

自治体計画の特質および地方分権
改革以降の変化と現状

松井望・荒木一男 編

東京大学社会科学研究所研究シリーズ No.70

東京大学社会科学研究所

東京大学社会科学研究所研究シリーズ No. 70

自治体計画の特質および地方分権改革以降の 変化と現状

松井望・荒木一男 編

2020 年 3 月

目 次

はじめに	松井望・荒木一男	3
第1部		
第1章 自治体総合計画とマニフェスト	竹内直人	7
—マニフェストから政策集への変化を考える—		
第2章 総合計画と総合戦略の関係	荒木一男	41
第3章 計画における外部アクターの影響	中村悦大・高松淳也	55
東海地方における総合戦略の策定を題材に		
第4章 総合計画における住民参加の現状と課題	西野毅朗	75
—市と町村の違いに注目して—		
第5章 自治体計画策定への職員参加と人材育成・活用	松井 望	89
第2部		
第1章 みんなで描こう「福井の未来地図」	藤丸伸和	117
—2040 長期ビジョンづくりの最前線から—		
第2章 福島の新たな総合計画の策定に係る取組について	橘 清司	141

はじめに

本報告書では、自治体計画の特質および地方分権改革以降の変化と現状を考える。

1969年に市町村への基本構想の策定義務が地方自治法に規定されて50年が経過した。2011年には地方自治法の改正により同規定は削除されたものの、現在なお概ねすべての市区町村では基本構想を設け、総合計画を策定している。計画とは、そもそも資源制約を前提に作られる行政手法である。日本の自治体では、限られた資源のなかで、計画を通じた資源の利活用が1960年代頃から着実に取り組まれてきた。法律による策定義務がないなかでも、基本構想を設け総合計画を策定する背景には、計画という資源配分のための行政手法が、各自治体で深く根づいているのだろう。

他方、地方分権改革以降、自治体の計画をめぐる環境と自治体計画自体が緩やかに変化しつつある。

一つめの変化は、政治との関係がある。2000年代初頭からは自治体の計画運営にも自治体運営のなかで首長の指導性が顕著に示されてきた。その際、選挙時に掲げた公約・マニフェストを選挙時だけでの約束（政治文書）にとどめず、当選後の自治体運営に用いる自治体も現れた。近年では、「マニフェスト」という名称を用いることは少なくなっているものの、候補者が選挙時で示した政策集等が当選後の自治体運営とりわけ計画行政に少なからず影響を与えている。

二つめの変化は、国と自治体との関係である。地方分権改革以降、国から自治体に対して、計画・方針・戦略等の名称をもつ計画の策定要請が増加しつつある。国から要請の多くは、策定を義務付けられているものではない。制度上は策定があくまで努力義務とされており、自治体に策定の判断が委ねられている。つまり、各自治体では国から要請される計画等には策定の自由があるはずである。しかしながら、自治体の現状をみると、国からの要請を受けた計画をほとんどすべての自治体が策定している。1960年代に指摘された「計画の簇生」状態が、60年を経た現在でも再び生じているようでもある。このような国からの計画等の策定要請は、自治体運営に新たな政策形成の機会となる。さらには財政面を中心として資源確保の機会にもなりうる。他方で、各自治体には既存計画間との整合性の確保や、新たな計画策定の負担を生み出しつつある。

三つめの変化は、参加主体との関係である。計画策定において参加は、関係者の意思（民意）を計画に反映するために行われている。東京大学の宇野重規教授の表現にならえば民意の測り方を投票だけとするのは、「だいたい乱暴である」からであろう。各自治体ではその乱暴さを避けるように、これまで様々な参加手法を試みてきた。古くは地縁団体や職能団体の代表者が審議会などに参加する機会を設けてきた。その後、特定団体ではな

く、より多数の住民から意見を聞くために、アンケート調査やパブリックコメントが採用された。さらに、2000年代に入ると、特定の属性に偏らない参加を進める公募委員や無作為抽出による参加が行われている。現代ほど参加の機会は広がった時代はない。しかしながら、さまざまな手法が用いられているからこそだが、参加による効果が問われている。参加が古くて新しい課題であり続けている。

2000年に実現された地方分権改革から20年を迎えた現在、以上のような変化のなかで自治体では計画行政を策定しているのだろうか。本研究では、これらの問題関心を探究すべく、研究会を設置し共同研究を進めてきた（研究会の構成は、名簿の通り）。本報告書は、共同研究の中間的報告である。本報告書では、政治と計画との関係（第1部第1章）、国と自治体との関係（第1部第2章、第1部第3章）、参加と計画との関係（第1部第4章、第1部第5章）を分析している。

共同研究を進めるにあたっては、2019年度に都道府県レベルで新しい計画を策定進めている福島県、福井県にご協力をいただき、両県と両県に位置する市町村に対してアンケートを実施させていただいた。あわせて、福島県と福井県で計画策定を担当者からは、各県の計画策定の現状を報告いただいた。報告内容は、本報告書の資料として掲載した（第2部）。本研究にご協力を頂いた両県及び各市町村の皆様には、心から感謝とお礼を申し上げます。

2020年3月
松井望・荒木一男

研究会 名簿（50音順：所属・職位は2020年3月現在）

研究代表 荒木一男 東京大学 社会科学研究所 准教授
竹内直人 京都橘大学 現代ビジネス学部 教授
中村悦大 愛知学院大学 総合政策学部 教授
西野毅朗 京都橘大学 現代ビジネス学部 講師
松井 望 首都大学東京 都市環境学部 教授

第 1 部

第1章 自治体総合計画とマニフェスト

—マニフェストから政策集への変化を考える—

京都橘大学 竹内直人

はじめに：総合計画とマニフェストの交錯

1. マクロの視点

- (1) 総合計画と中央地方関係
- (2) 地方分権と総合計画
- (3) 総合計画の進化：福井県を例に

2. ミクロの視点

- (1) 政策の管理：政策の決定と具体化の決定
- (2) 本人・代理人関係の変化(1)：官官接待問題の衝撃
- (3) 本人・代理人関係の変化(2)：マニフェストと行政組織

3. 都道府県の総合計画とマニフェストの現在

- (1) 議会の反発
- (2) 総合計画＝マニフェスト・システムの登場：マニフェストから政策集へ

おわりに：今後の課題

図表

参考文献

はじめに：総合計画とマニフェストの交錯

自治体総合計画（以下「総合計画」という）とは何か。大森彌は自治体計画とは、「地域社会にかかわる将来を予測し（見通し）目標年次ごとに、達成すべき行政水準と達成手順を明示したもの（であり）…少なくとも（1）達成すべき目標なり水準なりが計測可能な言葉で表現されていること、（2）施策・事業間の体系的な関連が具体的に示されていること、（3）一定期間は修正されない安定性をもっていることが要請される」（大森 1987：53）と定義する。

これはまさにマニフェストの特徴として喧伝されたものではないか。総合計画は総花的であり（伊藤 2009：30）、施策を体系的に統合するビジョンが不明確で、また評価尺度も欠けており（大住 2005：213）、マニフェストにはそれらの克服が期待された。

ここで一旦、総合計画を歴史的に考えてみよう。一般に総合計画と呼ばれても、そこには市町村総合計画と都道府県総合計画の系譜がある。市町村計画は戦前の都市計画から始

まり、戦後の市町村合併に伴う市町村建設計画に引き継がれ、その後、基本構想－基本計画－実施計画という三層構造を提案した「市町村計画策定方法研究報告」を経て、1969年の地方自治法第2条5項の基本構想策定義務に結実した（その後2011年に義務づけ廃止）。いわばまちづくり計画の系譜である。一方、都道府県については、1950年の国土総合開発法に全国総合開発計画と並んで都道府県総合開発計画が規定され、これを受けて1956年の地方自治法改正により、都道府県の事務の例示の最初に「地方の総合開発計画の策定」（地方自治法第2条第6項1号）が加えられた。地域開発計画の系譜である¹⁾（新川 1995：238-244）。

このような歴史性は、二つの計画の根底にある思想と機能にも反映している。都道府県開発計画は、経済社会をコントロールする人間の合理的能力の進歩を信じ、進歩を具体化する国の全総に向けて都道府県としてプロジェクトを提案し、その受け皿となることを目的とする。採択可能性を高めるために計画は総花的となる宿命であり、プロジェクトの誘致は地域の発展と強固に結びついて（いると信じられて）おり、評価尺度という発想はない。評価とは、手段と結果に齟齬が生まれるという認識とともに登場するのである。

一方、まちづくり計画は限られた資源のもとで、まちのあり方を決定するもので「合理的な選択過程とはまったく異なる『政治』過程」（秋月 1995：161）である。合意が命であり、そのために目的と手段を明確にし、結果を尺度によって測り、評価する必要がある。

このように考えると、上記の総合計画に対する批判は、まちづくり計画から開発計画への批判ということになる。歴史的に俯瞰すれば、総合計画における2つの系譜がまちづくり計画に収斂しつつある一開発計画がまちづくり計画に接近する一ことが、達成目標と評価を重視するマニフェストの登場の素地をつくったと言える。

このような歴史的経緯のなかで2003年の統一地方選挙から始まったローカル・マニフェスト（以下「マニフェスト」という）が地方政治・行政に広がったことにより、総合計画とマニフェストの関係は現実の政治課題となった。選挙の政治的公約であるマニフェストは行政の総合計画とどのような関係があるのか、また前者は後者にどのように反映されるべきかが、地方自治の現場の問いになった（伊藤 2009：20、同 2019：12、金井 2010：63）。

たとえば福井県では、マニフェストを掲げ当選した西川知事に対して1年後の6月議会で次のような質問が出ている。「（マニフェスト）については、…一口で言うとなじみにくいという…声がある。…マニフェストを、知事は知事選に立候補するときの選挙公約として掲げたわけである。それが、そのまま行政の中に入って施策として取り入れたのかどうかはわからない。しかし、県には長期構想、中期事業実施計画…そういう中でいろいろと詰めて、少なくとも行政の中でいろいろ検討を加え、そしておおよその形ができたものを議会に示していただいて、議会の中である程度の合意形成をした上で、県が一つの進むべき方向というか、それに基づいて行ってきた。これが一つの形だったと思っている。そう

すると、それらの整合性をどこで図られたか、県の行政の中でどのような形で作業を進めたか、この辺がちよっとわからないものだから、それもお尋ねしたい。²⁾」

同様な質問は他県の議会でも行われている³⁾。マニフェストは、首長の選挙ツールとして現場で生まれ、行政をリードすることを意図して導入されたものである。そのため二元代表制を採用する地方政治において、一方の極である議会から反発を招くことになる。それは行政現場に変化をもたらさずにはおかない。

筆者は自治体職員として、2人の知事の3つの総合計画と地方創生戦略の策定及び3つのマニフェストの準備と推進に関わってきた。そこからみえるのは、総合計画は環境の変化のもとでそれ自身が変わり、マニフェスト登場以降は、マニフェストからの影響を受け変化していることである。一方、マニフェストも総合計画や自治体行政機構の影響を受け、行政計画化しつつある。これを本稿はマニフェストから政策集へと表現する。本稿はこの実感を様々なデータを用いて確認することを目的とする。

総合計画とマニフェストに関連を認めるということは、総合計画の政治的意味が考察の対象になることを意味する。伊藤修一郎の最近の研究は、これまで実務家の間では当然であったが、何となく避けられてきた総合計画の政治的側面が明らかにされている（伊藤2019）。他方、マニフェストは議会からの反発及び行政組織への依存という2つの要因により総合計画化していく。金井利之が指摘するように、現職首長のマニフェストは総合計画とかなり混濁を起こす（金井 2010：65）。後に見るように多選の知事においては、マニフェストが総合計画になるし（徳島県）、総合計画の推進をマニフェスト—この場合、政策集と呼ばれることが多くなる—に掲げる（神奈川県、富山県、長野県）ことが行われる。

前者（マニフェストの総合計画化）については、神奈川県や佐賀県（注3を参照）で行われたように、議会から批判が提起される。その批判を乗り越え、素案を審議会に諮問し、議会の議論を経て成案としていくのは困難な仕事となる。

後者（総合計画のマニフェスト化）については、現職知事が「各界各層の」県民の意見を取り入れ、責任をもって作った総合計画を選挙において公約とすること—マニフェストと呼ぼうが呼ぶまいが—がなぜいけないかという主張に対する反論は難しい。職員を使ってマニフェストを作ったのではないと言われても、出来上がった総合計画が優れているので、マニフェストとして改めて有権者に問うのである、と言われればそれまでである。このような事情で、大きな流れは後者に向かうことになる。近年、マニフェストを「政策集」等と呼ぶ例が増えているが、この方向性が名称に反映しているものと言えるだろう。

総合計画のマニフェスト化は、選挙運動を現職候補に有利にする。近年では総合計画の策定過程で、組織的に多くの住民に会い、語りかけることが一般化している。しかしそれは選挙そのものを有利にしているのだろうか。

一方、総合計画をマニフェストに変え、実現していくためには、それなりの政治的な手当てが必要である—かなりの部分は総合計画の策定過程に吸収されるとしても—から、そ

の特別な役割を担う職員類型が現れる（竹内 2017：62-63）ことにもなる。多選制限や特別職（政治任用職）職員の範囲の拡大など様々な課題が検討の俎上に載ることになる。

マニフェストは、今や導入期の勢いはないようにもみえる。2007年3月末には22人の知事がマニフェストを掲げており、2014年2月には40人まで増えたが、2018年1月の段階ではその数は30人に減っている⁴⁾。

マニフェスト元年と言われた2003年の統一地方選挙から2007年の統一地方選挙まで（統一選は含まず）に、実質的に戦後最高の24人の新人知事が登場した。2020年3月1日現在、現職として残る知事は8人になった。数値目標、期限、財源、工程という4要素をすべて備えたマニフェストを示し当選し、政治・行政を進めた3人の知事⁵⁾も退任し、それぞれの県で新しい県政が始まっている。

本稿では上記のような様々な論点を含む総合計画とマニフェストの関係について、先行研究を参考に、マクロとミクロの視点から総合計画の変化とマニフェストへの交錯について考察する。

1. マクロの視点

（1）総合計画と中央地方関係

マクロとは、総合計画を中央地方関係のなかに置いてみること（新川 1995：237）である。わが国の地方制度は、地域の秩序維持や社会基盤整備を行う「地方行政」と地域の自己決定による統治を保障する「自治制度」が一体となっているところに特徴がある（姜 1995）。

「地方行政」の面からみれば、一全総（1962年）の策定を受けて、自治体総合計画は国の開発プロジェクトを呼び込む積極的ツールとなった。戦後、国は戦争により荒廃した国土・国力の合理的・効率的な復興に努めた⁶⁾。復旧が進み、経済が戦前の規模にようやく追いつき、経済的復興を国民に一層実感できるものにしようと「国民所得倍增計画」（以下「倍增計画」）が閣議決定（1960年12月）された。

太平洋ベルト地帯への集中投資で効率的な成長の達成をめざした倍增計画に対して、一全総は地域間の格差拡大を懸念し、均衡ある発展を掲げた（下河辺 1994：49-50、57）。その結果、全国的な拠点開発方式が取られた。

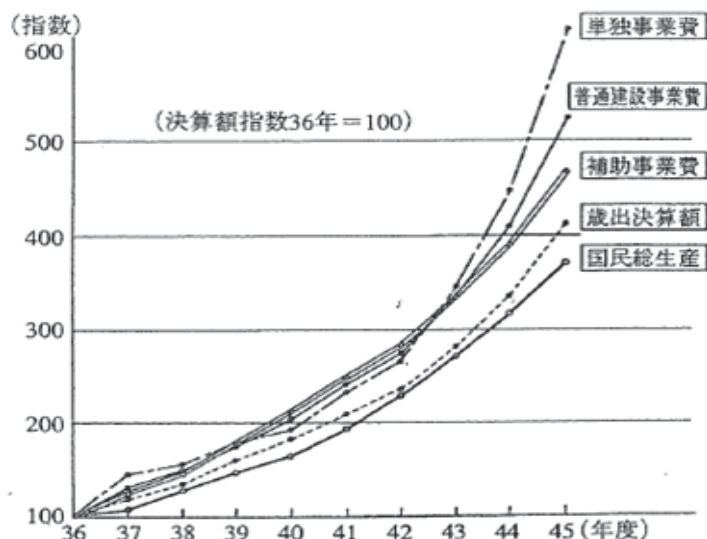
拠点の開発は、自治体の側からすると他の自治体との競争を意味する。地方を国の下位機関として、合理的観点から垂直的に統制しようとする意図に対して、水平的な政治競争が起こる⁷⁾（村松 1988：48-54）。

ここで視点を「地方自治」へと転換しよう。首長はその地位を自治体住民に依存しているのであり、住民からの支持を得るために有効である限りにおいて地方行政機関であることを受け入れる。図表1は、一全総の前年である1961年（昭和36年）からの地方財政に

における普通建設事業費等の伸びを示している。歳出決算額の伸びが国民総生産の伸びと大きく変わらない中で、補助事業費、普通建設事業費、単独事業費は大きく伸びている。単独事業費の伸びが大きいということは、国の拠点開発プロジェクトに漏れた地域であっても、一定程度の地域開発が進められたことを意味する。この財源は地方債で調達されるが、その償還には後年度、一定の交付税措置がある。つまり国費で賄われるのである。

社会資本が乏しく、かつ開発の負の側面がなお顕在化しない時代においては、このようなシステムに加わることは、首長にとって住民の支持を得る有効な手段であった。都市部においては1960年代の革新自治体の時代から、地方においては少し遅れて1970年代の後半からこのような利益分配型の政治・行政手法に変化が現れてくる。その後、1970年代後半からの低成長、緊縮財政期を経て、1990年代の官官接待＝カラ出張問題という地方自治の激震を経て大きな変化が訪れる。

図表 1：普通建設事業費等の推移（昭和 47（1972）年地方財政



(2) 地方分権と総合計画

総合計画の変化は地方分権の進展と相即的である。地方分権は、国からするとグローバルな環境変化に対応するための時間と労力を確保する戦略である⁸⁾。それは同時に、多様性を増す地域社会を適切に統制する国の能力の限界と表裏であり、従来のように地方の事象に過剰に関わることであり政策運営を失敗し、政治的権威を失うことを避ける戦略でもある。

他方、地方からすれば、地方分権は財政支援が減るだけでなく国の指導も適切さを失い、その意向に従うだけのメリットが得られないという不満の表明、つまり従来のシステムでは、もはや住民からの支持は得られないということの表明である。

このような国と地方の関係変化のなかで、都道府県の総合計画は国のプロジェクト依存を徐々に離れ、住民や市町村に向けた、きめ細かな政策、施策を増やしていった。地域開発計画の系譜からまちづくり計画の系譜へと接近していったのである。マニフェスト選挙以降、市町村長や議員から、知事が市町村領域の事業に手を突っ込んできて困るという苦情をしばしば耳にしたが、このような変化の反映であろう。

地方分権を中央地方関係の観点から振り返ってみると、いくつか興味ある変化が思い当たる。たとえば、2000 年前後から比較的地方と関係が薄い経済産業省は、地方経産局を通して、地方の中小企業に直接補助する「空飛ぶ補助金」⁹⁾を増やした。これはもちろん、地方への権限移譲の流れのなかで出先機関を守る意図と混然となっているが、天川晃のモデル（天川 1983）によれば、理論的には、分権を分離と解した結果であると言える。これに対する「空飛ぶ補助金」という反発は、分離は新たな集権をもたらすという懸念である。天川モデルが区別した集権・分権軸と分離・融合軸を一意図的に？一混同し、前者は分離を分権に、後者はそれを集権に引き寄せているのである。

わが国の中央地方関係の特徴は融合体制（金井 2007：19-23）にあり、なかならず相互依存（村松 1988：69-76）にある。この相互依存の重点は、自治体への執行依存にある。少ないリソースで、全国規模の効率的、公平な執行を実現するために自治体が利用を最大限に活用することが重要になる。集権は執行依存体制を維持するための手法の一つであって、それにとらわれすぎると、中央地方関係の一面しか見えなくなる。

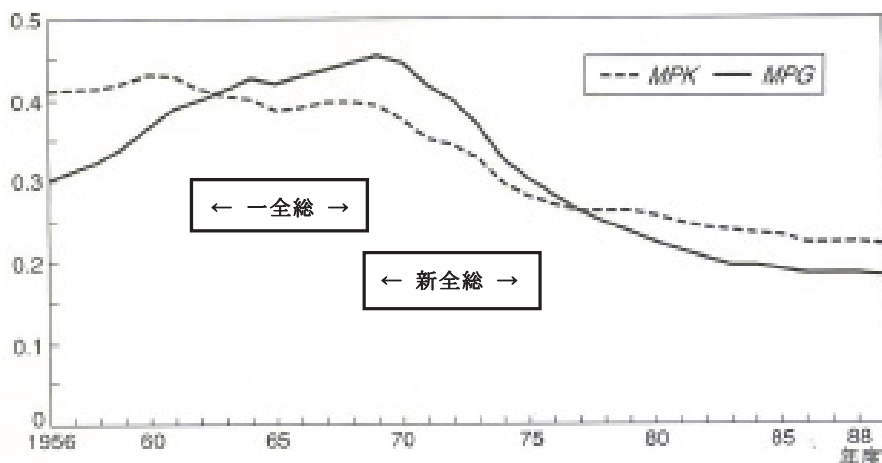
相互依存こそが核であるという観点からは、執行依存は二つの類型に分けられる。一つは、中央企画型執行依存である（補助金型と呼ぶ）。中央が政策を立案し、補助金をつけて地方を誘導するしくみである。もう一つは、地方企画型執行依存である（交付金型と呼ぶ）。

前者（補助金型）は中央集権統制に結びつけて理解されるが、その根底には住民のニーズが全国的に大きく異ならず、補助金へのニーズ・受容も旺盛であるという客観的事情がある。経済的な観点からみれば、戦争の荒廃により社会資本が大幅に不足しているから、かなり大雑把な画一的な整備手法であっても効果が見込めるのである。

図表 2 は、1955 年から約 30 年間の民間資本と社会資本の限界生産性をグラフ化したものである。1970 年頃までは社会資本の限界生産性は向上を続けつまり造れば効果が現れる一、その後下がり始めるけれども 1970 年代後半までは民間資本のそれを上回っている。ちょうど全総及び都道府県総合計画（地域開発計画）の全盛期と重なっているのである。

これを地方行政の現場からみてみよう。たとえば、下水道の整備は下の図表 3 が示すように、戦後わが国の社会資本整備の大きな課題であり、整備促進のための補助金は、処理形態に応じて、下水道（建設省）、農業集落排水（農水省）、浄化槽、コミュニティプラント（厚生省後に環境庁）など省庁縦割りであった。申請書類は煩雑であるが相互に融通が

図表 2：民間資本（MPK）と社会資本（MPG）の限界生産性

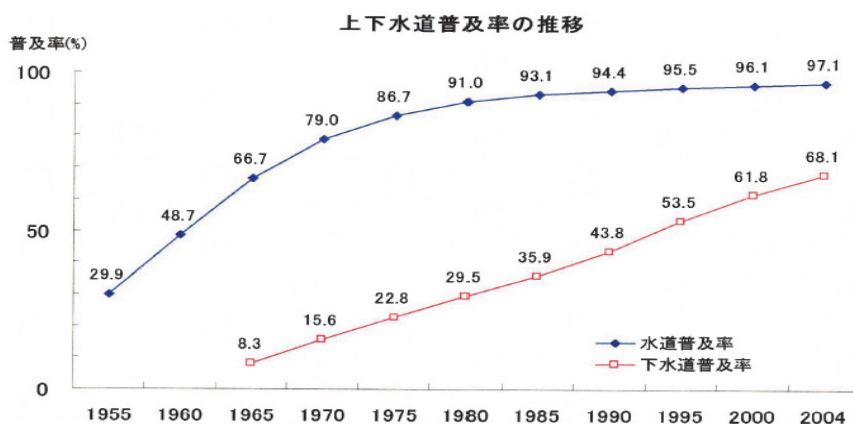


出所：三井・太田（1995：58）

利くため、全体とすれば自治体の採択可能性が広がり—これがだめなら向こうでやってみよう—、使い勝手は悪くなかった。各省庁の縦割り競争が自治体の整備促進に有利に働いたのである。

しかし、ある程度整備率も向上し、財政が厳しくなってくると住民人口ベースでどのくらい整備が進んでいるのか—当時、上記3省庁の統計は別々であり、全体的な整備率は分からなかった—が問われるようになる。1996年頃、総合計画策定の際に、知事からなぜそんな単純な数値がないのかと問い詰められた記憶があるが、国においてこの3つが統合され、汚水処理人口普及率の公表が始まったのが翌1997年のことである¹⁰⁾。なお下記図表3は下水道普及率であり、2004年度の68.1%は汚水処理人口普及率では79.4%となる。

図表 3：下水道普及率



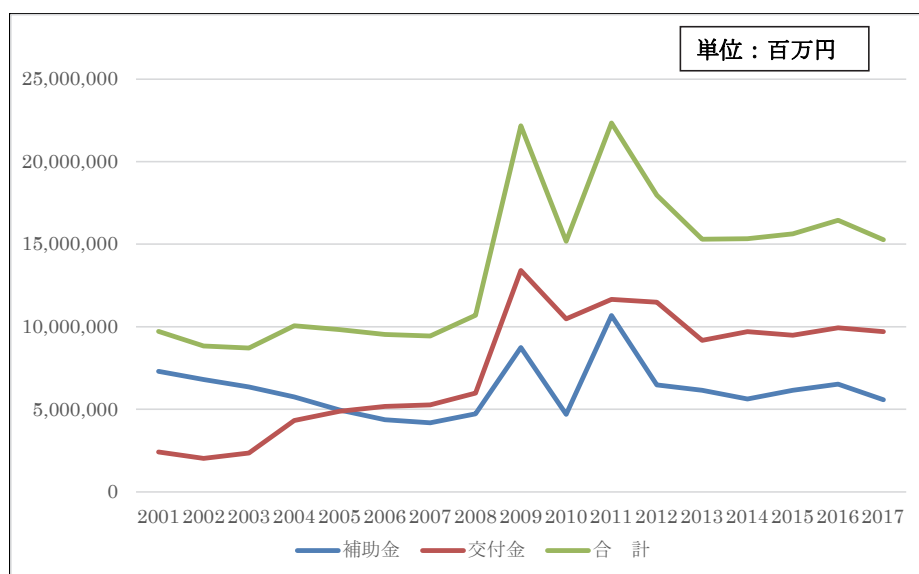
データ出典：総務省「日本統計要覧」、厚生労働省健康局「水道統計」、(財)日本下水道協会資料などから筆者作成

上に示したような社会経済状況の変化とともに、中央企画型の補助金は徐々にその機能が低下する。ここに補助金から交付金への移行の原因がある。2003年から2005年にかけていわゆる三位一体の改革により、まず約0.8兆円の補助金の交付金化が行われた（大沢2011：92-93）。その後、2010年の社会資本整備総合交付金の創設があり、民主党政権下で2011年度の一括交付金が導入されている。

図表4は、2001年度からの補助金と交付金の交付額の変化を示したものである。図表から分かるように、2005年度には交付金と補助金の額が逆転している。交付金といってもいわゆる補助金等適正化法の適用を受ける補助金等の一類型であり、制度上は補助金と異なるところはない。しかし、一般的な傾向としては、交付金は国が大括りの使途・目的を示し、その目的にかなう自治体からの申請に対し交付を行うものである。補助金と異なり申請段階の細かな審査ではなく、事後にその成果を確認するという手法が取られることが多い。補助金に比べて、自治体の創意工夫の余地が大きく、何よりも申請の事務量が異なる。

2004年度、2009年度の増加はいわゆるITバブル崩壊後の「緊急地域雇用創出特別交付金」（2002-2004）、リーマンショック後の「ふるさと雇用再生特別交付金」（2009-2011）による増加である。これらの交付金の使途や効果については、国会等でたびたび議論され、都道府県議会でも問われた。都道府県内でも政策効果の把握について数値や事例を集めるようになり、政策効果の検証に一定の経験と何よりもその習慣を身につけた。様々な契機はあるものの、交付金の占める割合は長期的には不可逆的に増えている。

図表4：補助金と交付金の額の推移（国の一般会計）



※数字は補正予算後である。

出所：該当年度「補助金総覧」から筆者作成

地方分権の文脈で考えれば、交付金への転換は補助金型のしくみでは地方への執行依存が上手くいけなくなり、企画段階まで地方に任せる手法が導入されたことを意味する。少し遅れて始まった、構造改革特区制度も地域の提案を募り、それを認定することによって執行の依存をスムーズにする点で共通である¹¹⁾。

松井望の指摘する「基本方針による管理」方式（松井 2017）は、このような変化と表裏になっていると言えよう。交付金により自治体に広い裁量を認める代わりに、基本方針を示して国と自治体が方向性を共有する。

このような試行錯誤の移行期を経て、2015年に始まった地方創生交付金制度は、一つの到達点である。人口減少対策と地域活性化という大括りの方針設定で地方の提案を募り、同時に KPI (key performance indicator) の設定を求めた「地方創生交付金」¹²⁾ は、地方に企画立案を任せることで執行責任を持たせるという執行依存の新段階である¹³⁾。

2014年11月27日に閣議決定された国の「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の冒頭部分「Ⅱ. 政策の企画・実行に当たっての基本方針」には、従来の政策の検証として、「(1) 府省庁・制度ごとの「縦割り」構造、(2) 地域特性を考慮しない「全国一律」の手法、(3) 効果検証を伴わない「バラマキ」、(4) 地域に浸透しない「表面的」な施策、(5) 「短期的」な成果を求める施策」と直截な反省が述べられている。

各自治体の創生戦略自治体における裁量の幅はかなり広く、全国レベルで地域特性に合った執行が確保できるよう権限が移譲されている。地方の政策提案は住民に密着し分野横断的な方向性が強くなるから、補助金型から交付金型への移行は金井が指摘する総合¹⁴⁾ = 融合・統合路線（金井 2007：I 章）の具体化であると言えよう。

(3) 総合計画の進化：福井県を例に

図表 A：全総と福井県総合計画（章末に掲載）は、全総と福井県の総合計画を比較したものである。国における所得倍増計画から一全総、そして「もっとも全総らしい全総」（西川 2009：65-67）である新全総の策定の頃まで、県総合計画の役割は全総にプロジェクトを提案することであり、また決定されたプロジェクトの進捗を訴えることであった。省庁ヒアリングなどの行政ルート、有力政治家への陳情ルートを問わず、情報の収集や働きかけに知事とともに企画部門の職員も活発に活動した。

福井県では新全総が策定された直後に、新全総の前文と福井県に関係するプロジェクトを抜粋し、約 30 ページに編集した概要版を作成している。県内関係機関に配布するとともに、国や政治家への説明資料として活用されたようだ。新全総プロジェクトの誘致に向けた意気込みが伝わってくる。

福井県は、一全総に基づく新産業都市の指定にもれた。1967年4月、初の公選県人知事として当選した中川平太夫知事（1967-87）は、当選直後から新産業都市を意識した福井新港の開港と臨海工業地帯の整備を公約に掲げ、1968年の新総合開発計画に掲載し

た。1969年のマスタープランの作成を経て1970年に火力発電所の着工、1971年には国の港湾整備計画に組み込まれ港湾整備が始まり、1972年策定の福井県長期構想（以下「長期構想」）には臨海工業地帯の造成が掲げられた。オイルショックなどの紆余曲折を経て1981年ようやく中核企業の建設が始まっている（稲沢 2001：85-96）。

50年以上前に策定されたこの新総合開発計画には、臨海工業地帯のほか、敦賀・舞鶴自動車道（現、近畿自動車道敦賀線）、福井・白鳥自動車道（現、中部縦貫自動車道）、北回り新幹線（現、北陸新幹線）、東海北陸新幹線、小浜線複線電化、小浜・今津線が記載されている。

これらのなかで現在実現しているのは近畿自動車道敦賀線（2014年全通）のみであり、中部縦貫道は県内で一部開通（2023年県内全通要望）、北陸新幹線は2023年に福井・敦賀延伸開業予定、東海北陸新幹線は立ち消え、小浜線は電化のみ実現（2003年）、小浜・今津線は断念という状況である。北陸新幹線の小浜ルートと小浜・今津線を同時に要望すること自体無理があり、この計画は計画というよりはウィッシュ・リストに近い。しかし、それが高度経済成長期の総合計画なのであって、これに基づき建設促進同盟会や議員連盟が設立され、国に押し掛けるのである。そもそも見通しや評価といった基準にはなじまない。新全総を受けて策定された「長期構想」にも、図表Aに示した多くのプロジェクトが記載されている。高速道路、空港の整備、後には新幹線により三大都市圏と繋がるプロジェクトは、高度経済成長時代からの福井県の悲願として長く総合計画に掲げられた¹⁵⁾。

このような地域開発熱は、2つのオイルショックによる低成長と緊縮財政、高度成長の副作用である公害問題等によって大きく変化する。1977年に策定された国の三全総を受けて翌年策定された第3次福井県長期構想（以下「3次構想」）は、福井臨海工業地帯の造成や高速交通体系の整備は残っているが、全体のトーンはそれまでとはガラリと変わり、「環境モデル県をめざして」「うるおいのある社会をめざして」「豊かなくらしをめざして」を施策の柱に掲げ、いわゆるソフト事業も登場する。

下河辺は、国土政策には「一全総から四全総まで…あくまでインフラストラクチャの範囲を超えないという哲学があるんです。…国土というインフラの上に一人一人が自由に行動するものであって、自由に行動するものを計画の対象にしてはいけないという哲学が…あるんです（下河辺 1994：58）。」と言う。県の総合計画にも長期構想あたりまでは緩やかながらこの哲学が反映しているが、それは持続しない。

長期構想までは、計画に掲げられるのはインフラ整備と施設整備が中心である。たとえば、新観光ルートをつくるための施策として、長期構想では道路の改良や駐車場や公園など公共施設の整備が示されるのみであるが、3次構想では民間が行うべきスキー場の建設などが挙がってくる。このような傾向はその後の計画ではますます強くなり、インフラや施設整備とともに数多くの県独自のソフト事業が掲げられるようになる。国の全総と県総

合計画のページ数を比べてみると、総合開発計画は特別として、いずれも国の2～3倍のボリュームになっている。自治体総合計画がもつこのような間口の広さのなせるところである。

1987年栗田幸雄知事に替わってからの2つの総合計画は、空港、新幹線、高速道路の基盤整備3点セットは維持しながらも大きな期待はできず¹⁶⁾、実際に進捗していない。ただ、この2つの総合計画は、ふるさと創生事業（1988-89）、地方総合整備事業債（1978～：96-98がピーク）ウルグアイラウンド（1993）の農業対策などの潤沢な資金を得て県の単独事業として多くの公共・公益施設が計画に載せられ、次々に実現した。栗田知事の16年間に県立大学、サンドーム福井（大規模イベント施設）、県立音楽堂、国際交流会館、生活学習館（生涯学習施設）、若狭湾エネルギー研究センター、恐竜博物館等、一つが数十億円から二百億円程度の巨大施設が次々に建設された。

これが国の巨大プロジェクトの穴を埋めたということができるが、一方バブル崩壊以降に県財政を圧迫し、その巨額の事務費は後の官官接待の素地となっていく。いずれにせよ、総合計画は大小さまざまなプロジェクトを組みこんだ生活向上計画へと転換していく。

総合計画の変化は、その目標と手法の観点から、次のように整理できよう。まず目標は、①経済的な豊かさから②生活全般の便利さを経て、③生活の快適さの追求へと変化していく。その変化に応じて手法も、①産業の拠点開発や基幹交通網の整備（経済開発計画）から②地域の道路や鉄道などの交通網の整備や上下水道、病院等の充実（社会資本整備計画）を経て、③地域のコミュニティセンターの整備から、子育て支援から文化・教育講座、イベント誘致まで、多様なソフト事業の充実（生活向上計画）へと広がっていく¹⁷⁾。

これらの事業をどう進めるかの手法に着目すれば、①の段階では国の直轄事業の採択や大規模プロジェクトの誘致、②補助金等の獲得、③県民ニーズの掘り起こしときめ細かな対応へと変化している。はじめに述べた2つの系譜に照らせば、県の総合計画は、元来の地域開発計画の系譜から市町村のまちづくり計画の系譜へと接近していると言えよう。

武蔵野市などで1960年代に始まったシビル・ミニマムの発想に基づく市町村の総合計画（大矢野 2015）と新全総の挫折により県レベルで開発一辺倒ではない住民生活の向上を考えなければならなくなった県レベルの総合計画—そこには当然都市と地方というもう一つの軸があるが—が、1970年代の後半になって交錯、融合し後のマニフェストへの道を拓いたのである。

注目したい二つの変化がある。一つは計画への住民参加の開始である。1978年中川知事時代の3次構想から総合計画の策定に住民が加わり（章末図表A）、その規模は順次拡大している。総合計画の生活向上計画への変化と軌を一にしている。

もう一つは、計画への目標値の導入とその進化・拡充である。図表5は、総合計画に政策指標が導入された第4次福井県長期構想以降の指標を抜粋したものである。すべての目

標値を施策と密接に結びつくものとそうでないものに分けてその割合を整理した。

政策に結びつく指標とは、「工業出荷額」等の全国一律の統計数値や「校内暴力の根絶」等、表現が曖昧なものを除き、その数値を達成するために何らかの具体的施策が必要と思われる指標である（図表中○はその例示）。

図表5からは計画が新しくなる度に、施策と具体的に結びついた指標が増えていることが分かる。政策と指標がどのように発展するかについて具体的に考えてみよう。たとえば、厳しい財政状況のもとで福祉サービスを提供しようと、福祉ボランティア制度がつけられる。ボランティアの数を増やそうとすれば、社会福祉協議会や市町村とともに関心のある住民に呼びかけ、養成講座を開催し、登録を行い、最後に事業現場に派遣するしくみをつくらなければならない。実際には、社会福祉協議会や市町村への補助事業がつけられることになろう。とりあえずはできるだけ多くの人数の確保というアウトプットをめざすこととなる。

本来の目的である住民の福祉サービスを確保するためには、ボランティア同士の意見交

図表5：施策と結びついた指標の割合

	第4次福井県長期構想	福井21世紀へのビジョン	福井21世紀ビジョン
指標数	1983年10月 50	1989年1月 93(基本フレーム目標を除く)	1997年1月 100
産業 基 盤	基幹農道整備率 人工林率 林道整備率 ○ 基幹用水施設整備率 ○ 農村基盤総合整備地区 総数 6	○ 先端技術企業立地数 ○ Uターン率 ○ 県内就職率 商品販売額 工業出荷額 総数27	○ 高度技術型企業立地数 ○ 技能士資格取得者数 ○ 観光ボランティアガイド数 農業粗生産額 観光客入り込み数 総数26
社会 基 盤	○ 鳥獣保護区の設定 ○ 自然公園施設数 道路舗装率 下水道普及率 信号機設置 総数35	○ 自然公園施設数 ○ 駐車場整備数 持ち家率 下水道普及率 犯罪発生率 総数24	○ 福井の道30分圏構想達成率 ○ CATV普及率 港湾取扱貨物量 都市計画道路整備率 兼管理道路改良率 総数13
教 育	○ 県立高校の改築数 ○ 県立特殊教育学校の改築 ○ 県立高校の第二体育館数 ○ 市町村と所管の整備数 ○ 公民館の整備数 総数 5	○ 県立高校公舎リフレッシュ ○ 食堂保有学校数 ○ 友好姉妹提携都市数 ○ 県の女性審議会委員率 ○ 博物館・美術館数 総数18	○ 巡回カウンセラー配置数 ○ スポーツリーダーバンク登録者 ○ 恐竜加瀬氏事業調査面積 校内暴力件数（根絶） 大学院進学率 総数26
福 祉	○ 児童館設置数 医師数 保健婦数 看護婦数 総数 4	○ 老人家庭奉仕員数 ○ 身体障害者就労事業所数 ○ 児童館設置数 医師数 保健婦数 総数24	○ 福祉ボランティア数 ○ 放課後児童クラブ数 ○ 健康診査受診率 がん、心疾患、脳疾患死亡率 水道普及率 総数35
施策目標率	28%	36%	51%

機会による問題点の把握、階層的な研修の実施、資格制度の導入など新しいしくみへと進み、政策をアウトカムに結びつける工夫がある。

事業がこのような多くの参加者や関係者を含むようになる（ソフト化）と、目的を達成するための効果的な事業予算を組むためには、事業のそれぞれの段階で当然数値目標が必要になる。そして、その達成の成否は翌年の予算に跳ね返ってくる。

マニフェストが機能する背景には、このような数値目標を起点とした政策サイクルの経験蓄積が不可欠である。そうした素地があり、そこに政治的な一突きがあってマニフェストが生まれるのである。

2003年の統一選にマニフェストを掲げ当選し、栗田知事を引き継いだ西川知事は、マニフェストに基づき政策を推進することを宣言し、総合計画の策定をやめた。その理由は「社会経済状況の変化が著しく、国全体の財政制約が厳しい現在、長期計画は策定の労力の割にはすぐに役に立たなくなってしまう」（西川 2009：73）からである。単に社会経済状況の変化だけではなく、国の財政状況が指摘されているところに都道府県総合計画の本質が把握されている¹⁸⁾。

2. ミクロの視点

（1）政策の管理：政策の決定と具体化の決定

ミクロの視点は、総合計画による政策管理の視点である。D・イーストンが指摘するように、政策は「諸価値を配分する決定と行為の網によって構成され（るが：筆者）、…決定はそれだけでは政策ではない。…決定は選択肢間の選択にすぎない」（イーストン 1953：312）。

選択肢間の決定は行為に結び付けられて政策になる。そのためには行政内部の資源（財源、人材、時間）の調達と配分が必要となる。この決定が政策の実施を可能にする。つまり、政策実現に至る決定は2段階に分けることができる。仮に第一の決定を「政策の決定」（選好の決定）、第二の決定を「具体化の決定」（力量の決定）と呼ぶこととする¹⁹⁾。

図表4が示すように、2000年代初頭までは自治体の政策形成における補助金の影響力はなお大きかった。仮に補助金額が7兆円としよう。そのうち少なくとも7割が自治体向けである（青木 2015：11）から、約5兆円、補助率が1/3であるすると、事業費は15兆円となる。地方財政において補助金が入っていると考えられる普通建設事業費（単独分を除く）と物件費の合計はおおよそ16兆円（2003年度決算：純計）であるから、ほぼすべての事業に補助金が含まれていると考えても良い。

このような与件のもとで行う予算査定は、政策の決定ではなく具体化の決定に係る精査になる。補助金がついているということは、国の政策判断が済んでいるということだからである。自治体で財政課長や総務部長を務めた滝本純生（総務省出身）の次のように書い

ているのは、この事情を記すものとして興味深い。

「(膨大な予算要求書をめくっているとき) 正直ホッとするのは…国庫補助のついた施策・事業の要求に出くわしたときである。…国庫補助事業については少なくともその事業自体の一般的な必要性や妥当性については…国において十分議論がされたはずだという安心感があり…」(滝本 1993 : 260)。かつて、自治体の予算査定の大部分は政策の決定ではなく、その執行に障害はないかを検討することであった。

このような環境で身につく財政部門職員の技能は－事業の理念とは離れた－当該事業が上手く執行されるかどうかを察知する能力である。国の補助事業でも、しくみが複雑なものや事業の担い手が想定されていないものなどは失敗する可能性が高いから、それを県の単独事業で補ったりする、そういう能力である。ミクロの視点でみると、国の側でも失敗の経験が蓄積された結果²⁰⁾、地方の裁量の幅を広げる補助金型から交付金型の事業への移行に繋がったと思われる。

時代の変化に応じて、自治体の政策形成の重点は徐々に「具体化の決定」から「政策の決定」に移る。これは従来の財政部門が馴染んだ決定とは異なる。マニフェストを掲げ当選した首長の「予算査定権の奪回」(後 2007 : 237) 現象は、このような財政課に内在する限界と表裏の関係にある。

