

長期ビジョン策定の 意義と役割

明治大学政治経済学部教授 牛山 久仁彦

1. 地方分権改革と自治体行政の変化

日本における地方自治は、1990年代以降に展開された地方分権改革によって、大きく変化した。機関委任事務が廃止され、自治体への権限委譲や税財源の委譲が行われたことで、自治体の能力拡大が求められ、その責任も拡大したといえよう。そして、地方分権改革は、そうした政府間関係の変化に付随して、多くの課題を提供すると同時に、行政のみならず政治・社会のさまざまな変化を誘引しているといえる。

政治の面で見れば、自己決定・自己責任の自治体政治を確立する必要から、自治体議員の資質向上や首長との関係変化、自治体合併に伴う地域政治の構造変化などが見られる。また、自治体行政をめぐる「公共を民が担う」という形で、住民-行政関係が変化し、さまざまな議論を呼び起こしている。地方分権改革は、そういった意味で、地域社会のあり方にも変化を生じさせ、住民生活に影響を与えているのである。

こうした中、忘れてはならないのは、地方分権改革によって変わらなければならないのは、自治体行政のあり方だということである。第一次分権改革は、機関委任事務の廃止等を中心とする諸々の改革を実現したが、これに対しては「国の責任放棄」「官官分権」といった批判もあり、地方分権は、結局「小さな政府」をめざす行政改革のためのものでしかない、と指摘されることも少なくなかった。それゆえに、地方分権の推進は、それが本当に住民にとって、地域社会の安心・安全を

向上させ、快適に暮らせるものにできるかどうかを問われることとなろう。それゆえに、自治体にそれを実現するための改革が求められるのであり、自治体職員の能力向上が不可欠なこととなるのである。いわば、自治体のマネジメントを向上させ、その中で自治体職員が十分に能力を発揮し、具体的な成果を上げる目的指向型の行政運営が実現されなければならないのである。

2. 自治体マネジメント力の向上と長期ビジョン策定の意義

地方分権改革の推進は、結局のところ、自治体政府の政策形成能力を必然的に求めると同時に、自治体行政のマネジメント力向上と住民本位の行政運営によって、住民の満足度を向上させることが求められるのである。

しかし、今日の自治体が置かれている現状は厳しく、社会の激変の中で住民の暮らしが脅かされていることも事実である。人口減少社会の到来によって「自治体消滅」が取りざたされ、大規模災害が地域を脅かす。また、国際化や情報化、少子高齢化などの厳しい状況の中、深刻な財政危機が自治体を苦しめる。それに対して、しばしば批判されるように、自治体行政の運営には経営的な視点が欠けており、前例踏襲や中央政府からの「指示待ち」の姿勢など、激変する地域社会の状況に十分な対応ができていないのではないかと指摘されることも多い。とくに、民間の手法に学ぶとされるPDCAサイクルの確立による自治体マネジメントの視点導入は、声高に叫ばれるものの、現実



牛山 久仁彦（うしやま くにひこ）

1961年、長野県諏訪市生れ。1984年、中央大学法学部法律学科卒業。明治大学大学院、明治大学助教授などを経て現職。中央大学法学部・公共政策大学院、日本女子大学現代社会学部、国学院大学法科大学院兼任講師。専門分野は、行政学、地方自治論。日本学術会議連携会員、日本行政学会理事、日本地方自治学会理事、東京都多摩ビジョン連携推進会議委員、神奈川県総合計画審議会委員、相模原市政策アドバイザー、等も務める。編著書に『国家と社会の政治・行政学』『政治・行政の信頼と危機管理』『分家時代の地方自治』等がある。

には多くの課題を残しており、民間手法の導入と
いいながら、多くの自治体で取り組まれていると
はいえない状況がある。自治体行政が、どのよう
にして、住民サービスを向上させ、住民満足度を
高めていくのかという視点に基づいて行政運営を
進めていく必要があり、そのために、自治体現場
の実情に見合った独自の判断と、それを行うため
の権限と財源が自治体に存在する必要がある。行
財政改革が進められ、それが住民サービスの質の
確保につながらなければならないだろう。

