ニュー・パブリック・マネジメント）の文脈に即して実施される政策評価においては、成果主義に基づく考え方から住民の満足度や

生活の状態がどう変わったか、というアウトカム指標による評価が推奨されるが、アウトカム指標の改善・悪化は行政活動によるものかどうかの検証が難しいという側面もあるということは、NPMの立場からも指摘されている（大住2002）。それは、大住らが指摘するような自治体による活動ではコントロールできない外的環境要因の変化によるところもあるが、そもそも自治体の活動が住民の生活の質に影響を与えるまでには図1で示したようなプロセスがあり、住民の生活の質と直接結びつかない事業を含めて総合的に評価される必要がある。アウトカム指標による評価を一律に求めると、住民の生活に直接つながっている①ウ、②ウ、③イに分類される事業ばかりが評価され、成果が出るまでにステップと時間を要する他の事業が評価されにくくなる、といった事態が起こりかねない。そして、短期的に成果指標を達成しようとするあまり、ストックの形成や制度の整備といった長期的な視点を必要とする事業が軽視され、持続可能性を損なうことにつながりかねない。

上記のような形で現状・課題分析と目標設定が具体化されていれば、行政の活動によってコントロールできるアウトプット指標（活動指標）によって、課題に即した適切な取り組みを行ったかを評価することができる。また、生活の質につながるまでのプロセスと、それを維持するためのストックの利用・蓄積という関係性の中で評価することにより、生活の質を持続的に維持向上させるという持続可能性を評価基準に織り込んで評価することができる。この点は、持続可能な都市に向けた自治体のマネジメントと、既存の自治体マネジメントとの大きな違いといえるだろう。

このように、課題に即した事業を適切に展開してもなお、住民の生活の質が改善しないのであれば、外的環境要因もさることながら、生活の質を支えているサービスとその背景にあるストックの同定が間違っていたのではないかと、という問いを立てることができる。このような間違いを減らし、適切に改善していくためにも、後で述べる住民参加が重要になってくる。

3-5: 先行研究との違い

施策における各事業の位置づけを構造化し、目的手段関係の論理的整合性を担保しようという試みや、事業を性質ごとに分類する試みは、先行研究や自治体の実際の取り組みにおいてすでいくつか事例がある。

事業の位置づけを構造化し、目的手段関係の論理的整合性を整理する手法としては、ロジックモデルという考え方が提示されている。目標が実現するまでのプロセスを段階に分けて描き出し、それぞれに対応する事業を実施しようというものである。自治体では愛知県の一宮市や岐阜県の土岐市が総合計画の体系に沿って施策ごとにロジックモデルを作っている。また、刈谷・中川・那須（2008）は高知県の自治体における「特定健康診査等実施計画」を題材にして、精緻なロジックモ

デルの構築を行っている。

これらの事例におけるロジックモデルの作成過程を見ると、一つ一つのテーマについて、一から論理を構築し、事業を一つ一つ位置づけなければならない。これは、大変な労力を必要とし、施策ごとに網羅的に実施するには困難を伴う。また、論理を構築する方法論が整理されていないために、取り組む人の見識や意欲によって、出来不出来に差が出るのではないかと危惧される。本稿の図2で示した方法は、事業の外形的な性質によってある程度機械的な分類が可能であり、そのもとで関係性を整理することができることから、汎用性や、アウトプットの質の担保において優位性があるのではないかと考えている。