マニフェストによる新たな政策形成システムは、決定の重点を、予算査定による具体化の決定から「政策議論」(後述) による政策の決定に移すのである。

(2) 本人・代理人関係の変化 (1) : 官官接待問題の衝撃

マクロの環境変化のなかで芽吹いたマニフェストが開花するためには、本人と代理人の間に信頼関係に代わる厳しい委任・監視関係(有権者との契約関係)の登場が必要である。

この本人・代理人関係には2つの要素がある。第一に有権者と政治家(候補者)の関係であり、次に当選した首長と行政職員(組織)との関係である。

本節では、まず前者をみていく。1990年代に転機が訪れる。官官接待＝カラ出張問題による公務員への信頼失墜である。わが国公務員への信頼性は、経済成長のかじ取りの成功と表裏であったから、バブル崩壊以降の政策の混乱は、その信頼の基盤を蚕食していたと言える(金井 2019 : 72) が、官官接待問題がそのとどめであった。少なくとも自治体行政を取り巻く環境は劇的に変化した。住民の目は格段に厳しくなった。

首長も含め公務員に対する不信は、政策とその実行(具体化)を近づける。選挙は究極には人を選ぶものである。人を選ぶとき、政策の決定と具体化の決定には隙間があっても良い。人への信任投票である選挙は、政策と具体化の空隙は人が埋めることを想定する。本人と代理人の間にはある種の信頼関係が存在し、幅のある白紙委任が成立している。公約が受け入れられた時代である。

本人と代理人の間の信頼関係が失われるとき、マニフェストが登場する素地ができる。

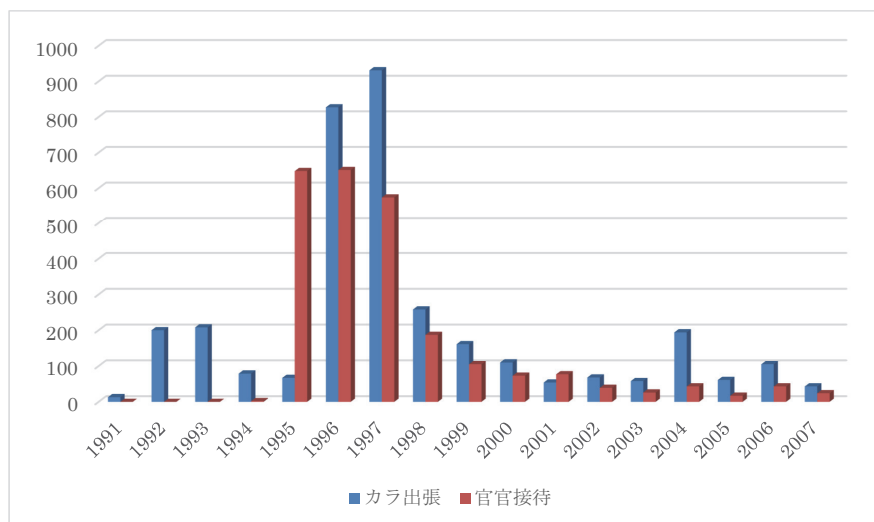
「マニフェスト型選挙のもとでは…『政策』＝マニフェストを選ぶのが首長選挙となる」
(金井 2010 : 64)²¹⁾。

図表 6 (朝日新聞のデータベース) によると、「官官接待」を含む記事は 1994 年には 2 件である。これが 1995 年には 648 件、1996 年には 651 件に急増する。論調も 1994 年は、交付税の確保のため県知事が自治省の官僚を、国の省庁が大蔵省を接待する風潮がみられることを踏まえ、「清廉な」官僚神話が揺らいでいるというもの(1994 年 3 月 30 日)、景気が悪く民間企業が身の出るようなりストラに取り組んでいる中で、ほとんどの公務員は日夜仕事に精励しており感謝するが、一部の不心得な官僚は改めるべきだ(1994 年 4 月 1 日オピニオン)という牧歌的なものである。

これが 1995 年になると一変する。不適切な過剰接待という論調が、官官接待の原資の多くがカラ出張による違法な現金プールによる不正流用であったことが明らかになり、構造問題になる。また、厳しい財政状況の中で予算獲得のため、都道府県は省庁を接待せざるを得ないという当初の構図が、各県東京事務所の過剰接待や、県と市町村、県職員と県議員、市町村職員と市町村議会議員の間にも広がっていたことが明らかになり、公務員への信用は大きく失われていくことになる。

官官接待問題は突然メディアに取り上げられ広がったように見えるが、以前からその芽があった。1989 年 3 月 14 日、大阪地裁は、市民オンブズマンが求めた大阪府知事の交際費に係る伝票や請求書、参加者名簿などに関する情報公開請求事件について、すべての書類の全面公開を命じる判決を下している。判決理由の中で「(公開により) 一時的にある程度の支障、弊害が生ずる恐れがあるとしても、右のような支障、弊害を恐れる余りそれ

図表 6 : カラ出張と官官接待の新聞記事



出所：朝日新聞社データベース聞蔵から筆者作成

を非公開とすれば、決して少なからぬ額の本件の交際費の使途、配分が一般府民には全く明らかにされないままになり、…実施機関の恣意、濫用にわたるものがないか等を監視、検討する機会が奪われてしまうことになる…」(判例時報平成元年7月1日号12頁)と情報公開の必要性を強く指摘した。この後、全国で交際費に関する情報公開請求が広がり、1994年2月には大阪府水道部が行った懇談会経費について、最高裁が全面公開を命じている。情報公開は地方行政監視の大きなツールになったのである。

このような流れのなかで、1995年7月時点で全国市民オンブズマン連絡協議会が発表した食糧費の額は、40道府県で総額52億円とされた(1995年7月26日朝日新聞)が、その後増え続け、1997年12月の調査時点では、25都道府県で436億円の膨れ上がり、そのうち303億円が違法支出として返還された(全国市民オンブズマン1998:140-143)。国民・住民の批判は強くなり、自治体の側でも食糧費の大幅削減や会食基準の設定や見直しを余儀なくされる。いわゆる改革派知事がこれらを積極的に進め、住民の支持を拡大していく。

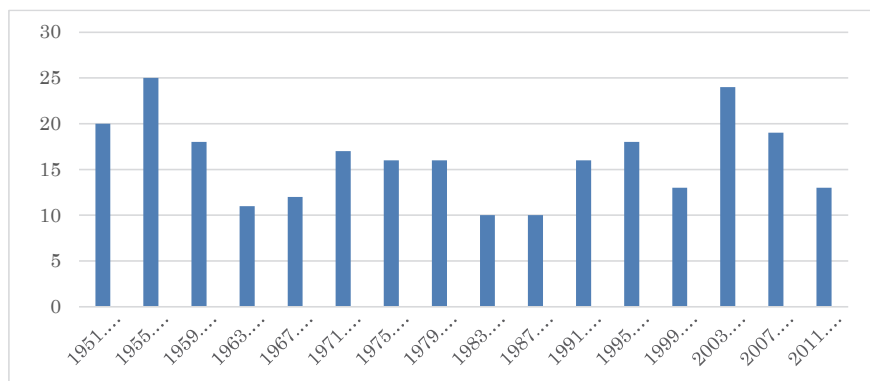
NHKによる国民の政治的有意性感覚²²⁾の世論調査でも、選挙および世論の影響力に関する有意性の感覚は1970年代から低下を始め、1998年の調査で大きく下がり、2003年に最低²³⁾となっている(NHK 2015:81)。

このような変化に加え、2001年のITバブルの崩壊に伴う不景気や失業率の上昇²⁴⁾など日本社会への不満と将来への不安のなかで2003年のマニフェスト選挙が実施される。

図表7は、戦後の統一地方選挙から次の統一選までの4年間に新しく当選した知事をグラフ化したものである。1995年からの4年間に18人の新人知事が現れ、それがマニフェスト選挙元年といわれる2003年につながっていく。2003年の統一選から4年間には、実質的には戦後最多の24人の新知事が登場しており、次の2007年からの4年間と合わせ、8年間に40都道府県で知事が替わっている²⁵⁾。

知事たちはどのような選挙を戦ったのか。図表8は、2003年の統一選に当選した知事

図表7：統一地方選挙間における新人知事当選数



図表 8：2003 年マニフェスト知事の対立候補の惜敗率

	マニ フェ スト	当選月	自治体名	知事名	期数	次点候補 惜敗率 (%)	マニフェスト数値目標 (特徴的なもの)
1	○	4	北海道	高橋はるみ	初	92.3	2年で5万人の雇用創出
2	○	4	岩手県	増田寛也	3	13.4	2年でサービス業関連雇用1.5万人 創出
3	○	4	神奈川県	松沢成文	初	68.1	人件費抑制総額2,400億円 行政職員1,500人削減
4	○	4	福井県	西川一誠	初	81.2	人件費抑制42億円（知事報酬・管 理職手当カット）
5	○	8	埼玉県	上田清司	初	55.8	知事の給与・賞与・退職金2割削減
6	○	5	徳島県	飯泉嘉門	初	24.6	4年間で起業を3倍増
7	○	4	福岡県	麻生渡	3	61.1	8万人の新たな雇用創出
8	○	4	佐賀県	古川康	初	91.9	1万人の新規雇用創出
平均（初当選）						61.1	初当選に限ると69.0%
9	—	4	東京都	石原慎太郎	2	26.5	—
10	—	4	三重県	野呂明彦	初	36.6	—
11	—	4	大分県	広瀬勝貞	初	91.8	—
12	—	4	鳥取県	片山義博	2	無投票	—
13	—	4	鳥取県	澄田信義	5	42.7	—
平均						49.4	無投票は含まず ^a

13人について次点候補の惜敗率を調べたものである。マニフェストを掲げて当選した知事8人の対立候補の惜敗率は61.1%、新人に限ると69%になる。マニフェストを使わなかった知事の平均は49.9%である。マニフェストを掲げた知事がより厳しい選挙を戦ったのであり、彼らはマニフェストという新しい政策のツールを活用し有権者に訴え、厳しい選挙戦を勝ち抜いたと言えるかもしれない。

2003年はマニフェスト元年といわれた。2007年には公職選挙法が改正され（3月22日施行）、知事および市町村首長選挙で公約ビラの配布が認められ、マニフェスト選挙はさらに広がった²⁶⁾。全国805の市区の首長を対象とした2007年11月時点の調査によれば、6割を超える首長がマニフェストを作成している（伊藤 2009）。

このような首長が作成するマニフェストとはどのようなもので、どう変化しているのだろうか。次節では、再び福井県を例に首長と行政組織の間の本人・代理人関係を具体的にみていこう。

（3）本人・代理人関係の変化（2）：マニフェストと行政組織

図表9は、福井県の西川一誠知事（2003-2019）の5つのマニフェスト（5つ目は最後のマニフェストであり、落選している）の中身をページ数、施策項目数、財源、マニフェストの章立てに着目してまとめたものである。

選挙ツールであるマニフェストは、ミクロの視点で見ると、当選した知事が県庁行政組

図表 9：マニフェストの変化

福井県マニフェスト整理表

西川一誠

	期間	タイトル	ページ数	数値目標 (含期限)	4年間の 推進財源	章立て (数値目標数/政策数)					政策合意 (4年累計)	達成状況 (年累計)
						行財政構造改 革・機構改革	元気な産業 (8/36)	元気な社会 (7/27)	元気な県土 (0/14)	元気な県政 (3/24)		
1	2003-2007	福井元気宣言	14	26/116	200億円						1,188	66.5%
2	2007-2011	福井新元気宣言	24	14/123	150億円	元気な社会 (5/53)	元気な産業 (5/26)	元気な県土 (2/20)	元気な県政 (1/14)	行財政構造 改革	889	72.9%
3	2011-2015	福井新々元気宣言	29	9/131	150億円	元気な産業 (4/39)	元気な社会 (1/48)	元気な県土 (2/20)	元気な県政 (1/14)	行財政構造 改革	871	85.8%
4	2015-2019	福井ふると 元気宣言	29	11/138	150億円	元気な社会 (3/55)	元気な産業 (5/33)	元気な県土 (1/24)	元気な県政 (1/18)	行財政構造 改革	756	89.5%
5	2019	西川元気ビジョン 2019	20	2/98	150億円	人が元気 (1/27)	まちが元気 (0/24)	産業が元気 (1/24)	県土が元気 (0/14)	県政が元気 (0/9)	—	—

杉本達治

参 考	2019	ふくいに新しい 風を吹き込む	11	0/101	無	ひとが ワクワク (0/20)	しごとが ドキドキ (0/20)	まちが イキイキ (0/29)	くらしが あんしん (0/18)	行政チェンジ (0/14)
--------	------	-------------------	----	-------	---	-----------------------	------------------------	-----------------------	------------------------	------------------

織と職員を管理し、自らの政策を実現するためのツールになる。

マニフェストは公約としてはかなり具体的であるが、予算事業としてはまだ十分ではなく、あと一步の仕上げがなければならない。それは事業部門に委ねられるが、その役割はマニフェストに示された政策を忠実に実現し、数値目標を達成することである。ここに首長と行政組織という第二の本人・代理人関係が現れる。

政策管理の観点からは、マニフェストの実現をめざす首長は、政策の「具体化の決定」段階における裁量をできるだけ排除しなければならない。マニフェスト首長が財政部門の権限縮小に向かうのは、それが予算査定を通してマニフェストの実現段階に影響を及ぼす（と考える）からである。財政部門の予算査定に前置される「政策議論」の導入（竹内 2017：61）は、マニフェストの実行過程を首長の近くに置くためのしくみである。

福井県では三つのしくみが導入された。一つは上に述べた政策議論である。予算過程が始まる前に事業部門と知事が事業内容について協議し、方向性を固めるのである。同様なしくみは 2003 年以降全国で増え続け、2018 年 1 月現在 37 の都道府県で導入されている。その所管は 36 が企画部門である（他の 1 は知事公室）。

福井県の場合、政策議論には政策推進課と財政課が同席する。政策推進課は政策議論に提出される事業に漏れがないかをチェックする。マニフェストの実現に向けた当初予算策定のチャンスは多くはない。一度予算計上が遅れると数値目標の達成率も下がる。政策推進課は事業部門と調整し、リードしつつ、マニフェスト項目の予算化を進めた。これは、「要求なければ査定なし」を原則とする財政課の政策形成スタイルとは大きく異なる。その根拠となったのが組織規則にある「知事が指定した事項にかかる政策の形成に関すること」という規定である。2018 年 1 月末現在、18 の都県²⁷⁾がこの「知事特命規定」をもつ

が、そのうち7件は2003年以降に追加されたものである。

二つめは政策合意である。マニフェストに掲げた政策が予算化され、新年度が始まるとすぐに知事と部局長が予算化された事業を目標数値に分解し、その達成に向けて契約を結ぶ。年度途中のチェックを経て年度末にはその成果が確認され、新たに翌年の合意につながっていくのである。2003年度から2007年度までのマニフェスト「福井元気宣言」の116の政策項目は4年間で1,188の政策合意に分解され、66.5%が達成された。呼び名は様々であるが、2018年1月現在で、12の都道府県でもこのようなしくみが導入されている²⁸⁾。

三つめは議会との調整（交渉）窓口を政策推進課に移したことである。これにより、予算の説明は二本立てとなった。予算の全体像（マクロの数値）は財政課が説明し、主要事業については政策推進課が説明するという方式である。重要な点は、議員からの質問を受ける窓口が政策推進課に代わったことである。質問をつくるためには、多くの基礎資料が必要である。政策推進課は議員からの相談を受け、その資料を事業部局から取り寄せ伝える。参事（課長代理）、課長補佐級の職員がそれぞれ3～4人の議員の担当となり密接な情報交換を行う。複雑な貸し借りのなかで、主要事業について議員の了解を得ていくのである²⁹⁾。以上の3つの「改革」の目的は、マニフェストの政策をできるだけスムーズに実行に移すことである。政策の実現者として選ばれた知事に課された使命である。

以上はマニフェストの実現のための改革である。このマニフェストの実現過程の経験は、必然的に次のマニフェストをどうするかという課題につながる。次のマニフェストの実現を担う企画部門は、それをどうつくるかに関心をもつ。

関心は相反する二つの方向に発展する。一つは政策に対する知事の選好をできるだけ叶えたいという方向である。そのためには、事業部門をできるだけ効率的にコントロールできるマニフェストが必要になる。その結果がマニフェストのページ数の増加に表れる。事業内容が詳細になり、所管争い（押し付け合い）などが起きないように配慮される³⁰⁾。ここでは、マニフェストは選挙にツールであるよりは、事業部門に対する管理ツールの性格が前面に出ている。

他方、最終的に成果を上げるためには、事業部門の協力が必要不可欠である。あまりにハードルの高いマニフェストでは困るのである。これは図表9の数値目標の減少、政策合意数の減少、そして達成率の上昇に表れる³¹⁾。

マニフェストの行政文書化の一端を示す例を示そう。それは教育に関わるマニフェストの書き方に表れている。

西川知事二度目の2007年マニフェスト「福井新元気宣言」の教育政策を掲げる「元気な社会」の冒頭に「（政策の）検討項目は下記（に掲げる）施策などとともに具体化。福井県としての独自性と教育委員会の自主性によって実行」という一文が入った。これは教育行政が独立行政委員会である教育委員会によって担われ、知事の権限からは相対的に独

立していることに配慮したものである。

最初のマニフェスト「元気宣言」には、そのような記載はない。また、県立大学が地方独立行政法人化すると、県立大学の関連項目には「県立大学と協力して実行します」との文言が加わる。内容が詳細になるとともに随所に行政的な配慮が加えられ、行政計画としても「完成」し、そのまま政策指針として使用できるようになってくる。それを宣言するように、二度目のマニフェストからは、知事は当選後初の県議会において「今後４年間、この『〇〇元気宣言』を県政推進の基本とし、責任ある政治を実行していく」と述べるようになっていく。これをもって、マニフェストは行政計画に変身することになる。

福井県のマニフェスト実現システムは、有権者との約束をできるだけ忠実に達成するための効果的なシステムであるが、その政策サイクルには二元代表制の一方の担い手である議会が抜け落ちている。そのため当然であるが、議会からの反発を受けることになる。次節ではその反発と、それを受けた都道府県総合計画及びマニフェストの現状をみる。

3. 都道府県の総合計画とマニフェストの現在

(1) 議会の反発

後房雄が指摘するように、我が国の地方自治の二元代表制において議会の存在感は大きくはない（後 2017：第４章）。しかしそれは、執行部に対する議会の事実上の権限が弱いことを意味しない。議会の機能には積極的（政策提案）機能と消極的（監視・抑制）機能があるが、予算編成権をもたず、条例作成のスタッフも少ない地方議会の積極的機能は確かに弱い。一方、予算や条例の否決権、副首長等の人事同意権をもつことは一それがめったに行使されないとしても、伝家の宝刀として一強い影響力につながっている。地方行政の現場では、消極的な権限の行使（示唆）を通しての議会の力は、想像以上に大きいというのが、実感であろう。松井望は、総合計画が複層構造を持つ一つの理由は「議会の合意を得やすい事項を総論的、概括的な形で盛り込んだ」ことにある（松井 2019）と指摘するが、執行部に対する議会の力の実態がよく表れている。

議会の力は決して弱くはないのだが、様々な形で総合計画の審議に関わることは議会の数少ない積極的機能を構成したから、その権限を事実上無にするマニフェストによる政策サイクルの導入は、議会の反応、反発を招くことになる。

三重県議会の議会改革運動（後 2007：248-249）や栗山町の議会基本条例（2006年5月18日施行）にはじまる議会基本条例の広がり、二元代表制のもとにおける議会の政策提案機能の強化をめざすものである³²⁾。

一方、議決権という消極的機能を梃子に執行部の政策形成に関与しようとする力が、地方自治法第96条2項に依拠するいわゆる計画条例制定の動きとなる。たとえば福井県では、西川知事２期目の2007年7月20日に「福井県行政にかかる基本的な計画について議

会の議決事件と定める条例」が議員提案により制定された。その第2条は、計画期間3年を超える計画を議決対象としており、マニフェストを議会の承認なく県の行政計画に転用することをけん制するものである。このような条例は、2003年から2011の間に全国的に急増しており、2018年1月現在、31県で制定されている（竹内 2017：65）。

（2）総合計画＝マニフェスト・システムの登場：マニフェストから政策集へ

上記のような議会の反発との妥協の結果、（最初の）マニフェスト⇒総合計画⇒総合計画の実施計画としてのマニフェスト（政策集）⇒総合計画の改定というサイクルが現れてくる。この総合計画には、中長期的な構想部分及び／または基本計画部分と4年間の実施計画（アクションプラン等）部分から構成される場合³³⁾とそもそも中長期部分をもたずマニフェストとリンクした4年間の実行計画のみのものがある³⁴⁾。いずれにしても、総合計画とマニフェストは近づいている。

図表B（章末）は、このようなパターン（総合計画⇒マニフェスト型）を示す神奈川県、富山県、長野県及び対比のため、マニフェストを総合計画に転換（マニフェスト⇒総合計画型）している徳島県を選んでまとめたものである。

まず、いずれの総合計画も施策は達成すべき数値目標と一体になり具体的であり、図表A（章末）に記載の、かつての総合計画とは隔世の感がある。神奈川県の実施計画は年度ごとの工程表が示されている。ページ数が多くマニフェストと比べると総花的とは言えようが、福井県の政策合意レベルの事業が並んでいると考えれば、マニフェストと大きな違いはない。マニフェストが定着するなかで、総合計画も確実に「進化」している。住民への幅広いアンケートや住民との懇談会も充実しており、もはや地域開発計画としての特徴はほとんど見られない。圏域は広いけれども完全にまちづくり計画の系譜に合流している。

富山県の総合計画「元気とやま創造計画」（2018年）を例に、その策定過程をみてみよう³⁵⁾。

2016年12月8日に総合開発審議会（会長永原功北陸電力相談役）に諮問が行われ、審議が始まる。審議会には総合部会、活力部会、未来部会、安心部会が置かれ、別に青年委員会、新川、富山、県西部の3地域委員会がある。委員は産官学労代表に報道、市町村長、PTA連合会長など総勢187名。公募委員も1名いる。

2017年1月から審議が始まり、各部会が3回ずつ12回、委員会も9回開催され、2017年5月には早くも計画の骨子案ができる。審議と並行し計画策定への県民参加として、2016年の12月～2017年2月にかけて約6,600名を対象にしたアンケート（県民、有識者、若者）が行われた。骨子案と12月にまとめられた答申素案に対する3回のパブリックコメントも実施された。

2017年の8月からは地域の4会場において、知事出席のタウンミーティングが4回開催され、県民約700人が参加している。市町村長や県議会議員との意見交換も行われた。

審議会本体の審議は、2017年5月の骨子案の審議、2018年2月6日に答申案の審議を行い、2月15日に答申を行っている。出来上がった総合計画は560ページに及ぶ大作である。

特筆すべきは、議会への丁寧な説明である。富山県は計画条例を持たないが（それ故か）、2016年の11月定例会の知事提案理由（以下いずれも提案理由）で計画策定を始めることを説明し、2017年の6月定例会では経過説明を、同9月定例会では骨子案を、11月定例会ではタウンミーティングの実施について報告を行っている。そして2018年の2月定例会では、知事提案理由の冒頭で近く取りまとめることを報告している。ほぼ毎議会知事自らが説明を行っており、説明を受け議会からも質問や提言が出されている。全体として策定過程は、非常にスムーズで流れるように進んでいる印象であるが、県民や特に議会に対する説明、気遣いは非常に念入りである。

他の都道府県（以下「県」という）の状況をみても、富山県の取り組みは特別ではない。どの県も住民参加や説明には力を注いでおり、長野県は3,000回以上の住民説明会を行っている（もちろん全回知事が出席しているわけではない）。また、多くの県では計画条例により、総合計画は議会の議決事件になっている。

図表Bに記載の知事は、これまでの選挙にマニフェストを示している（黒岩知事の2019年選挙の政策集はマニフェストには該当しない）知事であり、総合計画とマニフェストの対比を下に図表10に整理した。

富山県石井知事³⁶⁾と長野県阿部知事は、自らが策定した総合計画をマニフェストとして活用する。両知事ともマニフェストとは呼ばずに、政策集（富山県）や基本政策集（長野県）と呼んでいる。個人の政策公約ではなく、議会との議論を経て策定した県政の指針を使っているという性質、またその意識が政策集という呼び方に繋がっていると思われる。神奈川県黒岩裕治知事、三重県鈴木英敬知事なども政策集というタイトルを使っている。

まず図表10-1で富山県石井知事の政策集と総合計画の関係（2012年選挙時のもの）をみてみよう。

政策集の表題は総合計画のサブタイトルと一致しており、総合計画における政策の柱と政策集の基本政策は完全に一致している。その構成は図表からも分かるように、総合計画とほぼ同じであり、総合計画の9つの政策群のうち6つがそのまま政策集に取り入れられている。当然個別の事業レベルでも多くが一致している。なお、2016年の政策集についても構成はほとんど変わっておらず、2012年の総合計画の実行を目的とするものとなっている。

図表 10-1 総合計画とマニフェストの対比表（富山県）

総合計画の策定期 サブタイトル	2012年4月「新・元氣とやま創造計画」 みんなで創ろう！人が輝く高志の国	マニフェスト公表 石井たかかず政策集	2012年9月「みんなで創ろう！人が輝く高志の国～元氣とやまの創造～」
総合計画の政策の柱	施策群	基本政策	施策群
活力とやま	I 競争力のある力強い産業の振興	活力とやま	I グローバル競争を勝ち抜く力強い産業の育成
	II 環日本海・アジア新時代に向けた交流・物流ネットワークの形成		II いのちを育む農林水産業の振興
	III 活力のあるまちづくりと観光の振興		III 環日本海・アジア新時代に向けた交流・物流ネットワークの形成
			IV 活力のあるまちづくりと観光の振興
未来とやま	I 未来を創る子育て支援と教育の充実	未来とやま	V 未来を創る子育て支援と教育の充実
			VI 真の人間力を育む教育の振興
	II 一人ひとりが輝く多彩な県民活動の推進		VII 一人ひとりが輝く多彩な県民活動の推進
	III ふるさとの魅力を活かした地域づくり		VIII ふるさとの魅力を活かした地域づくり
安心とやま	I いのちを守る医療・福祉の充実と健康づくり	安心とやま	IX いのちを守る医療・福祉の充実と健康づくり
	II 次世代へつなぐ豊かで快適な環境の保全とエネルギー対策の推進		X 住み慣れた地域で安心して暮らせる福祉の推進
	III 災害に強い県土づくりと安全・安心な生活の確保		XI 環日本海地域をリードする「環境エネルギー先端県づくり」
			XII 「日本一安全・安心な県」づくり

次に図表 10-2 は、長野県阿部知事である。

阿部知事の基本政策集（マニフェスト）の構成などは形式的には総合計画とそれほど一致していない。しかし、基本政策集の冒頭部分に、総合計画「しあわせ信州創造プラン 2.0」の推進が掲げられており、次のように説明されている。

3 「しあわせ信州創造プラン 2.0」の推進

長野県は、本年4月から総合計画「しあわせ信州創造プラン 2.0」をスタートさせました。多くの皆様の夢や希望をお伺いして取りまとめた責任者として、「学びと自治の力」を推進エンジンとして、基本目標である「確かな暮らしが営まれる美しい信州」を実現するため、このプランを着実に実行します。

この基本政策集（マニフェスト）は総合計画を着実に実行するためのものであると、はっきりと宣言している。したがって構成自体は一致していないけれども、個別の事業のレベルでは両文書は大幅に一致している。

図表 10-2 総合計画とマニフェストの対比表（長野県）

総合計画の策定期 サブタイトル	2018年3月「しあわせ信州創造プラン2.0」 学びと自治の力で拓く新時代	マニフェスト公表 あべ守一基本政策集
施策群		
1 学びの県づくり		重点1「学び」
2 産業の生産性が高い県づくり		重点2「働き」
3 人をひきつける快適な県づくり		重点3「生活」
4 いのちを守り育む県づくり		
5 誰にでも居場所と出番がある県づくり		重点4「産業」
6 自治の力みなぎる県づくり		重点5「技術」
		重点6「共生」

次に図表 10-3 は徳島県飯泉知事のマニフェストと行動計画である。マニフェストは当選後、そのまま行動計画になっている。2019 年 4 月に当選、5 月に就任し、7 月に総合計画である「『未知への挑戦』とくしま行動計画」を策定しているが、選挙前年の 2018 年に高校生、大学生を対象とするアンケートを行っており、それが選挙後の総合計画に反映している。県政に関するアンケートであるとすれば実施すること自体はおかしくはない。しかし、行動計画の巻末には、これらのアンケートは行動計画の策定要素であると掲げられている。現職の優位を最大限に活用していると言えるものであり、マニフェストと総合計画が一体として機能していることの好例である³⁷⁾。

図表 10-3 総合計画とマニフェストの対比表（徳島県）

マニフェスト公表 2019年4月とくしま「未知」知るべ戦略 ～未知の世界へのいざない～	総合計画の策定 2019年7月「未知への挑戦」 とくしま行動計画 ～徳島版「SDGs」の実装に向けて～
5つのターゲット	5つのターゲット
1 未来へ雄飛 「笑顔とくしま・県民活躍」の実装 移住交流拡大！深化する地方創生 学び直しを支援！「リカレント教育」本格展開 人生100年時代！健康寿命延伸へ「フレイル対策」スタート 県民総自己実現！「ダイバーシティとくしま」の推進 次代へつなぐ！少子化対策の推進	ターゲット1 「笑顔とくしま・県民活躍」の実装 重点戦略1 移住交流拡大！深化する地方創生 重点戦略2 学び直しを支援！「リカレント教育」本格展開 重点戦略3 人生100年時代！健康寿命延伸へ「フレイル対策」展開 重点戦略4 県民総自己実現！「ダイバーシティとくしま」の推進 重点戦略5 次代へつなぐ！少子化対策の推進
2 未来へ加速 「強靱とくしま・安全安心」の実装	ターゲット2 「強靱とくしま・安全安心」の実装
3 未来へ挑戦 「発展とくしま・革新創造」の実装	ターゲット3 「発展とくしま・革新創造」の実装
4 未来へ発信 「躍動とくしま・感動宝島」の実装	ターゲット4 「躍動とくしま・感動宝島」の実装
5 未来へ継承 「循環とくしま・持続社会」の実装	ターゲット5 「循環とくしま・持続社会」の実装

おわりに：今後の課題

総合計画には都道府県計画（地域開発計画）と市町村計画（まちづくり計画）の二つの系譜がある。地域開発計画を支える利益分配システムの機能低下を受けて、地域（経済）開発計画から社会資本整備計画、生活向上計画へと徐々にまちづくり計画に近づいていく。

1980年代からの政治不信のなかで地方でも官官接待問題が起こり、地方自治における本人代理人関係が変質する。選挙は政治家を選ぶものから、政策を選びその実現をチェックするものへと変化した。マニフェストはこの2つの流れが合流したところに誕生した。それは有権者と政治家の関係変化をとらえた有効な選挙ツールとなり、2003年から2007年にかけて40都道府県で知事の交替が起こった。

マニフェストを掲げ当選し、それに基づいて県政を進めようとする知事は、候補者個人の主張がなぜ（都道府）県政の指針になるのか、二元代表制のもう一つの担い手である議会からの批判に晒される。ローカル・マニフェストは理念や政策を明確に示しやすい反面、政党マニフェストにはない難しさをもつ。このようななかで、議会に対する消極的には妥協、積極的には取り込み方策として、マニフェストを活かしつつ総合計画を策定し、その総合計画を次回の選挙のマニフェストとするシステムが生まれた。総合計画の策定過程で多様な住民参加を組み込むことも積極的に進められた。

一方、マニフェストを達成するため政策のマネジメント・サイクルがつくられ、NPMなどの手法を積極的に取り入れていく。まちづくり計画として、従来から政策管理ツールの役割をもっていた総合計画と一体化することにより、政治的宣言であるマニフェストは行政文書である「政策集」になっていく。総合計画＝マニフェスト・システムの登場である。

本節では最後に今後の課題について考える。このシステムの目的は、第一に当選する（当選を続ける）ことである。第二に、そこから派生し、具体的政策を示しそれを達成することである。

第二の点からは、このようなシステムは住民のQOL（Quality of Life）を向上させたのかという課題が現れる。マニフェスト政治・行政は自治体同士の相互参照や競争、数値による評価を通して、多くの特色ある政策を生み出し、また政策の質を高めてきた。それは客観的な住民生活の改善に結びついたのか。自治体間のランキングだけではなく、自治体住民のQOLの時系列調査が必要だろう。

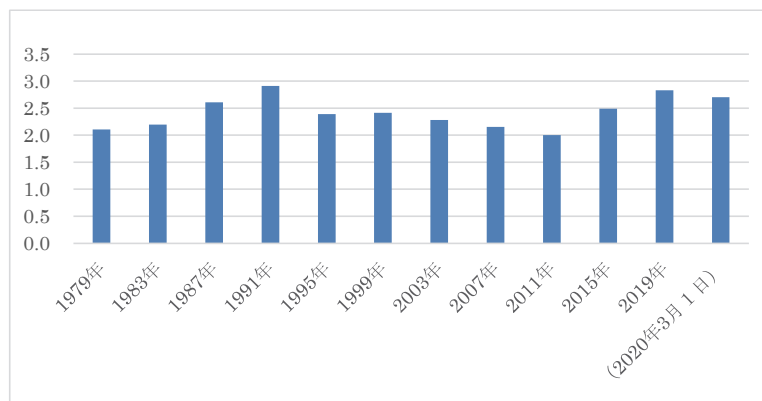
これに関して、住民参加の評価が課題となる。前者が行政客体としての住民に着目したものであるとすれば、住民参加は、自治の主体としての住民に着目するものである。この二つが住民のQOLを構成する。第4章で西野毅朗が検討しているが、住民参加の質の向上は、今後の総合計画＝マニフェスト・システムの重要な要素となるだろう。

多様な住民参加を採り入れても、それが形式的なものに止まれば、結局は住民の落胆や諦めに繋がり、逆に選挙のリスク要因にもなる。総合計画の策定過程に参加した住民のフォローアップが必要であろう。

第一の点は、このシステムは現職の選挙に有利に働くのではないかという課題を生む。選挙には多様な要素があり、総合計画＝マニフェスト・システムにもメリットともにリスクもある。規範的な判断の前に、それが事実として現職有利になっているかを確認してみた。

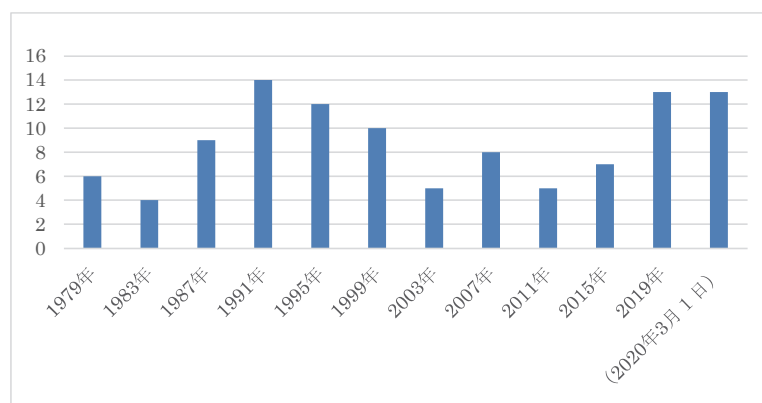
図表 11、12 は 1979 年の統一地方選挙から 4 年ごとに全知事の在任期数の平均と 4 期以上の知事の人数を調べたものである。任期の平均は 1991 年のピークから 2011 年まで減少を続け、そこから再び伸び始めている。2019 年には 1991 年のレベルに近づいているが、2020 年の 3 月現在では少し下がっている。

図表 11：知事在任任期平均



出所：筆者作成

図表 12：4 期以上在任知事数



出所：筆者作成

4期以上在任する知事の数も、1991年をピークに減り続け、2003年と2011年には5人まで減っている。2003年からの8年間で知事の顔ぶれが大きく入れ替わったことと整合している。2015年からの数値の伸びは、2003年に当選した知事が期を重ねていることを示すが、2020年3月時点でその数は増えておらず、2023年統一選の結果が出るまでは判断が難しい。1979年から1991年にかけての傾向と変わらなければ、選挙には別の要因が大きいということにもなる。いずれにしても、いくつかの要因を分けたさらに詳細な検討が必要になる。本稿で結論を述べることはできない。考察とともに今後の課題としたい。

図表 B：マニフェストと総合計画

- *1 ◎：事業内容が想定できる記述が多い、○：一部事業内容が想定できる記述がある、△：政策、施策の方向性の提示
 *2 ◎：個別施策・事業と結びつく数値目標、○：一部個別施策と結びつく数値目標、△：一般的（統計レベルの）数値目標
 *3 ◎：地域レベルでも具体的な施策を記述、○：一部施策が想定できる記述がある、△：政策、施策の方向性の提示等
 *4 マニフェストについては原則として2018年全都道府県調査をベースに、その後就任した知事についてはHP等で確認し、修正

自治体名 策定知事 現任期	タイトル サブタイトル	策定 年月	議会 議決	計画 期間 年度	理 念 キャッチフレーズ	施策の 具体性 *1	数値 目標 *2	地域別 計画 *3	住民参加 回数 延人数	特 徴	本文 頁数	マニフェ スト*4	マニフェスト と総合計画の 関係
神奈川県 黒岩祐治③ 2019.4－	かながわ グランドデザイン 基本構想	2012.3	○	2012 2025	「いのち輝くマダ ネット神奈川」を 実現する	◎	◎	×	パブリックコ メント(県民 1072件)市町村 意見交換等440 件	政策の方向性を示すものであり具体 的な施策(全地域別)及び数値目標 は第3期実施計画(2019－22)に掲載 されている。目標は年度ごとで詳細 されている。	実施計画 と合せて 255	○注1	総合計画 ↓ マニフェスト
富山県 石井隆一④ 2016.11－	富山県総合計画 元気とやま創造計画 ーとやま新時代へ 新たな挑戦ー	2018.3	×	2018 2026	みんなで創ろう！ 人が輝く元気 とやま新時代 ー活力、未来、安心 のふるさとー	◎	◎	×	4回 690人 アンケート 2,624人	4つの重点戦略と基本政策・重要政 策の下に具体的な施策を掲載。県民 参考指標を多く掲げ、目標を明示	560	○ (2016.9) 石井 たかかず 政策集	総合計画 ↓ マニフェスト 注2
長野県 阿部守一③ 2018.9－	長野県総合5か年 計画 しあわせ 信州創造プラン2.0	2018.3	○	2018 2030	確かな暮らしが 営まれる 美しい信州	◎	◎	○	3,044回 ー	5年間を目標の重点政策(具体的目標 あり)と2030年に向けたチャレンジ プロジェクト、地域の政策の方向性、 公共施設の主な整備箇所一覧を掲載	210	○ (2018.7) あべ守一 基本政策集	総合計画 ↓ マニフェスト
徳島県 飯泉嘉門⑤ 2003.5－	「未知への挑戦」 とくしま行動計画	2019.7	×	2019 2022	未知の世界の 羅針盤 徳島 づくりを進める	◎	◎	×	若者3回 133人 アンケート 1940件	2060年頃を目指すべき将来を示す 「長期ビジョン」10年程度先を見据 えた「中期プラン」、4年間の「行動 プラン」で構成	220	○ (2019.4) とくしま 「未知」知 るべ戦略	マニフェスト ↓ 行動プラン

注1：黒岩知事は2019年の選挙にはマニフェストを出していない(数ベージの政策集)。

注2：2012年8月公表(作成は4月)の総合計画と2012年9月のマニフェストは一致している(本文参照)。

【注】

- 1) 地方自治法は、制定当時は都道府県の事務と市町村の事務を区別していない。1956 年の改正で両者が区別され、総合開発計画の策定は都道府県の「広域事務」に位置づけられた（太田 1997：270-271）。
- 2) 2016 年度 6 月議会予算特別委員会、県会自民党山本文雄議員（2016 年 6 月 18 日）
- 3) 同じようにマニフェストを掲げて当選した佐賀県の古川康知事に対して知事当選後の 6 月議会で次のような質問がなされている。「古川知事の描く佐賀県の将来像、すなわちビジョンがあり、それをどういう理念で実現していくかというコンセプトがあり、それをマニフェストで実現していくのではないかと思います。私たち議員のもとへ議会前にマニフェストの内容を具体化した実施工程表まで入った重点実施項目が送付されてきましたが、これを実施した場合、佐賀県の姿はどう変わるのか、将来像がわかりません。古川知事のビジョンはキャッチ・フレーズでいえば何なのか、そして重点実施項目を実施した場合、佐賀県の姿はどう変わるのかにつきまして、古川知事にお伺いいたします。」2003 年度 6 月議会定例会自民党竹内和教議員（2003 年 6 月 25 日）。
また、神奈川県松沢成文知事に対しても「総合計画は、知事のマニフェストを反映するための計画づくりではありません。昨年からの計画策定作業を見ていると、知事の任期に合わせて計画づくりをしているというイメージを払拭できませんし、それほどマニフェストを行政計画に昇華させたいのであれば、個別の計画を策定すれば済むことであります。この進め方では総合計画が道連れとなり、県施策の羅針盤が、がたがたになってしまうのであります。」2003 年度 2 月定例会公明党金子武雄議員（2004 年 2 月 23 日定例会）いずれも福井県の例と同じく、根底には議会が関与する総合計画が軽視されているという感覚がある。
- 4) 2007 年は福井県調べ。2014 年は（磯崎 2017：483 頁、資料 6）2018 年は筆者による全都道府県アンケート調査による。ただし、いずれの調査にも不明（回答できない）という自治体が 4 つあり、これは含んでいない。
- 5) 磯崎（2017：365）、株式会社 UFJ 総合研究所（2004：53 頁）を参照。松沢成文神奈川県知事、西川一誠福井県知事、古川康佐賀県知事である。
- 6) 傾斜生産方式の導入、戦災復興計画、河川開発などの特定地域開発計画などを想定すればよい（中村 1980：158-159、下河辺 1994：40-43）。
- 7) 下河辺は三全総の策定における、国と都道府県の人口見積もりのやり取りを語っている。国の合理的な手法が地域の政治的な思惑の抵抗に遭う様子をリアルに語っており興味深い（下河辺 1994：52）。
- 8) 「国にしか担い得ない国際調整課題への国の各省庁の対応能力を高めるためにも、地方分権を推進し、国の各省庁の国内問題に対する濃密な関与に伴う負担を軽減することを通して、これを身軽に市その役割を純化し強化していくべきである。」（地方分権推進委員会「中間報告」第 1 章 2 変動する国際社会への対応）
- 9) それまでは国－都道府県－中小企業業界団体という間接補助が典型的であったが、地方経産局から企業への直接補助金が増えた。のちに嘉田由紀子滋賀県知事（当時）が「空飛ぶ補助金」と命名し、知事会等での議論を通して広がった。
- 10) 1997 年の 3 省合意により、1997 年 8 月 26 日に「平成 8 年度末の污水处理施設整備状況について」が初めて公表された。2002 年度からは「污水处理人口普及率」に名称が変更された。
- 11) 内閣府によって導入され、推進されたしくみが各省の抵抗によって実現しないことが多くみられ