こうした自治体マネジメントの観点は、行政の
中に民間の手法を取り入れて、「顧客満足度」を
高めるといった結果を導き出そうとするが、ことは
そう簡単ではないだろう。民間企業の場合には、
企業に利益をもたらす事業や社員が評価され、高
い収益をもたらす顧客には良質なサービスが提供
される。しかし、行政の場合には、高い税金を
払っているからといってその人によいサービスが
もたらされるわけではなく、むしろ所得の再分配効
果や社会の安定のための格差是正が行われるのが
通例である。そうなると、住民の満足度を高める
ためには、どのようなサービスが必要とされてい
るのか、どこまで行政がそれらを担うべきなのか
といった点を検討せねばならず、それに答えを出
すのは容易ではない。

しかも、行政の場合、事業を行えば行うほど収
益があがることを基本とする民間企業に比べて、
住民の要求に応えるためにサービス供給をすれば
するほど、財政の状況が厳しくなるといっても過
言ではあるまい。それゆえに、地域社会の状況を

十分に分析し、地域特性や課題、住民の状況を的
確に把握し、それを向上させる目標を設定してい
くと共に、それを達成するための計画的な取り組
みが必要になる。そして、そこに自治体が長期ビ
ジョン⁽¹⁾を策定する意義を再確認することがで
きるのである。

3. PDCAサイクルと自治体の総合計画

自治体マネジメントにおいては、PDCAサイク
ルを導入し、これを活用する必要性が指摘される
ことが多い。これは、明確な目標を設定すると共
に、その実現を期する計画を策定し（Plan）、そ
れを執行する（Do）。執行した結果について評価
を行い（Check）、その成果に応じて目標の再設
定や政策の見直しを図る（Action）というもので
ある。このPDCAのマネジメントサイクルを循環
させ、自治体マネジメントの成果と効率を高めて
いくことが求められるのである。こうしたことを、
民間企業は当然のように行っており、目標管理を
徹底することが企業の生命線となる。同様に、民
間企業では、商品やサービスを提供する前提とし
てマーケティングを行い、それらが提供される中
にあって、モニタリングを行って、顧客の満足度
を測ろうとするのである。

それでは、自治体行政においてはどうか。自治
体においては、総合計画が策定され、そこで
自治体のさまざまな政策の目標を設定し、それが
執行される。評価という点では、これまでも、予
算・決算などについて議会で議決し、あるいは監
査も受けている。しかし、その一方で、総合計画

がしっかりとした具体的目標となっており、その進行管理がなされてきたといえる自治体が、分権改革以前に、どのくらいあっただろうか。現在では、総合計画の位置づけや見直しも進み、状況は変化してきてはいるが、集権体制の下にあって、自治体では独自に策定した総合計画の認知度は低く、本当に行政職員の仕事の中で総合計画が生かされていたとはいえない状況があった。中央集権的な体制の下では、自治体の総合計画より、省庁が策定する計画や予算の動向ばかりに関心が集まり、市町村が地域の行政を「自主的かつ総合的に実施する役割」（自治法第2条の1①）を果たすことは十分にできていなかった。省庁に方針を示してもらって総合的でない、縦割りの行政でもとりあえずやっていた、そのような状況下で、自治体独自の計画行政はないがしろにされてきた面がある。

かつて、自治体の総合計画は、地方自治法に規定されており、「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、これに即して行うようにしなければならない」と規定され、行政経営を計画的に進めるための指針とすることが定められていた。この条文は、2011年5月の地方自治法改正で削除され、基本構想の策定についての義務づけはなくなったが、これによって自治体の長期ビジョン策定が必要なくなったものと考えられるべきではないだろう。あくまでも全国一律にこれを義務づけることを取りやめ、自治体の実情に応じた、柔軟で住民本位な計画策定を求めることとなったと解すべきである。分権化された自治体においては、国の義務づけによるものではなく、地域に根ざし、長期的な視点に立った自主的な計画策定は必須ではなかろうか。

自治法改正以前においては、基本構想にもとづいて、基本計画が策定され、さらに実施計画によって具体的な施策が規定されることが通例であった。これら計画は、自治体にとっては連続する長期的な計画であり、基本構想は、その基本と

して地域の将来像を描くものでもある。自治体職員にとっては、職務を遂行する上での目標であり、また、住民にとっては、自治体が将来的にどのようなまちづくりをしていくのか、自分の住む地域がどのように変化していくのかを計り、将来像を示すものになるのである。