事業を類型化する試みについては、斎藤（2000）が性質の異なる事業を同じ基準で評

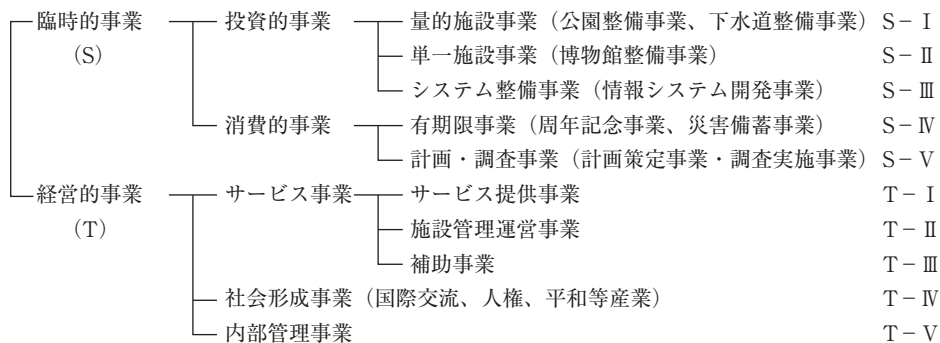


図3：斎藤による性質別の事業の分類

(資料) 斎藤（2000）

表2：岡崎市における業務類型

業務類型	内 容	評価区分
①一般業務	市の裁量で実施する業務。②～⑥以外。 例、個人給付、事務補助、融資、イベント・講座・普及啓発、規制・指導、 検査・検診、研究、相談、広報・公開、保育、操出金等	一般型
②義務的業務	市の裁量に関わらず法令や条例により実施が義務付けられた業務。 例、住民票発行事務、市税徴収事務、ごみ収集、道路管理等	經常型
③内部管理業務	直接的な住民サービスの提供を伴わない、庶務、人事、文書、財務会計など内部的な業務。	
④公の施設	公の施設の維持管理・改修業務。 文化・スポーツ関連施設など、不特定多数の市民等の利用に供している利 便施設や使用料を徴収している施設。	維持管理型
⑤建設・整備	道路建設などの公共事業や施設建設、大規模改修などのハード事業。	進ちよく管理型
⑥調査・計画策定	複数年かかる計画策定や調査など	

※ 法令や条例により業務の実施が義務付けられていても、市の判断により上乗せ、横出しされた業務は、一般業務とします。
(資料) 岡崎市（2012）

価してはいけないとして、性質別に事業の分類を行っている(図3)。また、愛知県岡崎市が、事務事業評価にあたって事業を類型化し、類型ごとに評価の対象項目を増減させている(表2)。ただ、これらの取り組みについては、評価方法・評価項目の仕分けには利用できるものの、図1で示したような、事業間の関係や生活の質に対する影響の与え方は整理の視点に入っていない。

そして何よりも、構造化、類型化するにあたり、ストックの蓄積と利用という共通の方法論によって、生活の質を維持し、持続可能な発展を目指すという、分野横断的な目的を達成しようとしている点が本稿における考察の、先行研究と大きく異なる点である。計画における目標と手段の関係における論理的整合性を確保する、という観点では、事業の構造化は持続可能な発展を目指すか否かに関わらない共通の論点であるが、持続可能な発展を目指すうえで本稿のようなストックの蓄積と利用というアプローチによる構造化が必要になる。

3-6: 住民参加

ここまで述べてきた行政活動と住民の生活の質との関係性の構造については、業務分野に精通した熟練の自治体職員であれば、図2のような形で示さずとも感覚的にわかっているという面も多々あるであろう。しかし、それが基本計画などの公開資料によって明文化され、職員間、あるいは住民との間で共有し、よりよい生活の質を効率的、持続的に実現することにつなげていく必要がある。

特に、3点目の論点として挙げた、策定過程における住民参加との関係で言えば、佐無田(2005)中口(2000)清水(2009)など持続可能な都市を研究する多くの研究者も住民参加の重要性について指摘している。特に目標の設定に関連して、「持続可能性の指標を考えることは、そのコミュニティにとっての価値を考える、民主主義を構築する大切なプロセスとなる」(Portney 2003)との指摘もある。

生活の質は一義的にこれ、と示すことが極

めて難しい。だからこそ本稿では構成要素と決定要因というダズグブタの示した整理を踏まえ、自治体において一定の操作が可能な決定要因の観点からアプローチする立場を採っている。しかしながら、自治体の具体的な事業を展開する現場にあつては、生活の質の決定要因をもたらず財やサービス(それを生み出すストック)が何であるか、ということは地域の歴史的・文化的・社会的背景によっても異なるはずである。住民の生の声を通じて同定していかなければ、的外れなサービスの充実やストックの整備を行う事業が展開されかねない。

それを防ぐためにも、住民同士が行政職員を交えながら、子育て、医療、文化、環境といったそれぞれの場面において、どのようなサービスやその背景となるストックが、自分たちの生活の質を維持・向上につながっているか、ということを検討する。そして、それが同定されればそれらを持続的に維持していくことが施策の目標として設定されることになる。そのための手法の選択やマネジメントの実際については行政職員に委ねるとしても、このような施策の目標設定につながる部分を住民の参加と討議によって行われることが重要である。これは金谷が指摘したすべてのプロセスを住民参画で行うことの問題についての回答となり、住民参画をどの分野について行うべきか、ということについてのひとつの考え方を示すものになるだろう。

3-7: 地域の固有性

また、生活の質の決定要因をもたらず財やサービス(それを生み出すストック)が何であるか、ということは都市の歴史的・文化的・社会的背景によっても異なるはずである。学校や医療機関、上下水道といったストックはどのような地域においても共通するものであろう。しかし各都市にはそれだけではなく、特定の場所から望む景観、この川で採れるこの魚、祭りで披露されるあの踊り、といった地域固有の要素があり、それをどのように守り次代に伝えていくのか、という地域ごとの固有の理念がある。