たが、より戦略的な内閣府と現場を持つ事業省との違いの表れである。

- 12) 創生交付金の実際については第2章荒木論文を参照
- 13) 地方創生政策に関する国の責任放棄という論点はこの議論とは一応別であり、国の政策のグランドデザイン及び制度設計の成否、また目標に対する結果責任の問題として考えるべきものである。
- 14) 自治体における政策の総合化は独任制の首長により担保されるが、その具体的なメカニズムについては、第4章松井望「自治体計画策定への職員参加と人材育成・活用」(1)政策の総合化を参照。
- 15) 福井空港は比較的早く1966年に開港しているが1976年にはジェット化に向けた拡張が進まず運休となる。北陸自動車道路の名神接続は1980年に実現している。
- 16) 1987年栗田知事就任時の県政の懸案事項について、副知事時代の秘書竹下智氏は次のように整理している。「原発（もんじゅ）：毎年のように問題あり、北陸新幹線：膠着状態、福井空港：膠着状態…」栗田 2019：70)
- 17) 栗田知事の2つの総合計画のキャッチ・フレーズは「生活満足度日本一」であった。
- 18) 西川知事は1994年から国土庁大臣官房審議官として、5全総の策定に携わっている。
- 19) これを力量の決定と呼ぶのは、どれだけ斬新なアイデアの政策が立案されても、それが実施される利害状況や担い手（補助事業者等）の検討が疎かになれば政策としての成功は難しく、政府（中央も地方も）の力量を決める決定要素だからである。
- 20) 上述、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」Ⅱ.政策の企画・実行に当たっての基本方針」の記述を参照
- 21) マニフェストの役割が人ではなく政策を選ぶものであるとすれば、人の顔が見えないどこかドライな様相を帯びることになる。議会などでマニフェスト政治は政治とは違うという発言が出るのもそういう背景があるだろう。マニフェスト行政の積極的推進者であった福井県の前西川知事は、当選直後から折に触れ「マニフェストは『マニフェスト・ヒト（人）』になることが大事」だと主張していた（立命館大学知事リレー講座2003年11月25日）が、それはこのようなマニフェストの本質に対する違和感の表れであろう。
- 22) 国民の行動が政治に影響した反映しているかを、選挙、デモ、世論の影響力の大きさにより調べる世論調査。
- 23) 選挙について、国民の意見や希望が大きく影響するまたはかなり影響すると答えた人は41%、世論が政治に十分またはかなり反映していると答えた人は10%に過ぎない。
- 24) 統一選挙前年、2002年の失業率は約5%を超えており、特に若年層の失業率は10%を超えていた。
- 25) 同じ都道府県で重複があるため、交替した知事数は43人になる。
- 26) それまで、マニフェストは、告示前に、選挙と直接関連しない限り配布することができるという曖昧なものであり、告示後の配布は禁止されていた。この改正によって選挙運動のビラによりマニフェストを訴えることができるようになった。
- 27) 青森県、福島県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、富山県、福井県、静岡県、奈良県、和歌山県、山口県、佐賀県、長崎県、熊本県、宮崎県（各都道府県行政組織規則を調査）
- 28) 山形県「インナー・マニフェスト」（2005）、宮崎県「部長マニフェスト」（2006）、神奈川県「部局長政策宣言」（2007）が早く、その後も奈良県の「政策推進に係る奈良県宣言」、山梨県の「部

局運営プログラム」などがある。

- 29) 議会の担当課を財政部門から企画部門に移したのは福井県と佐賀県のみである。
- 30) 福井県では、あらかじめ所管争いが起こりそうな項目についてmanifestoの「コンメンタール」を準備した。
- 31) これはいわゆるエージェンシー・スラックの可能性もあり、福井県では2009年度からは通常の数値目標よりも一段高いチャレンジ目標を掲げることにした。
- 32) もちろん、住民に開かれた議会や執行部への監視機能についても規定するが、いずれも政策立案や提言を強調する。たとえば、岩手県議会基本条例第2条（議会の役割及び活動方針）には「(1) 議会に提出された議案の審議及び審査を行うほか、積極的に政策立案及び政策提言に取り組むことにより、県の政策を決定すること。」とある。
- 33) 山形県、神奈川県、富山県、岐阜県、滋賀県等
- 34) 埼玉県、茨城県（いずれも前知事）、栃木県等
- 35) 富山県 HP「元気とやま創造計画」付属資料から作成
- 36) 総合計画とmanifestoの関係を見るため、富山県は現総合計画より一つ前の「新・元気とやま創造計画」と2012年選挙のmanifestoを用いた。
- 37) 徳島県（飯泉知事）は、1期目からmanifestoを実現する「行動計画」を策定している。行動計画の期間は4年間であり、徳島県には中長期の計画はない。行動計画は総合計画であり、その審議会には議会常任委員会の委員長が参加する。

【参考文献】

- 青木孝徳（2015）『補助金等適正化法講義』大蔵財務協会
- 秋月謙吾（1995）「計画の策定」西尾勝・村松岐夫編集『講座行政学第』4巻第5章154-190
- 天川晃（1983）「広域行政と地方分権」『ジュリスト増刊総合特集 行政の転換期』120-126
- 石原俊彦／山之内稔（2011）『地方自治体組織論』関西学院大学出版会
- 磯崎初仁（2017）『知事と権力』東信堂
- 伊藤修一郎（2009）「首長の戦略・manifestoと総合計画」村松岐夫・稲継裕昭・財団法人日本都市センター編著『分権改革は都市行政機構をどう変えたか』第一法規，第2章19-39
- 伊藤修一郎（2019）「自治体総合計画と政治」季刊行政管理研究166，4-17
- 稲垣浩（2015）『戦後地方自治と組織編成』吉田書店
- 稲澤俊一（編著）（2001）『戦後の福井県行政』福井県立大学地域経済研究所
- 後房雄（2007）「ローカル・manifestoと二元代表制—自治体再生の胎動と制度の矛盾—」法学論集217号223-259
- 大沢博（2011）「一括交付金制度の概要（上）」『地方財務』2011年4月号89-118
- 太田和紀（1997）「地方公共団体の事務の種類」朝日信夫・松浦正敬編著『新地方自治法講座1』265-285
- 大矢野治（2015）「総合計画の原点としての『武蔵野市長期計画』」神原勝・大矢野修編著『総合計画の理論と実務』公人の友社，第Ⅱ章90-162
- 金井利之（2007）『自治制度』東京大学出版会
- 金井利之（2010）『実践 自治体行政学』第一法規
- 金井利之（2019）「官僚制・自治制の閉塞」吉見俊哉編『平成史講義』第3講69-99

- 株式会社 UFJ 総合研究所（2004）『ローカル・マニフェストによる地方のガバナンス改革』ぎょうせい
- い
- 姜再鎬（1998）「地方制度」森田朗編『行政学の基礎』岩波書店、第5章 68-86
- 紀内隆宏編著（2002）『実践・予算編成』ぎょうせい
- 栗田幸雄（2019）『真実一路 ふるさと福井と歩んだ道』ウララコミュニケーションズ
- 下河辺淳（1994）『戦後国土計画への証言』日本経済評論社
- 全国市民オンブズマン連絡協議会編（1998）『日本を洗濯する』教育史料出版社（「全国市民オンブズマン」と略記）
- 竹内直人（2017）「自治体における政策形成と予算編成の関係変化」公共政策研究第17号 52-68
- 竹内直人（2019）「遅い昇進の中の隠れた早い選抜」大谷基道・河合晃一編集『現代日本の公務員人事』第一法規、第8章 157-178
- 滝本純生（1993）「財政課論」大森彌編集『行政管理と人材開発』ぎょうせい、第3章 12
- ディビッド・イーストン（1953）「政治体系のアイディアと政治研究の方向づけ」本田弘／藤原孝翻訳代表（1996）『アメリカ政治学の展開』第3部第3章 293-318
- 中村隆英（1980）『日本経済 その成長と構造（第二版）』東京大学出版会
- 新川達郎（1995）「自治体計画の策定」西尾勝・村松岐夫編集『講座行政学第4巻』第7章 235-269
- 西川一誠（2009）『「ふるさと」の発想』岩波新書
- 松井望（2017）「「基本方針による管理」と計画化：総合戦略と総合計画を事例に」公共政策研究第17号 40-51
- 松井望（2019）「分権改革以降の自治体計画策定」都市問題 2019年9月号 48-61
- 松井望（2019）「計画行政の発想法③」都政新報「自治体政策のススメ」2019年9月17日
- 三井清・太田清（1995）『社会資本の生産性と公的金融』日本評論社
- 村松岐夫（1988）『地方自治』東京大学出版会
- NHK 放送文化研究所編（2015）『現代日本人の意識構造 [第八版]』NHK 出版（「NHK」と略記）

第2章 総合計画と総合戦略の関係

東京大学社会科学研究所 荒木一男

はじめに：本稿の目的

1. 既存研究の視点
 2. 本研究の方向性
 3. 総合戦略と総合計画の関係
 - (1) 総合戦略と総合計画が政策体系において連動または目標を共有
(両計画の共通化)
 - (2) 総合戦略を「人口減少対策・地方創生特化型」として位置づけ
(総合計画と連動せず)
 - (3) 総合戦略を総合計画として位置づけ (両計画の一体化)
 4. 考 察
- おわりに

はじめに：本稿の目的

自治体が総合戦略を策定した際、総合計画との関係をどのように調整したのかを考察することが本稿の目的である。

「総合戦略」とは、ここでは「まち・ひと・しごと創生法（平成二十六年法律第百三十六号）」（以下「創生法」という。）第10条に基づき、市町村が策定した「市町村まち・ひと・しごと創生総合戦略」のことをいう。創生法は、市町村に対し総合戦略策定の努力義務を課しており、この法の規定に基づき、ほぼ全ての市町村が2015年度中に2019年度までの5か年度を対象とする総合戦略を策定した¹⁾。総合戦略の策定により、2014（平成26）年度補正予算である地方創生先行型交付金、2015（平成27）年度補正予算である地方創生加速化交付金、2016（平成28）年度以降の当初予算である地方創生推進交付金等の国予算の獲得が事実上可能となった。長野基の指摘によれば、自治体が国からの計画作成要請に対応する理由には、国・都道府県からの資源調達があるが（長野 2018：132）、総合戦略の策定もまた、自治体がこれらの資源の獲得を目指したものの一つであると言うことができよう。

一方、「総合計画」とは、市町村の最上位計画である。大まかには「基本構想」と「基本計画」で構成されている。「基本構想」の策定については、以前は地方自治法によって

義務付けられていたが、2011年の同法改正によって廃止された。それでも、今なお多くの自治体がこの「基本構想」と「基本計画」を盛り込んだ総合計画を策定している。総合計画は「できる限り行政課題を客観的に把握し、自治体として責任をもって取り組む施策を体系化し、達成すべき目標とその手段・手順を明確にしたもの」（大森 1987：52）であり、かつ、その特徴については西尾・村松（1995：249-250）が大森の議論を参考に、①将来展望性（ビジョン性）、②二重の意味の総合性（地域社会生活のあらゆる側面にかかわっていくという総合性と目的と手段を体系的かつ総合的に組み立てているという総合性）、③調整性（自治体行政の内部調整と地域社会全体の調整）、④上位性（行政計画の基本構想への適合）、⑤象徴性（地域統合機能）の5点を挙げている。

このような総合戦略と総合計画の関係づけについて、国は法律制定後早い段階（2015年1月）で「地方版総合戦略策定のための手引き」（以下「手引き」という。）を公表し、考え方を示している。具体的には、総合戦略は「人口減少克服・地方創生を目的」としており、総合計画は「総合的な振興・発展を目的」としていることから、両者の目的に「含まれる政策の範囲は必ずしも同じではない」とし、総合戦略と総合計画は「別に策定」するものとするとの見解を示している。ただし、「総合計画等を見直す際に、見直し後の総合計画等において人口減少克服・地方創生という目的が明確であり、数値目標や重要業績評価指標（KPI）が設定されるなど、地方版総合戦略としての内容を備えているような場合には、総合計画等と総合戦略を一つのものとして策定することは可能である」（以下「ただし書き」という。）ともしている。総合戦略の目的である「人口減少克服・地方創生」と総合計画の目的である「総合的な振興・発展」は、国が示すとおり完全に同じものではない。しかしながら、完全に異なるものではない。むしろ、人口減少により地方の存続が危機を迎えていると言われる現在においては、創生法が促進する「しごとづくり・ひとのながれ・結婚・出産・子育て・まちづくり」²⁾は自治体の中心的な課題であり、かつ、このような内容をテーマとする総合戦略が対象とする行政分野は、産業振興・労働力確保・都市計画・UIターン・少子化対策・男女共同参画など比較的幅広く総合的になり、両計画の目的や対象範囲は近い状況にあるとも言える。したがって、先の大森や西尾・村松の議論を踏まえれば、総合戦略は、総合計画に位置づけやすい計画であると考えられる。

このような総合戦略と総合計画の二つの関係をどのように位置付けたのかを考察することは、今後総合戦略のように、国が法律に基づき、実態として全国一律の広い行政分野を射程に入れる計画策定等を求める政策が生じたとき、自治体においてどのように両計画を調整するのか、自治体は国との関係においてどのようなメカニズムで行動するのかの課題等を考えるうえで有効であると考ええる。

1. 既存研究の視点

総合戦略と総合計画の関係の調整については、松井望が詳細な分析と考察を試みている（松井 2017：40-51）。これによれば、個々の法において政府が各自治体に対して計画策定を奨励する基本方針を示すことを「基本方針による管理」とする。総合戦略の策定においても、この「基本方針による管理」があったとし、全ての市町村がこの戦略を策定した理由について、金井・今井（2016：10）が主張する「国から示された内容の明細性・具体性は低くても、自治体側が国の目的や趣旨を踏まえながら自治体自ら国の方針に沿った行動を自主的に選択するような構造がある」とする国への「付度・追従」のような管理メカニズムに基づかない可能性を、政令指定都市における総合戦略と総合計画の整合性の観察を通じて指摘している。具体的に言えば、総合計画の内容を総合戦略が内包するようなかたちで対応し、「国から自治体側になかば強いられるような計画の策定要請にも、自治体が自主的に計画内容を精査することで、既存の政策体系や管理方法を活用し、行政負担の削減を判断しながら新しい計画に臨んだのである」と結論付けているのである。ただし、松井は、「策定後一定期間が経過した総合計画の場合には、数値や記載内容自体が陳腐化しているおそれがある。また、そもそも総合計画に成果指標等の数値目標が記載されていない場合には」先に述べたような対応がとれない自治体もあったことを述べており、総合戦略と総合計画の整合性を図る面での自治体の自主的な計画内容の精査は、総合計画の策定期間に影響される可能性を指摘している。

この総合計画の策定期間と他の計画との関係については、荒木一男が復興計画との関係について指摘している（荒木 2020）。これによれば、復興計画と総合計画との関係については、総合計画と復興計画の間に上位関係を設けず並立させて運用する「復興計画・総合計画並立型」、復興計画を総合計画に代わるものとして位置付ける「復興計画＝総合（基本）計画型」、復興計画を総合計画の下位計画に位置付ける「総合計画＞復興計画」型の3パターンがあり、「総合計画の基本構想が計画期間中」で「基本計画が計画期間中もしくは計画開始年度」の場合は「復興計画・総合計画並立型」が、「基本構想が計画期間中で基本計画が計画終了年度」または「基本構想および基本計画とも有効期間が終了している場合」は「復興計画＝総合（基本）計画型」が、「基本構想および基本計画が計画開始年度」の場合は「総合計画＞復興計画型」が選択されるとしている。復興計画と総合戦略を比較すると、復興計画については策定の法的根拠がなく（牧 2013：52）「復興」に関する状態定義もない。したがって、総合戦略よりも復興計画の方が、より自治体の裁量によって策定できたのではないかと考えることができる。総合戦略は法律に策定根拠があり、かつ、先に述べたとおり手引き等により総合計画との関係について一定の考え方が提示されており、その策定に対する国の関与は総合戦略の方が高いと言えよう。

2. 本研究の方向性

以上、既存研究では、国が政策展開の一つの方法として自治体に計画の策定を求める場合、自治体は、特に総合戦略においては、「付度・追従」システムに基づかず、総合計画の内容を総合戦略が内包するようなかたちで対応し、自治体が自主的に計画内容を精査することで、既存の政策体系や管理方法を活用し、行政負担の削減を判断しながら新しい計画に臨んだ可能性があるということが指摘されている。松井はこれらを政令指定都市を対象とした研究を通じて指摘しているが、では、それ以外他の自治体ではどうなのだろうか。本研究では、福井県と福島県の自治体を参考に、総合戦略と総合計画の関係性を整理する。ここでは2つの軸に留意する。

一つは、総合戦略と総合計画の策定期間である。松井は総合計画と総合戦略の策定期間が近いものについて考察を行っている。本研究では、両者の策定期間が離れているものについても考察対象とする。こうした総合戦略と総合計画の策定期間の違いに留意し、「総合戦略と総合計画の関係」と「総合計画の策定期間」との関係に着目して分析する。

もう一つは、総合戦略を策定するうえでの自治体の自主性である。ここでは、手引きの記載内容に注目する。具体的には、自治体が「(総合戦略と総合計画に) 含まれる政策の範囲は必ずしも同じではない」という意識の中で、「両計画を別に策定した」という場合、あるいは、「総合計画を見直す際に、総合戦略の内容を備えているものとして総合計画と総合戦略を一つのものとして策定した」という場合は、国への付度・追従を行ったと判断し、それ以外を自治体の自主性の発揮と捉える。

以下、松井(2017)の考察に基づきながら新しい知見を模索していくこととする。

3. 総合戦略と総合計画の関係

本研究の実施に当たり、福井県17市町と福島県59市町村の計76市町村に対し、地方創生計画(総合戦略)と総合計画の関係についてアンケート調査を行っている(本巻第一部巻末参照)。質問内容は「地方創生計画の第1期計画(2015-2019)と長期計画、中期計画との関係で最も近いものを1つ選んでください。」というものであり、それに対し4つの回答項目、具体的には「長期計画の下位計画として位置づけた」、「中期計画として位置づけた」、「長期計画/中期計画を意識せず、個別の計画として位置づけた」、「その他()」(()には個別の内容を記載)を設けている。回答結果についてみると、46市町村が「長期計画の下位計画として位置づけた」と回答しており、「中期計画として位置づけた」は3市町村、「個別の計画として位置づけた」が7市町村、その他が20市町村となっている。その他については、「長期計画(基本構想)に代わるもの」、「総合

計画の事務事業に関するもののうち地方創生・人口減少対策に関するものを掲載」などの事由が挙げられている。

この回答を基に、実際にどのように総合戦略と総合計画を関係づけているのかを確認するため、市町村のウェブサイト等から両計画を確認し、その内容から両計画の関係性に関する記述や目標や施策の共通性を確認した。まず、先のアンケートの「長期計画の下位計画として位置づけた」とする回答については、総合戦略が総合計画の部分として共通化が図られている場合や、実態として両計画の共通化や一体化は見られないものの総合計画の理念の部分を受けて総合戦略を下位計画として位置づけている場合などが見受けられた。「中期計画として位置づけた」と回答しているのは、福島県玉川村、楢葉町、双葉町の3町村であった。玉川村は、2016年2月に同年4月からスタートする総合計画を策定し、人口減少対策のための重点プロジェクトを盛り込んだ。同年3月に策定した総合戦略に盛り込まれているプロジェクトは、この総合計画の重点プロジェクトと同一であり、両計画の共通化が図られているとともに、時限と目標の備わった中期的な計画となっている。楢葉町は、2011年1月に策定した総合計画が震災の影響で進めていくことができなくなったことにより、復興計画に基づいて総合計画の理念を達成するものとしている。総合戦略については復興計画に盛り込まれていた地方創生に関するものを具体化し、効果検証しながら進めていく中期的な計画となっており、共通化を行っている。双葉町は、楢葉町と同様、復興計画を総合計画に代わるものとして位置づけたうえで、復興計画を具体的に進めるための実施計画に総合戦略を位置づけるという方策で共通化を図っている。

「個別の計画として位置づけた」は7市町村であった。総合戦略と総合計画の共通化を図ったもの、両者の目標数値の共有を図り総合戦略は総合計画の政策をさらに具体化したものとして位置づけているものなどがあり、回答の背後にある関係づけの違いには幅がある。「その他」については様々である。総合計画を策定していない福井県池田町のように、総合戦略を「総合計画に代わるもの」として位置づけたものや「相互に整合性を図る」という抽象的な指摘に留めたもの、総合戦略と総合計画の一体化を図ったものなど、こちらも多種多様となっている。

このように、アンケートの回答は、回答組織の主観によってかなり異なる場合がある。

そこで、これらの回答項目を参考に、これらの76市町村から、東日本大震災における福島第一原子力発電所事故により避難指示区域となり特別の支援が行われている福島県内の12市町村を除くとともに、市町村のウェブサイトにおいて2015年度時点の総合戦略や総合計画が明らかな45市町を抽出し、両計画の内容を確認し関係性に関する記述を確認した。その結果、概ね次のような特徴に分類できることがわかった。

(1) 総合戦略と総合計画が政策体系において連動または目標を共有 (両計画の共通化)

総合戦略が総合計画の施策体系に盛り込まれたり、総合戦略と総合計画の目標値が関連したりしているタイプである。

福井県あわら市は、2015 年 10 月に総合戦略を策定し、2016 年 2 月に総合計画を策定した。総合計画には、基本政策の一つとして「人口減少対策」を盛り込み、その具体的な事務項目一つとして「総合戦略の推進と効果の検証」を位置付けている。

福島県会津美里町は、総合戦略の後に総合計画を策定したあわら市とは異なり、2016 年 2 月に総合計画を先に策定し、同年 3 月に総合戦略を策定した。総合計画は施策横断的な 3 つの重点プロジェクトを盛り込み、そのうちの 1 つに人口減少対策を位置付けている。そして、総合戦略には、この「人口減少対策」を盛り込んでいる。また、総合戦略の KPI は、総合計画の目標と連動するようになっている。

福井県大野市は、2015 年 10 月に総合戦略を策定し、2016 年 3 月に総合計画の後期基本計画を策定した。総合戦略は人口減少対策を 5 年間で集中的に実施するための戦略と位置づけ、総合計画の「基本構想実現に向けた行政運営」という政策項目の中に「人口減少対策と地方創生の推進」を盛り込み、総合戦略に基づく事業の推進を明記している。

福井県南越前町は、2015 年 3 月に総合計画を策定した。2016 年 3 月に策定した総合戦略には、総合計画がもつ定住人口の目標と、6 つの基本目標・基本施策の一部が盛り込んでいる。

こうした特徴を持つ総合戦略と総合計画の関係性を両計画の策定期間の観点から考察すると、一つは総合戦略と総合計画（基本構想＋基本計画）もしくは総合計画（後期基本計画のみ）を同一年度（2015 年度）に策定したパターンであり、もう一つは総合戦略と総合計画の策定期間の違いが 1 年のパターンである。上記のあわら市、会津美里町、大野市の事例は前者であり、南越前町は後者である。先に述べたとおり、人口減少は地域の存亡にかかわる大きな課題の一つであり、総合戦略と総合計画の策定にとって大きなテーマとなる。したがって、本来的には両者は理念や目標、施策のあらゆる部分で関連し両者は似通ってくると考えられ、両者の策定期間の近接性を自治体が利用することにより調整の効率性を図ったといえることができる。

(2) 総合戦略を「人口減少対策・地方創生特化型」として位置づけ (総合計画と連動せず)

総合戦略を人口減少の課題克服や地方創生に特化したものとして位置づけたタイプである。

福井県福井市は、2012 年 3 月に同年 4 月から 2017 年 3 月までを期間とした総合計画を、2015 年 10 月には総合戦略を策定した。総合計画はすべての政策・施策の指針となる

計画とし、総合戦略はこの指針のうちの「人口減少対策」に特化したものとして位置づけている。さらに、総合戦略の策定は、総合計画の策定を審議する総合計画審議会の役員を中心とした委員構成とし、2017年4月からスタートさせるために策定作業にかかっていた新総合計画との連動性を高める対応を行っている。ただし、総合計画と総合戦略が人口減少対策に関する政策の面でどのように連動しているのかは総合戦略に描かれていない。

福井県越前市は、総合計画を、2011年4月に同月から2017年3月までの計画期間として策定した。一方、総合戦略については2015年10月に策定している。両者の関係について、総合戦略では「市総合計画のように万遍なく全体を網羅し、時間をかけて地道に取り組むものではなく、短期的に一定の成果を上げるために力点を置くところを中心に施策を展開」するものであるとし、「総合戦略では、市内企業を中心とした旺盛な求人要請に応え、市内に住んでもらえる施策や（中略）子育て環境が維持できるよう実効性に特化した定住化施策に取り組みます。」としている。ただし、総合計画とどのように対応しているのかについては具体的な記述はない。（なお、補足だが、同市が2017年4月に策定した新総合計画は、総合戦略の着実な推進が目的の一つとなり、総合戦略に基づき実施する施策を盛り込み、両者の共通化が進んでいる。）

福島県郡山市は、総合計画後期基本計画を2013年2月に、総合戦略を2015年12月に策定した。総合戦略には、総合計画と整合するものとするとの記述があるが、具体的にどの部分がどのように整合するのかについては示していない。

こうした特徴をもつ総合戦略と総合計画の関係性を両計画の策定期間の観点から考察すると、総合計画の策定期間は総合戦略を策定した2015年度より前となっている。自治体の最上位計画である総合計画が既に存在する中で、結果として総合戦略と総合計画の具体的な一体化を図ることができなかったのではないかと考えられる。先に述べたとおり、2015年当時有効であった総合計画の多くは、我が国が人口減少時代に突入しようとしていたことが明らかになっている時代であり、どこの自治体の総合計画をみても、人口減少に対する課題認識はある程度存在する。したがって、理念レベルでは総合戦略と総合計画の連携は図りやすいのだが、具体的な目標や政策ですり合わせを行おうとすると既に策定されている総合計画の内容が現在に合わなくなっており齟齬が生じる。このため、総合戦略と総合計画を実質的に一本化することは困難で、形式的に関係づけたと考えることができる。

（３）総合戦略を総合計画として位置づけ（両計画の一体化）

このタイプは、総合戦略を総合計画としてみなすという考え方のものである。

福井県池田町は、総合計画を策定していない。人口減少対策と地方創生を自治体の最も重要な課題解決としてとらえ、「この地方創生戦略プランは、「まち・ひと・しごと創生法」に基づく戦略である以前に、池田町の地域の自治によるまち育ての戦略として位置づ

け、実行していくよりどころとするものである。」と位置づけ、総合計画としてとらえている。

福井県鯖江市は、2010年3月に総合計画を策定した。同年4月から2017年3月までが計画期間であったが、2017年3月に2019年3月まで期間を延長する改訂を行った。総合戦略と総合計画の関係については両者に具体的な記述はないが、理念的には同じ方向を目指したものであるとしている³⁾。そして、総合計画の期間終了後、鯖江市は次の総合計画を策定せず、総合戦略をまちづくりの基本的な指針として位置付け、総合計画の代わりを果たすものとして位置付けた。総合戦略策定の際、次の総合計画を策定する意思がなかったか否かについては、議会等においても市長や幹部から特段の言及はなく、2019年3月末の総合計画の有効期間の終了に向けた次の総合計画の策定検討の際に決定したものと考えられる。

ところで、手引きのただし書きには、先に述べたとおり、「総合計画等を見直す際に、（中略）地方版総合戦略としての内容を備えているような場合には、総合計画等と総合戦略を一つのものとして策定することは可能である」としている。鯖江市の事例はこれに該当すると考えられる。

また、こうした特徴をもつ総合戦略と総合計画の関係性を両計画の策定期間の観点から考察すると、総合計画がそもそも存在しなかった場合か、総合戦略策定後、数年以内に総合計画の策定期間が到来したものの、未策定とした場合が挙げられる。

4. 考 察

以上のとおり、総合戦略と総合計画の関係（タイプ）を整理すると、大きく分けて3つ存在することが分かった。このタイプごとに、総合戦略と総合計画の策定期間（パタン）に着目して分類すると別表1のとおりとなる。

総合戦略と総合計画（基本構想＋基本計画）もしくは総合計画（基本計画）の策定期間が同一であるパタンの場合は、総合計画に総合戦略が含まれるような形で両者をできるだけ共通化するタイプの方へと展開が図られている。手引きの内容にしたがって、総合戦略を総合計画に代わるものとして一体化する方策も存在した中で共通化を選択したのは興味深い。一体化を選択しなかった背景としては、自治体が総合戦略の策定プロセスを最上位計画にふさわしいものとして捉えていなかった可能性があるだろう。総合計画の策定は、様々な手続きを想定すると2年くらいかかることが多い（金井 2010：61）。一方、総合戦略の策定は、地方創生先行型交付金の配分を受ける条件を満たすために2015年10月中に策定する必要がある、そのためには国が手引きを示してから8か月しかない。その後の交付金を獲得するための2015年途中の総合戦略策定を目指しても14か月しかないのである。総合戦略は形式上総合計画の条件を満たしていたが、住民合意等の策定プロセスに

において総合計画としては不十分ととらえられていたのではないかと考えることができる。

このような状況であるならば、このパターンについて、総合計画と総合戦略の共通化が図られるのは当然のことであるように見える。自治体が総合計画を最上位計画とした計画行政を行う中で総合戦略という別の計画を策定する場合、総合計画が総合性をもった計画である以上、総合戦略は下位計画とならざるを得ない。総合計画を頂点とする計画体系の中のどこかに、総合戦略を位置付ける必要が生じるのである。しかしながら、先に述べたとおり、総合戦略は、下位計画といっても、「まち・ひと・しごと」の創生に関わるように、比較的多くの行政分野にまたがる計画でもあり、総合戦略と総合計画の関係は、対等に近い上下関係である。このため、総合戦略を策定する時期に合わせて総合計画も策定する必要があるとき、両者の整合性をとり、できる限り共通化を図るのが、自治体をとるスタンスであると考えられるだろう。

総合戦略と総合計画の関係（タイプ）のかたちが様々なのは、総合戦略と総合計画の策定期が異なるパタンの場合である。具体的に言えば、このパタンの場合は、「(1) 総合戦略と総合計画が政策体系において連動または目標を共有」、「(2) 総合戦略を「人口減少対策・地方創生特化型」として位置づけ」、「(3) 総合戦略を総合計画として位置づけ」のいずれのタイプもが生じる可能性があるということである。総合戦略と総合計画の策定期が異なる場合、どのような考え方で自治体はこの(1)から(3)を選択するのか。

一番容易なのは、「(2) 総合戦略を「人口減少対策・地方創生特化型」と形式的に位置づける方法であろう。先に述べたとおり、各自治体の総合計画をみると、人口減少に対する課題認識のない自治体は存在しない。したがって、自治体は、総合戦略と総合計画をこの「人口減少対策」を共通項として形式的に連動させることが可能となる。この場合、総合戦略と総合計画が政策体系や目標などにおいて実体的に一体化していなくても両者の関係性は成立する。

次に考えられるのは、総合戦略策定時点の総合計画とは連動が難しくても、次の総合計画の策定の中でその政策体系や目標が一致させ共通化を図るというものである。総合計画は概ね10年程度の計画であり、そのうちの基本計画は前期・後期と分けて5年程度の計画となる。総合戦略も5年計画なので、総合戦略の実質的な期間のうちに基本計画策定期が到来することから、その中で両者の整合性を図るのである。

また、南越前町のように総合計画が総合戦略策定の直前に成立している場合は、概ね人口減少等に関する記述と対策が講じられており、総合計画が概ね議会の議決を得ている特性上、政策体系や目標に対する関係者の合意が取れているので、総合戦略を総合計画に適合させ、共通化を進める方法もある。

さらに考えられるのは、鯖江市のように総合戦略策定後、総合計画の計画期間が終了し、それとともに総合計画をやめ、総合戦略を総合計画と一体化させる方法である。これも手引きがただし書きで示している方法ということができる。

おわりに

本稿は、松井の研究に基づき、政府の自治体に対する「基本方針による管理」の中で、特に総合計画策定後一定期間が経過した市町村の場合でも、「付度・追従」のような管理メカニズムに基づかない可能性を、福井県と福島県の市町村の総合戦略と総合計画の観察を通じて指摘することが目的であった。

今回、福井県と福島県の市町村の「総合戦略と総合計画の関係づけ」と「総合計画と総合戦略の策定期間」の関係をみたとき、両者を同一年度に策定したパタンの場合は、概ね「(1) 総合戦略と総合計画が政策体系において連動または目標を共有」していたのに対し、両者を異なる年度に策定した場合には、「(1) 総合戦略と総合計画が政策体系において連動または目標を共有」、(2)「総合戦略を「人口減少対策・地方創生特化型」として位置づけ」、(3)「総合戦略を総合計画として位置づけ」の3タイプのいずれかを選択していることが分かった。また、総合計画を策定していなかった場合は、(3)「総合戦略を総合計画として位置付け」のタイプを選択していることが分かった。

自治体が総合戦略と総合計画を同一年度に策定していたパタンの場合については、先の事例でみたように総合戦略が総合計画の一部となっている。総合戦略と総合計画を別の計画として策定したという点では、先に述べた手引きに合致しており、国に付度・追従したようにみえる。しかしながら、実態はかなり異なる。実質的には総合戦略は総合計画の一部として機能し、両計画の共通化が図られており、両者を「別々の」計画として自治体が認識しているわけではない。むしろ、両者の関係は、手引きがただし書きで示す「総合戦略と総合計画」の一体化の道を選択しなかった結果生じたものであり、松井が政令指定都市において行った研究による指摘のように、自治体が自主的に計画内容を精査し、既存の政策体系や管理方法を活用し、行政負担の削減を判断しながら新しい計画に臨んだということができる。

自治体が総合戦略と総合計画を別年度に策定していたパタンの場合、(3)「総合戦略を総合計画として位置付け」た鯖江市は、手引きに沿った対応をしている。一方、(1)「総合戦略と総合計画が政策体系において連動または目標を共有」していた市町については、先に述べたとおり、国の提示とは異なる対応を行っている。では(2)「総合戦略を「人口減少対策・地方創生特化型」として位置付け」についてはどうだろうか。このタイプは、総合戦略と総合計画の関係性は、先に述べたとおり形式的であると考えられ、(1)や(3)に比べると小さい。手引きの考え方に沿って別々の計画として策定したように見える。しかしながら、実態としては手引きの立場ほど単純な考え方にたっていないように考える。もし、総合戦略が先に述べたように長野の視点にしたがって関連交付金等の獲得を主眼とするものの策定であるならば、手引きの指示にしたがいがい、かつ、具体化・明瞭にし

て仕上げればよい。このような対応を行う中では総合戦略と総合計画の関係について特段の配慮を行う必要はない。しかしながら、実際の総合戦略には、「総合戦略と総合計画の関係性」という、総合戦略への記載が義務化されていない事項について関係あるかのごとく記載されているのである。計画策定の動機が国の基本方針の管理であったとしても、単に付度・追従するだけで終わらず、自ら行政のあり方を考える主体性が見えてくるのである。

本研究は、「総合戦略と総合計画の関係」を「総合計画の策定期間」の観点から検討し、総合戦略を策定において、自治体が自主性を発揮しているか否かを考察した。

ただし、研究内容については対象市町村の選択等調査方法に不十分な点があり、総合戦略や総合計画の内容や策定期間の確認についてもウェブサイト上の検索にとどまっているなど十分な深掘りをおこなっていない。したがって、今回の結果はあくまでも可能性を指摘するにとどまる。今後、研究対象自治体の拡大やインタビュー等による確認も含め、さらに詳細な研究を進めていく必要がある。

別表 1

総合戦略と総合計画（「基本構想＋基本計画」もしくは「基本計画」）の策定年度が同じ自治体

新総合計画（基本構想＋基本計画）策定

	総合計画						総合戦略			両計画の 関係	総合計画と総合戦略の関係
	基本構想			基本計画			策定時期	始期	終期		
	策定時期	始期	終期	策定時期	始期	終期	策定時期	始期	終期		
あわら市	2016.3	2016.4	2026.3	2016.3	2016.4	2021.3	2015.10	2015.10	2020.3	(1)	基本計画の政策の一つに「人口減少対策」総合戦略の推進を位置づけ、その事務事業として「総合戦略の推進と効果の検証」を盛り込み
越前町	2016.3	2016.4	2026.3	2016.2	2016.4	2021.3	2015.10	2015.10	2020.3	(1)	総合戦略の目標値を総合計画の目標値として活用
美浜町	2016.3	2016.4	2026.3	2016.2	2016.4	2021.3	2016.3	2016.3	2020.3	(1)	総合計画の目標を総合戦略の目標の延長値として整合
二本松市	2016.3	2016.4	2026.3	2016.3	2016.4	2026.3	2015.10	2015.10	2020.3	(1)	総合戦略のKPIについては総合計画の最終年度（32年度）の目標により31年度の目標値を示す
下郷町	2015.4	2015.4	2020.3	2015.4	2015.4	2020.3	2016.3	2016.3	2020.3	(1)	総合戦略の政策を総合計画の目標の一部を達成する計画として位置づけ
只見町	2016.3	2016.4	2026.3	2016.3	2016.4	2026.3	2015.10	2015.10	2020.3	(1)	総合計画で中・長期的に目指す取組みのうち、短期的・集中的に取り組むことで人口の維持、増加に効果的であると考えられるものを整理、抽出
会津美里町	2016.2	2016.4	2026.3	2016.2	2016.4	2026.3	2016.3	2016.3	2020.3	(1)	総合戦略は総合計画重点プロジェクト「元気づくりプロジェクト」に位置づけ 総合計画の目標と総合戦略のKPIの連動
矢吹町	2016.3	2016.4	2024.3	2016.3	2016.4	2020.3	2015.10	2015.10	2020.3	(1)	総合計画を審議するまちづくり総合審議会による総合戦略進捗の検証
矢野町	2016.2	2016.4	2021.3	2016.2	2016.4	2021.3	2016.3	2016.3	2020.3	(1)	総合計画審議会と地域創生推進会議の同時開催による策定段階の調整 総合戦略は総合計画と目標を共有する戦略人口の実現のための人口戦略
浅川町	2016.3	2016.4	2026.3	2016.3	2016.4	2021.3	2016.3	2016.3	2020.3	(1)	総合計画の中の9つの重点プロジェクトのうち6つを総合戦略に位置づけ 総合戦略のKPIは総合戦略の進捗管理と一体的に実施

新総合計画（基本計画）策定

	総合計画						総合戦略			両計画の 関係	総合計画と総合戦略の関係
	基本構想			基本計画			策定時期	始期	終期		
	策定時期	始期	終期	策定時期	始期	終期	策定時期	始期	終期		
敦賀市	2011.3	2011.4	2021.3	2016.8	2016.4	2021.3	2015.10	2015.10	2020.3	(1)	総合計画に示す「最高戦略③」との連動
小浜市	2011.5	2011.4	2021.3	2016.4	2016.4	2021.3	2015.11	2015.11	2020.3	(1)	総合戦略には総合計画の全ての事業が位置づけられた戦略
大野市	2011.2	2011.4	2021.3	2016.3	2016.4	2021.3	2015.10	2015.10	2020.3	(1)	総合計画のうち人口減少対策に関するものを総合戦略に位置づけ 総合戦略のKPI検証の必要性を総合計画に位置づけ
高浜町	2011.3	2011.4	2021.3	2016.3	2016.4	2021.3	2015.10	2015.10	2020.3	(1)	総合計画の数値目標に総合戦略の目標を活用
福島市	2010.6	2011.4	2021.3	2016.3	2016.4	2021.3	2015.12	2015.12	2020.3	(1)	総合計画と総合戦略の目標値の連動 総合戦略策定段階で総合計画市民会議の参加
いわき市	2000.12	2001.4	2021.3	2016.2	2016.4	2021.3	2016.2	2016.2	2020.1	(1)	総合戦略の目標と総合計画の目標が連動
国見町	2011.3	2011.4	2021.3	2016.3	2016.4	2021.3	2016.3	2016.3	2020.3	(1)	総合計画後期計画の目標に総合戦略の目標を活用
南会津町	2011.3	2011.4	2021.3	2016.3	2016.4	2021.3	2016.3	2016.3	2220.3	(2)	総合計画と総合戦略の施策を整合
三島町	2011.3	2011.4	2021.3	2016.4	2016.4	2021.3	2016.3	2016.3	2020.3	(1)	後期基本計画において重点的に取り組む「人口減少の克服と地域の活性化」を実現するための具体的施策を抽出した実施計画
堀町	(不明)	2011.4	2021.3	2016.3	2016.4	2021.3	2016.3	2016.3	2020.3	(1)	人口の目標を共有
新地町	2011.3	2011.4	2021.3	2016.3	2016.4	2021.3	2016.3	2016.3	2020.3	(1)	両者における目標値の整合性 計画の進捗管理を総合計画策定組織の総合計画審議会が実施

総合戦略と総合計画の策定年度が異なる自治体

	総合計画						総合戦略			両計画の 関係	総合計画と総合戦略の関係
	基本構想			基本計画							
	策定時期	始期	終期	策定時期	始期	終期	策定時期	始期	終期		
福井市	2012.3	2012.4	2017.3	—	—	—	2015.10	2015.10	2020.3	(2)	総合戦略は総合計画の政策の中の人口減少特化型 (新総合計画に総合戦略との具体的な政策や目標の共有はなし)
勝山市	(不明)	2011.4	2021.3	(不明)	2011.4	2017.3	2016.1	2016.1	2020.3	(1)	総合戦略の「基本戦略」部分が総合計画からの抜き出し (新総合計画とは目標人口を共有)
鯖江市	2010.3	2010.4	2019.3	2010.3	2010.4	2019.3	2015.10	2015.10	2020.3	(3)	関連性に関する具体的な記述なし 2019年度に総合計画を改訂せず総合戦略をそれに代わるものとして位置付け
越前市	2007.3	2007.4	2017.3	2011.4	2011.4	2017.3	2015.10	2015.10	2020.3	(2)	市総合戦略は、市内に住んでもらえる施策や定住化施策に特化し、総合計画に比 して短期集中で実施
坂井市	2008.3	2008.4	2018.3	2013.3	2013.4	2018.3	2015.10	2015.10	2020.3	(2)	人口減少対策特化型
永平寺町	2008.3	2008.4	2018.3	2008.3	2008.4	2018.3	2015.10	2015.10	2020.3	(2)	総合計画に基づき人口減少・少子高齢化問題への対応を行う政策の方向性を示すもの 次期総合計画の先駆け・基盤となるもの
南越前町	2015.3	2015.4	2025.3	2015.3	2015.4	2020.3	2016.3	2016.3	2020.3	(1)	総合戦略には総合計画の基本構想と、基本計画・実施計画の一部を位置づけ 総合戦略は総合計画と人口目標を共有
おおい町	2008.3	2008.4	2018.3	2008.3	2008.4	2018.3	2016.3	2016.3	2020.3	(2)	総合計画の人口減少克服・地方創生の目的を達成するための具体的な施策・目標 を位置付けるもの
若狭町	(不明)	2007.4	2017.3	(不明)	2011.4	2017.3	2015.10	2015.10	2020.3	(2)	総合計画の人口減少対策と整合性
会津若松市	(不明)	2007.4	2017.3	(不明)	2007.4	2017.3	2015.4	2015.4	2020.3	(2)	地方創生政策特化型
郡山市	2007.12	2008.4	2018.3	2013.2	2013.4	2018.3	2015.12	2015.12	2020.3	(2)	総合計画と総合戦略の整合性を図る
いわき市	2000.12	2001.4	2021.3	2016.2	2016.4	2021.3	2016.2	2016.2	2020.1	(2)	総合戦略は総合計画の重点施策
白河市	2013.3	2013.4	2023.4	2013.3	2013.4	2018.3	2015.10	2015.10	2020.3	(1)	総合戦略の事業を総合計画の実施計画に掲載し総合計画の政策体系の中に位置づ け
相馬市	2006.12	2007.4	2017.3	2006.12	2007.4	2017.3	2015.10	2015.10	2020.3	(2)	次期総合計画のうち人口減少克服・地方創生を目的とする部分をまとめたものが 総合戦略
伊達市	(不明)	2015.4	2023.3	(不明)	2015.4	2019.3	2016.1	2016.1	2020.3	(2)	総合計画の中から地方創生に関する施策を横断的に抜き出して整理
本宮市	2008.12	2009.4	2019.3	2014.3	2014.4	2019.3	2015.10	2015.10	2020.3	(1)	本宮市第1次総合計画重点プロジェクト「定住促進につながる住みよいまちづく り」と連動
桑折町	2012.2	2012.4	2017.3	2012.2	2012.4	2017.3	2015.10	2015.10	2020.3	(2)	総合計画との整合性を図る
鏡石町	2012.3	2012.4	2022.3	2012.3	2012.4	2017.3	2016.3	2016.3	2020.3	(2)	人口減少・少子高齢化対策特化型
西会津町	2010.3	2010.4	2020.3	2015.2	2015.4	2020.3	2015.12	2015.12	2020.3	(2)	総合戦略は総合計画にある地方創生の考え方に沿った施策や事業を抽出
会津坂下町	2010.12	2011.4	2020.3	2014.8	2015.4	2020.3	2015.10	2015.10	2020.3	(1)	総合戦略は振興計画の施策を中心に体系的に整理
柳津町	2011.4	2011.4	2021.3	2016.3	2016.4	2021.3	2016.2	2016.2	2020.3	(1)	総合戦略は総合計画と理念と目標を共有
榑倉町	2015.3	2015.4	2025.3	2015.3	2015.4	2025.3	2015.10	2015.10	2020.3	(1)	総合計画において総合戦略の目標を共有
石川町	2009.3	2009.4	2019.3	2013.3	2013.4	2019.3	2016.3	2016.3	2020.3	(1)	総合計画の基本目標と総合戦略の基本目標の対応関係を記載
三春町	2014.12	2015.4	2025.3	2014.12	2015.4	2020.3	2015.10	2015.10	2020.3	(1)	長期計画に基づく個別計画の事業を整理し総合戦略に位置付け