それゆえに、後に述べるように、この計画策定にあたっては、地域住民のニーズやまちづくりについての住民意思を十分に踏まえることが重要であると共に、自治体行政の中での現場職員の積極的な策定への参加が求められる。それには首長や議会の政治的意思の反映が前提となることはいうまでもない。

4. 長期ビジョンの策定と政治・行政の関係

ところで、地方分権改革以降、目立ってきたのが、首長の政治的リーダーシップの強化である。地方分権においては、地域の自己決定の重要性が増しており、それを体現するのは選挙によって住民から選出された首長・議会という住民代表の政治機関である。とくに首長は、分権改革によって多くの権限を有することとなり、市町村合併による自治体の大規模化とあいまって、その発言権を強めている。首長選挙の際に示される候補者のマニフェストは、以前の選挙公約以上に政策の実現性を重視しており、とくに新人が現職を破るような選挙結果になった際には、前職の政策を大きく転換するような状況が生じることも想定される。

それでは、そうした際に、前述のような総合計画など、従来から策定されていた長期ビジョンの扱いはどうあるべきであろうか。政治と行政の関係については、以前から学問的な論争があり、政治学・行政学の分野におけるFF論争が行政の責任論として論じられてきた。これは、イギリスの行政学者のファイナーと、アメリカの政治学者フリードリッヒの間で行われた論争であり、ファイナーが議会（政治）による行政活動に対する統制の重要性を強調したのに対し、フリードリッヒの方は行政責任の重要性を論じ、行政官の客観的に確立された科学的な基準に対応する責任を論じた

ものである⁽²⁾。この問題関心を本稿での内容に即して考えると、長期ビジョンと首長のマニフェストなど政治公約との関係をどのようにとらえるべきか、ということになる。

自治体の長期ビジョンのあり方を考えるとき、それは、先にも触れたように、地域の実情を的確に分析し、住民の意向を十分にくみ取った上で、地域の将来像を描いていく客観性と科学的な根拠をもったものでなければならないことがわかる。そのためには、自治体職員による努力に加え、後に見るように、住民の参加や協働をふまえた住民総意に基づく計画策定が行われる必要もある。問題は、そのように策定された長期ビジョンに対して、選挙によって表明された民意を背景に当選した首長が、これを改定し、自分のマニフェストなどにあわせて、新たな計画を策定するような場合である。まさにFF論争で争われた、政治に対する行政の責任論が問われることとなる。

結論的には、この論争にはなかなか決着はつけられず、むしろこの論争が、今日的な状況に多くの示唆を与えるものとなっていることに留意する必要がある。すなわち、長期ビジョンが策定される際には、行政の責任を最大限果たせるような、行政職員の計画策定能力と責任が問われると共に、その内容と選挙結果いかんによっては、政治的に変更される可能性を持っているということである。逆に、地域の将来像を示し、民意を的確に反映した優れた計画が策定されているとするならば、それを短期的に安易に変更することがあってはならず、首長も、それを行うのであれば、少なくともマニフェストで計画のあり方を争点に掲げるなど、民意を問うような試みが求められる。FF論争は、半世紀も前の論争ではあるが、分権改革によって変化が生じている自治体行政の今日的な状況に対して、今も重要な示唆を与えている。

基本構想の義務づけが外れたことにより、自治体の総合計画のあり方について、自治体ごとの工夫が見られるようになってきていることは歓迎すべきことである。一部の自治体で試みられているように、時代の変化が速いことを受け、自治体の総合

計画の計画年度を短縮するのほひとつの考え方である。しかし、人口減少や少子高齢化、さらには、何百年、何十年に一度の大規模災害など、長期的な視野に立った地域のあり方を展望するとき、長期ビジョンが無用になったとはいえない点について、十分に留意する必要がある。

5. 総合計画の構成

ところで、既に見たように、法改正以前には、総合計画のうち、市町村の基本構想については、議会での議決を要することとされてきた。この条項は、1969年に新設されたものであり、その提案理由について、政府は、「行政運営を、総合的、長期的計画的に行っていくという要請は、最近の地域関係の立法の制定に伴いますます必要になって」きたとしている。この時期、都市計画法の全面改正等、法律の制定が行われていたほか、新全国総合開発計画の策定などが進められており、市町村においても、総合的な行政を、長期的な視点に立って計画的に進めることが求められていたことから、こうした規定が置かれたものとされている⁽³⁾。