本稿の狙いは、それを構造的に整理する視点を提示しようというものである。景観であればどのような状態にあり、それを脅かす要素としてどのようなものがあり(景観を阻害するビルの乱立など)、それを制御するための制度(景観条例など)はどうなっており、それに基づいてどのような活動が行われているか、といった形で現状・課題と取るべき方策を整理することができる。そこで「どの景色が」「どの祭りが」ということを確認するプロセスとして住民参加が重要であることは先に述べたとおりである。

4. まとめ

以上においてみてきたように、現行の自治体の総合計画は、抽象的な目標のもとに羅列的に事業が挙げられる構成になっている。それを、事業が住民の生活の質に影響を与えるプロセスと、ストックとフローの関係性の観点から構造化し、現状課題分析と目標設定の視点を明確にした上で計画を策定すれば、そこで位置づけられる事業は、持続可能な発展に対してどのような役割を果たすかが具体的かつ体系的に示すことが可能になる。

実務的に計画作りを進める上では多くの新たな課題が出てくることは容易に想像される。本稿で扱いきれなかったテーマとしては、予算制約がある中で事業の選択・位置づけの問題や、各分野において策定されている分野別計画の取り扱いなどがあり、これらの問題は総合計画策定の実務において必ず直面する課題であり、別の機会において十分に検討したい。

また、図1で示した持続可能な都市の捉え方の、右半分に当たる、ストックへの適切な投資を可能にするための地域経済の構造のあり方については、本稿で述べてきたアプローチで解決することはできない。外部環境影響が大きい地域経済において、その構造をいかに健全に保つか、という問いに対する回答は、今後考察する必要がある大きな課題である。

とはいえ、実務的に多くの計画作りに携わってきた立場にあって感じてきた課題を整理

してきた本稿は、各論を作成していく作業の場面場面において、参照される価値のある指針になりうるものと信じる。

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
- 大住莊四郎(2002)『パブリック・マネジメントー戦略行政への理論と実践』日本評論社
- 大森彌(2002)「自治体計画の課題転換」『岩波講座 自治体の構想3政策』岩波書店
- 岡崎市(2012)「平成23年度事務事業評価報告書」
- 金井利之(2010)『実践自治体行政学 自治基本条例・総合計画・行政改革・行政評価』第一法規
- 刈谷剛・中川善典・那須清吾(2008)「政策・施策の立案に関する方法論と行政経営システムの構築」『社会技術研究論文集』第5巻
- 国土計画協会(1966)「市町村計画策定方法研究報告」
- 清水万由子(2009)「環境ストック概念にもとづく持続可能な都市づくり」京都大学博士論文
- 神野直彦(2002)『財政学』有斐閣
- 斎藤達三(2000)「高崎市総合計画策定の構想と課題ー実効性と参加性の計画体系ー」『地域政策研究』高崎経済大学地域政策学会
- 斎藤達三(2003)「総合計画の評価とシステムーその基本体系と課題」『総合計画と政策評価』地域科学研究会
- 佐無田光(2005)「サステイナブル・シティの地域指標」『地域の力を日本の活力にー新時代の地域経済学』(中村剛次郎編), pp269~291, 社団法人全国信用金庫協会, 東京.
- ダスグプタ, P., 植田和弘監訳(2007)『サステイナビリティの経済学』岩波書店
- 中口毅博(2000)「持続可能な発展の指標に関する国内外の動向と課題」環境情報科学, 29(3), 11~15.
- 新川達郎(2003)「自治体計画行政の現状と課題ー今後の市町村総合計画について」『都市問題』第94巻第10号
- 西尾勝(1993)『行政学』
- 沼田壮人(2008)「持続可能な都市の経済構造」経済政策ジャーナル 第6巻第2号
- 真山達志(2001)『政策形成の本質』成文堂

村松岐夫 (1999) 『行政学教科書』 有斐閣
山谷清志 (2006) 『政策評価の实践とその課題—ア
カウンタビリティのジレンマ』 萌書房
Portney, K., (2003) Taking sustainable cities
seriously. The MIT press, Cambridge,
Massachusetts, 284pp.
大津市 (2010) 「大津市総合計画 第2期実行計画」
高槻市 (2011) 「高槻市総合戦略プラン」
豊中市 (2011) 「豊中市第3次総合計画後期基本計
画」
東大阪市 (2010) 「東大阪市第2次総合計画後期基

本計画」
西宮市 (2010) 「第4次西宮市総合計画」
奈良市 (2012) 「奈良市第4次総合計画」
八尾市 (2011) 「八尾市第5次総合計画 前期基本
計画」
寝屋川市 (2011) 「第五次寝屋川市総合計画」
岸和田市 (2011) 「岸和田市第4次総合計画」
明石市 (2011) 「明石市第5次長期総合計画」
加古川市 (2011) 「加古川市総合計画」
宝塚市 (2011) 「第5次宝塚市総合計画」