総合計画が存在しない自治体

	総合計画						総合戦略			両計画の 関係	総合計画と総合戦略の関係
	基本構想			基本計画							
	策定時期	始期	終期	策定時期	始期	終期	策定時期	始期	終期		
池田町	—		—	—	—	—	2016.3	2016.3	2020.3	(3)	総合戦略は長期計画に代わるもの

出典：市町ウェブサイト

※表の項目にある「両計画の関係」の（ ）の意味については次のとおり

- (1) 総合戦略と総合計画が政策体系において連動または目標を共有（両計画の共通化）
- (2) 総合戦略を「人口減少対策・地域創生特化型」として位置づけ
- (3) 総合戦略を総合計画として位置づけ（両計画の一体化）

【注】

- 1) 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局「地方人口ビジョン及び地方版総合戦略の策定状況」（2016年4月）1頁
- 2) 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局「地方版総合戦略策定のための手引き」、2015年、内閣府地方創生推進室、9頁
- 3) 鯖江市議会 2016年12月定例会佐々木勝久議員の質問に対する市長答弁（2016年12月8日）

【参考文献】

- 荒木一男（2020）「被災自治体における復興計画と総合計画の関係づけと調整：文献展望と東日本大震災の事例研究」『社会科学研究』71巻第2号
- 大森彌（1987）『自治体行政学入門』良書普及会
- 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
- 金井利之・今井照編著（2016）『原発被災地の復興シナリオ・プランニング』公人の友社
- 長野基（2018）「自治体行政計画 仕組みとプロセス」幸田雅治編『地方自治論 変化と未来』法律文化社
- 西尾勝・村松岐夫（1995）『講座行政学 第4巻 政策と管理』有斐閣
- 松井望（2017）「「基本方針による管理」と計画化：総合戦略と総合計画を事例に」『日本公共政策学会』第17号
- 牧紀男（2013）「復興の防災計画 巨大災害に向けて」鹿島出版会

第3章 計画における外部アクターの影響

東海地方における総合戦略の策定を題材に

愛知学院大学 中村悦大

名城大学 高松淳也

はじめに

1. 地方版総合戦略の策定

- (1) 計画に関わるアクターたち
- (2) 総合戦略策定までの経緯
- (3) 総合戦略策定に関する諸アクターの影響
 - ① 国および県の影響
 - ② 地元庁外アクターの影響
- (4) 先行研究のまとめと本稿の仮説

2. 東海三県における地方創生アンケート調査の概要と影響力の構造

- (1) 調査概要
- (2) 諸アクターの影響力
- (3) 影響力の構造
- (4) 仮説1の検討

3. 影響力と総合戦略の特徴との関連

- (1) 総合戦略の特徴
- (2) 回帰分析による仮説2および3の検討

おわりに

はじめに

本稿では東海地方において、地方創生に関連して市町村が立案した地方版総合戦略（以下、市町村の立案した地方版総合戦略を「総合戦略」と略称する）の策定過程を題材に、計画の策定における外部アクターの影響についての分析を進める。第一節では、総合戦略の策定に関する概説的な理解とこれまでの先行研究をまとめる。総合戦略の策定は、国から交付金の交付と引き換えに自治体に求められたものであり、また策定過程や検証などにも一定の基準を要求されるなどの制約がついたものであった。一方で、計画策定の期間が短く、市町村にとっては真剣に対応するにしても限界があった。まずこのことを確認し、この特徴から導きだされる市町村側の総合戦略策定の姿勢に対する仮説が示される。第二

節では、著者らが東海地方において行った地方創生に関するアンケート調査について説明する。またアンケート調査の分析により、総合戦略策定過程における影響力構造をあきらかにする。第三節では第二節で明らかにした影響力構造を前提として、国や住民といったアクターの影響が総合戦略の特徴にどのような影響を与えたのかを明らかにする。特に総合戦略の重点項目の政策の新規性や設定されたKPIの新規性に注目する。最終節では本稿の結論をまとめ、論文を終わる。

1. 地方版総合戦略の策定

本節では総合戦略の策定についてその概要をまとめ、先行研究の理解する策定過程の特徴について説明する。まず総合戦略の策定にかかわるアクターの配置を確認する。次に総合戦略の策定がなされた経緯に関して説明する。最後に総合戦略策定の過程に関わる先行研究を、各々のアクターの影響力という観点からまとめる。

(1) 計画に関わるアクターたち

まず、総合戦略に関わる主なアクターたちを整理することから論をすすめたい。今回の総合戦略に関わるアクターは次の図1のような4つのグループに分けられると考えられる。

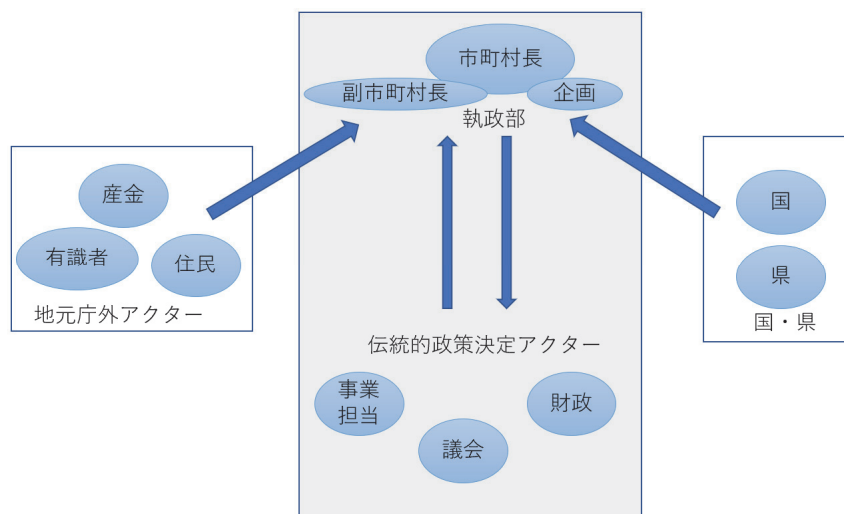


図1 総合戦略決定をめぐるアクターの関係

基本的には、自治体総合計画のような包括的な計画は、伝統的には図1の中央の四角の中で決められていたと考えられる。市町村長、副市長村長、企画系部局などをいま仮に執政部と呼べば、このトップダウンを志向する執政部と、日本の地方自治体における伝統的なボトムアップ型の政策立案を担当するラインの部局、財政部局、議会のような伝統的政

策決定アクターが相互に影響しながら、計画が立案されてきたと考えられる。伝統的には自治体総合計画の策定過程の外部におかれていた国や県、住民等を今、外部アクターと呼ぶとすれば外部アクターの意見は、事業レベルで接点を持つラインの部局が個別の事業の形で反映させていたとも考えられる。

一方で、近年では、自治体総合計画の立案において執政部の主導により地域の住民や有識者、産業界の意見を反映させる仕組みを導入するということが一般的に行われている。今、図1の左側に位置するこれらのアクターをまとめて地元庁外アクターという呼び方をすれば、地元庁外アクターが計画の立案に際しダイレクトに執政部とコミュニケーションを取ることができるようになったといえるだろう。また、総合戦略の決定においては、自治体総合計画とは異なり、計画の方針に国や県の強い意向が反映したともいわれている。こちらも直接に執政部に影響しているといえるだろう。このような様々なアクターの影響を受けながら、執政部とくに企画部局を中心として総合戦略は策定されている。

本稿では、市町村の総合戦略決定にこのような諸アクターの配置が存在すること、その影響力関係が総合戦略の内容や形式に影響したことを明らかにする。データの検討に入る前に、次の小節では総合戦略の策定にいたるまでの概要を確認したい。

(2) 総合戦略策定までの経緯

地方創生は2014年に急速に社会的に重要性を持ったアジェンダである。2014年5月に日本創生会議の発表したいわゆる「増田レポート」、および「消滅可能性都市」論は、特に消滅可能性都市と名指しされた市町村を中心に非常に大きな影響を与えた(増田2014)。そもそも、地方自治体において少子高齢化が重要問題であるという認識が首長の間に以前から広く共有されていたことは、2007年に行われた日本都市センターにおけるアンケート等でも明らかであった(村松・稲継・財団法人日本都市センター 2009)。しかしながら、消滅可能性都市というネーミングのインパクトは強く、これに対応して2014年7月には「まち・ひと・しごと創生本部」準備室が内閣官房に設置され、11月には「まち・ひと・しごと創生法」が成立した。同法では努力義務として、市区町村に「市町村まち・ひと・しごと創生総合戦略」、いわゆる地方版総合戦略を策定し、公表することを求めている(嶋田2016)。

嶋田(2016)によると、実際の総合戦略の策定プロセスには、策定の期限が切られており住民参加が限られるなど拙速な点があったということ、地域の将来計画が国の政策パッケージや補助メニューに強く引きずられる形で決まったということ、この補助メニューにつられる形での高めのKPIの設定がなされたということ、などの特徴があったという。このように国の強い誘導を受けたということもあり、努力義務であるという規定にもかかわらず、国の設定した期限である2016年3月までにすべての都道府県と99.8%の市町村が総合戦略を策定した(内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局2016)。

(3) 総合戦略策定に関する諸アクターの影響

以上みたような総合戦略の策定過程に関して、本稿では総合戦略策定における影響力構造を明らかにし、また国や住民など自治体の外部のアクターの総合戦略への影響という観点から分析を進めたい。国や住民などの外部アクターに注目する理由は、以下で見るように、総合戦略に関しては自治体が独自で定める計画でありながら、国の方針の影響を強く受けたということや、住民等の地元のステークホルダーの参加が制度化されているという特徴があり、しばしばその問題点や利点が指摘されてきたためである。以下具体的に見ていこう。

① 国および県の影響

総合戦略に対しての国の誘導の影響に関してはこれまでの研究で多く指摘されてきた。いくつかの見解が存在するがまず、国は国としての目標達成のために様々な手段を用いて地方自治体を利用しているという見方がある。

具体的には今井（2018）によると、近年、国は地方分権の進展により具体的に地方をコントロールする手段を欠くようになった一方で、計画の策定を通じて自らは責任を負うことはなく地方の政策をコントロールするように動いているという。総合戦略の策定においても、都道府県を通じて市町村に事実上の計画の策定の強制を行い、かつ内容としても詳細なマニュアルにより国の望む方向への誘導を進めようとしたという。この見方は近年の計画の急増を見ても説得力を持って理解できる。より厳しい指摘を加えるのが金井（山下・金井 2015）である。金井の地方創生に関わる批判は多岐にわたるが、総合戦略に関しては、国は財政的に困窮した自治体に対して国の政策に沿うような計画やKPIを高い水準で設定させることにより、国の責任を地方に転嫁しているという。背景としては分権の進行と同時に財源不足が進んでいるため、自治体には他の自治体に対して抜け駆けを働くインセンティブが存在しており、結果として国への付度によるコントロールが働くことになり、地方自治体の計画の画一性がすすむという。また、このような管理のメカニズムを実現に移すための手段もある。坂本（2018）では総合戦略の策定に関しての全国調査の分析を行っている。その中で、都道府県の情報提供・指導についての特徴を分析しており、その重要性を指摘している。具体的には、都道府県ごとに割合の上下はあるが、都道府県から「都道府県の総合戦略との整合性を求める助言」を受けた市町村が全体としては28.8%存在するという（坂本 2018：88）。これは先の今井（2018）の指摘とも通じる。

一方で、KPIのような管理のメカニズムを通じてそれほど画一的に市町村が対応するものだろうか。青山（2016b：9）による観察では、国の目標設定が市町村に影響を与えたことを指摘しつつも、総合戦略への対応は理論上、いくつかのパターンが考えられるという。特に、国と衝突して良いことはないので、「長期計画などを手直しして提出すれば、お金がくるかもしれないといった思いで動く“面従腹背コース”」がおそらく最も多

いパターンではないかと推測している。また、政令指定都市における総合計画と総合戦略の関係を分析した松井（2017）によると、確かに総合戦略に対する地方自治体の対応は、手続き的には国の要求仕様を守っているため、ある意味で画一的に策定されているが、内容としてはこれまでの自らの政策体系を多く引き継ぐ、つまり市町村の独自性を守っているという。松井が対象としたのは政令指定都市という独自の政策体系が発達した都市ではあるが、総合戦略の作成が時間的な制約の下で行われたことを考えると、より小規模な自治体としても実際の対応としては既存の政策体系を利用するしかなかった可能性もある。

また、そもそも国の真意を知った上での付度であるのか、本当に付度をしているのかという疑問もある。たとえば総合戦略を最も早くに提出した京丹後市の計画は2060年に人口の3割増というかなり高い、むしろ現実離れした目標をもったものであったが（嶋田2016）、本来、人口減少に目をそらさず危機感をもってもらいたいという国の意向を全く付度しておらず、増田寛也氏からも強い批判を受けた（青山2016a）。3割増という人口予想は当時の市長の強い意向でたてられた目標であるが、市長としては当初は地方の人口減少を止めるという国の意向を付度したつもりであった。一方で、その目標が国の真意とはかけ離れていたということが分かった後でも、依然として2060年に人口の3割増という積極的な目標を訴え続けている¹⁾。この場合、「国の意向」に市長が付度したとみることとできるが、市長が自らの政策リーダーシップの補強要素として「国の意向」を利用したとみることとできるだろう。このように国の影響に関してはそれを大きいとみるのか小さいとみるのか、実際にどの側面で市町村が国の要求に従っているのかで理解に幅がある。

② 地元庁外アクターの影響

図1で地元庁外アクターとして分類した住民をはじめとするステークホルダーの影響についてはどのようにみられるだろうか。まず、国は総合戦略の策定に関する通知において、「例えば住民代表や産業界・行政機関・大学・金融機関・労働団体（産官学金労）で構成する推進組織で審議するなど、広く関係者の意見が反映される」ことを求めている²⁾、当時の石破大臣自ら総合戦略の策定にこの力を活用すべきと各地の講演会において説明した。このような国の働きかけもあり、平成28年4月19日付の「地方人口ビジョン及び地方版総合戦略の策定状況³⁾」によれば、総合戦略推進組織に産官学金労のすべてが参加している市町村が56.1%をしめており、また学生を含む若者からの意見を聴取したという市町村も、83.2%にのぼる。また村上・小磯・関口（2017:124）によれば、北海道では学者の役割がこれまでの政策決定に比べて相対的に高かったという。地元庁外アクターの影響力行使のルートは、これまでの事業担当部局を通じた要求とは異なるので、もし影響が強ければ何らかの新しい政策につながる可能性がある。

このように地元の庁外アクターには一定の存在感を認める見解がある一方で、実態としてはどこまでこれらのアクターが総合戦略の策定に影響を及ぼしたのかは不明確でもあ

る。まず、栃木県内4市1町の総合戦略の策定体制に焦点を当て調べた中村（2015：45）では、推進組織には庁内組織と対等にアイデアを議論するケースから実質的な承認機関として運用されるであろうケースまで大きな差があることを確認している。また、当時のリアルタイムの記事によると2015年7月時点で推進組織について整備済みと回答した市町村が全体の21.8%にとどまったことから、推進組織をお飾りとせず動かしていくことは自治体にとって難しい課題であるという指摘もなされていた（人羅 2015）。実際に、先の嶋田（2016）でも、著者が参加した推進組織においては期限が切られた中で地域活性化策を十分には話し合うことができなかったという報告がなされている。このような事情は各自治体に一般的だったのではないかと推察できる。

（４）先行研究のまとめと本稿の仮説

総合戦略の作成に関していくつかの見解を見てきたが、ここで議論をまとめよう。まず、期限が限られた中で急いで計画を作成するという国の指示に関してはほぼすべての自治体がそれを守った。よって、すべての研究がこの意味では国の影響を認めている。一方で、内容に関しては急ごしらえながら国による暗黙のコントロールを強く受けたのか、従前の政策をうまく引き継いだのかに関しては異なる理解が存在する。また、地元の庁外アクターに関しても外形的には非常に多くの関係者が推進組織の一員として総合戦略の作成にかかわっているように見えるが、実態としては、地元庁外アクターが総合戦略の策定に果たした役割は限定的なものであるともいわれている。

このような構造を前提として、先行研究の仮説を次のように整理する。まず仮説1は国・県と地元庁外アクターの影響力に関する仮説である

仮説1 国・県と地元庁外アクターでは、市町村の総合戦略策定において、国・県の影響力は相対的に強く、地元庁外アクターの影響力は相対的に弱かった。

また、先行研究は、アクターの影響力により総合戦略の形式や内容も決まってくると指摘しているように思われる。

仮説2 国・県の影響を強く感じている市町村では、総合戦略の内容を国のKPIに合わせる形で設定し、そのための新しい政策を立案する

仮説3 地元庁外アクターの影響は概して小さいとしても、その影響を強く感じている市町村では、新しい政策を立案する。

本稿では東海地方において行われたアンケート調査をもとに、上記の仮説を検討することにする。

2. 東海三県における地方創生アンケート調査の概要と影響力の構造

この節では本稿で利用する地方創生アンケート調査の概要を紹介し、特に計画の策定に関しての影響力関係に関連する質問などいくつかの基礎的な結果を示す。

(1) 調査概要

本節では、東海三県における地方創生アンケート調査に関して説明を行う。このアンケートは2019年11月～12月の二か月間に東海三県（岐阜県・愛知県・三重県）の125市町村に対して行われたもので、各市町村の地方創生担当者に回答を依頼し、期限内に110市町村から回答があった（回収率88%）。内容としては総合戦略の策定から第一期地方創生への評価などから構成されている。総合戦略の策定に関する質問に関しては先行研究（村上・小磯・関口（2017）、村上・小磯・関口（2018）、早川（2019））と類似した質問を用いている。

(2) 諸アクターの影響力

本研究では、ほかの類似の調査とは異なり、影響力関係を尋ねる質問を個別のアクターごとに調査している。具体的には「貴自治体の地方版総合戦略の立案において、以下の各々の人物や組織の影響はどれぐらいあったでしょうか」という質問文で「特に影響が強かった」から「総合戦略の立案に関与していない」までの5段階で各アクターの影響を尋ねている。これにより制度等からの推測とは異なり実際に影響力がどの程度あったのかをダイレクトに測定できる。この結果は次の表1のようにになっている。

		特に影響が 強かった	影響が強 かった	あまり影響 がなかった	ほとんど影 響がなかつ た	総合戦略の 立案に関与 していない	合計
市町村長	度数	31	54	22	0	1	108
	%	28.7	50.0	20.4	0.0	0.9	100.0
副市町村長	度数	13	68	21	1	4	107
	%	12.1	63.6	19.6	0.9	3.7	100.0
企画部局	度数	31	66	10	0	0	107
	%	29.0	61.7	9.3	0.0	0.0	100.0
財政部局	度数	6	46	47	6	2	107
	%	5.6	43.0	43.9	5.6	1.9	100.0
事業担当部局	度数	8	78	21	0	1	108
	%	7.4	72.2	19.4	0.0	0.9	100.0
議会	度数	3	38	52	10	3	106
	%	2.8	35.8	49.1	9.4	2.8	100.0
国	度数	13	49	30	7	8	107
	%	12.1	45.8	28.0	6.5	7.5	100.0
県	度数	3	38	50	9	7	107
	%	2.8	35.5	46.7	8.4	6.5	100.0
有識者会議・ 専門家	度数	13	69	20	2	2	106
	%	12.3	65.1	18.9	1.9	1.9	100.0
民間金融機関・ 民間事業者	度数	2	46	46	9	4	107
	%	1.9	43.0	43.0	8.4	3.7	100.0
住民代表	度数	5	53	38	7	4	107
	%	4.7	49.5	35.5	6.5	3.7	100.0

表１ アクターの影響力

特に影響が強かったと答えた回答が最も多かったのは、当然ではあるが企画部局と市町村長であり無回答の関係からパーセントとしては企画部局が最も影響が強かったという回答になっている。影響が強かったまで含めると企画部局は回答の90%を超えており、市町村長よりも影響が強かったという結果になっている。

	積極的だった	どちらともいえない	消極的だった	無回答	合計
度数	57	51	1	1	110
パーセント	51.8	46.4	0.9	0.9	100.0

表２ 市町村長の総合戦略策定への積極性

ワーディングが異なるので必ずしも単純な比較はできないが、村上・小磯・関口(2017)では北海道において総合戦略策定に「積極的」な首長が93.6%を占めたという。一方、地域経済の好調な東海地域では総合戦略策定に積極的な首長はそれほど多くない。表2に見られるように、積極的な首長はおおよそ半分である。本来はもっとも強い影響力を持つ市町村長であるが、必ずしも積極的に影響力を行使しなかった可能性はある。

ただし全く関与しなかったという首長は一人だけであり、消極的な首長でも、ある程度のコミットはあったということは確認できる。首長、企画部に続く二番手グループにあらがっているのは副市長村長・国・有識者会議および専門家（コンサルタントを除く）であ

る。国や有識者会議という外部アクターがここに表れている。特に強かった、強かったという回答を合わせると 60%弱が国の影響を強いと感じており、これは先行研究の指摘とも一致する。一方で、有識者会議や専門家の影響に関しては合わせて 77%程度が強かったと答えているということは筆者の感覚では意外である。有識者会議として多くの自治体が想定しているのは国の通知でいうところの推進組織だと思われるが、この位置づけや影響力は一般的な理解よりも強い可能性がある。確かに期限が切られていたために十分な討論ができたということは少ないかもしれないが、それでも多くの市町村で国よりも有識者会議等が強い影響を持ったということは興味深い。この統計的検討のちに行う。

その他の庁内のアクターに関して、まず財政部局はそれほど大きな影響を与えていない。事業担当部局は「影響が強かった」に多くの回答が集中している。事業担当部局は全体像をリードする立場にはないが計画に盛り込まれる実際の事業について現場の立場から成否を判断できる立場にあるため、第二グループに必ず含まれるということだろう。伝統的な地方行政のアクターである議会に関してはあまり影響がなかったという回答が多い。別の質問で議会のかかわりを訊ねているが、3 割弱は積極的な関与はなかったという回答を得ている。本稿では住民団体や住民代表の影響に注目したいが、この影響も筆者にはこれまで指摘されていたよりも強く表れているように思われる。庁内アクターと比べた場合、およそ財政部局と同じ程度の強さだと考えられる。また、他の庁外アクターとしては県と同じ程度ともいえる。

以上をまとめると次のようになる。まず総合戦略は企画部局が主導しており、市町村長も同程度の影響力を持つことは間違いがない。庁内ではそれに一段落ちる形で副市町村長や事業担当部局が影響力をもっている。外部のアクターとしては国の影響力は多く指摘されてきたが、それよりもむしろ有識者会議や専門家の影響が強い。有識者会議や専門家の中に住民が入っているケースも多いと思われるが、住民代表もある程度の影響力を持っている。

(3) 影響力の構造

それではこの影響力構造について因子分析により確認しよう。最小固有値が 1 以上という基準を用いて最尤法により因子抽出すると 4 つの因子が抽出された。この結果を、プロ

	因子			
	1	2	3	4
国	1.03	0.02	-0.07	-0.03
県	0.76	0.02	0.08	0.04
市町村長	-0.10	0.81	0.12	0.10
副市町村長	0.07	0.72	0.05	0.04
企画部局	0.14	0.35	0.11	-0.11
議会	-0.04	0.08	0.80	-0.18
財政部局	0.09	0.11	0.61	0.02
事業担当部局	-0.03	0.13	0.36	0.01
有識者会議・専門家	-0.02	0.18	-0.35	0.74
住民団体・住民代表	0.14	-0.11	0.24	0.65
民間金融機関・民間事業者	-0.09	-0.12	0.34	0.58

因子抽出法: 最尤法 回転法: Kaiser の正規化を伴うプロマックス法

因子相関行列				
因子	1	2	3	4
1	1.00	0.27	0.49	0.19
2	0.27	1.00	0.31	0.10
3	0.49	0.31	1.00	0.50
4	0.19	0.10	0.50	1.00

表3 影響力の構造

マックス回転させた結果が次の表3である。

係数の大きな変数のセットから判断して、第一軸は国・県軸である。国や県は各市町村により影響力の評価の幅が大きい。この違いが第一軸に出ている。第二軸は執政部の軸であると考えられる。第三軸は伝統的な政策決定アクターの軸である。最後の第四軸は地元庁外アクター軸と理解できるだろう。影響力構造はこの4つの軸に集約できるため、基本的に図1の図式が成立していると実証できた。

基本的にすべての変数がプラスで出ているということは変数間にトレードオフがあるというわけではなく、似た値を取る変数のグループになっていると考えられる。結局、4つの軸の値で、自治体ごとにどこの影響が強いのかという構造的な違いがあるということになる。因子間相関を見た場合、第三軸である伝統的政策決定アクターの相関が様々な軸と高い。個別にみると財政部局や議会の強さがその他の様々なアクターの影響力と相関が高い。表1でみたようにこの両者は全体的にはそれほど高い影響力ではないということを考えると、弱いアクターにどの程度高い点数につけるかというような点で、一軸や四軸との相関が高いのだと思われる。

(4) 仮説1の検討

ここまでで図1の図式の存在を確かめたため、次に影響力に関する仮説の検討に入ろう。因子得点に関しては正規化されているため、国・県軸と地元庁外アクター軸の因子得点の値の大きさを直接に比較することにはあまり意味がない。よって、各軸において最も影響が強かった国と有識者会議の影響力を、「特に影響が強かった」を5点とし、「総合戦略の立案に関与していない」を1点とする5点法により点数化し対応のあるt検定により比べるという簡便な手段で検討を行う。結果は次の表のとおりである

	平均値	標準偏差	平均値の 標準誤差	t 値	自由度	有意確率 (両側)
国の影響力 - 有識者会議・ 専門家の影響力	-0.36	1.29	0.13	-2.86	105	0.01

表4 国の影響力と有識者会議・専門家の影響力

国の影響力から有識者会議・専門家の影響力をひいた値の平均値はわずかではあるがマイナスで1%水準でも有意な結果となっている。つまり国の影響力よりも有識者会議・専門家の影響力の方が平均としてみれば強いということになる。これまで、総合戦略に関する研究では国の影響が強いという説明がなされることが多かったが、直接的な影響力としては有識者会議・専門家の方が強かったと総合戦略担当者は考えている。つまり、先行研究をもとにした仮説1は正しいとは言えず、少なくとも東海地方においては、推進会議をはじめとした地元庁外アクターの影響の方が強かったと結論できる。

3. 影響力と総合戦略の特徴との関連

3節では2節でみた影響力構造が、どのように総合戦略の特徴と関連しているのかを、国県軸と地元庁外アクター軸に関して検討し、先の仮説2および3を検討する。まず、仮説を検討するための従属変数として利用される総合戦略の特徴について説明し、次に回帰分析によりその検討を行う。

(1) 総合戦略の特徴

この節では、総合戦略の特徴についての記述的理解と、その特徴と影響力に関する仮説2および3を検討する。仮説を再掲すると次のようになる。

仮説2 国・県の影響を強く感じている市町村では、総合戦略の内容を国のKPIに合わせる形で設定し、そのための新しい政策を立案する

仮説3 地方庁外アクターの影響は概して小さいとしても、総合戦略策定に際しその影響を強く感じている市町村では、プレッシャーを受け新しい政策を立案する。

ここで政策の新しさをどのように定義するかという問題が生まれる。今回の東海地方におけるアンケート調査では総合戦略の特徴についていくつかの質問を行っているが、ここでは先の先行研究の論点と関連して二つ質問を利用したい。一つ目は、「総合戦略の目玉・特徴となる取り組みは新しく立案されたものですか、それとも以前からの取り組みですか」という質問で、5段階で回答してもらっている。これは政策の実質的な意味での新しさであると考えられるのでこれを政策の新規性と呼ぼう。もう一つの特徴として、「総合戦略で設定される KPI に関して、最も多い KPI はどれですか」という質問に対する回答を利用したい。先の質問が実質的な内容を問うものであったのに対して、この質問は実質的に新しいかどうかというよりもむしろ形式を問う質問となっている。これを KPI の新規性と呼ぼう。この二つの新しさが各軸のスコアとどのような関係になっているのかを検討することで仮説の検証を行う。

まず、政策の新規性から検討して行こう。この度数分布表は表5のようになっている。

	度数	パーセント
ほぼ全てが新しく開始した取り組みである	5	4.6
一部に以前からのものを含むが大部分は新しく開始した取り組みである	9	8.3
新しい取り組みと既存の取り組みが同程度存在している	40	37.0
一部に新しいものもあるが大部分は以前から行われていた取り組みである	46	42.6
ほぼ全てが以前からの取り組みである	8	7.4
合計	108	100.0

表5 総合戦略の目玉・特徴となる取り組みは新しく立案されたものですか

表5を見てもらえばわかるが、ほぼすべてが新しく開始した取り組みという市町村は非常に少ない。総合戦略作成の時間も限られていたなかで、実績も無い新しい政策を大々的に打ち出すのは難しい。このため、大部分は以前から行われていたという回答が最も多く、続いて新しい取り組みと既存の取り組みが同程度という形になっている。このあたりは松井（2017）の指摘するように、既存の政策体系をうまく利用して対応したということだと考えられる。

	度数	パーセント
行政評価・事務事業評価等、既存の数値目標をそのまま利用	23	21.3
既存の数値目標を加工して作成	35	32.4
新たに設定したもの	50	46.3
合計	108	100.0

表6 KPIとして最も多いものはどれですか

次に KPI の新規性についてみてみよう。表6にあるように先の質問とは異なり、KPI を新たに設定したという回答が最も多い。つまり形式としては新しい KPI を設定することで、国にあわせる形をとったのではないかと想像できる。

(2) 回帰分析による仮説2および3の検討

前述のような総合戦略の特徴が、外部アクターに影響を受けているだろうか。まず政策の新規性と外部アクターの関係から考えていこう。国・県の影響に関しては、総合戦略の立案に際し国・県の影響を強く受けた場合、国・県の意向に合わせた政策立案を行うために新しい取り組みが増えるという予想ができるだろう。一方で、既存の政策体系と上手くつなぎ合わせたという説が正しければ、国の影響を受けようが受けまいが、新しい取り組みをおこなうかどうかは関係ないということになるだろう。

地元庁外アクターに関しては、地域の情報に精通し実際の政策効果に対する関心が強いこと、影響力が強くなった場合には既存の政策体系を維持することが難しい可能性がある。また市町村が地方創生に関して新しい試みをするためには、地元庁外アクターの協力が不可欠である。これらのことを考えた場合、地元庁外アクターの影響が強くなれば新しい取り組みが増えると予想できるだろう。

その他の特徴についてもコントロールする必要があるだろう。まず人口と財政力を基礎的な自治体の能力を示すものとして投入しよう。人口が多い自治体は既存の政策体系が充実しているため、新しい取り組みを始めるのは難しいかもしれない。また財政力がすでに高い自治体は国に付度する必要が無いため、無理に新しい政策を行う必要も無いだろう。人口とも関連するが施行時特例市以上の都市になれば職員数も多く行政能力も高いと考えられる。高い行政能力を持った自治体は政策体系が発達しているため新しい地方創生の枠組みに対しても既存の政策体系をあてはめて対応すると考えられる。自治体の外形的な特徴のほかに、首長の総合戦略に対する姿勢が積極的かどうかという質問に対する回答もコントロールとして投入しよう。これらをもとに順序ロジットモデルにより回帰分析を行った結果が次の表7である。

この従属変数は、5段階で値が大きくなるほど「以前からの」取り組みが増えるという変数であることを確認しておこう。そのうえで、表7によるとまずコントロール変数のみを投入したモデル1では伝統的な5%の有意水準のもとでは、有意な変数が存在しないという結果になった。逆に人口と地元庁外アクター軸スコアのみを投入したモデル2では、意外なことに地元庁外アクター軸のみが有意な影響を及ぼしているという結果になった。最後にコントロール変数と影響力変数の双方を投入したモデルによると、人口と地元庁外アクター軸のみが有意な影響を及ぼしているという結果になった。表からは分からないが、特例市以上ダミーに関してはごくわずかに伝統的な有意水準に達していない。

モデル3をもとに上から解釈していくと、まず人口の係数はプラスで有意である。つまり人口が増えるほど既存の政策的取り組みを「流用」して総合戦略を作成したということがわかる。しかし、ごくわずかに有意水準に到達しないが、施行時特例市以上を示すダミーの係数がマイナスである。これはどのように解釈できるだろうか。素直に解釈すれば、人口が少ない地域では新しい取り組みをすすめるやすく、人口が多い地域では既存の

	モデル 1		モデル 2		モデル 3	
変数	係数	有意確率	係数	有意確率	係数	有意確率
人口（1万人単位）	0.09	0.08			0.11	0.05
財政力指数	0.56	0.51			0.34	0.69
特例市以上ダミー	-2.67	0.10			-3.25	0.05
首長の総合戦略への積極性	-0.36	0.32			-0.19	0.62
国・県軸スコア			0.15	0.43	0.15	0.46
地元庁外アクター軸スコア			-0.38	0.03	-0.37	0.05
閾値						
閾値 1	-3.07	0.01	-3.02	0.00	-2.80	0.02
閾値 2	-2.01	0.08	-1.97	0.00	-1.73	0.14
閾値 3	0.03	0.98	0.02	0.91	0.34	0.77
閾値 4	2.75	0.02	2.69	0.00	3.15	0.01
対数尤度	124.58		-123.69		-127.75	
N	102		102		102	

表 7 順序ロジットモデルによる政策の新規性の分析

取り組みを保持するという傾向があることは間違いないが、この人口の効果がリニアではなくある程度のところで頭打ちになることをしめしているといえるだろう。松井（2017）では政令市を対象に分析を行って既存の政策体系を上手く守りながら総合戦略に対応したという結論となっている。この分析には、政令市という高度に政策体系の発達した市を対象としているという潜在的な批判がありうるが、実際には政令市よりも小さな市でも同様な対応をしているということだと考えられる。このように人口規模が総合戦略における政策の新規性に影響を与えている一方で、財政や首長の総合戦略への積極性は影響を与えない。そもそも地方創生に積極的な首長は様々な地方活性化策をすでに進めておりその流れを利用することもあるということなのかもしれない。

さて二つの影響力のスコアについてみていこう。まず国・県の影響力は政策の新規性に影響を与えない。国や県の影響で既存政策のうちどの政策を前面に出すかなどの取捨選択に関しては変わってくる可能性があるが、実際に行われる取り組みの新しさに関しては影響がない。この辺りは時間の無い中で総合戦略にうまく対応したという評価と一致していると思われる。逆に言えば、新規政策の立案は非常に負担が大きいため、市町村は国の影響により簡単に新しい政策に飛びつくというような行動をとっているわけではないということだろう。

一方で、地元庁外アクターの影響は政策の新規性に影響してくる。地元アクターの影響が強い場合、新しい取り組みが増える傾向にあり、既存の政策体系以外の地方創生に関する新しい試みは地元のキーパーソンたちの協力が無ければなしえないという一般的な知見とも整合的である。地元庁外アクターの影響をもう少し細かく見たのが次の表 8 である。

		有識者会議・専門家	民間金融機関・民間事業者	住民団体・住民代表
総合戦略の目玉・特徴となる取り組みは新しく立案されたものか、以前からの取り組みか	Pearson の相関係数	-0.14	-0.09	-0.25
	有意確率 (両側)	0.17	0.37	0.01
	度数	105	106	106

表 8 目玉となる取り組みとアクターの影響力の相関係数

地元庁外アクター軸を作るすべての変数と政策の新規性との相関はマイナスで符号は同じであるが、有意な相関を示すのは住民団体・住民代表のみである。その他の変数は単独では有意な相関を示さない。ここから考えた場合、住民団体の協力や要求が推進会議を通じて新しい政策的取り組みに結びつくということだろう。

次に KPI の新規性に分析を移そう。国や県の影響力を強く受けている市町村では、KPI に関しては既存の指標ではなく新しい指標を設定する可能性が高いだろう。というのも国としては市町村の KPI は国の KPI と整合性をもつように設定してもらいたいという意向がある。この場合、国や県の圧力を受けている市町村にとっては整合性をとるよう新しい KPI を設定するのではないかと考えられる。一方、地元庁外アクターに関しては KPI との整合性は必ずしも必要ないと言えよ必要ないため、既存の数値目標が有効であればそれをそのまま利用しても良いだろう。

コントロール変数としては先の分析と同様な人口や財政に関する指標と首長の総合戦略に関する積極性を投入しよう。その順序ロジットモデルによる分析結果が次の表 9 である。

	モデル 1		モデル 2		モデル 3	
変数	係数	有意確率	係数	有意確率	係数	有意確率
人口 (1万人単位)	0.03	0.51			0.03	0.58
財政力指数	-1.13	0.18			-0.86	0.32
特例市以上ダミー	-0.15	0.93			0.53	0.75
首長の総合戦略への積極性	0.45	0.22			-0.59	0.14
国・県軸スコア			-0.44	0.03	-0.57	0.01
地元庁外アクター軸スコア			0.19	0.26	0.12	0.51
閾値						
閾値 1	-0.97	0.40	-1.52	0.00	-2.84	0.00
閾値 2	0.60	0.60	0.06	0.76	-1.17	0.13
対数尤度	-101.84		-97.25		-98.27	
N	101		101		101	

表 9 順序ロジットモデルによる KPI の設定に関する分析

KPI の設定の新規性に関しては、ほぼ全ての変数が有意な影響を及ぼしていない。そして、唯一有意な影響を与えている国・県軸スコアは予想とは逆にマイナスの符号が付いている。これは直観に反する結果で、国や県の影響力が強いと感じている自治体ほど、新しい KPI を設定するというよりは既存の指標を使いまわす傾向にあるという結果が出ている。実際にクロス表でもう少し直観的に示したのが次の表 10 である。微妙ながら表の下になるほど右にある回答の割合が多くなっている。両変数の順位相関係数を計算したところその値は -0.25 とあまり高い値とは言えないながらも有意な相関を示した。ここからも両者の関係はある程度確実なものと理解できる。

			行政評価・事務事業 評価等、既存の数値 目標をそのまま利用	既存の数値目標を 加工して作成	新たに設定したもの	合計
地方版総 合戦略の 立案にお ける国の 影響	特に影響が 強かった	度数	3	4	6	13
		%	23.1	30.8	46.2	100.0
	影響が強かった	度数	13	19	16	48
		%	27.1	39.6	33.3	100.0
	あまり影響が なかった	度数	4	8	17	29
		%	13.8	27.6	58.6	100.0
	ほとんど影響が なかった	度数	0	2	5	7
		%	0.0	28.6	71.4	100.0
	総合戦略の立案に 関与していない	度数	1	2	5	8
		%	12.5	25.0	62.5	100.0
合計	度数	21	35	49	105	
	%	20.0	33.3	46.7	100.0	

表 10 国の影響と KPI の新規性のクロス表

これをどのように解釈すればよいだろうか。いくつかの可能性があるが、どれも決定的な解釈にならない。一つ目の解釈の可能性としては、国の影響を受けやすい自治体は国からその動向をウォッチされている自治体であり、つまり人口や行政能力に相対的に優れた自治体なので、既存の指標が発達していたという解釈である。しかしながら、回帰分析においては人口規模や財政力などのコントロール変数を置いていることを考えれば、この解釈をとるのはやや難しいだろう。もう一つはミスコミュニケーションがあったという解釈ができるかもしれない。基本的に国の影響が強いと答える自治体は国とのコミュニケーションがとれている自治体である。コミュニケーションがあまりとれていない自治体は、国としては無理に新しい指標を設定することを重視していたわけではないのに、勝手に付度し、あるいは他自治体との競争において出し抜きを狙い、新しい指標を作ったということがあるかもしれない。ただこの解釈も傍証に乏しい。いずれにせよ、総合戦略の策定においては、国の要求する KPI を新たに押し付けられたという考えは、少なくとも東海地方の市町村に関してはやや単純すぎる可能性がある。確かに KPI は新規に設定されたものが多いが、国や県の影響に関しては客観的な指標との関係も考慮しながらさらなる検討が必要である。

さて、分析結果をまとめると、仮説2はデータからは支持されていないということがわかった。国・県の影響を強く感じている市町村は、政策も KPI も、新しいものを設定するとは少なくとも東海地方のデータからは証明できなかった。むしろ松井（2017）の指摘するように既存の政策を使い上手く対応したという説に近い結果が得られている。また仮説3に関しては政策の新規性に関しては成立し、地元庁外アクターの影響を強く感じている市町村では、新しい政策を立案するという説が東海地方のデータでは証明された。

おわりに

本稿ではまず総合戦略の策定に関して、国の影響、地元の庁外アクターの影響についての先行研究を確認した。その後、東海地方における市町村アンケートから影響力構造を確認し、さらに因子分析により国・県、執政部、伝統的政策決定アクター、地元庁外アクターの4つの軸により総合戦略の策定過程の影響力が特徴づけられることを示した。また国・県軸と地元庁外アクター軸の因子スコアを利用して両者がどのように総合戦略に影響しているかを確認した。結論として、政策の新規性に関しては地元庁外アクターの影響が強い一方で国・県の影響は確認できず、また KPI の設定に関しては国の影響が強い場合むしろ KPI の「使いまわし」を行う傾向があるという結論を得た。

これを冒頭であげた説と突き合わせるとどのような理解になるだろうか。まず、仮説1を検討した結果、国よりもむしろ地方の有識者会議・専門家の影響力が強いという結論を得た。財政的に豊かな東海地方のデータという限界はあるとしても、これまでの研究が国の影響力を過剰に見積もっていた可能性もある。

また、仮説2の検討結果から、総合戦略に新規の政策的取り組みを入れるかどうかに関しては、単純な国による地方の利用というよりも、やはり時間も無い中でできる限りのことを行い国の要求をいなして対応したという先行研究の理解をデータは支持していると思われる。一方で、仮説3については、地元の庁外アクターの影響力が強い場合には新規の政策的取り組みにつながることも示された。逆に言えば、新規政策にあまり乗り気でない自治体はこの地元のアクターの要求を時間切れを理由に適当なところで打ち切ることで対応したということも考えられる。いずれにせよ、地元庁外アクター、特に地元住民があつての新しい政策的取り組みというのは地方創生の本来の趣旨に適合しているのではないかと思われる。

政策の新規性がある程度了解可能な結果を出した一方で、KPI の新規性に関しては解釈が難しくまだ明確な結論を出せていない。国の設定する KPI に地方は乗せられたという面は、全体としてみた場合に新規で設定した KPI が多いという事実を考えれば、当てはまっているかもしれないが、国の影響を強く受けたと感じる市町村はむしろ新しい KPI を設定することに関して保守的であるという事実、KPI を通じた地方の政策のコ

ントロールという考え方とは少し異なる可能性がある。いずれにせよどのような市町村が国の影響を受けていると感じやすいかなど、さらなる検討が必要である。

最後に、本稿は東海地方というどちらかといえば豊かな自治体が多いという特殊な状況の市町村のデータを扱っている。特に地方創生に関して市町村間の競争というような意識があまり強くないという点で、他地域とは異なる傾向がある可能性が高い。このような限界がありながらも、本稿は限定的ながらいくつかの問題提起をできたと考える。今後は全国的な展開や客観的な指標の拡充などさらに研究を発展させて行く必要がある。

【注】

- 1) 中山泰オフィシャルサイト <https://yy-mail.net/> 2020年3月25日最終閲覧
- 2) 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（通知） <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf/979.pdf>
- 3) 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局 2016. 地方人口ビジョン及び地方版総合戦略の策定状況 <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/about/chihouban/sakuteijoukyou.160419.pdf>

【参考文献】

- 青山彰久（2016a）「地方版総合戦略と地方議会の責任」『地方議会人』6月号
- 青山彰久（2016b）「地方創生と地方議会の役割」『アカデミア』第119号
- 今井照（2018）「『計画』による国－自治体間関係の変化～地方版総合戦略と森林経営管理法体制を事例に」『自治総研』477号，pp.53-75.
- 坂本誠（2018）「地方創生政策が浮き彫りにした国－地方関係の現状と課題：「地方版総合戦略」の策定に関する市町村悉皆アンケート調査の結果をふまえて」『自治総研』474号，pp.76-100.
- 嶋田暁文（2016）「『地方創生』のこれまでと自治体の現在～求められる自治体の『軌道修正』～」『地方自治ふくおか』2016年60巻，pp.21-43.
- 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局（2016）「地方人口ビジョン及び地方版総合戦略の策定状況」 <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/about/chihouban/sakuteijoukyou.160419.pdf>
- 中村祐司（2015）「地方創生をめぐる総合戦略と地方自治体－国策から自治への転換は可能か－」『宇都宮大学国際学部研究論集』40号，pp.43-48.
- 早川有紀（2019）「関西圏における「地方創生」政策：関西2府4県の自治体調査の結果と全体像の考察」『法と政治』70号2巻，pp.29(727)-58(756).
- 人羅格（2015）「『住民』『議会』の関与が問われる地方創生」『月間ガバナンス』2015年9月号
- 松井望（2017）「『基本方針による管理』と計画化：総合戦略と総合計画を事例に」『公共政策研究』17号，pp.40-51.
- 増田寛也（2014）『地方消滅 東京一極集中が招く人口急減』中公新書
- 村上裕一・小磯修二・関口麻奈美（2017）「『地方創生』は北海道に何をもたらしたか：道内自治体調査の結果とその分析を通して」『年報公共政策学』11号，pp.119-137.
- 村上裕一・小磯修二・関口麻奈美（2018）「『地方創生』は地方に何をもたらしたか：愛媛県・香川県内自治体調査の基礎集計と予備的考察」『年報公共政策学』12号，pp.49-72.