一方、都道府県については、こうした規定がなく、総合計画に関連して議会議決を要するという規定は存在しない。その理由としては、地方自治法第2条第6項①の規定において、都道府県の事務として「地方の総合開発計画の策定」を例示しているからであるとされているが、近年、都道府県議会においても総合計画の策定に関する事項を、条例によって議会の議決事件に加えるところが見られるようになってきている。総合計画は、行政計画ではあるが、自治体の長期的で総合的な運営のための計画であることを考えると、都道府県にあっても、議会の関与は望ましいことといえよう。

しかし、何度もふれているように、法改正によって、市町村の基本構想についても、議会の議決を要し、策定を義務づける条項が廃止されたことにより、必ずしも市町村が長期ビジョンを策定しなければならないということではなくなった。これは、地方分権を推進するために、自治体への

義務づけ・枠づけを廃止することの一環として進められたものである。ただ、先にも見たように、分権によって、計画的、合理的な自治体行政運営が求められる中、総合計画の策定を要しないということではないだろう。長期ビジョンを策定しないということになれば、議会による行政運営へのチェックのための基準が見えにくくなり、行き当たりばったりの行政運営が、議会審議と相まって進行する可能性がある。したがって、今後、議会の議決権の拡大を求める流れの中で、議会が条例で議決事件を増やすことができる旨の規定（地方自治法96条第2項）の対象とする自治体議会が増えることが予想される。

自治体においては、こうした総合計画の策定を基本とし、行政運営を進めていくことになるが、そもそも総合計画は、基本構想をもとに、基本計画と実施計画の3つによって構成されてきた。一般的には、基本構想が自治体の将来的な目標を長期的に提示するものであり、基本計画では、それをもとにして施策についての現状と計画目標が示される。実施計画は、基本計画の中に示された施策を実現する具体的な内容を示したものであり、「中長期の「基本計画」と短期の行政資源配分、特に予算編成過程との間の橋渡しの役割」⁽⁴⁾が期待されているのである。

こうした長期ビジョンの重要性にも関わらず、それぞれの計画の存在は軽んじられ、職員や住民の認知度も低い現状があった。その大きな理由は、集権的なシステムの下での自治体コントロールが強力であったことにもよるが、自治体側の課題としては、計画が評価のシステムとリンクしておらず、さらには計画目標と予算のリンクが弱かったこともある。

その点に留意すると、行政施策が住民にとって有用なものとして機能したかどうかを判断するためには、そもそも、具体的な目標値が明示され、それが政策として実現されているかどうかを住民が知ることができなければなるまい。目標値が不明確で、計画の達成状況が住民にわかりにくいようであれば、計画の存在意義が問われることとな

る。その意味では、分権改革が進展し、自治体の総合計画の重要性が増す中、評価にリンクした具体的な目標値を設定することで住民に街の将来像を示し、職員の働く目標を明らかにする自治体が増加していることは注目に値する。また、長期的なビジョンであるがゆえの困難はあるものの、計画と予算をどのようにリンクさせ、計画実施を担保するのかについて、実施計画のローリングとPDCAサイクルをどのように関連づけて整理するのかなど多面的な検討をしておく必要があるだろう。

このような課題をふまえ、総合計画をブラッシュアップし、政策の企画立案の中核に位置づけていく必要があるが、その基本は、地域住民のニーズと課題に十分に応えていくことであろう。住民本位の長期ビジョンになっているかの検証が不可欠なのである。

6. 計画策定過程における参加、協働

以上のことを踏まえ、自治体、とくに市町村が長期ビジョンを策定し、それが「長期」に耐えうるものであるために、計画策定に当たり留意すべき点として、策定過程での住民の参加・協働について考えてみたい。

これまで、多くの自治体で計画策定にあたり、住民の意向を反映することが試みられてきていることは間違いない。むしろ、計画策定にあたり、住民のニーズをふまえ、それに応える施策が準備されるためには、住民参加は不可欠のものである。このことは、行政職員が地域の実情を十分に把握し、将来的なビジョンを描くための地域特性の検証にも、当然に必要となる。

住民の参加・協働の下で計画策定を行うということは、その策定の過程から住民と共に考え、実行する場合の課題や内容についても両者が共有している必要があるということである。近年、公共サービスのあり方が変化し、その担い手がNPOや市民活動団体など多様化していることをふまえ、企画の立案とサービスの執行部分を両方とも住民と協働で進めることが求められているが、計画策

定、とくに自治体の長期ビジョン策定にあたっては、こうした視点を欠くことはできないだろう。近年は、参加を希望する住民によるワークショップの実施にとどまらず、より広範に住民意見を計画策定に反映しようとする市民討議会なども試みられており、地域の将来を規定するような長期ビジョンを策定する際には、協働の名に値するような計画の策定の段階からの、広範な住民の意向反映を期する取り組みが求められるであろう。

一方、「評価」についても、政策の中身と質が問われなければならない、単に行政が「実行した」という結果だけでなく、計画が実施されたことにより、住民生活に与えられた具体的な成果が問われる必要がある。自治体職員が、どんなによい仕事をしたと自分で思っている、そのことが地域社会の発展や住民生活の安心・安全につながっていないければ、その評価は低くなると言わざるを得ない。自治体職員にとって、自分の仕事が本当に地域住民のためになっているか、成果は出ているのかを客観的に評価すると同時に、例えば、先にも触れたように民間企業がマーケティングという形でやっていることを、自治体が住民の参加や協働という形で実行していく必要がある。付言すれば、長期的なビジョンとしての総合計画の策定にあたっては、計画が実施された後に、これについてどのように評価可能なものになっているのかが明確でなければならない、計画と評価は連動したものであることが必要であるし、ここにも住民の参加や協働が求められることとなる。そして、これらを最終的に決定するのが議会であり、したがって、議会の審議では、計画策定に当たっての参加・協働が、真に多くの住民に開かれ、その結果、計画が住民意向を反映したものとなっているのかを慎重に審議する必要があるのである。

7. 長期ビジョン策定と市町村の自治力

以上、見てきたように、長期ビジョンの重要性和、その策定にあたっての留意事項などについて論じてきた。要点としては、自治体の将来を規定するような計画の策定にあたっては、行政職員の

高い調査・分析能力と住民意向の的確な把握が求められることと、計画策定への積極的な住民の参加・協働の取り組みの必要性である。そして、その前提としては、行政施策や組織の点検と、PDCAサイクルの確立による自治体マネジメントが求められる。ここでは、長期的にビジョンを実現する自主的で総合的な「計画」のあり方が問われているのである。

中央政府が進める「地方創生」の取り組みは、深刻な人口減少にどのように対応するのかを問うものであるが、その内容については、市町村の自主性にゆだねられている面がある。地域がどのように発展していくことができるのか、持続可能なのかは、もはや全国画一的に語れるものではない。したがって、中央政府の指導や全国展開する企業コンサルタントのノウハウだけでは、地域発展は期待できないだろう。せppかくの「地方創生」の取り組みをたんなる「バラマキ」にしないためには、市町村の企画力、計画力が不可欠であろう。短期的な取り組みは視野に入れながらも、それぞれの地域の長期的な見通しと将来像を住民に示し、地域の企業、住民、そして行政が一丸となって取り組んでいく体制づくりは、待った無し状況なのである。

- (1) ここで「長期ビジョン」として意識しているのは、主に、従来、基本構想・基本計画、さらには実施計画の総体として位置づけられてきた自治体の総合計画である。自治法改正で基本構想の市町村への義務づけが廃止されたことにより、長期ビジョンとしての基本構想は市町村にとって法的に必須のものではなくなったが、そのことは「長期的ビジョン」を不要とするものではなく、むしろ、自治体独自の長期にわたる「総合的な計画」のあり方を問うているという認識で、この言葉を用いている。
- (2) 西尾勝『行政学 [新版]』有斐閣 (2001年) 34頁、参照。なお、村松岐夫『行政学教科書 [第2版]』有斐閣 (2001年) も、第11章で、この論争について詳細に論じており参考になる。
- (3) 本条文の沿革については、佐藤竺編著、(財) 地方自治総合研究所監修『逐条解説地方自治法 I』敬文堂 (2002年) に詳述されているので、参照されたい。
- (4) 斎藤達三『総合計画の管理と評価』勁草書房 (1994年) 11頁。