村松岐夫・稲継裕昭・財団法人日本都市センター編著（2009）『分権改革は都市行政機構を変えたか』第一法規

山下祐介・金井利之（2015）『地方創生の正体：なぜ地域政策は失敗するのか』ちくま新書

第4章 総合計画における住民参加の現状と課題

―市と町村の違いに注目して―

京都橘大学 西野毅朗

はじめに

1. 都市に関する全国調査の比較
2. 福井県および福島県下市町村調査結果
 - (1) 総合計画の立案状況
 - (2) 最近の長期計画の策定前および策定段階における住民参加の方法
 - (3) 計画策定後に行った住民参加
 - (4) 計画に関わる住民参加の度合い
 - (5) 計画に関わる住民参加の効果
 - (6) 計画に関わる住民参加の問題

おわりに

はじめに

1969年の地方自治法改正によって義務付けられた基本構想の策定は、約半世紀がたった2011年の同法改正により義務の廃止となった。一方、2014年には「まち・ひと・しごと創生法」が制定され、5か年の地方版総合戦略の策定が努力義務化された。現状では、総合計画と総合戦略が別々に策定され、併存している状況であるが、今後は一体的に策定する団体が増加する可能性が高いとされる（大塚他，2019）。

総合計画にせよ、総合戦略にせよ、その策定にあたって特に重要視されることの1つが住民参加である。基本構想策定義務化の基礎となった『市町村計画策定方法研究報告』（財団法人国土計画協会，1966）には、その策定過程について「基本構想や基本計画については審議会を設置し、その審議を経たうえで策定することは、きわめて適切である」と論じている。さらにこの審議会設置の主なねらいとして「各界、各層各地域の住民の意見要望をより広く反映させ、住民にとって納得のいく計画を樹立して住民とともども一丸となって計画の円滑な実現を図ること、および各界の衆知をあつめ科学的合理的な計画を策定することにある」としており、住民から意見をあつめ、住民の納得のいく計画をつくることが、当初から目指されていたことがわかる。

地方版総合戦略においても同様である。『地方版総合戦略策定のための手引き』（内閣府地方創生推進室，2015）にある「策定プロセス」の最初には、「まち・ひと・しごと創生

を効果的・効率的に推進していくためには、住民、NPO、関係団体や民間事業者等の参加・協力が重要であることから、地方版総合戦略は、幅広い年齢層からなる住民をはじめ、産業界・市町村や国の関係行政機関・教育機関・金融機関・労働団体・メディア（産官学金労言）等で構成する推進組織でその方向性や具体案について審議・検討するなど、広く関係者の意見が反映されるようにすることが重要です。」と明記されており、住民参加に基づく戦略策定が強く期待されていることがわかる。

このように、半世紀にわたって住民参加による計画策定が志向され、そしてこれからも志向され続けるのであるが、実際の住民参加の程度はどのようなものであったのだろうか。佐藤・渡辺（1975）は、「従来、各市町村の計画策定については、行政中心型、委託作成重視型、住民参加推進型などがあるとされている。そして行政中心型は住民不在の計画に陥りがちであり、委託作成重視型は地域実態軽視の危険があり、また住民参加推進型は多くの時間と労力を要するとの問題が提起されている。」と述べている。そして、行政中心型は自治体単独プレー型であり市民無縁型、委託作成重視型は自治体・市民共同無責任型と断じ、自治体（全）・市民（個）・科学（真）がそれぞれの機能を十分発揮し、共に考え、悩み、討論し、創造する住民参加推進型を改良した自治体・市民・科学協同型を推奨している。この主張の裏には、住民参加を通じた計画策定が理念論で終わってしまっている、あるいは不十分なものになってしまっているという警鐘があったのではないだろうか。

住民参加の度合いの分析については近年、アーンスタインの梯子モデル（Arnstein, 1969）が参照されることが多くなった。これは、自治における住民参加の度合いを、非参加（Nonparticipation）、形式参加（Degrees of tokenism）、市民自治（Degrees of citizen power）の大きく3段階にわけ、さらに各段階を「操作（manipulation）」「ガス抜き（therapy）」／「情報提供（informing）」「意見聴取・協議（consultation）」「懐柔（placation）」／「協働（partnership）」「権限移譲（delegated power）」「市民管理（citizen control）」の8階層で示したものである（表4-1）。

畑田（2003）は「今自治体運営に必要な「協働」理論は、第6段の「パートナーシッ

表 4-1. 参加の梯子モデル

市民自治 (Degrees of citizen power)	市民管理 (citizen control)	8
	権限移譲 (delegated power)	7
	協働 (partnership)	6
形式参加 (Degrees of tokenism)	懐柔 (placation)	5
	意見聴取・協議 (consultation)	4
	情報提供 (informing)	3
非参加 (Nonparticipation)	ガス抜き (therapy)	2
	操作 (manipulation)	1

プ」から第7段目の「権限委譲」を若干含む段階に位置する」と論じるが、石塚（2004）は「まちづくりの流れでいくと、現在は市民自治の協働から権限委任への移行期にあるように見える。しかし、行政の施策や事業に関わっている実感としては、素直に「そうだ」と言い切れない気がする。協働（パートナーシップ）という言葉は、様々な機会に聞かれるが、実態としては情報提供、意見聴取・協議の段階ですら満足 of いく取り組みがなされているか怪しい場合がある。」と述べており、論者によって現状の見解は異なっている。これらの見解は、総合計画の策定における住民参加に限ったものではないが、もし総合計画の策定に限定して問うならば現実はいっとい厳しいかもしれない。

総合計画にせよ総合戦略にせよ、今後の自治体の方向性を考えるための住民参加はこの約半世紀のなかでどのように発展してきたのだろうか。現在何ができていて、何が課題として残されているのだろうか。これらの問いに対する考察を3つの観点から述べていきたい。はじめに、都市における全国調査の結果を比較し、その変化を大局的に捉える。次に、福島県と福井県における県内市町村調査の結果を分析し、地方自治体の現状と課題を市と町村を比較し分析する。最後に、これまでの分析をふまえつつ、総合戦略策定における住民参加の状況と比較し、今後の総合計画における住民参加の課題点を見出したい。

1. 都市に関する全国調査の比較

総合計画における住民参加に関する全国調査として、公益財団法人日本都市センターが行っているものがある（表4-2）。調査期間の間隔が均等でなく、回収率に差があり、質問に対する選択肢も修正されているため、単純に比較することは難しい部分もあるが、1990年代から2010年代までの20年間を大局的に捉えるための貴重なデータといえる。

表 4-2. 総合計画における住民参加の実態に関する全国調査

No.	調査名	調査期間	調査対象	有効回収数
①	都市における新しい行政のあり方等に関する調査	1996年12月～ 1997年1月	全国668市（企画担当課長等）	488市
②	自治体の計画行政に関するアンケート調査	2002年2月～3月	全国671市、23特別区、47都道府県（総合計画担当課長）	505市18区 41都道府県
③	市役所事務機関に関するアンケート（一般アンケート）	2018年6月～7月	全国814市区	341市区

住民参加の方法について3つの調査結果をまとめたものが図4-1である。①～③の各調査で50%以上の実施率となった項目について、実施率が高かった順に並べる。①1996年調査では、「審議会に各種団体の代表者が参加（84.0%）」「市民意識調査の実施（82.2%）」「審議会等に地域住民組織の代表者参加（61.3%）」となる。②2002年調査¹⁾では、「計画

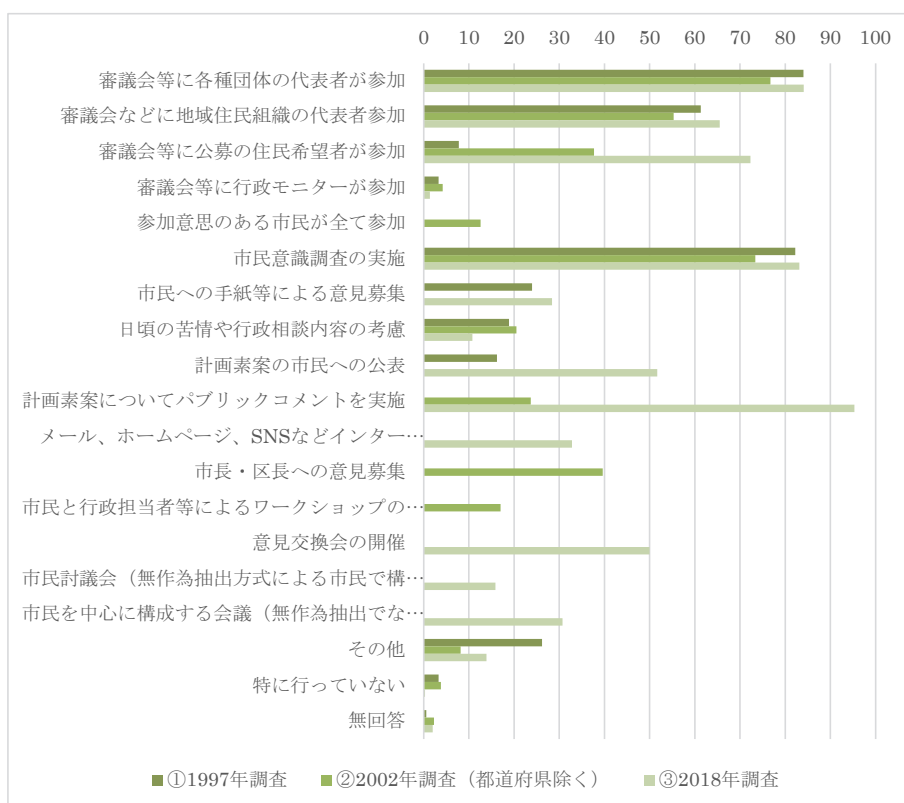


図 4-1. 基本計画策定段階における住民参加の方法の推移

策定審議会等に各種団体の代表者が参加（76.7%）、「市民意識調査の実施（73.4%）」「地域住民組織の代表者が参加（55.3%）」となり、1996年から2002年までの間に、総合計画策定に関する主たる住民参加の方法は、この3パターンと大きく変わらないことがわかる。

1997年調査と2002年と調査に違いがあるとすれば、「審議会等に公募の住民希望者が参加する」割合が1997年の7.8%から37.7%へと大幅に伸びていることと、新しい項目として「計画素案についてパブリックコメントの実施」「市民と行政担当者等によるワークショップの実施」が追加されていることである。代表者だけでなく、広く地域住民と対話しながら計画を立案していこうという試みが進展し始めているといえるのではないだろうか。

そして、③2018年では実施率の高いものから順に、「計画策定案についてパブリックコメントを実施（95.3%）」「計画策定審議会等に婦人会・商工会等の各種団体の代表者が参加（84.1%）」「市民意識調査の実施（83.1%）」「計画策定審議会等に公募による住民の希望者が参加（72.3%）」「計画策定審議会等に自治会・町内会等の住民自治組織の代表者が参加（65.5%）」「計画素案の市民への公表（51.7%）」「意見交換会の開催（50.0%）」となっている。

これまでの①や②と大きく異なる点は、第1にパブリックコメントの実施が第1位になった点である。2002年の23.7%から大きく伸びている。これは、2005年に公布された「行政手続法の一部を改正する法律」によってパブリックコメント制度が本格的に導入されたことに伴うものと考えられる。第2に「審議会等に公募の住民希望者が参加する」割合が、7割に上った点である。前述の通り、本項目の実施率推移は、1997年に7.8%、2002年に37.7%となっており、そこからさらに躍進したことがわかる。第3に、公募の住民希望者の参加に加えて、「計画素案の公表」や「意見交換会の開催」が新たに約半数の都市が実施する住民参加の方法になった点である。「計画素案の公表」は、1997年時点では16.2%しかなかったことを考えると、20年で倍以上になっていることがわかる。一方、「意見交換会の開催」については、2018年の調査で初めて追加された項目である。その他にも、「市民討議会（無作為抽出方式による市民で構成する会議）」「市民を中心に構成する会議（無作為抽出でないもの）」が2018年から新しい項目として追加されており、この双方を足すと46.6%となる。さらに2018年に追加された新しい項目に「メール、ホームページ、SNSなどインターネットを用いた意見募集（32.8%）」があることも付記したい。手紙等による意見募集の数値が20年でそれほど大きく変化しない一方で、こうしたデジタルツールを活用した市民参加も推進されていると考えられる。

2. 福井県および福島県下市町村調査結果

ここまでは、都道府県あるいは市区に焦点を絞った調査結果であった。しかし、地方に目を向ければ都市ばかりではない。町村も含めた状況を把握し、市と町村の違いについても検討する必要があるだろう。本調査は2020年1月に、福島県庁ならびに福井県庁の協力を得て福島県内および福井県内市町村の担当部局に対して行った質問紙調査である。調査の結果、福島県59市町村、福井県17市町村すべてから回答が得られた（回収率100%）。なお、福島県と福井県を合わせると市が22団体、町村が54団体となった。なお、結果は対象全体に占める割合で表示している。例えば、市と町村に分けて表示してあるものは、市全体における割合と、町村全体における割合を指す。

（1）総合計画の立案状況

第1に、総合計画をもっている市町村は全76団体中73団体（96.1%）となり、ほとんどの自治体が総合計画をもっていることがわかる。総合計画をもっていないとする3つの市町村について検証してみると、2つは総合計画と総合戦略を統合、あるいは総合計画を総合戦略で代替しており、1つは復興計画に置き換えて実施していることがわかった。さらに、総合計画を持っているとする73団体のうち、次期計画の策定予定があるものは56団体（76.7%）であった。策定予定が現状定まっていない17団体を検証すると、現行の

総合計画が2021年までに終了する団体は3団体で、残り14団体については時間的な猶予があることがわかる。

以上のことから、基本構想の義務化が廃止され、総合戦略の努力義務化がなされた現在においても、7割以上の自治体が今後も総合計画を作り続ける予定がある一方で、今後の動向によっては、総合計画と総合戦略が統合されていく可能性が残されていることがわかる。

(2) 最近の長期計画の策定前および策定段階における住民参加の方法

最近の長期計画の策定前および策定段階における住民参加について「特に行っていない」とする回答は全体の2.9%であり、ほとんどの自治体で何らかの住民参加の方法がとられていることがわかる。住民参加の方法として、最も多く上がった方法は、「計画策定審議会等に自治会等や婦人会・商工会などの各種団体の代表者が参加」であり、市は95%、町村でも85%が実施していると回答した。

しかし、「市民意識調査の実施」については市が95%に対し、町村は63%と7割を切

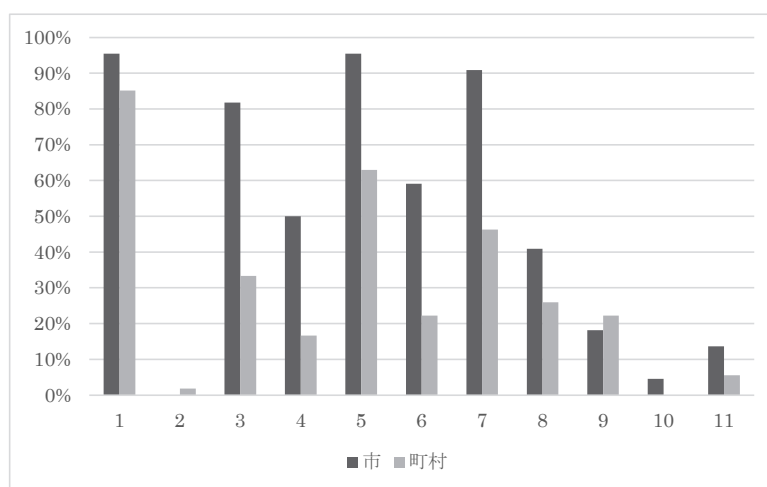


図 4-2. 最近の長期計画の策定前および策定段階における住民参加の方法

1. 計画策定審議会等に自治会等や婦人会・商工会などの各種団体の代表者が参加
2. 計画策定審議会等に無作為抽出方式による住民が参加
3. 計画策定審議会等に公募による住民の希望者が参加
4. 手紙・ハガキやメール、ホームページ、SNSなどによる意見募集
5. 市民意識調査の実施
6. 計画素案の市民への公表
7. 計画素案についてパブリックコメントを実施
8. 意見交換会・市民討議会・ワークショップ（無作為抽出方式による市民で構成）
9. 市民を中心に構成する会議（無作為抽出方式でないもの）
10. 特に行っていない
11. その他

る。さらに、「計画素案についてパブリックコメントを実施」は市が91%に対し、町村は46%、「計画策定審議会等に公募による住民の希望者が参加」となると、市が82%に対し、町村は33%とその割合は半分以下にまで落ち込んでしまう。その他、「計画素案の市民への公表」「手紙・ハガキやメール、ホームページ、SNSなどによる意見募集」「意見交換会・市民討議会・ワークショップ」について、市の実施率が高いとは言い切れないが、町村は市の実施率の半分程度になっている。

以上のことから、各種団体の代表者が参加する審議会をつうじた住民参加は、市も町村も関係なく進んでいるものの、その他の方法については軒並み町村の方が進んでいないように見受けられる。

(3) 計画策定後に行った住民参加

計画策定後に行った住民参加について、「特に行っていない」とする回答は、市が9%に対し、町村は30%となった。一方で、「計画の進捗管理や評価」については市が41%に対し、町村は44%と市のそれをわずかに上回るほどである。「決定された計画に対する意見聴取」や「計画実施の一部を市民が担う協働」についても市、町村ともに20%に届かず実施割合も近い。

以上を踏まえると、計画策定後の住民参加についても市に比べて町村の方が進んでい

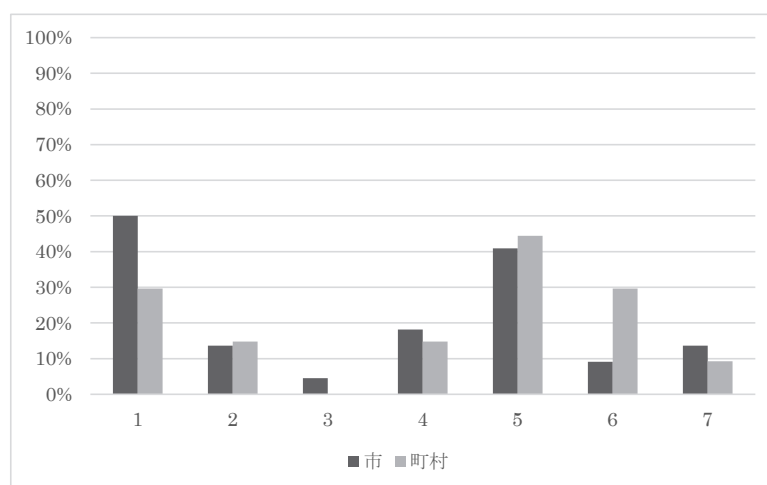


図 4-3. 計画策定後に行った住民参加

1. 決定された計画の説明
2. 決定された計画に対する意見聴取
3. 計画実施過程への市民モニターの参加
4. 計画実施の一部を市民が担う協働
5. 計画の進捗管理や評価
6. 特に行っていない
7. その他

いものの、実施している町村については、市の実施状況とそれほど大きな差がみられないことがわかる。町村間の格差が広がっているのではないだろうか。なお、その他の1つとして「計画実施過程のうち、下位計画や事業の企画立案段階から市民の意見を入れる参画」も上がっており、計画策定後の住民参加の方法としてこのような方法の実施状況についても今後検証していきたい。

(4) 計画に関わる住民参加の度合い

この問いは、アーンスタインの梯子モデルをもとに、簡易的に選択項目を立てたものである。結果、形式参加（Degrees of tokenism）の段階に7割の自治体が集まっていることがわかる。8階層でとらえるならば、5段階目に回答が集中しており、総合計画の策定における住民参加の度合いは、「懐柔（placation）」の段階にとどまっている状況といえよう。「懐柔」の段階は、「形式自治」の中でも最も高いレベルとされている。この段階は、ルール上住民が計画策定に関してコメントすることができるが、決定する権利は権力者が有し続けている段階である。ここから6段目の「協働（partnership）」にたどり着くためには、議会との関係性の整理や、計画の実行段階における住民の役割などの検討など、より踏み込んだ調整が必要になるだろう。

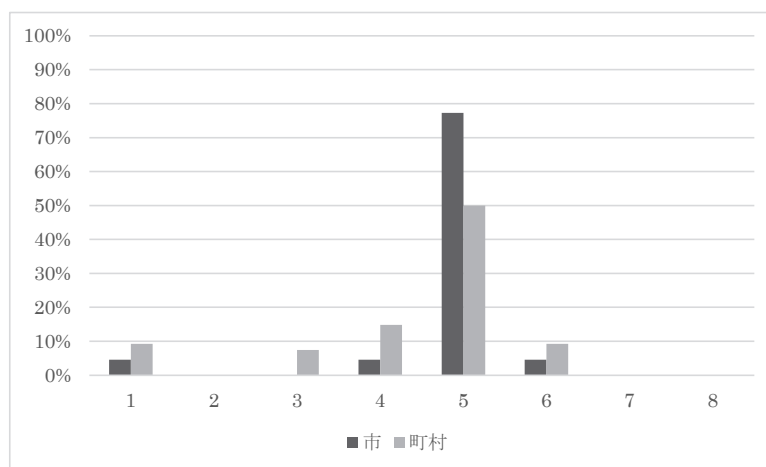


図 4-4. 計画に関わる住民の参加度合い

1. 住民参加はあくまでも形式的なものである。
2. 住民参加は不満等の感情をなだめるためのものになっている。
3. 住民参加は行政から住民への一方通行の情報伝達に留まっている。
4. 意見を聴取するが、それがどのようにプランに反映されたかは（住民に）知らされない。
5. 住民が計画の策定に関わる力を持っているが、判断は策定主体に委ねられる。
6. 計画策定にあたって住民も責任を持っており、決定を変更したい場合は住民と協議する必要がある。
7. 行政よりも住民により大きな決定権が与えられている。
8. 住民が全体をコントロールしている。

(5) 計画に関わる住民参加の効果

住民参加の効果は、高いものから順に「計画内容がより住民ニーズに合うものに変容した」、「行政や自治に関する知識を住民が獲得した」、「住民参加の意識が高まった」となっており、この順序には市と町村で違いがない。

しかし、3つのいずれも市より町村の方が数値が低くなっており、後者の「行政や自治に関する知識を住民が獲得した」、「住民参加の意識が高まった」については、2割程度の差がある。町村の「その他」が11%となっているが、その内容をみても「特に効果はない」「効果があるのかわからないかの判断が難しい」「特に変化なし」等が並ぶ。先述の通り、町村の方が住民参加の方法が限られており、住民参加が思うように進んでいないことの表れではないだろうか。

また、「行政の各種事業への住民参加が増えた」とする効果は、市においても町村においても同様に15%程度しか認められていない。参加の意識は高まっても、実際の実行段階にあたっては住民参加が得られていないという実情が浮き彫りになっている。先の住民参加の梯子モデルに照らした分析でも、「懐柔」と「協働」の間に壁があることを示したが、この実情に通じるものがうかがえる。計画と実行の間にある溝をどのように埋めていくかは、今後の住民参加の課題ではないだろうか。

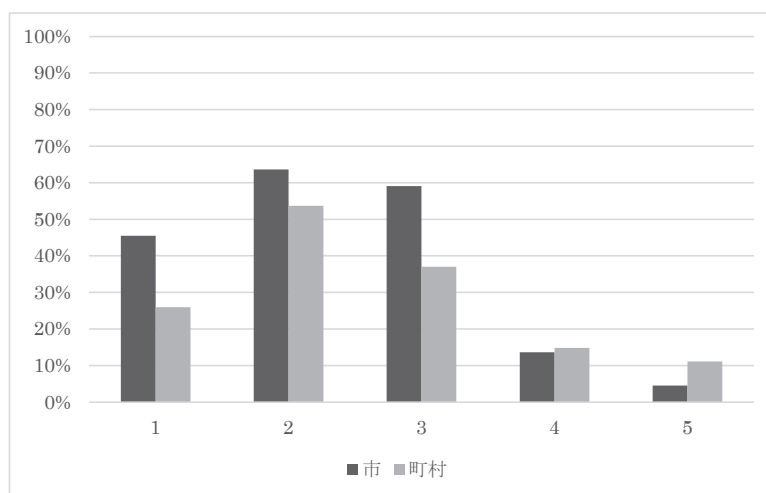


図 4-5. 計画に関わる住民参加の効果

1. 住民参加の意識が高まった（行政依存意識が低下した）。
2. 計画内容がより住民ニーズに合うものに変容した。
3. 行政や自治に関する知識を住民が獲得した。
4. 行政の各種事業への住民参加が増えた。
5. その他

(6) 計画に関わる住民参加の問題

最後に、計画に関わる住民参加の問題についてである。大きくは、「1. 住民の意識や組織について」、「2. 住民の参加度について」、「3. 議論の場の様子について」「4. 住民参加の結果や成果」「5. その他」の5カテゴリーで、合計22項目の問題の有無を問うた。

市においても町村においても、問題の1番と2番は「1_1. 住民の参画意識が希薄（行政依存意識がある。計画策定主体としての意識が不足）」、「2_4. 審議会、委員会、会議等のメンバーが同一になりがち」となった。特に後者については町村の方が割合が大きい。これはそもそもの住民の少なさに起因したものだろう。一方で最も問題にならないものは、「2_2. 公募すると応募が多く、選考に苦勞する」こととなっている。以上を踏まえると、行政側が開かれたものになっていったとしても、むしろ住民側に協力する姿勢が欠けるところがあるといえるのではないだろうか。「4_1. 住民参加を重視するほど、予算がより多く必要になる」、「4_2. 住民参加の結果を行政が活かせていない」についても問題視している自治体が1割程度と少なくなっていることから見ても、いかに住民を総合計画に巻き込んでいけるかが課題になっていると予測される。

「5_4. その他」について、市の割合が3割程度と高めになっている。内容は、「特になし」を中心にうまくいっている、あるいは上手くいくようになってきたとする回答が散見されており、選択肢以外に特別な問題が市にあるわけではないことがうかがい知れる。

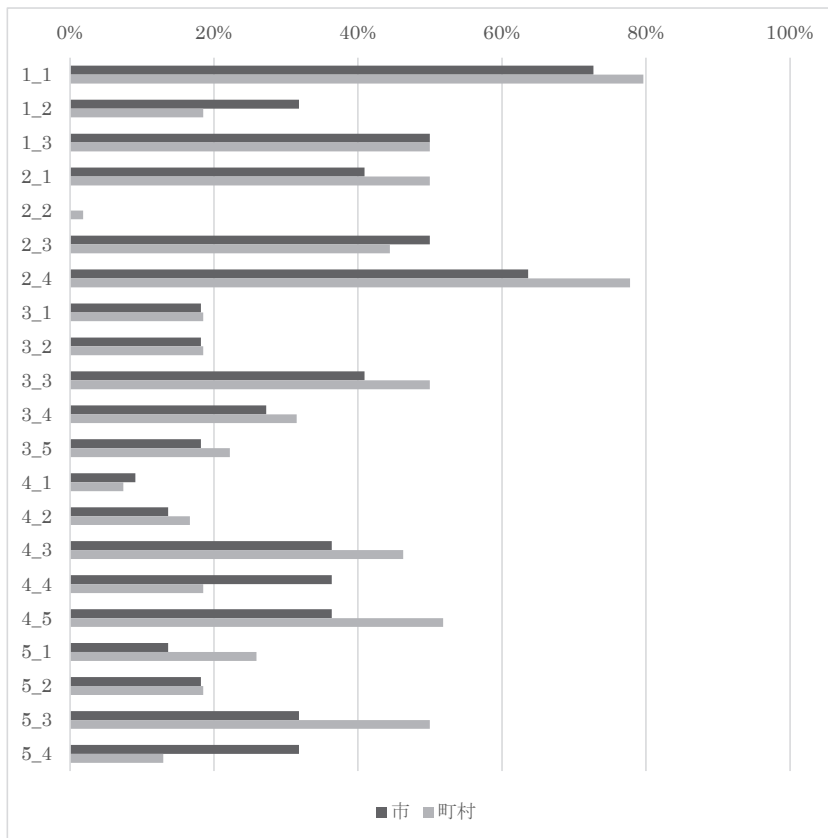


図 4-6. 計画に関わる住民参加の効果

- 1.1. 住民の参画意識が希薄（行政依存意識がある。計画策定主体としての意識が不足）。
- 1.2. 住民に必要な知識が不足している。
- 1.3. 自治会など住民組織力が低下している。
- 2.1. 公募しても住民が集まらない。
- 2.2. 公募すると応募が多く、選考に苦勞する。
- 2.3. 住民参加者に年齢層や性別などの偏りがある。
- 2.4. 審議会、委員会、会議等のメンバーが同一になりがち。
- 3.1. 会議等において活発な発言がない。成熟した議論が展開されない。
- 3.2. 偏った意見になりやすく、全体調整が困難。
- 3.3. 特定の分野に議論がかたよる。
- 3.4. 個々の要望やクレームを言う機会にとどまっている。
- 3.5. 会議手法や運営の仕方について、ノウハウが不足している。
- 4.1. 住民参加を重視するほど、予算がより多く必要になる。
- 4.2. 住民参加の結果を行政が活かしていない。
- 4.3. 住民意見の反映と反映結果の説明責任について、仕組みが必要である。
- 4.4. 住民参加を行っても、計画内容の違いなどに効果が見えにくい。
- 4.5. 住民参加の成果について、評価が困難である。
- 5.1. 住民参加の専門家から協力を得たいが、適切な人材が見つからない。
- 5.2. 住民参加の必要性について、職員の意識や理解が不足している。
- 5.3. 住民の役割や責任が不明瞭である。
- 5.4. その他

おわりに

本稿は、計画や計画策定における住民参加の意義に基づき、それが約半世紀のなかでいかに発展してきたか、現在はどのような状況か、そしてこれからは何を課題として臨むべきかを検討することを目的として論じてきた。

改めて整理すると、これまでの総合計画策定における住民参加の成果は、「住民参加の基礎の確立」と「参加者の拡大」といえる。1990年代に、意識調査と市民の代表者による審議を通じた住民参加の体制が確立され、2000年代からは公募による参加市民の募集やパブリックコメント制度が広まったこともあり、住民参加のすそ野が団体や地域住民の代表者でなく広く地域住民全体に広げられた。現在も意見交換会や、ワークショップの開催、メールやSNSなどデジタルツールの活用など、広く住民に計画策定に参加してもらえるよう多様な方法論が模索されている。このことは、最新の調査結果である「平成30年度自治体経営改革に関する実態調査」（大塚他，2019）の中で、総合計画策定プロセスにおける市民参加の取り組みの今後の方向性について、示された11の方法²⁾すべてについて約9割以上の自治体が“実施したい”と回答していることから理解できる。

これらの調査結果は都市を中心としたものであった。ここから町村に目をむけると状況は若干異なる。町村においては、市に比べて総合計画に対する住民参加の方法が限定的であり、計画策定後の住民参加についても特に何も行っていないとする自治体が3分の1程度に上がることが分かった。住民参加の効果が市ほどは認識されていない状況も、そもそも総合計画への住民参加が市ほどは推進されていないことに起因していると考えられる。

市においても町村においても問題点として挙げられるのが、住民の参画意識の希薄さであり、審議会や委員会などのメンバーが同一になりがちであるという点だ。住民参加の結果を行政が活かしていないことはないとする回答結果からも、いかに住民の参画意識を高め、実際に参加してもらうかは重要な課題といえるだろう。このような状況が続けば、多様な住民参加の方法をとったとしても、特定の住民しか参加せず、住民ニーズを計画に反映できたとしても、そのニーズは特定の住民のニーズに過ぎないという状況になってしまいかねない。大塚他（2019）の調査においても、ワークショップ・市民討議会の効果において、効果がないという回答が最も多かった項目は「サイレント・マジョリティの声を把握する」であったとされる。町村においては、市のように住民参加の方法を多角的にすることによって今以上に住民の参加を得られる可能性はある。そして、町村だけでなく市においても、より多くの住民参加を得るための観点として、策定段階（“Plan”）だけでなく、実施段階（“Do”）における住民参加の推進が検討されるべきではないだろうか。

上述の2002年の都市センターの調査は、基本構想・基本計画・実施計画にわけて住民参加の度合いを確認している。それによると、基本構想や基本計画においては7割以上の

自治体がとっていた住民参加の方法も、実施計画になると1割にも満たないという結果になっている。このことは、参加の梯子モデルにおいて「懐柔」から「協働」の間に大きな溝があること、そして「権限移譲」以上の段階へ踏み込んでいる自治体の本調査の範囲内では皆無であったことから説明がつく。総合計画策定における住民参加の現状は「形式参加」でとどまっており、「市民自治」の段階にはないと言えよう。

実施（“Do”）に関する住民参加度に対する意識の低さは、2019年3月に報告された「地方版総合戦略等の進捗状況等に関する調査結果」の調査項目からも読み取れる。本調査が明らかにしたのは、計画立案（“Plan”）と効果測定（“Check”）における住民参加の度合いである。ここでは、計画の実行（“Do”）における住民参加については言及されていない。また、同調査結果に基づいて示された「地方版総合戦略等の検証について」（内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局，2019）では、計画立案時は住民の意見を収集できているが、効果測定時には意見を収集できていないということを示す記載となっていた。

確かにPDCAサイクルにおいて、“Plan”だけでなく“Check”についても住民参加を求めるという点は重要である。しかし、計画を立てるときと、結果を評価するときだけに住民参加を求めているだけでは、結局「行政がなんとかしてくれる」「行政を我々が評価する」という行政任せの意識が住民に根付いてしまい、行政依存意識や計画策定主体としての意識をむしろ低下させかねないのではないかとすら危惧してしまう。今後は、“Do”に関する住民参加の推進についても意識を向ける必要があるのではないだろうか。

もちろん、“Do”について住民参加が全くなされていないとは思わない。例えば、指定管理者制度として行政の業務を民間が代行することや、参加型予算制度などはDoへの住民参加の1つと捉えることもできる。ただ、総合計画から紐づく一連のPDCAの体系の一部として捉えられているといえるだろうか。つまり、住民参加によって策定された計画が、住民の手によって実行され、評価され、改善されていくという過程が整備され、住民もそれを認識しているといえるだろうか。

これからの総合計画あるいは総合戦略における住民参加を一層広げていくためには、住民の参画意識を高めていく必要がある。そのためには計画の策定だけでなく策定後の実行や評価、そして改善にいたる一連のプロセスに、多様な形で住民に参加してもらい、自分たちが関わることを意味を、プロセスとして理解してもらうことが重要ではないだろうか。そのことが結果的に、地方自治における住民自治を「形式参加」から「市民自治」へと発展させていくことにつながっていくものと考ええる。

【注】

- 1) 2002 年調査は、基本構想、基本計画、実施計画に分けて問うているが、今回は他の調査と同一の比較をするために基本計画の数値のみを参照している。
- 2) 「広報誌・チラシによる情報提供」「市民説明会・シンポジウムの開催」「出前講座」「市民アンケート調査」「市政モニター制度」「自治会、町内会等からの意見収集」「若年層からの意見収集」「首長への投票箱の設置」「審議会・委員会の委員等の住民公募」「パブリックコメント」「ワークショップ・市民討議会」を指す。

【参考文献】

- Arnstein, Sherry R. "A Ladder of Citizen Participation," JAIP, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224.
http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation_en.pdf (2020 年 3 月 6 日閲覧)
- 石塚雅明『参加の「場」をデザインする』(学芸出版社, 2004 年). https://www.murc.jp/report/rc/column/search_now/sn170512/ (2020 年 3 月 6 日閲覧)
- 佐藤竺, 渡辺保男『住民参加の実践』(学陽書房, 1975 年).
- 佐藤徹, 高橋秀行, 増原直樹, 森賢三『新設 市民参加』(公人社, 2005 年).
- 内閣府地方創生推進室『地方版総合戦略策定のための手引き』(2015 年).
- 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局「地方版総合戦略等の検証について」(2019 年).
- 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部「地方版総合戦略等の進捗状況等に関する調査結果」(2019 年).
- 大塚敬, 植野真史, 渡邊倫「平成 30 年度自治体経営改革に関する実態調査報告」(三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング, 2019 年).
- 畑田和佳奈「自治体における計画策定手続―「行政と市民の協働」を軸にした事例分析及び制度設計の試み―」(九州法学会会報, 2003 年).

第5章 自治体計画策定への職員参加と人材育成・活用

首都大学東京 松井 望

はじめに：自前主義の希求

1. 職員参加による計画策定の3つの効果

- (1) 政策の総合化
- (2) 内部化の信頼（外部機関への不信）
- (3) 人材育成・活用

2. 職員参加による計画策定の現状：福島県と福井県の市町村の動向

- (1) 策定体制の共通性と多様性：全部局からの職員参加による計画策定体制の標準化
- (2) 策定に関わる職員の経験：未経験者中心の計画策定
- (3) 職員参加の目的と期待：策定前後での策定体制の差異

3. 計画策定を踏まえた人材活用：『ふくい 2030 年の姿』作成者たちのその後

- (1) 『ふくい 2030 年の姿』の策定目的と内容：長期計画等の策定停止と将来像の作成
- (2) 『ふくい 2030 年の姿』への職員参加による策定
- (3) 『ふくい 2030 年の姿』作成者たちのその後
 - ① 管理職・幹部職と管理職につながる職への昇任
 - ② 計画関連部門への異動と計画経験の活用
 - ③ 官房系統組織への異動と計画経験の活用

おわりに

はじめに：自前主義の希求

計画はだれが策定するか。そのように問われれば、企画部門が主体に策定する、とまずは答えるだろう。しかし、実際は企画部門等の特定部門だけが計画を策定しているわけではない。企画部門は、各事業部系組織からの情報提供を受けながら計画を策定する。また、各事業部系組織には、当該部門に関連する施策等を計画に記載する場合、該当箇所の内容を照会するだろう。さらには、各事業部系組織みずから、当該部門が所管する施策等の原案を作成する場合もある。つまり、自治体計画は、特定の部門や職員たちだけが策定するものではなく、組織の垣根を越えながら職員参加しながら策定することはいまや行政

の日常であるだろう。

このように庁内の様々な部門に所属する職員が政策形成等に関与する行動は、従来、「職員参加」と呼んできた。職員参加とは、計画行政が日本の自治体で定着しはじめた1960年代ごろに提唱された造語とされる（松下 1980：1）。職員参加という言葉をあえて用いるまでもなく、職員が自治体運営に関与することは自明である。例えば、意思決定手続である稟議制を想起してみるとよい。組織の下位にある職員から上位の職員までが事案決定手続には関与している。事案の内容次第では部局を越えることも多い。つまり、計画策定に限らず、職員参加は自治体行政の日常的な事案処理手続となっている。

しかしながら、当時、あえて職員参加という造語が提唱された背景は何だろうか。それは、同時期に提唱されたもう一つの参加があった。それは、住民参加である。住民参加には、地域住民による民主的な統制の側面や、民意を行政に反映する目的があった。これは議会という一つめの民主的な回路に加えて、二つめの回路の役割が期待されたのであろう。他方、職員参加はどうだったのだろうか。職員参加も、実は自治体の組織的な意思決定に職員の意思を反映することが目的とされていた（大島 1973：186）。つまり、住民参加も職員参加も自治体の政策形成での密室性を危惧し、各部門毎での分立割拠を回避しながら、総合行政主体の名にふさわしく多様な主体による参加を通じた政策形成を期待したため、提唱されたのである。

とはいえ、現代から振り返ったとき、職員参加は長く主張されてきたわりには、計画策定への職員参加の意義や実態的な効果は必ずしも明確ではない。たとえば、同用語を提唱した政治学者の松下圭一は、かつて自治体計画の作りかたを次のように述べている。

「自治体計画の策定には、市民参加・職員参加の手続が不可欠である。この手続きなければ、企画室の作文におわる。それどころか、今日でも、計画原案の外部発注がみられる。各自治体がそれぞれの水準を結集する手造りの策定が、自治体計画の基本である。外部発注では、その自治体の政策水準はいつまでも未熟にとどまる」（松下 1991：294）。

住民参加と職員参加の二つの参加が「不可欠」と断じつつも、それ以上の議論は展開されてはいない。引証部分で興味深い点は、外部化には明確なまでに抑制的態度を示していることであろう。言い換えれば、手造り計画の自前主義を主張していたのである。自治体計画の策定への職員参加とはすなわち、自前主義の手作り計画を期待していたかのようである。

このような認識は一時期の自治研究者の間では共有されていた。例えば、自治体行政学者の大森彌は、計画策定には基礎調査、現状認識、基本理念の検討作業が重要であるとす。そのうえで大森は、これらの作業を「計画策定にとって致命的に重要」と断言したう

えて、「民間のシンクタンクに全面的に委託するのではなく、役所と住民の参加・対話の中から生み出しすべきである」（大森 1995：157）とする。つまり、上記の松下の引証箇所と同様の認識から、「計画策定にとって致命的に重要なこの作業」は、職員がみずから責任をもちながら策定すべきであるとの考えが示されている。

それではなぜ外部主義よりも自前主義の手作り計画がよいとされたのだろうか。松下の引証箇所から手がかりを見出そうとすれば、「自治体の政策水準」の熟度を期待することがヒントとなりそうである。あわせて、職員参加がなければ特定部門が一手に企画室（部門）が計画作成するとも述べる。つまり、職員参加による自治体計画の策定の目的には、「国のタテ割行政の系列にくみこまれがちの職員機構のセクショナリズムの調整」（松下 1980：328）があるとする。日本の自治体が総合行政主体である以上、総合的な計画をつくるうえでは、参加者が分野を超えて作成すれば、総合化に近づけられるという可能性に期待したようである。

このような重要な作業は職員自らで策定すべきであるという認識には、職員個人の専門的責任への期待が背景にあったのかもしれない。しかし、計画策定は決して容易なものではない。負担もまた大きい。川崎市を対象に事業部門が策定した基本計画を研究した行政学者の打越綾子は、政策横断的な基本計画を策定するうえでは、職員には「科学的な専門知識や統計情報、基礎の法制度を把握した上で、長期的な大規模な作業を要するため、予算、人員、時間等の各種リソースを確保しなければならない」ことや、「利害関係者の多様な意見を幅広く反映しなければならない」ことから「相当な労力を要する」（打越 2004：272）と述べている。このような労力を顧みても政策横断的な基本計画を策定する自治体があるならば、事業部門の政策能力が向上しているからこそ基本計画が策定される、と打越はみる。「相当な労力を要」しながらも、自前主義を希求する手がかりは、職員の能力向上につながるものが期待されたのではないだろうか、とも考えられそうではある。

自治体で 1960 年代から計画行政が開始されて概ね 60 年が経過した。この間、さまざまな概念や手法が喧伝され、ときには定着し、ときには消散してきた。特定の時代背景に大きく反映されながらも、長く主張された規範・価値の一つが職員参加であろう。しかし、職員参加は現代ではどのような状況にあるのだろうか。特に人材育成と活用への意義は見出されているだろうか。本稿では以上の問題関心から、まずは第 1 節では、自治体計画策定への職員参加の目的と効果を主に研究者たちのいくつかの断章から見ていく。続く第 2 節では、職員参加の現代の実態を明らかにする。特に、福島県と福井県の市町村に実施したアンケート調査結果をもとに、計画策定体制と職員参加の現状を明らかにする。最後に第 3 節では、計画策定を経験した職員の人材活用状況を明らかにする。福井県の計画策定に関わった職員の職務経歴（所属部署）調査をもとに、策定後の職員の昇任・異動の特徴をみていく。

1. 職員参加による計画策定の3つの効果

(1) 政策の総合化

職員参加による計画策定へ期待された効果の一つには、政策の総合化があった。特定部門が集中的に策定した計画は、包括的な計画であればあるほどに自治体の細部にわたる把握が困難となる。総合行政主体である自治体の宿痾でもあるだろう。これを回避するためには、部門を越えた職員が自治体計画の策定に加わり、各行政分野の情報と知識を集約し、個々の職員がもつ専門性が計画策定に反映されることが期待されたのである。

例えば、行政学者の西尾勝は「新しい政策、新しい行政手法、新しい制度を立案し提言していくこと、自治体を革新していくことに積極的に参加すること」は「自治体の活力を高め、地方自治を活性化するため」（西尾 1986：328）と述べる。これは、冒頭でも引証した政治学者の松下圭一による職員参加の類型化にならえば、職員が所属する各職場中心の「職務参加」では個別部門の「絶対視」が生じる。そこで、「自治体全体への展望」をもつ参加となる「職員参加」（松下 1980：323）が必要であるとの認識と一致する。西尾はさらに、「庁内のセクショナリズムの壁を打ち破る参加」として、「〇〇課の職員である以前に〇〇市の職員であるという原点に戻って発想し政策を立案することが期待」とも述べている。まさに、計画策定への職員参加には政策の総合化を期待しているといえる。

このような職員参加の一般的な効果だけではなく、職員参加の実態に則した主張もある。地方自治学者の大矢野修は、武蔵野市で策定された総合計画を事例に総合計画に掲載された施策・事業には「行政内部に仕切られた権限のカベ」（大野矢 2015：153）があった、と述べる。この「権限のカベ」を乗り越えるためには職員参加が必要であった、とする。これは、経営学者の田尾雅夫が述べるように「現場を熟知している人たちの意見の汲み上げ」（田尾 2010：226）にも繋がる考え方であらう。言い換えれば、知識と専門性が有した職員が計画策定に参加することで、当該自治体での包括的な計画を策定することができるのではないだろうか。

以上のように職員参加の意義には政策の総合化がある。しかし、政策の総合化とは、総合化に向けた事前調整という効果ばかりではない。事後的に生じうる紛争を回避し、行政上の負担を解消という調整の効果もある。つまり、計画策定後の各部門間での業務の押しつけあいを回避することも期待されている。それは特定部門を越えた職員参加で策定された計画は、職員間での「事前の合意」（田尾 2010：227）となるためである。計画策定段階で実施担当部門と「計画部門との間に討議を重ねること」で、両者が「理解し、納得して」「コンセンサスをえておく」（立田 1982：70）ことが職員参加を通じて実現されるのであろう。行政学者の西尾隆が整理したように、計画には予測、調整、参加の三つの機能があるとすれば（西尾 2003：68）、職員参加には調整機能が期待されたのである。これに

より、計画の実効性を確保するために職員参加が行われてきた。

(2) 内部化の信頼（外部機関への不信）

二つめの効果には、内部化の信頼（外部機関への不信）がある。計画策定業務は、細やかな調整から大所高所に立った構想検討まで多岐にわたる。経営学者のハーバード・サイモンが提唱したように、すべての業務を職員たちが処理をしようとすれば、むしろルーティン業務の処理に追われてしまいがちである。これにより、計画策定の重要案件に時間を割けなくなる。いわゆる計画のグリシャムの法則に陥りやすい。そこで実際の計画策定では、職員たちの仕事を重点化すべく外部機関は利用されていく。その場合、すべての作業を自前で行うこともあれば、方針の立案は自前であっても統計調査等の基礎的業務や図表作成、住民参加等の専門的業務は外部機関に委ねる場合もある。つまり、職員たちが自前で計画を策定するとしても、どこまで自前主義に拘りつつも、他者に協力をしてもらうかは意見が分かれる点であろう。

例えば、地方自治学者の長野基は、自治体が計画を策定する際、コンサルタント事業者を利用しない背景には「財政力が乏しく委託費が捻出できないケースから、十分にノウハウを持つ職員体制があるため、わざわざ委託する必要がないというケースまでが含まれる」（長野 2018：135）と述べる。つまり、計画策定の外部化を規定する要因には、財政面と内容面があるようである。特に、近年では自治体の職員数削減に伴い、個々の職員の業務の多忙化が極めるなかで、計画策定業務では職員の「手足」となるように外部機関へ事務作業支援を中心に委託する現状がある、という（坂本 2019：84）。職員の業務状況もまた外部化の規定要因である。翻っていえば、豊かな財力と欠如した能力のもとでは外部機関への委託は行える。しかし、財政力が厳しい自治体では外部機関への委託もままならない。近年では、外部機関が主として首都圏等の事業者が中心となることで、資金等地域に還元されないことを憂う場合もある（坂本 2018：98）。

計画策定の外部化へはやや慎重ではあるものの、自治体内部で計画策定に取り組むことには、疑問を挟むことなく信頼を持ちがちである。これは、外部機関が個々の自治体の個別性を顧みずに受託先の計画策定を策定することで、「金太郎あめみたいなのができ上がって」（新垣 2018：110）しまうことへの懸念がしばしば指摘されてきたこととも関連する。実際に、どの程度「金太郎あめみたいなもの」、つまり異なる自治体間でも同一の外部機関を利用したことで、画一的または類似的な計画が策定されたか否かは、これまでの研究では証明がされていない印象論的主張にとどまってはいる。しかしながら、このような主張が頻繁に流布する背景は、一つめとも関連するが、政策分野ごとの情報等を関係者間で共有するうえでは、「シンクタンクを活用せずに」みずから「掘り起こす」（山口 2020：25）うえで有益であると考えられがちであったからだろう。特に、近年では従来外部機関に期待されてきた調査分析や企画提案業務も情報技術の進展により自治体で「内製

化」(坂本 2019 : 84) が可能になっている、という。技術の進展が内製化の傾向に拍車を掛けつつある。これもまた、計画策定の内部化への信頼ゆえに職員参加につながっているのであろう。

(3) 人材育成・活用

三つめの効果は、人材育成・活用である。職員参加では、しばしばこの点が最も強調されてきたようである。特に、人材育成・活用には次のような効果が主張されてきた。

一つめは、現在の職員たちの意欲向上である。経営学者の田尾雅夫が述べるように「意思決定に実質的に参加出来ることがモチベーション要因になる」(田尾 2015 : 53) という。これは、1960年代から自治体の計画行政を推進してきた自治制度官庁の関係者も述べている。これには、「市町村の事務当局の企画立案能力」は計画策定の「経験を通じて徐々に充実していくもの」(遠藤・苫米地 1977 : 225) であるとの見立てがあった。さらに、地方自治学者の寄本勝美は、「計画の立案や実施」への職員参加は「関係者の姿勢と工夫いかんによっては職員参加を実り多きものとし、彼らの能力や働きがいなどを高める貴重な機会を提供する」とやや一般的ではあるが、「働きがい」の意義があるとする。そのうえ、「計画は職員という行政の人的要素を軽視する発想にもとづくものでなく、むしろそれとは反対の図式をもつことを意味する」(寄本 1989 : 220) とし、職員の意欲向上の機会であると見立てている。計画策定という組織的な意思決定への参加を通じて、個々の職員には何らかの職務への意欲を自覚し、その自覚を通じて職務への意欲が向上するという誘因構造があると考えられてきたのであろう。

人材育成・活用の効果の二つめは、若手職員の能力開発の機会とされてきた。例えば、行政法学者の大橋洋一は、計画への職員参加には「自分の頭で新規課題を考え抜くことのできる、政策能力の高い職員を養成できている」とし、これを「計画がもたらす間接的効果」(大橋 2008 : 148) と呼ぶ。職員参加には「参画した職員がオン・ザ・ジョブ・トレーニングとして市民参加の意義、計画策定の意味、事業と予算との関連性、評価制度の活用方法等について、深い共通理解を取得可能」であり、他方、「コンサルタントに相変わらず計画策定を丸投げしている自治体では、外見上は立派な自治体計画を入手できたとしても、他方で、職員の能力開発の機会を放棄している」(大橋 2008 : 148) とまで断言をする。上述の外部機関への不信は人材育成面でも存在するようである。

では、そもそも計画策定を通じて開発される能力とは具体的には何だろうか。地方自治学者の申龍徹は、職員プロジェクトチーム方式を事例に参加する職員には次のような効果があったことを指摘する。それは他部門との情報交換による「組織間の円滑な意思疎通」や「職員同士のコミュニケーションの活性化により政策形成能力の向上」であり、「政策の現場であるまちの情緒や動きに精通すること」(申 2004 : 94) であったという。これらの能力を、地方自治学者の竹内直人による財政課職員のスキルを分析した結論にならえ

ば、職員参加を通じて何かを知るといよりも、職員間での交流を通じて、誰が何を知っているかを知り、さらにはこれにより「自分がいかに知らないかを自覚し、情報を大切にする気質を身につけ、周囲にもそれを求める」(竹内 2019: 124) 能力を体得するのではな
いだろうか。そして、このような能力は長期的に自治体内で重宝されるものでもある。計
画策定への参加が、若手の職員たちにとってこれらの能力の組織的な学習機会となってきた
からこそ、自前主義を重視してきたのであろう。

人材育成・活用の三つめは、二つめの若手職員の能力開発とも関連するが、計画策定の
経験を通じて、その後の人事配置の選抜機会に資するとされてきた。例えば、行政学者の
西尾隆は、三鷹市の長期計画への分析のなかで、三鷹市ではつぎのような人事配置があっ
たことを明らかにした。三鷹市では計画は「全て職員が執筆している」(一条 2013: 54)
自前主義を採用してきた。そのようななかでも、計画策定に係わった職員を「従来から人
事方針として優秀な職員を企画部門に集中させる傾向があり、若干“作文”先行的なきら
いがなくはなかったが、個々の計画が実際に具体化しはじめると結局そうした有能な職員
を現場にも張りつけざるをえず、いわば企画部門の内部に結晶化していた「計画文化」が
今ようやく庁内全体に融解・浸透しはじめたのである」(西尾 1995: 127-128) という。
計画策定経験を通じて、全庁的な人材供給の実績が窺える。

自治体の行政計画は第一義的にはまちづくりを計画的に推進し、限られた行政資源の
なかで優先順位をつけ、社会経済環境の変化に対応するためにある(西尾 2013: 100-
106)。そのようななかで、職員参加を通じた自前主義が重視された背景には、自治体に
とって有為なる人材を定期的に育成することも目的と考えられてきた。経営学者の田尾雅
夫の表現に倣えば「現場重視を内実化して有為の人材」となるとともに、「大所高所の立
場に立つ」(田尾 2015: 234) ことが計画策定への職員参加に期待されてきたのである。
実際には計画参加を経験した職員たちをどのように活用されるのだろうか。第3節で明ら
かにしていく。

2. 職員参加による計画策定の現状：福島県と福井県の市町村の動向

第1節では、おもに研究者たちによる自治体計画策定への職員参加を促す主張をふまえ
て、職員参加の意義をみてきた。多くの主張の中では、職員参加の具体的な手法には、課
題別の横断的なプロジェクト・チーム方式や職員の自主研究グループ方式に期待されてき
た(松下 1980: 335)。それでは、現代では、計画策定への職員参加は具体的にはどのよ
うに進められているのだろうか。

本節では、福島県と福井県の市町村に対して実施したアンケート調査の結果¹⁾をもと
に、両県の市町村での職員による計画策定体制をみていく。特に、回答の合計、二県ごと
の回答結果、町村と市を分けた職員規模別に基づく各結果から、職員参加の現状を明らか

にする。

(1) 策定体制の共通性と多様性：全部局からの職員参加による計画策定体制の標準化

まずは策定体制をみていく（問 6-2）。長期計画等の策定には 78.9%の市町村で職員による計画策定組織を設置した。職員規模ごとでの区分をみると、職員数が多くなるにつれて計画策定組織を設置した割合が高くなっている。計画策定組織を設置した場合、その職員の構成内容をみてみると、「全部局の職員から構成される策定委員会」が 55.3%と大半を占めていた（問 6-3）。職員規模では、町村では職員数 200～299 人が 83.3%、市では 1,000 人以上の市が 75.0%であった。他方、「一部の部局の職員から構成される策定委員会」は 10.5%となる。以上からは、職員数が多い市町村ではいずれも、全部局または一部の職員から構成された策定委員会を設定していたことが分かる。

他方、対照的な結果もあった。それは、「長期計画等作成のための専従組織（部・課・係等）」と「長期計画等の担当部局の職員だけで構成される策定グループ（プロジェクトチーム）」の設置率である。両方式は、上記の「一部の部局の職員から構成される策定委員会」と「全部局の職員から構成される策定委員会」に比べると、特定部門が集中的に計画を策定する方式である。今回の調査結果からは、「長期計画等作成のための専従組織（部・課・係等）」は 6.6%、「長期計画等の担当部局の職員だけで構成される策定グループ（プロジェクトチーム）」は 1.3%であった。以上の結果からは、長期計画等の策定では特定部門が限定的に策定することはなく広く職員が参加する形式が採用されていたことがわかる。特に、職員規模では、「長期計画等作成のための専従組織（部・課・係等）」は町村のみが設置をしていた。市では設置していない。「長期計画等の担当部局の職員だけで構成される策定グループ（プロジェクトチーム）」を設置した市町村は、職員数 400 人以下の市のみであった。つまり、職員規模が一定規模以下の市町村では特定部門が集中的に計画を策定してはいるものの、上記の通り、限定的な結果であったといえるだろう。

表 5-1 職員による策定組織の設置の有無（問 6-2）

		設置した	設置する 予定であ る	設置しな かった(設 置は考え ていない)	その他	%	N
福島県・福井県市町村		78.9	5.3	11.8	3.9	100.0	76
福島県市町村		78.0	3.4	15.3	3.4	100.0	59
福井県市町		82.4	11.8	0	5.9	100.0	17

		設置した	設置する 予定であ る	設置しな かった(設 置は考え ていない)	その他	%	N
町村	99人以下	73.9%	0.0%	21.7%	4.3%	100.0%	23
	100～199	76.0%	4.0%	16.0%	4.0%	100.0%	25
	200～299	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%	6
市	499以下	66.7%	33.3%	0.0%	0.0%	100.0%	9
	500～999	88.9%	0.0%	0.0%	11.1%	100.0%	9
	1000以上	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%	4

表 5-2 職員による策定組織体制の有無（問 6-3）

		長期計画 等作成の ための専 従組織 (部・課・ 係等)	長期計画 等の担当 部局の職 員だけで 構成され る策定グ ループ(プ ロジェクト チーム)	一部の部 局の職員 から構成 される策 定委員会	全部局の 職員から 構成され る策定委 員会	その他	無回答	%	N
福島県・福島県市町村		6.6	1.3	10.5	55.3	10.5	15.8	100.0	76
福島県市町村		5.1	0.0	10.2	54.2	11.9	18.6	100.0	59
福井県市町		11.8	5.9	11.8	58.8	5.9	5.9	100.0	17
		長期計画 等作成の ための専 従組織 (部・課・ 係等)	長期計画 等の担当 部局の職 員だけで 構成され る策定グ ループ(プ ロジェクト チーム)	一部の部 局の職員 から構成 される策 定委員会	全部局の 職員から 構成され る策定委 員会	その他	無回答	%	N
町村	99人以下	4.3%	0.0%	0.0%	60.9%	8.7%	26.1%	100.0%	23
	100～199	12.0%	0.0%	16.0%	40.0%	12.0%	20.0%	100.0%	25
	200～299	16.7%	0.0%	0.0%	83.3%	0.0%	0.0%	100.0%	6
	499以下	0.0%	11.1%	11.1%	66.7%	11.1%	0.0%	100.0%	9
市	500～999	0.0%	0.0%	22.2%	44.4%	22.2%	11.1%	100.0%	9
	1000以上	0.0%	0.0%	25.0%	75.0%	0.0%	0.0%	100.0%	4

策定組織へ参加した職員の特徴をさらにみてみる。まずは職位である（問 6-4）。特徴的な結果は、「管理職（課長級）から構成される策定委員会」が 21.1% を占めたことである。これは、「幹部職員（部長級）」「係長級」のいずれも 13.2%、「一般職員」は 9.2% に比べても高い割合である。町村と市の職員規模別の回答では、町村では「管理職（課長級）」の構成率が高い。これは市の組織体制では部制を採用し、町村は課制を採用している場合が多いためだろう。そのため事実上は、町村では課長級、市では部長級である「幹部職員」から構成された策定体制が一般的であることが推察される。なお、問 6-4 の「その他」の回答からは幹部職員のうち「次長級」の職員から構成される策定組織を設置している市もある。

以上のように策定組織には一定の共通性はある。しかし、個々の市町村では多様な方式も採用されていることもあわせて窺える。例えば、問 6-3、問 6-4 の「その他」の結果からは、次のような特徴が把握できる。

一つめの特徴は、会議体の複層制である。例えばある町では、「部長級で構成する策定委員会、課長級で構成する策定検討会議、係長級で構成される企画担当者会議」と回答する。つまり、職位毎に会議体を設けている。また、問 6-4 の選択肢のうち「長期計画等の担当部局の職員だけで構成される策定グループ（プロジェクトチーム）」と「全部局の職員から構成される策定委員会」の双方を設置した回答した市や村もあった。計画策定過程では、具体的な計画記載事項の検討、各部門間・職位間での調整、全庁的な決定等のように、策定作業の役割と目的に応じた会議体が設定されているのだろう。

二つめの特徴は、会議体の既存性である。ある市では、部長級と次長級等では既存の定例会議を利用し、課長級では部門ごとに策定部会を設置した、という。策定目的のために

新たな体制を整備するのではなく、既存組織体制と併用しながら計画を策定していることもわかる。

三つめは、参加主体の広範性である。例えば、「市長を本部長、副市長、教育長及び部長等を本部員とする策定本部を設置」し、「下部組織として企画調整課長を幹事長、課長等を幹事とする策定本部幹事会」を採用した市があった。また、市長は策定委員会には含めず「副市長を本部長」とする「総合計画策定本部会議」を設置し、「部長級の職員で構成する本部会議」「課長級の職員で構成する幹事会」の体制をとった市があった。特別職を含めた主体が参加した市町村もあれば、特別職のなかでは長を除く場合があった。また、職員間でも「管理職、係長級、一般職員」に加えて、「臨時・嘱託職員を含む構成」を採用した村があった。常勤職員のみを自治体職員として認知していた時代から、多様な採用・任用形態のものを自治体内で構成員として捉えているのだろう。職員以外にも「職員と議会議員に民間団体の代表で話し合った」とする村もある。

表 5-3 職員による策定組織の構成（問 6-4）

		幹部職員 (部長級) から構成 される策 定委員会	管理職 (課長級) から構成 される策 定委員会	係長級か ら構成さ れる策定 委員会	一般職員 から構成 される策 定委員会	その他	無回答	%	N
	福島県・福井県市町村	13.2	21.1	13.2	9.2	27.6	15.8	100.0	76
	福島県市町村	10.2	23.7	13.6	6.8	27.1	18.6	100.0	59
	福井県市町	23.5	11.8	11.8	23.5	23.5	5.9	100.0	17
		幹部職員 (部長級) から構成 される策 定委員会	管理職 (課長級) から構成 される策 定委員会	係長級か ら構成さ れる策定 委員会	一般職員 から構成 される策 定委員会	その他	無回答	%	N
町村	99人以下	0.0%	17.4%	13.0%	8.7%	34.8%	26.1%	100.0%	23
	100～199	4.0%	36.0%	16.0%	16.0%	8.0%	20.0%	100.0%	25
	200～299	0.0%	16.7%	33.3%	16.7%	33.3%	0.0%	100.0%	6
市	499以下	55.6%	11.1%	11.1%	11.1%	11.1%	0.0%	100.0%	9
	500～999	22.2%	11.1%	0.0%	0.0%	55.6%	11.1%	100.0%	9
	1000以上	50.0%	0.0%	0.0%	0.0%	50.0%	0.0%	100.0%	4

（２）策定に関わる職員の経験：未経験者中心の計画策定

次に、策定組織に加わった職員の計画策定の経験をみていく。前節で述べたように、職員参加には人材育成が目的とされてきた。他方、策定される計画の内容や特に重要性から考えてみると、一定程度の計画策定の経験や専門性を有した職員が計画策定に関わることが当該自治体にとっては有益とも考えられる。前者を重視するのであれば、若手職員や中堅職員、計画策定の未経験者が加わることが考えられるだろう。後者を重視すれば、幹部職員や経験者が担当することが考えられる。実際の策定ではどのような職員たちが参加したのだろうか。

二県の市町村で計画策定に関わった職員の年齢構成と職の階層をみてみる（問 6-5）。前項でみたように、概ね半数の市町村で「40-50代の幹部職員」が参加していた

(47.4%)。職員規模別では、市では1,000人以上の市の75.0%が幹部職員から構成されていた。町村では、200～299人の職員規模の50%の町村が「30代-40代の中堅職員」から構成されている。また、職員規模が499人以下の市では22.2%が「各世代をバランスよく集めた」とも回答した。計画策定に関わる職員の年齢は50代に偏りはあるものの、年代の広さも窺える結果であった。この結果は、上述の会議体の複層制とも関連するのではないだろうか。つまり、会議体毎で所属する職位が異なると年功制を原則に運用している市町村では、自ずと年齢構成が下位の会議体に参加する職員は若年化していくことが考えられる。問6-5の「その他」でも「20代-40代の職員」とした村や、「30代-40代」と「40代-50代」と回答した市町村があるように、職員の年齢には幅があるようである。

次に、長期計画等の策定経験をみていく(問6-7)。経験は本稿の関心からもっとも重要な点である。最も高い回答は、「初めて長期計画等を策定した(策定する)職員が多い」であった。市町村では48.7%が回答した。他方、「過去に長期計画等の策定に関わった職員が多い」と「各部局の基本計画等の策定に関わった職員が多い」はそれぞれ9.2%

表 5-4 職員による策定組織を構成した職員の年齢構成 (問 6-5)

		20代 - 30代 の若手職員	30代 - 40代 の中堅職員	40代 - 50代 の幹部職員	各世代を バランスよく 集めた	その他	無回答	%	N
	福島県・福井県市町村	2.6	14.5	47.4	10.5	9.2	15.8	100.0	76
	福島県市町村	3.4	13.6	45.8	10.2	8.5	18.6	100.0	59
	福井県市町	0.0	17.6	52.9	11.8	11.8	5.9	100.0	17

		20代 - 30代 の若手職員	30代 - 40代 の中堅職員	40代 - 50代 の幹部職員	各世代を バランスよく 集めた	その他	無回答	%	N
町村	99人以下	0.0%	17.4%	34.8%	17.4%	4.3%	26.1%	100.0%	23
	100～199	8.0%	12.0%	48.0%	4.0%	8.0%	20.0%	100.0%	25
	200～299	0.0%	50.0%	33.3%	0.0%	16.7%	0.0%	100.0%	6
市	499以下	0.0%	11.1%	55.6%	22.2%	11.1%	0.0%	100.0%	9
	500～999	0.0%	0.0%	66.7%	11.1%	11.1%	11.1%	100.0%	9
	1000以上	0.0%	0.0%	75.0%	0.0%	25.0%	0.0%	100.0%	4

表 5-5 職員による策定組織を構成した職員の計画策定経験 (問 6-7)

		初めて長期計画等を策定した(策定する)職員が多い	過去に長期計画等の策定に関わった職員が多い	各部局の基本計画等の策定に関わった職員が多い	その他	無回答	%	N
	福島県・福井県市町村	48.7	9.2	9.2	7.9	17.1	100.0	76
	福島県市町村	52.5	6.8	15.3	6.8	18.6	100.0	59
	福井県市町	35.3	17.6	23.5	5.9	11.8	100.0	17

		初めて長期計画等を策定した(策定する)職員が多い	過去に長期計画等の策定に関わった職員が多い	各部局の基本計画等の策定に関わった職員が多い	その他	無回答	%	N
町村	99人以下	56.5%	4.3%	4.3%	0.0%	8.7%	100.0%	23
	100～199	56.0%	4.0%	16.0%	0.0%	4.0%	100.0%	25
	200～299	16.7%	33.3%	33.3%	0.0%	16.7%	100.0%	6
市	499以下	44.4%	11.1%	33.3%	11.1%	0.0%	100.0%	9
	500～999	33.3%	22.2%	22.2%	0.0%	0.0%	100.0%	9
	1000以上	50.0%	0.0%	50.0%	0.0%	0.0%	100.0%	4

であった。長期計画等は一定期間をおき策定される。そのため長期計画等の策定には直接的には経験を持たない職員が多く存在することは推察される。しかし、各部局の基本計画等を策定した経験を有する職員も1割程度との結果であったことは興味深い。長期計画等の策定には、専門性や経験はさほど重視されていないようにも窺える。

このように、町村と市も「初めて」長期計画等に策定に加わった職員の割合が高い。しかし、町村と市の職員規模ごとでは、職員規模が多い町村や市は「各部局の基本計画等の策定に関わった職員が多い」とする回答が一定割合はある。例えば、職員規模が200～299人の町村では33.3%、市では499人以下が33.3%、500～999人では22.2%、1,000人以上では50.0%である。職員規模が大きいことで、専門性や経験を（再）利用しているのだろう。さらに、複層制の策定委員会等を設置し、既存組織等も利用している場合、問6-7の「その他」で回答されたように参加する「職員によって経験値は様々」という町もある。ある市では「策定委員会、策定委員会調査員」は「過去に関わった職員が多く」、「プロジェクトチーム」では「初めて関わる職員が多い」という。この点は、他の市町村でも同様な状況にあるのだろう。「初めて長期計画等を策定した（策定する）職員」と「各部局の基本計画等の策定に関わった職員」を「バランス良く配置している」との人事配置で配慮をした村もあった。

三つめに職員の参加方式をみていく（問6-6）。上記のように長期計画の策定経験は限定されている職員が参加した様子が窺える。しかし、専門性からは各職員が所属し日々担当している各事業部門での経験が、長期計画策定に反映されることも重要であろう。そこで、どのように反映しているのかを確認した。回答結果をみると「兼務方式」が38.2%と最も高く、「本籍の部局での担当業務の追加」は30.3%と次に高い結果であった。「本籍の部局での担当業務の追加」による各部署の業務としての職務参加よりも、「兼務方式」による全庁的な参加としての職務参加が多いともいえなくもない。また、任命権者が異なる職

表 5-6 職員による策定組織への職員の参加方式（問 6-6）

		兼務方式 (任命権 者が同じ である場 合)	併任方式 (任命権 者が異な る場合)	本籍の部 局での担 当業務の 追加	庁内公募	その他	無回答	%	N
	福島県・福島県市町村	38.2	3.9	30.3	3.9	6.6	17.1	100.0	76
	福島県市町村	39.0	5.1	28.8	3.4	5.1	18.6	100.0	59
	福島県市町	35.3	0.0	35.3	5.9	11.8	11.8	100.0	17
		兼務方式 (任命権 者が同じ である場 合)	併任方式 (任命権 者が異な る場合)	本籍の部 局での担 当業務の 追加	庁内公募	その他	無回答	%	N
町村	99人以下	34.8%	8.7%	21.7%	4.3%	4.3%	26.1%	100.0%	23
	100～199	44.0%	4.0%	20.0%	8.0%	4.0%	20.0%	100.0%	25
	200～299	16.7%	0.0%	83.3%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%	6
市	499以下	33.3%	0.0%	44.4%	0.0%	22.2%	0.0%	100.0%	9
	500～999	33.3%	0.0%	33.3%	0.0%	11.1%	22.2%	100.0%	9
	1000以上	75.0%	0.0%	25.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%	4

員が参加する「併任方式」は3.9%であり、首長部局の職員を中心に参加した様子は窺える。なお、「庁内公募」は3.9%であった。個々の職員が自主的に能動的な参加が行われているというよりも、職務としていわば受動的な参加が採用されているのではないだろうか。

(3) 職員参加の目的と期待：策定前後での策定体制の差異

職員参加が主張された当時、職員による研究会やワーキング・グループの有用性が主張されてきた。つまり、職員参加は公式的な策定委員会のような職務による参加ではなく、参加への自主性が尊重され、参加を通じたやりがい等を取得することで、職員参加の意義が高まるという期待があったのだろう。しかし、今回の調査結果からは（問6-8）、研究会やワーキング・グループを59.2%の市町村が設置していないことが分かった。現代では過度に個々の職員の自主性ややりがいを喧伝しながら職員参加を促すのではなく、職務としての職員参加を行う体制を重視しているとも考えられる。

もちろん研究会やワーキンググループを設置した市町村は僅かではあるものの存在している。これらの市町村を策定委員会等へ参加した職員の構成と対比をしてみると、年齢構成には差異があった（問6-9）。策定委員会等に参加した職員構成は、47.4%と概ね半数の市町

表 5-7 研究会・ワーキンググループ等の設置の有無（問 6-8）

		設置した	設置する 予定である	設置しな かった(設 置は考 えていない)	その他	無回答	%	N
福島県・福井県市町村		27.6	3.9	59.2	7.9	1.3	100.0	76
福島県市町村		27.1	5.1	62.7	5.1	0.0	100.0	59
福井県市町		29.4	0.0	47.1	17.6	5.9	100.0	17

		設置した	設置する 予定である	設置しな かった(設 置は考 えていない)	その他	無回答	%	N
町村	99人以下	4.3%	8.7%	78.3%	8.7%	0.0%	100.0%	23
	100～199	28.0%	4.0%	56.0%	12.0%	0.0%	100.0%	25
	200～299	50.0%	0.0%	33.3%	16.7%	0.0%	100.0%	6
市	499以下	33.3%	0.0%	66.7%	0.0%	0.0%	100.0%	9
	500～999	33.3%	0.0%	55.6%	0.0%	11.1%	100.0%	9
	1000以上	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%	4

表 5-8 研究会・ワーキンググループ等を構成した職員の年齢構成（問 6-9）

		20代～30 代の若手 職員	30代～40 代の中堅 職員	40代～50 代の幹部 職員	各世代を バランスよ く集めた	庁内公募 を行った	その他	無回答	%	N
福島県・福井県市町村		5.3	18.4	6.6	5.3	1.3	1.3	61.8	100.0	76
福島県市町村		6.8	16.9	6.8	5.1	0.0	1.7	62.7	100.0	59
福井県市町		0.0	23.5	5.9	5.9	5.9	5.9	58.8	100.0	17

		20代～30 代の若手 職員	30代～40 代の中堅 職員	40代～50 代の幹部 職員	各世代を バランスよ く集めた	庁内公募	その他	無回答	%	N
町村	99人以下	0.0%	4.3%	4.3%	8.7%	0.0%	4.3%	78.3%	100.0%	23
	100～199	4.0%	24.0%	8.0%	4.0%	0.0%	0.0%	60.0%	100.0%	25
	200～299	0.0%	50.0%	0.0%	0.0%	16.7%	0.0%	33.3%	100.0%	6
市	499以下	0.0%	0.0%	22.2%	11.1%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%	9
	500～999	0.0%	22.2%	0.0%	0.0%	11.1%	0.0%	0.0%	100.0%	9
	1000以上	0.0%	25.0%	50.0%	25.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%	4

村が「40-50代の幹部職員」であった。実際には、会議体の複層制等を導入することでさまざまな年代の職員が広範囲に参加はしているようではある。しかし、総じて「40-50代の幹部職員」の参加率が高いという結果であった。他方、研究会やワーキンググループ等を設置した市町村では、「30-40代の中堅職員」の参加率が18.4%となる。これは、他年代よりも高い参加率である。さらに、策定委員会等に参加した「30-40代の中堅職員」の参加率（14.5%）よりも、僅かではあるが高い結果でもある。例えば、研究会やワーキンググループ等に参加した「40-50代の幹部職員」は6.6%である。策定委員会等へ参加した職員の構成に比べれば、参加率は低い。つまり、研究会やワーキンググループ等を設置した場合、既存の会議体毎で異なる年齢層の職員参加の機会を設けることで、会議体には策定委員会等とは異なる他の用途や目的が期待されたのであろう。

それでは策定委員会等を設置することで、どのような効果が期待されていたのだろうか（問6-10）。広範囲に職員が参加することには「庁内で広く情報を共有するため」（71.1%）が最も回答率が高い結果となった。また、「幅広い知識を集めるため」も高い回答率であった（63.2%）。以上の結果からは、自治体の計画策定では複層の会議体を用いつつ、時に新たに設置した策定組織のみならず既存組織も活用し、広範囲の職員が参加を通じて情報共有をはかりながら、各職員がもつ知識を計画策定に活かすことが期待されているようでもある。

表 5-9 職員による策定組織を設置した理由・目的
(問 6-10 複数回答 (3つまで選択))

	職員の資質向上のため	庁内で広く情報を共有するため	首長の指示	議会からの提案	幅広い知識を集めるため	その他	N
福島県・福井県市町村	26.3%	71.1%	6.6%	0.0%	63.2%	7.9%	76
福島県市町村	23.7%	76.3%	6.8%	0.0%	67.8%	8.5%	59
福井県市町	35.3%	52.9%	5.9%	0.0%	47.1%	0.0%	17

本稿のテーマである人材育成・活用はどうか。同設問への回答からは、「職員の資質向上のため」は26.3%であった。上記の「庁内で広く情報を共有するため」と「幅広い知識を集めるため」に比べれば低い回答率ではあったものの、四分の一の市町村では、計画策定への職員参加に人材育成を目的としている様子は窺えそうではある。計画策定の職員参加には、情報共有や知識・専門性の活用などの直接的な効果がまずは期待はされる。そのうえで「計画がもたらす間接的効果」（大橋 2008：148）としての人材育成が少なからず意識されているのだろう。

それでは、計画策定に参加した職員たちはどのように活用されたのだろうか。次節では、福井県の計画策定に関わった職員のケースをもとに分析する。

3. 計画策定を踏まえた人材活用：『ふくい 2030 年の姿』作成者たちのその後

本節では、福井県での計画策定に参加した職員たちのその後の異動実績をもとに、計画策定経験者の自治体内での人材活用の状況をみていく。

本節で注目する計画は『ふくい 2030 年の姿』である。『ふくい 2030 年の姿』には二冊の報告書がある。一冊目は、2005 年 3 月に策定された『ふくい 2030 年の姿 25 年後のふくい 夢と希望の将来像』である。『ふくい 2030 年の姿 25 年後のふくい 夢と希望の将来像』では、人口動態や経済構造の変化、グローバル社会、情報社会、人とくらし、仕事と社会、生活と行政のテーマに関して広範囲のデータに基づく現状分析を行なったうえで、「産業・働き方」、「社会基盤」、「地域社会」、「人」の 4 つの未来像を「ふくいの 2030 年の姿」として提示した。二冊目は、2009 年 3 月に策定された『ふくい 2030 年の姿Ⅱ 私たちの暮らし つながる希望と幸福』である。『ふくい 2030 年の姿Ⅱ 私たちの暮らし つながる希望と幸福』では、『ふくい 2030 年の姿 25 年後のふくい 夢と希望の将来像』を継承しつつも、「暮らし」に視点を置²⁾き重点化された内容であった。

本節では二つの報告書をあわせて『ふくい 2030 年の姿』と総称する。後述するように、『ふくい 2030 年の姿』は長期的な将来像を示している。いずれも「具体的な事業や施策を体系化したものではございません³⁾」とも断言された通り、将来像や「道しるべ⁴⁾」が示された内容をもつ。そして、この点が重要ではあるが、「若手職員」の人材育成が目的とされていた。それでは、『ふくい 2030 年の姿』の作成に関わった総計 32 名の職員たちは、その後、県庁内ではどのように活用されたのだろうか。以下では、まずは『ふくい 2030 年の姿』の策定経緯を確認する。あわせて、『ふくい 2030 年の姿』の策定に参加した職員たちの特徴を明らかにする。そのうえで、福井県での計画策定に参加した職員たちのその後の異動実績をもとに、人事の活用状況をみていく。

(1) 『ふくい 2030 年の姿』の策定目的と内容：長期計画等の策定停止と将来像の作成

福井県では、2003 年に西川一誠氏が知事就任以来、退任までの 4 期 16 年間、マニフェストに基づく県政運営が採用された。この間のマニフェストに基づく県政運営は、地方自治学者の竹内直人や行政学者の松井望による観察結果がすでに公表されている（竹内 2017）（松井 2015）。マニフェストに基づく県政運営を端的に述べれば、知事任期内（4 年間）での施策・事業の優先順位を明示したうえで、県政を運営する方法である。福井県では、このように 4 年間という任期が県政運営では参照される時間となったこともあり、2003 年からは長期計画の策定を停止してきた⁵⁾。

しかし、西川県政の1期目から、県政に関係する各方面、特に同県議会からは、長期的な将来像をもつ必要性が要請されてきた。これらの要請に対して知事側からは、従来型の長期計画は「著しく社会経済情勢が変化しているこういう時代においては、策定そのものがなかなか難しいという問題や、策定後、早い段階でずれが生じてしまうというような問題も一方である」⁶⁾として「数値目標を明瞭にしたような従来型の長期計画を避けるべきである」と「考え方」⁷⁾を一貫して示してきた。そのため、2003年から2019年までの期間、いわゆる長期計画に該当するような計画は策定していない。

とはいえ、福井県では長期的な県政の姿を見据えなかったわけではない。純然たる長期計画ではないものの「将来、福井県をこういうふうにしたいという政策を検討していく上での道しるべとなるような将来像」は必要であるとの考え方も知事側にはあった。そこで、2005年には、「一つの区切りとして、例えば約四半世紀、2030年、来年でありますとちょうど25年後」をめどにとした、「将来にわたって県政に携わる若い職員の考え、夢を盛り込んだ本県の将来像」⁸⁾を策定した。知事側はマニフェスト県政との整合性からも、「もちろんこれは、長期計画に相当するものではない」⁹⁾とは強調するものの、「将来、福井県をこんなふうにしたい、あるいはこういう夢を持ちたい、こういう姿である、こういう道しるべ」¹⁰⁾となる将来像の作成を「若い職員」に託したのである。この将来像が『ふくい2030年の姿』であった。

『ふくい2030年の姿』の内容は、本節冒頭で整理した通りである。知事による所信表明の表現にならえば、2005年段階で「かつて経験したことのない人口減少という社会を迎え、「量」から「質」、「集団」から「個」、「フロー」から「ストック」へと、時代の変化に応じた新しい豊かさの概念を確立すること」などの「2030年を想定した福井県の将来像を描く」¹¹⁾ものであった。同時期の県政で通底した「ある意味でいわく言い難い概念を戦略的に使用する」(宇野 2015: 205)手法との親和性も高い。『ふくい2030年の姿』の内容自体は、抽象度が高くやや茫漠としているようではある。

他方、『ふくい2030年の姿』にはより明瞭な目的があったことが、当時の議会答弁のなかから窺える。この点は本稿のテーマとも関連する。それは人材育成であった。上述のように『ふくい2030年の姿』の作成は「若い職員」とすることで当初から一貫してきた。その理由を当時の知事側の議会発言を引照すれば、『ふくい2030年の姿』の「研究、検討を通じて、若手職員が、本人だけではなく、それぞれの職場や関係者と議論しながら、意欲を引き出し、組織の活力にもつなげ、これをまた引き出すことによって、県民の利益の向上につながるのではないかという趣旨で実行している」¹²⁾と述べる。策定参加を通じた能力向上が期待されたのであろう。

さらに、「将来、20年、30年後に福井県を担い、これから20年、30年を力を尽くしてリードしていただく若い人にこれをまず考えてもらうべきだと思って、今、そういう仕事を進めている」¹³⁾とも知事は述べている。『ふくい2030年の姿』の内容は福井県の夢や希

望を描くという抽象性を持った将来像や「施策の道しるべ」¹⁴⁾ではあるものの、実際に策定に関わった職員には将来の福井県の中核的な人材となることを明瞭に述べられた。言い換えれば、今後の人事配置上の選抜機会として捉えていたようにも読み取れる。確かに、『ふくい 2030 年の姿』の策定は、議会等からの要請への対応が主たる目的であったかもしれない。計画策定へ職員参加による人材育成という「間接的効果」は、「県庁において責任ある役割を果たす世代に、あらかじめ将来のことを考えさせようとする意図」(宇野 2015: 209)により、『ふくい 2030 年の姿』においても企図されていたのであろう。策定経験自体が職員の人材育成となり、策定後には人材活用を期待していたのである。

(2) 『ふくい 2030 年の姿』への職員参加による策定

それでは、二冊の『ふくい 2030 年の姿』はどのように策定されたのだろうか。策定組織は「ふくい 2030 年の姿」検討会であった。策定では「週 1 回程度、メンバーでいろんなデータの収集、トレンドの把握に努め」¹⁵⁾ながら、「バックキャスト的に政策形成の参考資料として活用」¹⁶⁾された。二冊とも策定組織は、「ふくい 2030 年の姿」検討会である。確かに、「ふくい 2030 年の姿」検討会は、「県庁の若手職員」が参加した点では二冊とも共通している。しかし、職員構成は二冊の間では異なっていた。2005 年版の『ふくい 2030 年の姿』は 16 名、2009 年版の『ふくい 2030 年の姿』は 18 名の職員が参加した。両報告書ともに参加した職員は 2 名である。二冊とも週 1 回、もしくは週 2 回¹⁷⁾の頻度で検討会を開催しており、濃度が高い参加が行われたことが窺える。のべ 32 名の職員によって作成された『ふくい 2030 年の姿』では、両報告書に「ふくい 2030 年の姿」検討会の「名簿」が掲載されている。同名簿を確認すると次のような特徴がある。

一つめは、幅の広い「若手職員」からの参加である。2005 年版の『ふくい 2030 年の姿』では 20 代は 2 名、30 代では 11 名、40 代からは 3 名¹⁸⁾、2009 年版の『ふくい 2030 年の姿』では 20 代は 3 名、30 代では 11 名、40 代からは 4 名であった¹⁹⁾。「若手」の範囲は、各社会内や各組織で相対的に捉えられがちではある。福井県の場合、10 年以上の経験を有する職員もまた「若手」と捉え、さらには検討会の構成の大半を占めていた。これは人材活用とも関連するのだろうか。つまり、「将来、20 年、30 年後に福井県を担い、これから 20 年、30 年を力を尽くしてリード」することを意図した場合、40 代までが「若手」の上限とされたのだろうか。職位をみると、2005 年版の『ふくい 2030 年の姿』では主事は 2 名、主査が 10 名(うち、企画主査は 5 名)、主任が 4 名が 1 名であった。2009 年版の『ふくい 2030 年の姿』によると主事の参加は 6 名であった。2005 年版の『ふくい 2030 年の姿』からは「若手」の職位が増加している。他方、主査は 9 名であり 2005 年版の『ふくい 2030 年の姿』からは 1 名減員している。しかし、企画主査の職員数は 8 名に増員している。つまり、2009 年版の『ふくい 2030 年の姿』では、総じて職務経験が限られている「若手」の職員と一定年数での職務経験を積んだ「若手」の職員から構成された

ようである。なお、主任は2名、課長補佐が1名であった。

二つめは、広範な部門に所属する職員の参加である。まずは部単位でみてみる、2005年版の『ふくい2030年の姿』では総務部が6名と最も多い。次いで、福祉環境部が3名、農林水産部が2名、土木部が2名、県民生活部が2名、産業労働部が2名であった。会計、人事、文書、企画等のいわゆる「官房系統組織」（西尾 2001：186）に所属する職員が約4割を占めつつも、他の事業部系組織に所属する職員もまた参加したことが窺える。2009年版の『ふくい2030年の姿』では、総務部が6名、総合政策部が3名と、官房系統組織に所属する職員が5割を占めている。その他では農林水産部が3名、安全環境部が2名、健康福祉部が1名、土木部が1名、教育庁が1名、嶺南振興局が1名であった。

三つめは、計画担当部門所属の職員の参加傾向である。二つめの特徴で述べたように、『ふくい2030年の姿』は官房系統組織からの参加が総じて多いなか、事業部系組織からも一定数の職員が参加していた。とはいえ、所属する部単位の組織では各職員の業務内容や経験は明らかにすることができない。本稿に先立つ調査では『ふくい2030年の姿』を策定した時点での、これらの個々の職員が各所属部門でどのような業務を担当していたかを、既存資料からは把握ができなかった。そこで、本稿では個々の職員が所属した課単位での事務分掌に注目した。これにより所属課での業務を窺うことができると考えたためである。特に、所属する各課での事務分掌の規定に、特定名の「計画」の規定の有無と「企画」「調整」「調査」の規定の有無を確認した。

その結果、2005年版の『ふくい2030年の姿』では特定の「計画」を分掌している課に所属していた職員は5名であった。他方、「企画」「調整」「調査」の規定がある課に所属した職員は8名であった。2009年版の『ふくい2030年の姿』では、前者が6名、後者が7名であった。2009年版の『ふくい2030年の姿』への参加職員数は2005年版の『ふくい2030年の姿』から2名が増加しているものの、2009年版の『ふくい2030年の姿』では、特定の「計画」を所管しない課で「企画」「調整」「調査」を担当しない職員たちの参加があったかのように見える。だが、一つの課の事務分掌規定のなかで「計画」と「企画」「調整」「調査」の双方が規定されている課に所属していた職員数をみてみると、2005年版の『ふくい2030年の姿』は4名、2009年版の『ふくい2030年の姿』は5名であった。これは、2009年版の『ふくい2030年の姿』では、二つめの特徴で述べた官房系統組織に所属する職員の参加が増加した結果であろう。つまり、特定の計画や計画に関連する業務とは全く関連がない部門に所属する若手職員が参加したものではなく、若手職員の時期から計画に関連する業務を所掌する課に所属した職員が参加していたといえるだろう。

以上のように、広範な部門で計画に関連する業務を所掌する課に所属した幅の広い「若手職員」たちは、『ふくい2030年の姿』へ参加した後、どのように県庁内で活用されたのだろうか。次項では、職位と配属部門に注目しながら、活用上の特徴を明らかにしていく。

(3) 『ふくい 2030 年の姿』作成者たちのその後

① 管理職・幹部職と管理職につながる職への昇任

一つめの特徴は、管理職・幹部職と管理職につながる職への昇任傾向があった。まずは管理職への昇任状況をみでみる。2005 年版の『ふくい 2030 年の姿』に参加した職員たちのうち、2019 年 8 月段階で同県庁に在籍していない 4 名を除いた 12 名の職員の職位を確認すると、主任が 2 名、課長補佐が 1 名、課長・参事が 6 名、副部長・室長が 2 名、部長は 1 名であった。16 名の職員から、策定後間もなく県庁を退職していた 2 名の職員を除き、2018 年度まで在籍した 2 名を追加した 14 名の職員でみると、2018 年度に定年退職をした職員は部長級（図書館長）、2019 年度は副市長に就任した職員が副部長（大阪事務所長）であったこともあり、課長級・参事以上への昇任者が 12 名であった。このように『ふくい 2030 年の姿』に参加した職員たちは、管理職や幹部職に就任し田ことがわかる。まさに「将来、20 年、30 年後に福井県を担」う職員に結びついていたようである。

2009 年版の『ふくい 2030 年の姿』は、策定後 10 年しか経過していないため、2005 年版の『ふくい 2030 年の姿』の策定に関わった職員たちに比べると、管理職や幹部職への就任者は限定的である。両報告書に関わった 2 名の職員を除くと、課長級・参事以上への昇任者は 3 名である。ただし、2019 年 8 月段階では管理職には昇任はしていないものの、課長補佐職は 2 名、主任 7 名のうちグループ主任（総括主任）には 6 名が就任している。いずれも将来の管理職候補となる職位であるとするれば、2009 年版の『ふくい 2030 年の姿』に参加した職員たちもまた着実に昇任しているようである。

表 5-10 『ふくい 2030 年の姿』参加者の職位の推移

（括弧の数字は 2005 年版参加者を除いた数字）

	主事	主査	企画主査	主任	課長補佐	課長・参事	企画科・副部長・室長	部長	退職	出向	不明
2005 年版『ふくい 2030 年』	2	5	5	4							
2004 年 4 月現在 2019 年 8 月現在	2			2	1	6	2	1	3	1	
2009 年版『ふくい 2030 年』	6	1	8	2	1						
2009 年 3 月現在 2019 年 8 月現在			2	7	2	4(3)		1(0)	1		1

② 計画関連部門への異動と計画経験の活用

二つめの特徴には、計画関連部局への異動と計画経験の活用がある。個々人の職員たちの昇任だけでは、計画策定への経験を通じた人材活用を把握したことにはならないだろう。むしろ、『ふくい 2030 年の姿』を策定した経験が、その後の福井県の計画策定に関わる業務や組織にどれほど活用されているのかを把握することが重要とも考えられる。

福井県では、マニフェストを具体化する方法として全庁的な長期計画を策定はしてはない。しかし、各種行政分野毎での基本方針・基本計画の策定を進めてきた実績はある。例えば、2006 年 9 月段階では「61 の中・長期的な基本方針・計画を定めている」²⁰⁾と、当時の総務部長による議会での発言がある。つまり、「若い」時期での計画策定の経験が、異動を通じて他部署、とりわけ事業部門での計画策定にどれほど関与しているかを把握す

ることで、計画策定を通じた人材育成と人材活用の実態を把握できるようにも考えられるのではないだろうか。

だが、個々の職員の各担当業務の把握は、資料面での制約もあり、本稿に先立つ調査では実現できなかった。そこで本稿では、福井県総務部人事企画課が毎年度発行している『福井県職員録』に掲載された「本庁各課等の分掌事務」をもとに、各職員が所属した課レベルに分掌された事務に注目した。つまり、個々の職員の担当業務は把握ができないものの、所属組織の事務分掌に規定された業務から、『ふくい 2030 年の姿』に参加した職員たちのその後の業務として捉えることとした。

具体的な作業は、「本庁各課等の分掌事務」の各課内の事務分掌規定のなかで、次の二つの事項の有無に着目した。一つめは、特定の計画名の規定の有無である。所属部門の事務分掌内に特定の計画名があれば、当該計画書（plan）を担当または業務に関連する可能性が高いとも考えた。二つめは、「企画」「調整」「調査」に関する業務の規定の有無を確認した。計画とは特定計画の計画書（plan）をのみを指すものではない。施策等を企画する行為（planning）もまた計画である。さらには計画（planning）とは、計画書（plan）の実現にむけた調整過程でもある（西尾 1990：207）。さらには調査に基づかない計画は存在しないだろう。いずれも計画策定業務に関わる業務であり、当該業務が所属部門の事務分掌と規定されていれば、計画（planning）に関連する可能性が高いと考えた。

2005 年版の『ふくい 2030 年の姿』の参加した職員たちのうち、策定時から 2019 年度までに所属した課数をみると、最多は 10 課、最少は 1 課であった。平均は 6.3 課であった。なお、途中退職をした 2 名を除く 14 名では 7.0 課であった。16 名の職員のうち特定の計画名を分掌された課での業務経験がある職員は 8 名となる。これらの 8 名が 16 年間での所属した課数は、1 課が 5 名、2 課が 3 名である。つまり、特定計画を担当する課に配属された、または、配置され続けているとまでは言い切れない結果であった。ただし、異動した課数は少なくとも特定課に長く勤務した可能性は考えられる。これは、計画策定の経験をもつ人材を特定課の業務で長く専門的に活用しているといえるだろう。しかし、この点から調査した結果からは、計画担当組織に所属した職員のうち、16 年間の勤務のうち最長 11 年の職員はいたものの、多くの職員は 1～5 年間で各課の勤務を終えていた（1 年間 2 名、2 年間 2 名、3 年間 2 名、5 年間 1 名）。

他方、上記の結果と対照的な結果は、計画（planning）に関連する課への配属であった。16 名すべての職員が 16 年間の間で「企画」「調整」「調査」と規定された課に配属されていたのである。具体的には、1 課 6 名、2 課から 5 課がそれぞれ 3 名、8 課を経験した職員も 1 名いる。つまり、計画を担当する課への配属は観察ができないものの、計画（planning）に係わる課に配属されているのである。ここからは計画策定での経験を全庁的に活用している様子が窺えそうである。しかし、1 課や 2 課での勤務者が半数を占めていた。そのため、16 年間のうち一時点だけで勤務していたおそれもあるだろう。そこ

で、「企画」「調整」「調査」と規定された課での勤務年数をみてみることにした。その結果、2年間所属した職員は6名であった。6名はいずれも1課のみに配属された職員である。しかし、残り10名の職員は4年が1名、6年が2名、7年が1名、8年が3名、13年から15名がいずれも1名であった。つまり、2005年版の『ふくい2030年の姿』の職員の多くは、その後、計画（planning）に関連業務に関与し続けている様子が窺えた。

以上の結果は、2009年版の『ふくい2030年の姿』に参加した職員の異動結果からも観察できる。2009年版の『ふくい2030年の姿』に参加した職員18名では、特定計画名の課での業務経験をもつ職員は8名と半数以下である。2005年版の『ふくい2030年の姿』に参加した2名を除くと6名であった。さらに、勤務年数は1年から3年がそれぞれ3名、5年が1名、8名が1名である。当該課での勤務年数も長いとは言いがたい状況であった。他方、「企画」「調整」「調査」と規定された課に所属した職員は16名であった。1課が6名、2課と3課がそれぞれ3名、4課が4名である。勤務年数は、2年が3名、3年が2名、4年が1名、5年から8年が各2名、9年から11年が各1名と、2005年版の『ふくい2030年の姿』の職員と同様に、2009年版の『ふくい2030年の姿』に参加した職員もまた、その後、計画（planning）に関連業務に関与し続けている様子が窺える。

表 5-11 『ふくい 2030 年の姿』参加者の異動
（「計画」規定組織への異動者数と勤務年数）

（括弧の数字は2005年版参加者を除いた数字）

				課 数																	人
				0	1	2															
2005年版『ふくい2030年』				8		5	3														
2009年版『ふくい2030年』				10	7 (5)		1														

															勤務年	人																	
															0		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14			
2005年版『ふくい2030年』															8	2	2	2	2	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
2009年版『ふくい2030年』															10	2	2	2	2 (1)	0	1	0	0	1 (0)	0	0	0	0	0	0	0	0	0

表 5-12 『ふくい 2030 年の姿』参加者の異動
（「企画」「調整」「調査」規定組織への異動者数と勤務年数）

（括弧の数字は2005年版参加者を除いた数字）

										課数					人											
										0	1	2	3	4		5	6	7	8							
2005年版『ふくい2030年』										0	6	3	0	3		3	0	0	1							
2009年版『ふくい2030年』										2	6	3	3	4(2)		0	0	0	0							
										勤務年										人						
										0	1	2	3	4	5	6	7	8	9		10	11	12	13	14	15
2005年版『ふくい2030年』										0	0	6	0	1	0	2	1	3	0		0	0	0	1	1	1
2009年版『ふくい2030年』										2	0	3	2	0	2	2	2(1)	2	1		1	1(0)	0	0	0	0

③ 官房系統組織への異動と計画経験の活用

三つめの特徴は、官房系統組織への異動と計画経験の活用がある。二つめの特徴でみたように、特定名の計画を事務分掌に規定された課には配属されてはいない。しかし、「企

画」「調整」「調査」と規定された課に多く配属されていた。このことは、人材活用という点ではどのような意味をもつのだろうか。

一つめは、各事業部門内での計画（planning）に関連する課に配属され、各事業系組織での政策形成に貢献していることが考えられる。福井県ではマニフェスト県政を導入したことにより、トップダウン的な運営が徹底されていたかのような理解ができなくもない。他方で、上述のように各部毎での基本計画等を策定することでマニフェストに基づく施策・事業の具体化は各部単位が担うような仕組みも採用している。つまり、特定名の計画は規定されてはいないものの、各事業部系組織での政策の具体化を担う役割を果たしていたことも考えられるだろう。

二つめは、一つめとは一見相反するようではあるが、全庁的な計画（planning）に関連する課に配属され、全庁的な政策立案を担う人材として配置されていたことも考えられる。具体的には、財務、人事、文書等を担当する官房系統組織への配置である。全庁的な資源管理を担当し、政策の立案に担当する人材として活用することも考えられるだろう。

これらの二つの見立てのうち、『ふくい 2030 年の姿』の参加者の人事動向から検証してみると、一つめよりも二つめが観察された。福井県の総務部、総合政策部、地域戦略部を官房系統組織として位置づけ各部内の各課へ所属した人数を算出してみると、次のような特徴があった。まずは前提として 2005 年版の『ふくい 2030 年の姿』の策定時から 2019 年度までには、16 名中 13 名が官房系統組織に所属していた。そして、1 課での勤務者が 1 名、3 課が 5 名、4 課から 6 課が各 1 名である。さらに、勤務年数を見てみると、2 年と 3 年がそれぞれ 2 名ではあったものの、6 年から 8 年が各 2 名、10 年以上は 3 名であった（12 年から 14 名は各 1 名）。以上の結果は、2009 年版の『ふくい 2030 年の姿』に参加した職員からも観察できた。18 名中 16 名は官房系統組織での勤務経験がある。勤務年数も 3 年以下は 5 名（1 年は 1 名、2 年から 3 年は各 2 名）であるが、11 名は 4 年以上勤務をしていた。

以上から、福井県での二冊の『ふくい 2030 年の姿』の策定を通じた「将来、20 年、30 年後に福井県を担い、これから 20 年、30 年を力を尽くしてリード」する人材育成とは、官房系統組織での人材活用を企図としたものであったといえる。

表 5-13 『ふくい 2030 年の姿』参加者の異動
（官房系統組織への異動者数と勤務年数）

（括弧の数字は 2005 年版参加者を除いた数字）

													課数																	
													0	1	2	3	4	5	6											
2005年版『ふくい2030年』													3	5	0	5	1	1	1	人										
2009年版『ふくい2030年』													2	6	3	2(1)	5(4)	0	0											
													勤務年																	
													0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	人		
2005年版『ふくい2030年』													3	0	2	2	0	0	2	2	2	0	0	0	1	1	1		1	
2009年版『ふくい2030年』													2	1	2	2	1	1	1	2	2	1	1	0	2	0	0	0		

おわりに

本稿では、自治体計画策定への職員参加と人材育成・活用をテーマに次の三点を明らかにした。

まずは第1節では、自治体計画策定への職員参加を主張する研究者を中心とした言説をもとに、職員参加によって期待された目的と効果として、政策の総合化、内部化の信頼（外部機関への不信）、人材育成の効果の三つがあることを明らかにした。続く第2節では三つの効果のうち人材育成に焦点をあてて職員参加の現代の実態を明らかにした。福島県と福井県の市町村に実施したアンケート調査結果からは、全部局からの職員が関与する計画策定体制が標準的であること、長期計画等の策定には長期計画等の策定経験をこれまでに持たない職員が参加するケースが多いこと、職員参加としては職務として職員参加を行う体制を整備し重視していることを明らかにした。最後に第3節では、計画策定を経験した職員の人材活用という観点から、福井県の計画策定に関わった職員の職務経歴（所属部署）調査をもとに、策定後の職員の昇任・異動の特徴を抽出した。具体的には、管理職・幹部職と管理職につながる職へと昇任していること、異動部門では、事業系組織、官房系組織のいずれでも計画（planning）に係わる業務に関わることが多いこと、そのうえで、官房系統組織への異動経験を経た職員が多いことを明らかにした。

以上からは自治体計画策定への職員参加を通じた人材育成と人材活用が広く定着したようにも考えられる。特に、調査の結果からは、職員による自主参加よりも制度化された職務による職員参加が定着しているように窺えた。これは、職員参加が主張された60年前に比べれば、現代の執務環境は大きく変化していることとも関連しているのだろう。「職務の専門家」ではなく「自治体の専門家」（松下 1980：330）となるべく幅の広い知識と経験を取得するための職員参加が謳われた当時、個々の職員の仕事と生活は仕事が優先され、生活は仕事に包摂されることが常態であった。それゆえに、私的な生活時間を考慮せずに職員参加に時間に費やし、自己を陶冶することが期待されたのだろう。しかし、現代ではどうだろうか。仕事と生活は分離しはじめている。このような公私の分離は官僚制本来の姿でもある（金井 2020：75）。また、意欲がある職員たちは、みずからが自主的に研鑽する機会を職場に限定していない。くわえて、職員の範囲も従来のように常勤職に限定されていない。多様な経験と知識をもった職員が、多様な勤務形態のなかで一つの職場に参加をしている。

職員と執務状況の多様化が日常となるなか、自治体計画策定への職員参加も従来方式では形式的な参加へと終始するおそれもある。形式化した職員参加から実質的な効果を期待することは難しいかもしれない。職員と働き方の現状にそくした職員参加のあり方の検討が今後の検討課題であろう²¹⁾。

【注】

- 1) 調査概要は次の通り。調査名は、「自治体の長期（総合）計画に関するアンケート」。調査対象は、福井県及び同県に位置する 17 市町（各長期（総合）計画担当部門）、福島県及び同県に位置する 59 市町村（各長期（総合）計画担当部門）。調査期間は 2019 年 12 月～2020 年 1 月。回収率 100%。
- 2) ふくい 2030 年の姿検討会『ふくい 2030 年Ⅱ 私たちの暮らし つながる希望と幸福』（2009 年 3 月）、4 頁。
- 3) 「平成 16 年第 338 回定例会 第 3 号一般質問」（知事（西川一誠君）発言）（2004 年 6 月 9 日）。
- 4) 「平成 17 年総務教育常任委員会」（総合政策部長発言）（2005 年 6 月 24 日）。
- 5) なお、2010 年には福井県議会からの要請を受けて、県議会とともに『「希望ふくい」の創造』という将来ビジョンを作成はしている（松井 2013：181-182）。
- 6) 「平成 16 年第 338 回定例会 第 2 号代表質問」（知事（西川一誠君）発言）（2004 年 6 月 7 日）。
- 7) 「平成 17 年第 342 回定例会 第 4 号一般質問」（知事（西川一誠君）発言）（2005 年 3 月 3 日）。
- 8) 「平成 16 年第 338 回定例会 第 2 号代表質問」（知事（西川一誠君）発言）（2004 年 6 月 7 日）。
- 9) 「平成 17 年予算特別委員会」（知事（西川一誠君）発言）（2007 年 7 月 10 日）。
- 10) 「平成 16 年第 338 回定例会 第 3 号一般質問」（知事（西川一誠君）発言）（2004 年 6 月 9 日）。
- 11) 福井県『平成 17 年度当初予算 知事提案理由説明要旨』（平成 17 年 2 月 23 日、第 342 回定例会県議会）
- 12) 「平成 17 年予算特別委員会」（知事（西川一誠君）発言）（2007 年 7 月 10 日）。
- 13) 「平成 16 年第 338 回定例会 第 3 号一般質問」（知事（西川一誠君）発言）（2004 年 6 月 9 日）。
- 14) 「平成 18 年第 348 回定例会 第 4 号一般質問」（総務部長（杉本達治君）発言）（2006 年 9 月 20 日）。
- 15) 「平成 16 年予算特別委員会」（知事（西川一誠君）発言）（2004 年 12 月 15 日）。
- 16) 「平成 19 年第 354 回定例会 第 2 号代表質問」（知事（西川一誠君）発言）（2007 年 11 月 30 日）。
- 17) ふくい 2030 年の姿検討会『ふくい 2030 年 25 年後のふくい 夢と希望の将来像 参考資料』（2005 年 3 月）、17 頁。ふくい 2030 年の姿検討会『ふくい 2030 年Ⅱ 私たちの暮らし つながる希望と幸福』（2009 年 3 月）、157 頁。
- 18) ふくい 2030 年の姿検討会（2005 年）、18 頁。
- 19) ふくい 2030 年の姿検討会（2009 年）、159 頁。
- 20) 「平成 18 年第 348 回定例会 第 4 号一般質問」（総務部長（杉本達治君）発言）（2006 年 9 月 20 日）。
- 21) 本研究は、JSPS 科研費 19K01460 の助成、公益財団法人野村財団の研究助成を受けたものである。

【参考文献】

- 新垣二郎編（2018）『自治のゆくえ ～「連携・補完」を問う～』公人社。
- 一条義治（2013）『これからの総合計画 人口減少時代での考え方・つくり方』イマジン出版。
- 打越綾子（2004）『自治体における企画と調整 事業部門と政策分野別基本計画』日本評論社。
- 宇野重規（2015）「現代的知事の誕生？」宇野重規・五百旗頭薫編『ローカルからの再出発 日本と福井のガバナンス』有斐閣。

- 遠藤文夫・苫米地行三（1977）『新版 市町村の経営』第一法規.
- 大島太郎（1973）「職員参加の可能性」『岩波講座現代都市政策Ⅲ 都市政治の革新』岩波書店.
- 大野矢修（2015）「総合計画の原点としての「武蔵野市長期総合計画」」榊原勝・大野矢修編著『総合計画の理論と実務 行財政縮小時代の自治体戦略』公人の友社.
- 大橋洋一（2008）『都市空間制御の法理論』有斐閣.
- 大森彌（1995）『現代日本の地方自治』財団法人放送大学教育振興会.
- 金井利之（2020）『行政学概説』一般財団法人放送大学教育振興会.
- 坂本誠（2018）「地方創生政策が浮き彫りにした国－地方関係の現状と課題 ―「地方版総合戦略」の策定に関する市町村悉皆アンケート調査の結果をふまえて―」『自治総研』474号, 2018年4月号.
- 坂本誠（2019）「計画策定業務の外部委託をめぐる諸課題」『都市問題』Vol. 110, 2019年9月.
- 申龍徹（2010）「自治体計画の戦略的改革」武藤博己『自治体経営改革』ぎょうせい.
- 田尾雅夫（2010）『公共経営論』有斐閣.
- 田尾雅夫（2015）『公共マネジメント』有斐閣.
- 竹内直人（2017）「自治体における政策形成と予算編成の関係変化 マニフェストの自治体行政管理への影響」『公共政策研究』第17号.
- 竹内直人（2019）「遅い昇進の中の隠れた早い選抜」河合晃一・大谷基道『現代日本の公務員人事』第一法規.
- 長野基（2018）「自治体行政計画 仕組みとプロセス」『地方自治論 変化と未来』法律文化社.
- 西尾隆（1995）「自治体総合計画の展開とその意義」辻山幸宣編著『分権化時代の行政計画』財団法人行政管理研究センター.
- 西尾隆（2003）「行政のコミュニケーションを担う総合計画」『都市問題』第94巻第10号, 2003年10月号.
- 西尾勝（1986）「自治体と市民」西尾勝・大森彌編著『自治行政要論』第一法規.
- 西尾勝（1990）『行政学の基礎概念』東京大学出版会.
- 西尾勝（2001）『新版 行政学』有斐閣.
- 西尾勝（2013）『自治・分権再考』ぎょうせい.
- 松井望（2013）「「長期計画」は希望となるか」『希望学あしたの向こうに 希望の福井, 福井の希望』東京大学出版会.
- 松井望（2015）「県庁内のガバナンス変容と持続 マニフェスト導入による政治時間の規律づけ」宇野重規・五百旗頭薫編『ローカルからの再出発 日本と福井のガバナンス』有斐閣.
- 松下圭一（1980）「はしがき」松下圭一編著『職員参加』学陽書房.
- 松下圭一（1980）「職員参加の意義と理論構成」松下圭一編著『職員参加』学陽書房.
- 松下圭一（1991）『政策型思考と政治』東京大学出版会.
- 山口研悟（2020）「第32次地方制度調査会「2040年頃から逆算し顕在化する地方行政の諸課題とソの対応方策についての中間報告」について」『地方自治』No. 867, 2020年2月号.
- 寄本勝美（1989）『自治の現場と「参加」』学陽書房.
- 立田清士（1982）『計画と財政 地方団体の場合』良書普及会.

第 2 部

第1章 みんなで描こう「福井の未来地図」

—2040 長期ビジョンづくりの最前線から—

福井県地域戦略部副部長（未来戦略） 藤丸伸和

はじめに

1. 「長期ビジョン」づくりのスタート
 2. 『100年に一度』のチャンスを活かす
 - （1）ビジョン策定の背景と目的
 - （2）策定コンセプト
 - （3）目標年次と全体構成
 - （4）策定スケジュール
 - （5）今後の社会環境の変化
 - （6）ビジョン策定に向けた検討の観点
 - （7）ビジョン策定のための体制づくり
 - （8）県民参加の工夫
 3. みんなでつくるビジョン（5000人超が参加中）
 4. 策定過程のオープン化（いつでもパブコメ）
 5. 〳〵とんがろう、ふくい〳〳
 - （1）基本理念
 - （2）2040年に福井県が目指す姿
 - （3）新時代スタートアッププロジェクトのコンセプト
 - （4）3つのスタートアッププロジェクト
 6. 強力な助っ人「未来戦略アドバイザー」
 7. 子どもたちと福井の未来を考える
- おわりに

はじめに

令和元年4月、福井県では16年ぶりに新知事が誕生した。着任後、杉本達治知事が真っ先に表明したのが、新しい「福井県の長期ビジョン」の策定。本稿は、6月の組織改正により新設された未来戦略課職員による、現在進行形のビジョンづくりレポートである。

最初にお断りすると、福井県の長期ビジョンは、現在も「策定中」だ。

私たちがどのような想いでこのビジョンをつくろうとしているのか。県民の皆さんに一

人でも多く伝わることを願って、ありのままを書いていく。

また、全国の公務員仲間の皆さんにも、福井県がどのようにビジョンづくりを進めているのかを知っていただき、仕事を進めていく上で、何らかのヒントになれば幸いである。

1. 「長期ビジョン」づくりのスタート

令和元年6月1日、地域戦略部未来戦略課が新設された。長期ビジョンについては、月内に始まる最初の県議会までに、策定方針やスケジュールなど、基本的な考え方や方向性を示す必要があった。早めに案をつくり、庁内の議論を進めなければならない。

初日に職員と打合せを行った際に作成したメモを紹介する。

[未来戦略課当面のミッション 長期ビジョンについて]

- キーワードは「県民参加」。できるだけ多くの県民に策定に関わってもらい工夫を。「開いた意見交換会の数」「会った人の数」「いただいた意見の数」にこだわる。
 - ほとんどの県民にとって行政の長期計画など「興味なし」。如何に関心を高め、「自分ごと」にしてもらうかがカギ。
 - 徹底的な県民参加の工夫により、真の「チームふくい」として福井県の将来像を共有し、県民の心を一つにする壮大なプロジェクト。(コンセプトは、みんなで描こう「福井の未来地図」)
 - そのためのアイデア
 - ◇有識者を招き連続の「特別セミナー」を実施（県民と問題意識を共有）
 - ◇各市町に出向き意見交換会を開催（ワークショップ形式）
 - ◇世代別意見交換会の開催
 - ◇出前講座の実施（広報広聴課と協力）
 - ◇職員が二人一組で現場に出向きミニ意見交換（友人、知人、有識者 etc）
 - ◇計画策定後ではなく、常時意見を募集する「いつでもパブコメ」
 - ◇セミナー、意見交換会など「マスコミ営業」で情報発信
 - ◇マスコミとタイアップして策定過程をドキュメント風に発信
 - ◇動画、グラフィックレコードなど新たな発信方法
 - 議論のたたき台の作成（① 2040 年までの環境変化、② 議論の方向性）
 - 文化とデザインの力
 - 策定後の活用方針（毎年度の予算・個別計画への反映）
- 「つくっておわり」ではなく、「つくってからが本当のスタート」

まずは、職員の皆さんと気持ちを合わせることが大事と考え、ビジョンの内容ではなく、「仕事の進め方」をお伝えした。私が最初に考えたことは、「プロセス重視」のビジョンづくりである。

正直言って、総合計画というのは本文を書くだけでも大変だ。全体の構成を考え、基本理念や将来像を考え、部局横断的に政策をまとめ、具体的な実行プランに数百の施策を落とし込む。なのに、書く以前にこんなに「色々やろう」と呼びかけた。「大変なことになりそうだ」と感じた職員も多かったのではないだろうか。

なぜ「プロセス重視」なのか。これには訳がある。杉本知事は、新しい県政運営の基本として、「県民主役」「徹底現場主義」「チームふくい」を掲げて当選した。長期ビジョンの策定は、これらの理念を「具現化するプロジェクト」にしなければならないと考えたのである。

こうして、長期ビジョンづくりがスタートした。

2. 『100年に一度』のチャンスを活かす

考えなければならないことは数多くあったが、まず取り組んだことは、①ビジョン策定の目的を明らかにすること、②策定コンセプトを定めること、③全体構成と策定スケジュールを示すこと、④ビジョン策定の前提として今後の社会環境の変化を想定すること、⑤議論を進めていく上での観点を提示すること、⑥ビジョンを検討するための庁内外の体制をつくること、⑦県民参加を進めるための手法を工夫すること、などであった。

(1) ビジョン策定の背景と目的

県民の皆さんと福井の将来像を共有する「長期ビジョン」の策定は、杉本新知事の選挙公約である。他の自治体からすれば、長期ビジョン策定は当然のことのように感じるかもしれないが、福井県では少し事情が異なる。

これまで福井県では、前知事の方針で、各行政分野を網羅した総合計画を策定せず、選挙時のマニフェストを基本として県政を運営してきた。このため、「議会との議論なく県政の方向性が決められている」、「4年間の短期的な施策が中心になり長期的展望に欠ける」などの批判があった。

このため、「議会をはじめ、多くの県民と議論を重ね、福井県の将来像を描き、バックキャストで今何をなすべきかを示す」ことが、県政新時代の基本方針として必要だったのである。

もうひとつの背景は、「交流新時代の到来」である。

2023年春には、長年の悲願であった「北陸新幹線」が、金沢から福井・敦賀へと延伸する。福井が東京と直結し、さらにその先、2030年頃までの「新大阪への全線開業」が

実現すれば、東海道新幹線と合わせて、日本の中央部をループ状につなぐ大きなルートが完成する。2040 年頃までには、リニア中央新幹線の全線開業や、福井県と岐阜・長野をつなぐ「中部縦貫自動車道」の延伸も見込まれ、福井県を取り巻く高速交通ネットワークは、今後 20 年で大きく整備が進む。

この「100 年に一度」のチャンスを活かすためにも、長期的な展望に立った県政運営が求められていたのである。

こうしたことから、杉本知事は、「20 年先を見すえた長期ビジョンを、県民の皆さんとともにつくり上げよう。そして、その将来像の実現に向けて、今何をすべきか、一つひとつの政策・施策に落とし込んでいこう」という方針を打ち出したのだ。

(2) 策定コンセプト

先に述べたように、今回のビジョンは「プロセス重視」で進めたいと考えた。県民参加をいかに進めるかがカギである。「じぶん事」としてビジョンづくりに関心を持ってもらいたい。そのため、策定コンセプトを「みんなで描こう『福井の未来地図』」とし、副題を「～次世代のために、今わたしたちができること～」とした。

まず、策定コンセプトを示すこと自体、あまり例がないかもしれない。これから多くの方と議論を始めるにあたって、ビジョンの意義と目指す方向を共有したいと考えた結果だ。先の見えにくいこの時代に、羅針盤になる将来像を描きたい。多くの課題がある中、「自分たちの子や孫にどういう福井を引き継いでいくのか。そのために今何をすべきか」を大局的な視点で共に考えていこうというメッセージを込めたものである。

(3) 目標年次と全体構成

長期ビジョンは、3 部構成とした。第 1 部は、2040 年を目標年次とする「将来構想」。第 2 部は、将来構想実現のための 5 年間の「実行プラン」。第 3 部は、県内を 4 エリアに分け政策の方向性を示す「地域プラン」とした。

(4) 策定スケジュール

6 月から検討を開始し、今年度中に最終案を策定するには、かなり短期間での作業となる。そこで、残り 9 か月を 3 つのフェーズに分け、概ねのゴールを定めた。

第 1 段階は 7 月から 9 月。この期間は、徹底的な意見交換のフェーズとした。定例県議会も 6 月議会と 9 月議会の 2 回あり、段階的に議論を深めていく必要があった。

第 2 段階は 10 月から 12 月。第 1 段階でいただいた様々な意見をもとに、目指す将来像や政策の方向性を整理し、中間とりまとめ案を作成するフェーズである。12 月議会にはかなり詳細な案を示す必要があると考えた。

第 3 段階は 1 月から 3 月。(← 今ここ) 12 月議会でいただいた意見等を踏まえ、県とし

ての最終案をまとめるフェーズ。2月議会では、令和2年度予算も審議されるので、その予算案の前提となる「将来構想」と「実行プラン」、そして「地域プラン」の提示が必要だ。これが当初考えた「最短スケジュール」である。（現在は、2月議会においてさらに議論を深めることとしており、最終決定は次期議会以降に持ち越す見込みである。）

（５）今後の社会環境の変化

議論の前提として、今後20年間の環境変化を示す必要があると考えた。もちろん、正確に将来を見通すことはできないが、リスクも含め、できる限り客観的な材料を提示して、共通認識の上に議論を深めたいと思ったのである。このため、大きく次の4点の環境変化を整理した。

1点目は「人口減少」である。

日本の総人口は、少子化の進行等によって2008年（約1億2,800万人）をピークに減少局面に入っており、国立社会保障・人口問題研究所は、2040年には約1億1,090万人（13%減）となると推計している。少子化の要因は様々だが、出生率の低い東京圏への若年層の流出が拍車をかけていることは明らかである。

福井県は、2000年（82.9万人）をピークに減少を続けており、2040年には64.7万人程度に減少すると推計されている。一方、65歳以上の人口とその割合は上昇しており、2040年には団塊ジュニア世代が65歳を迎えることから、福井県においても65歳以上人口は24.1万人（37.2%）とピークを迎える見込まれる。

結婚・子育て応援等の自然減対策、学生の県内就職、U Iターン促進等の社会減対策を強化・継続するとともに、AI、自動走行等の未来技術を活用するなど、人口減少下でも幸せに暮らし、地域や文化を継承していくための「適応戦略」を進めていく必要がある。

2点目は「長寿命化」である。

医療の発達等により、日本人の平均寿命は上昇し続けている。2040年には女性は89.63歳、男性は83.27歳になると予想され、海外の研究では、日本で2007年に生まれた子供の半数は107歳より長く生きる、いわゆる「人生100年時代」が今後到来するとされている。

福井県は、男女ともに平均寿命、健康寿命が全国上位の健康長寿県であり、100歳以上の県民も18人（1990年）から507人（2015年）に急増している。企業の定年を70歳以上に引き上げる動きがあるように、長寿命化は、働き方や暮らし方に大きく影響する。一方、健康・体力面から見ても、現在の75歳は60年前の65歳に相当すると試算される（平均余命等価年齢）研究もある。これまでのように、年齢で高齢者を一律に定義し、支える側・支えられる側に区分するのではなく、元気なうちは高齢者も社会を支える側に立

つという新たな高齢者観を示していく必要がある。

3点目は「大交流化」である。

先ほども述べたように、新幹線、高速道路といった高速交通網の整備進展は、福井県の大きな特長である。北陸新幹線の開通は、嶺南・嶺北の一体化や北陸圏の連携強化の基盤となるだけでなく、リニアと合わせた大環状ルートの形成により、甲信越地域や東北、中国、九州にまで交流圏域を広げる。国際物流ターミナルの拡張整備が進む敦賀港や、福井港、福井県の空の玄関口である小松空港も加えれば、陸・海・空の立体的な交通・物流網が整うこととなる。

この100年に一度のチャンスを、観光誘客や市場開拓・販路拡大、都市人材の誘致など地域・産業の活性化に、最大限に活かしていくことが必要である。また、福井・敦賀開業時に4つ、全線開業時に1つ、計5つの新幹線駅が県内に設置されることも大きな特長であり、市町とともにまちづくりを加速していく好機である。さらに、三大都市圏との近接性はもとより、日本海側の中心に位置し、アジアに開けた福井県の立地条件も活かしながら、隣接府県とも力を合わせ、インバウンドの拡大など海外市場を積極的に獲得していくことが重要となる。

4点目は「技術革新」である。

現在、AI、ロボット、5G・6G、自動走行、量子コンピューティングなどの未来技術は、研究や実用化が進みつつあり、今後20～30年の間に、農林水産業を含む産業、交通や移動、医療・介護、教育、エネルギー、防災、そして生活全般にわたり、さらなる大きな変化をもたらすと考えられる。

国は、2016年に「ソサエティ5.0」を打ち出し、先端技術をあらゆる産業や社会生活に取り入れ、経済発展と社会的課題の解決を両立していく新たな社会の実現を目指している。

福井県においても、企業におけるAI・IoTの活用促進、自動運転技術の実用化、農林漁業への新技術導入（スマート農林漁業）等を進めている。今後、こうした動きをさらに拡大し、暮らしの利便性向上や産業活性化はもとより、人手不足など地域の課題解決に役立てることが必要である。AI等の未来技術を地域の産業や暮らしに実装していくとともに、最新技術を理解し、開発・活用できる人材を育てていくことが重要となる。

(6) ビジョン策定に向けた検討の観点

20年後の将来像を議論するにあたって、限られた時間の中で県民の皆さんからの意見をいただくためには、何らかの方向性を示す必要があると考えた。そのため、次の3点を「検討の観点」として整理した。

1点目は、「選ばれる福井」である。

「福井らしさ」を大事にし、魅力を高めることにより、県民が誇りを感じ、人・企業を呼び込む福井の未来をいかに実現するかをテーマとした。

暮らしの積み重ねの中で受け継いできた人々の営み、自然風土や歴史性、地域社会のつながり、農林水産業をはじめとする産業力など、すべてが「福井らしさ」であり「文化力」。こうした資産を守り、価値を高める戦略を描くことが重要ではないかとの観点である。

2点目は、「誰もが主役の福井」である。

すべての人が輝き、互いに支え合い、将来にわたり安心して暮らせる福井の未来をいかに実現するかをテーマとした。

人口減少により一人ひとりに期待される役割が広がる中、年齢や性別、障がいの有無等に関わらず、多様性を認め合い、人生100年時代に誰もが様々なことに挑戦できる「全員参加型」の共生社会を実現することが重要ではないかとの観点である。

3点目は、「成長する福井」である。

交通体系の進展や技術革新を活かして、産業の新たな可能性を拓き、活力ある豊かな福井の未来をいかに実現するかをテーマとした。

立地条件の向上を活かして人・モノ・情報の行き来を活発化させ、AI・IoTなど新たな技術を地域の課題解決・高度化に活用し、暮らしの質を興行させることが重要ではないかとの観点である。

(7) ビジョン策定のための体制づくり

ビジョン策定を進めるための庁内組織として、杉本知事を本部長とし、副知事と各部長をメンバーとする「福井県長期ビジョン推進本部」を新たに設置した。第1回の推進本部会議を、令和元年6月21日と決め、マスコミオープンで開催することとし、作業を加速させていった。

また、県内外の有識者から構成する「福井県長期ビジョン推進懇話会」の設置も決め、福井県立大学の進士五十八学長に座長を依頼することにした。38名のメンバーは従来のように団体代表のみで構成される会議体ではなく、企業の若手経営者やまちづくりのプレイヤーなど、様々な分野の第一線で活躍している実践者の方々に多く参加してもらった。また、多くの女性の意見を取り入れたいと考え、女性委員は17名と全体の45%を占めるに至った。第1回推進懇話会は、6月議会終了後の8月上旬に開催することとし、その後約1か月間、委員候補の皆さんに趣旨説明と委員就任の依頼をするため、県内外への訪問を繰り返した。

(8) 県民参加の工夫

今回のビジョン策定においては、「県民参加」が最も重要と考え、手始めに、未来戦略課職員が二人一組で県内の有識者を訪問し、意見を伺う「ミニ意見交換会」をスタートさせた。「徹底現場主義」の実践である。(あわせて、ビジョンの方向性や検討すべき課題についての“アタリ”をつけたいという思惑もあった。)

並行して様々な意見交換会の企画を考えた。全市町に出かけて地域住民の皆さんと意見を交わす「市町別意見交換会」、学生や若者、子育て世代などの「世代別意見交換会」、県庁の各部局が関係団体等を訪問する「分野別意見交換会」の3本柱に加え、県民アンケートも実施することにした。

また、各分野の第一人者を招いて最新の知見を学ぶ「長期ビジョン特別セミナー」の連続開催も企画。これらの意見交換会やセミナーを8~9月に集中開催するという目標を定め、未来戦略課を挙げて準備に取り掛かった。

ここまでの企画と資料作成と庁内意思決定におおよそ3週間。(今振り返るとかなりのスピードである。)6月24日には議会開会前の会派別事前説明において、これらの要点をまとめた資料にて、今後の長期ビジョンの策定について説明を行った。

3. みんなでつくるビジョン (5000人超が参加中)

県民参加の実践として、まずは、すべての市町に出かけ、各市町の住民の皆さんと意見交換を行う「市町別意見交換会」を開催した。市町の担当課にお願いしてメンバーを集めてもらった。進め方も「会議形式」か「ワークショップ形式」かを選んでもらえるようにして、市町議員にも参加してもらった。選挙区の県議会議員にも案内した。盛り上がったのは、やはりワークショップ形式。グループに分かれて、福井県の良さや課題、目指す将来像などについて意見交換し、まとめた意見を発表してもらった。工夫をしたのは、「長期ビジョンワークシート」である。4つの環境変化と3つの検討の観点を1枚にまとめ、2枚目を話し合いの際の進行ガイドとなるようなアンケートとした。質問に順番に答えて



次に取り組んだのが、「世代別意見交換会」だ。県民参加を具現化するため、一般公募で参加者を募集し、2回シリーズのワークショップを開催した。学生、若者、子育て世代の3グループに分け、参加者を募った。

1回目は8月10日に開催し、70名が参加。長期ビジョンの説明の後、参加者全員でカードゲーム「SDGs de 地方創生」※を実施。持続可能な地域づくりについて、必要な事柄を楽しみながら学んだ。

※ロールプレイング形式で仮想地域の行政職員や観光事業者等を担当し、立場ごとにSDGsに沿ったゴールが設定され、「お金」と「資源」のカードをチームで交換しながら、地域プロジェクトの実行を目指す体感型ゲーム



2回目は8月30日に開催。3グループに分かれて、福井県の将来像と自分たちにできることをワークショップ形式で考えた。各グループのファシリテーターは、「福井県長期ビジョン推進懇話会」の委員の方々に依頼。子育て世代グループは男性保育士の方、若者グループはまちづくり団体のリーダーを務める女性、学生グループはUターン起業した女性の方である。ワークショップの様子はグラフィックレコーディングの手法を用いて記録。参加者からは、「三世帯同居をしていますが、祖父母に頼れることには限界がある。県外から来た人を含め、子育てしやすい地域にしよう」とか、「都会をめざすのではなく、田舎を売りにして都市との差別化を図る。県民が『プロ田舎ニスト』になり、一人ひとりが自発的に福井を自慢しよう」といった意見が出された。また、各グループの発表の際には、



杉本知事も参加し感想を述べるなど、和気あいあいとした雰囲気の中、前向きで斬新な意見が数多く寄せられた。



(世代別意見交換会グラフィックレコーディング)

さらに、AIなどの技術革新やSDGs、医療・介護制度など、様々な課題に関する最新の知見を学び、県民と広く共有するため、各分野の第一人者を招いた公開セミナー「福井の未来を一緒に考えるセミナー」をシリーズ開催した。第1回は8月5日。参加者には、「長期ビジョンワークシート」を配布し、ご意見をいただいた。私たち職員は最新の情報を入手でき、県民にも長期ビジョン策定に参加してもらうことができる一石二鳥の方法として有益だったと思う。令和2年2月現在で計8回開催し、延べ800名の方が参加した。



福井県長期ビジョン特別講演「福井の未来を一緒に考えるセミナー」

第1回「世界文明と福井文化の共生」	進士五十八氏
第2回「A I 技術で語る福井の未来」	伊本貴士氏
第3回「創造基盤で未来をつくる」	片木孝治氏
第4回「SDGsによる新たな価値の創造」	蟹江憲史氏
第5回「人生100年時代の安心ライフ」	遠藤久夫氏
第6回「文化×エンターテインメント」	パトリック・ハラン氏、進士五十八氏、朝倉由希氏
第7回「A I 時代に活躍できる人材と育成方法」	伊本貴士氏
第8回「地域の秘密が未来をつくる」	宇野重規氏、玄田有史氏、中村尚史氏

分野別意見交換会は、県庁各部に呼びかけ、各団体の会合や現地訪問など、様々な機会を活用して開催してもらった。産業・労働分野、農林水産分野、まちづくり・観光分野、文化・スポーツ分野、医療・介護・福祉分野、防災・環境分野、教育分野など、あらゆる分野の皆さんとの意見交換会は、230回以上に及んだ。

外の意見も聞こうと、県外在住の福井県出身者や、県内で活動する学生グループ、地域おこし協力隊の方々との意見交換も行った。

さらに、県民の皆さんを対象として、無作為抽出による県民アンケートも実施し、2,504名から回答をいただいた。ちなみにアンケート回答率は5割を超えており、これほど多くの方が回答するのも福井県民の特長かと思う。アンケートでは、全体の82%の方が「福井県で暮らしてきてよかった」と回答し、県民が現在の暮らしに概ね満足していることが分かった。

このように様々な手法により県民参加を促し、すでに延べ5,000人を超える皆さんにビジョン策定に関わっていただいております。現在もさらに増えているところである。

4. 策定過程のオープン化（いつでもパブコメ）

県民の皆さんに長期ビジョンへの関心を持ってもらうため、上記のような様々な参加の

仕組みを考えると同時に、「策定過程のオープン化」も意識して実行してきた。

まず、長期ビジョンの専用フェイスブックページをつくった。フェイスブックページの機能を使うと動画配信が可能になる。これまで3回開催した「福井県長期ビジョン推進懇話会」の会議の様子や、公開セミナー「福井の未来を一緒に考えるセミナー」の様子をライブ配信した。配信した動画は、後日確認することもできる。フェイスブックページでは、いつでも県民の皆さんからのご意見を受け付けており、これを「いつでもパブコメ」と呼んでいる。

また、意見交換会に参加いただいた皆さんに、長期ビジョンの中間とりまとめ案を郵送し、同封したアンケートにてご意見も伺った。途中経過をフィードバックすることにより、さらに参加意識が高まるものと考えている。

5. \＼とんがろう、ふくい／／

こうした県民参加型の取組みを積極的に進めながら、長期ビジョンの基本理念や将来像のイメージを固めていった。ここでは、簡単に紹介する。まずは、2040年を目標年次とする「将来構想」である。

(1) 基本理念

「安心のふくい」を未来につなぎ、もっと挑戦！もっとおもしろく！

長い歴史の中で先人たちが培ってきた「安心と信頼」の福井を、みんなで守り、次世代に引き継ぎ。さらに、その安定した社会基盤をもとに、誰もが夢や希望をもって自分らしくチャレンジでき、相互に応援し合う、もっとワクワク・ドキドキする「おもしろい！」福井を目指す。

(2) 2040年に福井県が目指す姿

自信と誇りのふくい

「ふくいらしさ」を大切に。県民が誇りをもって暮らすことにより、さらに多くの人を呼び込む“ふくい”

暮らしの積み重ねの中で受け継いできた人々の営み、自然風土や歴史性、地域社会のつながり、農林水産業をはじめとする産業力など、すべてが「ふくいらしさ」であり「文化力」。こうした資産を守り、価値を高め、「選ばれるふくい」を築く。

誰もが主役のふくい

すべての人が輝き、互いに支え合い、幸せを実感しながら、将来にわたり安心して暮らせる“ふくい”

人口減少により一人ひとりに期待される役割が広がる中、年齢や性別、障がいの有無等に関わらず、多様性を認め合い、人生100年時代に誰もが様々なことに挑戦できる「全員参加型」の共生社会を築く。

飛躍するふくい

交通体系の進展や技術革新を活かして、産業の新たな可能性を拓く。創造的で活力がある“ふくい”

交流拡大や新技術により、経済・社会の仕組みが大きく変わる可能性。こうしたチャンスを最大限に活かし、新時代の産業基盤を確固たるものにするとともに、暮らしの質を高め、活力に満ちた地域をつくる。



次に、この将来像を実現するため、最初の5年間（2020～2024年度）で実行する政策をまとめた「実行プラン」である。

（3）新時代スタートアッププロジェクトのコンセプト

新幹線県内開業等を迎えるこの5年間は、3つの将来像のうち、特に『飛躍するふくい』実現に向けた戦略を「新時代スタートアッププロジェクト」として位置づけ、「ふくいエンタメ計画」、「次世代チャレンジ宣言」、「しあわせアクション運動」の3つのプロジェクトを最重点化し実行する。プロジェクトのコンセプトは「とんがろう、ふくい」である。

＼＼とんがろう、ふくい／／

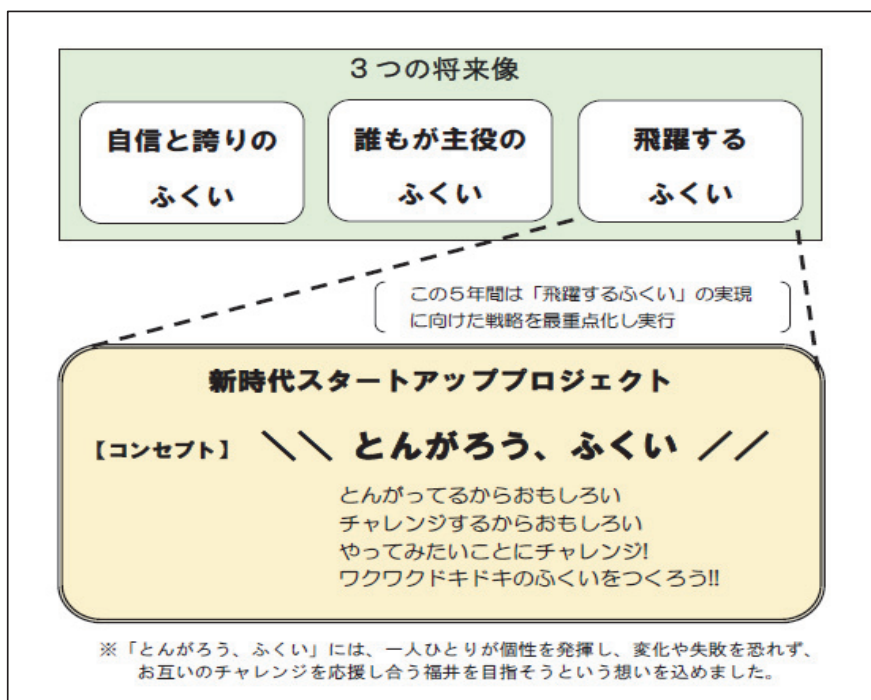
とんがってるからおもしろい

チャレンジするからおもしろい

やってみたいことにチャレンジ！

ワクワク・ドキドキのふくいをつくろう！！

「とんがろう、ふくい」には、一人ひとりが個性を発揮し、変化や失敗を恐れず、お互いのチャレンジを応援し合う福井を目指そうという想いを込めた。従来の枠にとらわれな



い発想やチャレンジを応援し、ワクワク・ドキドキの「もっとおもしろい福井」を創造することを目指すものである。(ちなみに、「とんがろう、ふくい」という言葉は、かなりのインパクトがあったようで、議会を含め、様々な場面で議論の的となっている。)

また、このプロジェクトは、新幹線開業等を機に外に開いて人を呼び込み、「県民参加」と「市町協働」によって実行することとした。“行政だけが担うプロジェクト”ではなく、“一人ひとりが参加し育てるプロジェクト”として推進したいという考え方も明記した。

(4) 3つのスタートアッププロジェクト

ふくいエンタメ計画

「ふくいをもっとおもしろく」を合言葉に。

観光、文化、スポーツ等の尖った魅力で多くの人を呼び込み、県民も来訪者も、誰もが楽しめる場所・機会をみんなでつくる。

○観光・まちづくりに重点投資

ハード・ソフト両面から観光地やコンテンツを磨き上げ、国内外から多くの人を呼び込む。

○国体レガシーを活かし「アスリートの聖地」へ

平成30年福井国体・障スポの成果・レガシーを活かし、スポーツが持つ力でたくさんの人を惹きつける。

○まちと暮らしに音楽・アート

1500年の歴史を持つ越前和紙や漆器など伝統文化から、音楽やアートなど現代文化まで、福井に根差す「文化」を活かし、まちなかや集落ににぎわいを創出する。

次世代チャレンジ宣言

「果敢なチャレンジ」でふくいの未来を創造。

「次世代ファースト」の観点から、創業支援、働き方改革等により若者に魅力ある仕事を創り、尖った企業・人材を増やす。

○新分野チャレンジ「創業するならふくい」

先端技術や新分野への挑戦、国内外でのシェアトップ、新しい働き方など、若者に魅力ある“尖った”企業を育成・応援する。

○次世代を担う人材の輩出

起業家、AI・ITエンジニア、一次産業経営者、様々な分野の研究者など、次代を担う“尖った”人材を育成・応援する。

○日本一の出会い・子育て応援

将来を担う子どもたちが生まれ、育ちやすい「日本一の出会い・子育て応援社会」をつくる。

しあわせアクション運動

「一人ひとりの小さなアクション」がふくいを変える。

それぞれが自分の立場でできることを考え、持ち寄る「県民総参加」の社会をつくる。

○県民の“夢実現”を徹底応援

自らの夢実現や生きがい充実に努力する県民の“アクション”を応援する。

○課題解決へ県民アクション

まちづくりや地域課題解決に向けた県民の主体的な活動を広げる。

○ローカルチャレンジ「移住するならふくい」

国内外との交流を拡大し、外部の人材による福井応援を促進する。

新時代スタートアッププロジェクト

「飛躍するふくい」の実現に向けた2020～2024年度の最重点化プロジェクト

【コンセプト】 \ \ とんがろう、ふくい / /

とんがってるからおもしろい
チャレンジするからおもしろい
やってみることにチャレンジ!
ワクワクドキドキのふくいをつくろう!!

ふくいエンタメ計画

～ふくいの魅力を
とがらせよう～

「ふくいをもっとおもしろく」
を合言葉に。

観光、文化、スポーツ等
の尖った魅力で多くの人を
呼び込み、県民も来訪者も、
誰もが楽しめる場所・機会
を創出



【目標】

ビジット2000

※観光客入込数2000万人（2024年）

次世代チャレンジ宣言

～チャレンジで
未来をつくろう～

「果敢なチャレンジ」
ふくいの未来を創造。

「次世代ファースト」
の観点から、創業支援、
働き方改革等により若者
に魅力ある仕事を創り、
尖った企業・人材を輩出



【目標】

スタート3000

※創業・事業家継承の件数3,000件
（2020～2024年度推計）

しあわせアクション運動

～一人ひとりが
プレイヤーになろう～

「一人ひとりの小さなアク
ション」がふくいを変える。

それぞれが自分の立場で
できることを考え、持ち
寄る「県民総参加」の社
会を形成



【目標】

アクション1000

※県民の主体的活動総数1000件
（2020～2024年度推計）

新幹線開業等を機に、外に開いて人を呼び込み、「県民参加」と「市町協働」によって、
“行政だけが担うプロジェクト”ではなく、“一人ひとりが参加し育てるプロジェクト”に

6. 強力な助っ人「未来戦略アドバイザー」

長期ビジョンという極めて“行政的な計画”を、県民の皆さんに、他人事ではなく、いかに“じぶん事”にしてもらうか。そのための工夫の一つとして、マーケティングや広報戦略の外部専門人材にお手伝いいただくことを思いついた。それが、「都市人材による地方兼業」の仕組みである。徹底的な「県民参加」が、いわば“内の力”を結集しようという試みであるのに対し、「都市人材による地方兼業」は、“外の力”を大いに活用しようという試みだ。こうした“外の力”を政策づくりに最大限に活かす手法を「政策オープンイノベーション」と呼んでいる。

6月末に、福井出身の株式会社ビズリーチのご担当の方にお会いしたことがきっかけだ。すでに広島県福山市や長野県長野市で兼業・副業の募集をされていることを知り、早速福井県でも取り組んでみることにした。7月に打合せを進め、8月上旬にはインタビューを受け、募集の専用ウェブサイトの制作が始まり、9月中旬には募集を始めるというスピード感だった。参考までに、ニュースリリース資料から、事業目的等を抜粋して紹介する。

○タイトル

都道府県初！福井で「福業」を！

長期ビジョンの広報戦略を担う「地方兼業」人材を募集します。

県では、福井県長期ビジョンの内容や策定状況を県民に分かりやすく伝えるため、ビジョンの広報戦略を担う「未来戦略アドバイザー」の募集を行います。主として都市部の高度な専門人材を採用するため、都道府県では初めて、「兼業・副業」に限定した募集を実施します。

○事業目的

都市人材の新たな働き方として注目されている「地方兼業」のモデルとして、「未来戦略アドバイザー」を公募し、福井県長期ビジョン策定に参画してもらうことにより、「関係人口」を拡大する。

- ・外部人材の持つ多様なアイデアやノウハウを県事業に反映
- ・「地方兼業」のテストモデルを作り、県全体の関係人口を拡大



(ビズリーチ募集サイト)



(アドバイザー委嘱式)

○仕事内容

未来戦略アドバイザーとして、県長期ビジョンの広報戦略等を担当

- ・ターゲットごとのメッセージングやイベント等の検討および実施
- ・オリジナルの広報ツールの検討および開発 など

○求める人材

- ・「伝える」ことに関し多様なアイデアやノウハウをお持ちの方
- ・広報やマーケティング戦略の経験や実績のある方
- ・長期ビジョンの中身や策定プロセスを魅力的に伝えられる方

募集人員は1～2名程度。1か月ほどの募集で予想を大幅に超える421名の応募をいただいた。素晴らしい人材ばかりで、かなり悩んだが、最終的に4名の方を「未来戦略アドバイザー」として選考し、11月22日に委嘱状をお渡しした。この間、地元マスコミを始め、様々なメディアで取り上げてもらい、福井県が長期ビジョンの策定を進めていることを、県内外に知っていただく効果もあったのではないかなと思う。

未来戦略アドバイザーの発案で、すでに様々な取組みがスタートしている。まず、アドバイザーと東京在住の福井県出身者との座談会を企画し、実行プランのコンセプトである「とんがろう、ふくい」をテーマに盛り上がった。また、1月に実施した「福井の未来を一緒に考えるセミナー」では、告知の手法を一から見直し、セミナータイトルを「『地域の秘密』が未来をつくる～鍵を握るKNT（小ネタ）理論とは～」と変え、SNSで「ふくいの小ネタ（KNT）」を連続で紹介するなどの工夫を凝らした結果、8回目にして、過去平均の倍近い200名超の参加者を集めた。

さらに、福井の未来を考える座談会の「主催者」を募集する「FUKUI 未来トーク」も始めた。県が主催する会に「参加」するのではなく、仲間を募って自分たちで座談会を「開催」するのがポイントだ。その方法は次のとおりである。



- ① まず、福井の未来について自由にアイデアを出したい方を4名以上集める
- ② 希望日時、会場を検討し、福井県未来戦略課に申し込む
- ③ 開催当日、県から未来トークの趣旨と長期ビジョンの概要を説明
- ④ グループで自由に意見交換を実施
- ⑤ 最後にアイデアを「私のアクション」フリップに書いて写真撮影
- ⑥ 「私のアクション」は、ご自身のSNS等で発信し、新聞等にも掲載

今回のテーマは、ずばり「2040年、福井をおもしろい県ナンバーワンにするには」。第1回目の未来トークが2月19日に開催され、子育て世代の皆さんが自由に意見交換。「福井で育つことのすばらしさを子供たちに伝え続ける」とか、「子供たちと福井でワクワクできることを共に体験し、共に成長していく」など、積極的な「私のアクション」が示された。長期ビジョンの理念を「じぶん事」化する新たな試みとして、今後さらに広げていきたいと考えている。

7. 子どもたちと福井の未来を考える

現在、長期ビジョンについて、県民の皆さんに知っていただくために、県政出前講座を積極的に行っている。特に力を入れているのが、子どもたちとのワークショップだ。10月2日に越前市立南越中学校を訪問し、1年生100人の皆さんとワークショップを行った。その後、福井市立酒生小学校や福井県立高志中学校などにおいても出前ワークショップを実施している。ここでは、1月30日に実施した高志中学校1年生90人とのワークショップの様子について、未来戦略アドバイザーが作成したレポートから抜粋して紹介する。

(未来戦略アドバイザーのレポートから)

- ・前半は「福井のこれから」について、福井県庁の職員が講演。後半は、福井の未来に何ができるかを中学生自身が考えるワークショップ形式で行った。
- ・前半の講師をつとめたのは、未来戦略課の若手職員。「人口減少」「長寿命化」「大交流化」「技術革新」の4つのキーワードに沿って、福井の未来をクイズ形式で楽しく紹介。
- ・福井県の人口減少の予測データには、「えー！そんなにー！！」と驚き。長寿命化で、みんなの半分は100歳を超えても生きられるという説に「やったー！」という喜びの声も。
- ・北陸新幹線全線開通の「大交流化」で小浜駅から京都駅まで19分で着くことには、「京都までそんなに早くついちゃうの？」との声。「技術革新」では、生徒側から「自動運転」「ドローン」と主体的に声があがった。
- ・未来戦略アドバイザーからの「福井のよいところは？」の質問に、「美味しいものがたくさんある！」「伝統芸能や工芸を今も受け継いでいる」「自然が多くて癒される」などそれぞれが思う大好きな福井を即答。福井への愛が感じられる一幕だった。



- ・前半の講演をいかして、後半では中学生自身が「今から何ができるか？」「福井県民は、どんなことを心がけたらいいか」をグループで議論。
- ・「福井県の良さを、もっともっと自分が知らなくちゃいけない。」「そのためには、ほかの県のことも、もっと知りたい。」「まずは自分自身が、福井の役立つ人材になりたい。」「そのためにも勉強したい。」「地域のイベントに、もっと自分から参加したい。」など、今すぐにもできる意見が。
- ・さらに、「地産地消を心がけたい。」「今ある福井の良い伝統を受け継いで、しっかり伝えていきたい。」「福井県の名産を新たに作りたい。例えば『流しそば』」「福井を国内でPRするのではなく、まず、海外で有名にして、その話題を逆輸入する。」など、中学生とは思えないアイデアもたくさん登場。発想力に驚かされっぱなしの時間だった。
- ・終了後、出前講座に参加した生徒に感想を聞くと、「福井県の未来が大きく変わるっ



で知らなかったから、とっても驚いた。家に帰ってからも、自分に何ができるか考えてみたい。」「福井県の未来で、自分にできることなんて、はじめは思いつかなかったけど、みんなと話しているうちに、色んなアイデアが出てきて、できることはありそうだなって思った。」という意見が。

- ・2時間という長丁場の出前講座だったが、集中がとぎれることなく終了。会が終わったあとの生徒の皆さんの目はキラキラ輝いて、福井県の未来を「じぶん事化」していることが伝わった。

おわりに

福井県の長期ビジョンについては、これまで述べてきたように、徹底的な「県民参加」をコンセプトに策定を進めている。多くの県民の皆さんのもとに足を運び、率直に意見を交わし、生活者としてのリアルな声をお聞きする中で、福井県の良さに数多く接することができた。

「越山若水」と称される豊かな自然環境や、「越前がに」や「いちほまれ」をはじめとする里・海・山の幸。住民同士のコミュニケーションも活発で、集落活動や行事に世代を超えて協力し合う風潮が残っている。子育てのしやすさや教育の充実を評価する声も多く聞かれた。子どもたちは長年、学力・体力日本一との評価を受けている。まじめで勤勉な県民性で、進学率や就業率も高く、人材力の高さが福井県の強みとの声もあった。眼鏡や繊維に代表されるように、ものづくり産業が盛んで、1500年の伝統がある越前和紙や越前漆器など伝統工芸が受け継がれている。就業率や正規就業割合も、毎年全国トップクラスと雇用環境も良好である。こうした産業や雇用の安定が、福井県の暮らしの質の高さの土台になっていると考えられる。

県民との意見交換を通じて、先人が築き、守り伝えてきた歴史・文化、豊かな自然や食、家族や地域のつながり、充実した子育て・教育環境、安定した産業・雇用環境など、福井県の素晴らしさに改めて気づくことができた。こうした「安心と信頼の社会基盤」がしっかりと築かれていることこそが、福井県の強みである。「安心と信頼の社会基盤」を守り、次世代に引き継ぐとともに、それを土台に、北陸新幹線開業など100年に一度の

チャンスを活かし、県勢発展につなげていく。長期ビジョン案には、こうした考えを反映している。

引き続き、議論を深めるとともに、前述した「県民参加」の様々な手法をさらに広げながら、県民の皆さんに「じぶん事」として捉えていただける長期ビジョンをつくっていきたい。

第2章 福島県の新たな総合計画の策定に係る 取組について

福島県企画調整部長 橘 清司

はじめに

1. 福島県を取り巻く状況

- (1) 福島県の地理的特性
- (2) 複合災害からの復興・再生の状況
- (3) 急激な人口減少の克服に向けた地方創生の状況

2. 新たな総合計画について

- (1) 検討状況
- (2) 策定方針
- (3) 基本的な考え方
- (4) 施策体系の柱
- (5) 県民への呼び掛け
- (6) 骨子（イメージ）

おわりに

はじめに

「福島県総合計画“ふくしま新生プラン”」は、福島県の最上位の計画であり、県のあらゆる政策分野を網羅し、県づくりの指針や施策を示すものであり、福島県では、企画調整部が総合計画の策定や見直し、進行管理等を担当している。総合計画に基づき「福島県保健医療福祉復興ビジョン」や「福島県商工業振興基本計画」、「福島県農林水産業振興計画」、「福島県過疎・中山間振興戦略」等、17の「部門別計画」が策定され、総合計画と部門別計画とが役割分担を図りながら、全庁一丸となって施策を推進することとしている。

現行の総合計画は、2011年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震とそれに伴う大津波による災害（以下「東日本大震災」という。）及び東京電力福島第一原子力発電所事故による災害（以下「原子力災害」という。）等により大きな被害がもたらされ福島県を取り巻く社会経済情勢が大きく変化したことから、厳しい状況の継続が見通される中で復興・再生を着実に進めていくため、2012年12月に、2009年12月に策定した総合計画の全面的な改訂を行ったものである。

震災からの復興・再生に向けて県全体で共有する基本目標として「夢・希望・笑顔に満

ちた“新生ふくしま”」を掲げ、計画全体の理念とした上で、人づくりや地域づくりが夢や希望の持てる社会づくりの基礎となることから「人と地域」を県全体の礎とし、県づくりを進めていくための構成要素として、豊かな生活のためには経済的な基礎や安全と安心が確保された生活環境が必要であることから「活力」と「安全と安心」の2つを、さらには人と人との支え合いや自然を大切にする心を「思いやり」として位置付けることとし、この3本を柱に、今の子どもたちが親の世代となる30年後を展望して「目指す将来の姿」を描いている。

計画期間は、2013年度を初年度とし、東日本大震災から10年の節目で、「福島県復興計画」の目標年度でもある2020年度を目標年度とする8年間とし、総合計画では、目指す将来の姿の実現に向け、この計画期間に県全体で推進すべき22の政策分野や主要施策を示している。併せて、地理的な条件や歴史的・文化的に関連が強く一定のまとまりを持ち、日常生活の面でも相互依存関係が深く一体性が高い地域を一つの生活圏と捉え、県内七つの生活圏（県北、県中、県南、会津、南会津、相双、いわき）それぞれごとに推進すべき地域別の主要施策を示している。

なお、震災後の2011年8月に策定した「福島県復興ビジョン」や同年12月に策定した福島県復興計画の上位計画として、また国が2012年7月に策定した「福島復興再生基本方針」に関連する計画として、復興・再生の視点や施策の整合を図ったものとなっている。

福島県では、2020年度が現行の総合計画の計画期間の最終年度となっていることから、昨年6月定例県議会において、内堀雅雄知事が2021年度からの新たな総合計画の策定に着手する旨を表明し、2020年12月定例県議会での提案を目指して、現在策定作業を鋭意進めているところである。

本稿では、新たな総合計画の策定に着手してから9か月が経過した2020年3月時点における進捗状況を踏まえ、後述する総合計画策定審議会において今年度大筋で了承を得た、新たな総合計画の構成や基本的な考え方、施策体系の柱、また策定手法などについて報告する。現在進行形で検討を進めていることから、暫定的な内容になることを予めお断りするとともに、文中意見にわたる部分は筆者の私見であることを予めお断りする。

1. 福島県を取り巻く状況

（1）福島県の地理的特性

福島県は、我が国の首都東京から北に約200km圏の位置にあり、国土形成計画法に定める東北圏（新潟県を含む）と首都圏の結節点に位置し、6県（宮城県、山形県、茨城県、栃木県、群馬県及び新潟県）と接しており、これまで東北圏・首都圏それぞれと密接



に関係しながら発展してきた。

人口は約 184 万人（2020 年 3 月 1 日時点の推計人口は 183 万 6,000 人）で都道府県別で全国 21 位、面積は 13,784km² で北海道、岩手県に次いで全国 3 位となっており、人口の約 3 割、面積の約 8 割を過疎・中山間地域が占めている。

県内には 59 の市町村があるが、南北方向に「^{はまどおり}浜通り地方」、「^{なかどおり}中通り地方」及び「^{あいづ}会津地方」の 3 つに区分され、それぞれに都市機能が一定程度集積し、雇用圏、商圈等の生活圏が形成される多極分散型の県土構造となっている。

浜通り地方は、阿武隈高地と太平洋に面しており、気候は比較的温暖で降雪の少ない地域であり、生活圏として南相馬市を中心とする「^{そうそう}相双」地域及びいわき市を中心とする「いわき」地域を抱える。

中通り地方は、阿武隈川沿いの平地を中心として、東西を阿武隈高地と奥羽山脈に挟まれ、南北に大小の盆地が位置する地域であり、生活圏として県庁所在地の福島市を中心とする「^{けんほく}県北」地域、^{こおりやまし}郡山市を中心とする「^{けんちゅう}県中」地域及び^{しらかわし}白河市を中心とする「^{けんなん}県南」地域を抱える。

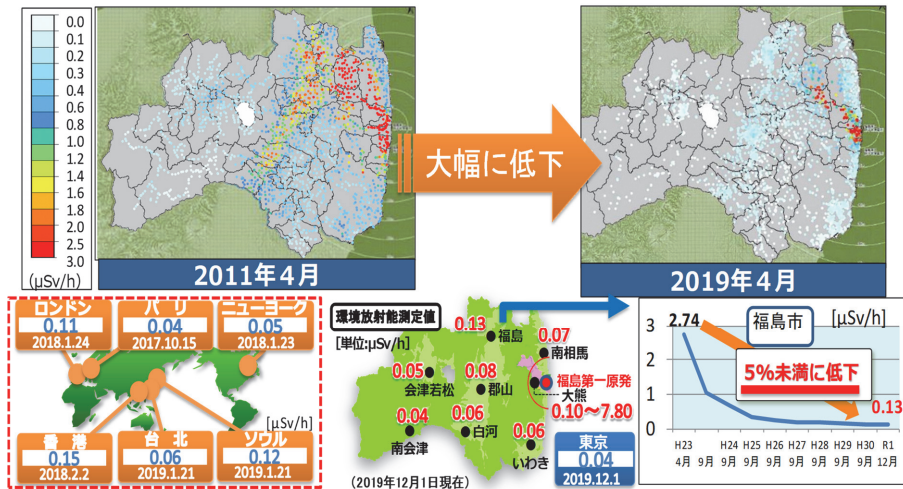
会津地方は、奥羽山脈と越後山脈の間に位置しており、寒暖の差が大きく、山間部を中心に豪雪地域であり、生活圏として会津若松市を中心とする「^{あいづわかまつし}会津」地域及び^{みなみあいづ}南会津町を中心とする「^{みなみあいづ}南会津」地域を抱える。

福島県には、こうした気候・風土の異なる広大な県土に、雄大な自然を始め、奥深い歴史や伝統文化、きれいな水と肥沃な大地が育む農産物、心温かで実直な県民性等、誇るべき魅力が数多くある。

（２）複合災害からの復興・再生の状況

東日本大震災及び原子力災害、この地震、津波、原子力災害及び風評被害という未曾有の複合災害の発生から今月で 9 年余りが経過した。

県内の空間放射線量



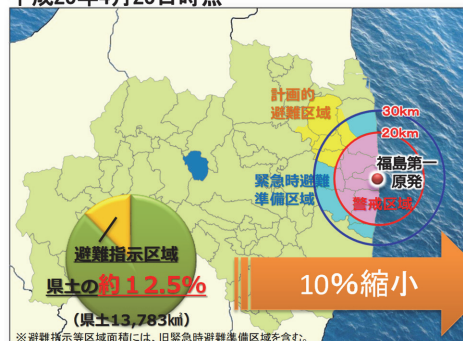
福島第一原発1～3号機の炉心溶融及び1、3、4号機の水素爆発で大気中に広く放出された放射性物質は、帰還困難区域（放射線量が非常に高いレベルにある（年間積算線量50mSv超）ことから、バリケードなど物理的な防護措置を実施し、避難を求めている地域）を除いて、2018年3月末までに、対象となった全ての市町村で面的除染が完了し、自然減衰の効果も含めて、県内の空間放射線量は大幅に低下している。

原子力災害による被害を最も被った12市町村（田村市、南相馬市、川俣町、広野町、楢葉町、富岡町、川内村、大熊町、双葉町、浪江町、葛尾村及び飯館村）においては、2014年以降、避難指示の解除が段階的に進み、帰還困難区域を除くほとんどの地域で避難指示が解除され、避難指示区域の面積が県土全体の約12%から約2.4%へ縮小した。

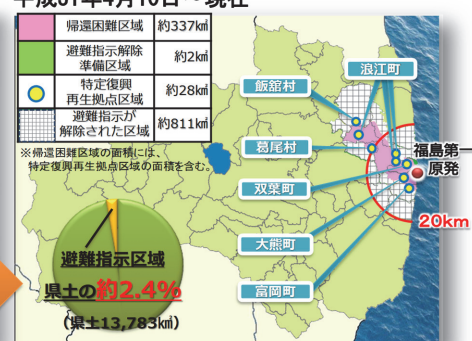
避難指示の解除を契機に買い物、医療、介護、福祉、教育、鳥獣被害対策等、生活環境の整備を進め、避難者は減少してきたものの、未だ4万人（県外に約3万人、県内に約1

避難指示区域の状況

平成23年4月23日時点



平成31年4月10日～現在



万人が避難。ピーク時の避難者は16.4万人）を超える県民が県内外で避難生活を継続しており、避難指示が解除された区域全体の居住者は約1.3万人（住民基本台帳上の人口は約6.9万人）に留まっている。

産業・生業の再生については、製造品出荷額等が県全域では震災前の水準をほぼ回復しているものの、双葉郡8町村では、震災前の2割程度の水準に留まっている。農業産出額については、震災前の90.7%まで回復し、原子力災害被災12市町村においても営農が徐々に再開しているものの、営農再開面積は3割弱に留まっている。観光については、観光客入込数が震災前の98.5%まで、教育旅行入込の学校数も89%まで回復しているものの、全国水準の伸びには達しておらず、根強い風評被害への対策を進める必要がある。

このほか、福島第一原発に係る廃炉・汚染水対策や福島第二原発の廃炉、根強く残る風評、進行する風化の問題等、深刻で複雑な課題が山積しており、復興はまだ道半ばの状態にあり、長期的な取組が必要になっている。

福島第一原発1～4号機の現状・今後の見通し (※5・6号機は冷温停止中)



加えて、昨年10月に台風19号等が襲来して県内の広範に及ぶエリアにおいて、県内を南北に縦貫する一級河川の阿武隈川やその支川等、23の河川で50箇所の堤防が氾濫し、大規模な洪水が発生して甚大な人的・物的被害に見舞われた。破堤した河川堤防等、公共土木施設の復旧には今後、複数年を要する見込みで、県民は二重苦・三重苦からの復興を余儀なくされている。

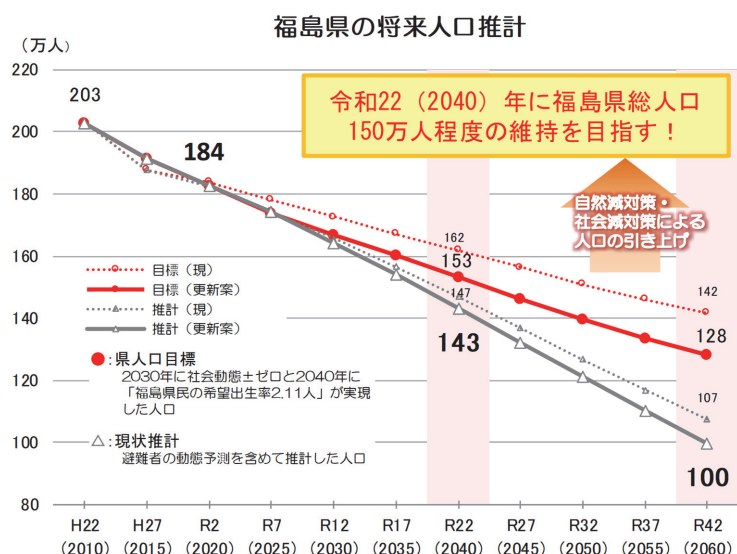
政府が昨年12月に閣議決定した「復興・創生期間」後における東日本大震災からの復興の基本方針」においては、「東日本大震災からの復興なくして日本の再生はない」との基本認識の下、発災後、前半5年を「集中復興期間」、後半5年を「復興・創生期

間」と位置付け、被災地の復興に向け、約 32 兆円の復興財源を活用して総力を挙げて取り組んできた結果、「地震・津波被災地域」においては復興の総仕上げの段階に入ってきたが、「原子力災害被災地域」、すなわち福島県の復興・再生には今後も中長期的な対応が必要であり、引き続き国が前面に立って取り組み、当面 10 年間、復興のステージが進むにつれて生じる新たな課題や多様なニーズにきめ細かく対応しつつ、本格的な復興・再生に向けた取り組みを行うとされている。

2020 年度及び 2021 年度、来年度からの 2 年間は、発災から 10 年目の節目を迎え、国においても復興・創生期間後の新たな 10 年間へと移り変わる重要な時期となるが、2021 年度からの 10 年間を計画期間とする福島県の新たな総合計画は、この期間に対応しており、原子力災害被災地域を抱える広域自治体として、復興・創生期間後の福島県の復興の将来の姿を描く意味で極めて重要な意義を持つものと考えている。

(3) 急激な人口減少の克服に向けた地方創生の状況

1998 年 1 月、約 214 万人のピークから減少に転じ、震災以降 18 万人を超える人口が減少した福島県の人口は、今後も、未婚化、晩婚化、晩産化等が進行して子どもの数の減少による自然減や、進学期と就職期、特に 20～24 歳の若者の東京圏への流出による社会減という構造的要因から減少傾向が続く見込みであり、昨年 12 月に更新した「福島県人口ビジョン」における避難者の動態予測も踏まえた県独自の推計によると、現在の約 184 万人の人口が 2040 年には約 143 万人、2060 年には約 100 万人になると推計されている。



このような急激な人口減少が進行することにより、地域経済では就業者や消費者の減少による、各産業での人材不足や消費市場の縮小が進んで活力が低下するとともに、地域社会では地域コミュニティや社会保障、行財政運営など地域を支える様々な分野で、従来の水準を維持することが困難になることが懸念されている。

また、このような人口動態の動向は他の多くの道府県においても同様に顕著なものとなっており、2010年国勢調査をピークに日本全体の総人口が減少する人口減少社会に突入して以降、福島県を始めとする39道府県において人口流出に歯止めがかかっておらず東京圏への一極集中が進んでいる。

加えて、原子力災害被災12市町村では、復興プロセスの長期化により「課題先進地域」と呼ばれるほど、少子高齢化や過疎化による地域経済の縮小や地域コミュニティの衰退等、我が国が現在抱える社会課題を先取りして加速度的に顕在化している地域となっている。

福島県では、「福島県人口ビジョン」の更新を踏まえ、2020年3月に策定した第2期「ふくしま創生総合戦略」において、東日本大震災及び原子力災害からの復興と急激な人口減少の克服という、福島県が直面する大きな課題に挑戦し、元気な福島、魅力ある福島を創り上げていくためには「復興・再生」と「地方創生」を両輪として進める必要があり、「基本理念」と3つの「基本的な視点」、「人口目標」を掲げ、その実現に向け、課題解決に真摯に取り組むことにより、国内外の社会的発展にも貢献することを目指していくこととしている。

具体的には、基本理念として「「福島ならではの」の地方創生を推進する」、すなわち「「復興・再生」と「地方創生」を両輪で推進する」ことを掲げた上で、基本理念を掘り下げた基本的な視点として以下の3つを掲げている。

なお、福島県では、将来の姿をイメージする部分等、福島県のエリアを強調する場合は「ふくしま」と平仮名で表現している。

第2期「ふくしま創生総合戦略」における3つの基本的な視点

① 「ふくしまプライド。」を追求するための、県民一人ひとりの想いを大切に
し、挑戦を支える社会の実現

福島県の歴史、伝統、文化、自然の魅力や、ふくしまに「生まれ」、「育ち」、「暮らす」ことに誇りを持ち、震災で傷ついた誇りを取り戻し、また新たな誇りを創り出す「ふくしまプライド。」を追求する一人ひとりの挑戦をしっかり支えていく。併せて、県民それぞれの想い、一人ひとりの個性や多様性、そして存在そのものが大切であることから、誰もが、勇気を持って、何度でもあらゆる挑戦ができる社会を目指していく。

② それぞれの強みを発揮し、相互に連携・共創する社会の実現

人口減少下においても持続可能な県づくりを進めるため、これまでの県民の努力、そして、国内外からの多くの御支援に感謝するとともに、震災以降、企業、市町村、NPO、各種団体等、互いの間に生まれた新たな関係性を一層進化させ、それぞれが県づくりの主体となり、強みを発揮し、ともに力を合わせ連携・共創していくことで、福島県の「可能性、魅力、強み」を更に高めていく。

③ 「ふくしまの地」で挑戦する姿を見て、自分も挑戦したくなる、人が人を呼
び込む“あこがれの連鎖”を生む社会の実現

様々な困難にもくじけず、「ふくしまの地」で課題に向き合い、復興や地域活性化への取組に果敢に挑戦する姿を見て、自分も挑戦したくなる、人が人を呼び込む“あこがれの連鎖”の流れを生み出していく。

さらに、人口目標については、目標とする出生率（自然増）や社会動態を前提条件として定め、その実現に向け、自然増対策と社会増対策を両輪で進めていくこととしている。

具体的には、2040年に福島県民の希望出生率2.11を実現するとともに、2030年に社会動態±0（ゼロ）を実現することによって、福島県の人口は、2040年に153万人、2060年に128万人となる見通しであり、このため、「2040年に150万人程度の維持を目指す」こととしている。

2. 新たな総合計画について

(1) 検討状況

総合計画の策定や見直し、進行管理等は、県の総合的な計画に関する事項を調査審議する知事の附属機関である「総合計画審議会」において審議されるが、機動的・効果的に審議を実施するため、その下に「総合計画・復興計画策定検討部会」（以下、「検討部会」という。）が設置されている。

今年度は昨年7月の総合計画審議会において知事から新たな総合計画の策定に係る諮問がなされて以降、総合計画審議会を3回、検討部会を3回開催して鋭意策定作業を進めてきた。具体的には、「基本的事項（策定趣旨・計画期間・特徴）」をベースに、新たな総合計画を策定する上で最も重要な構成要素、いわば土台となる「策定方針」や「基本的な考え方」、「施策体系の柱」を中心に検討を進めてきた。

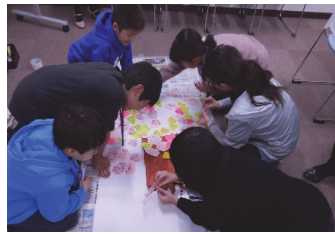
来年度は、今年度の成果を踏まえ、いよいよ最難関となる「ふくしまの将来の姿」や「基本目標」、さらには「政策分野別の主要施策」や「7つの地域別の主要施策」等の策定に入っていく。

また並行して、新たな総合計画の策定に県民の意見を反映するとともに、策定プロセスに県民が参加する仕組みとして、市町村長との意見交換や県民参加型ワークショップ、地域懇談会、アンケート調査を実施しており、ここでは、総合計画の策定プロセスにおいて福島県史上初の試みとして行った県民参加型ワークショップの概要について報告する。

① 県民参加型ワークショップ

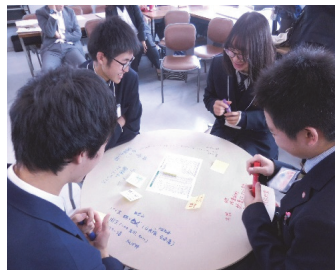
新たな総合計画の策定プロセスにおける初の試みとして、「将来も住み続けたい（住みたい）と思う福島県の将来の姿」や「福島県の未来をつくるために自分たちができること」等をテーマに、専門のファシリテーターを配置して、県民同士の“対話”による意見交換を実施するもので、重要なルールとして、その場で何か結論めいたものを出さないこと、県づくりに関わるテーマについて自分の考えを気軽に発表するとともに、他の参加者の意見を論破するのではなくまずは丁寧に傾聴してみようことを設定して取り組み、今年度は小学生から大学生までを対象に計9回開催した。

小学生は郡山市で開催して11名、中学生は郡山市で開催して15名、高校生は郡山市、会津若松市、福島市及びいわき市で開催して96名、大学生は郡山市、福島市及びいわき市で開催して54名の計176名の参加を得ることができた。



【小学生ワークショップ】

【中学生ワークショップ】



【高校生ワークショップ】

【大学生ワークショップ】



ワークショップでは、小学生・中学生からは「福島県出身であることに誇りを持ちたい」や「健康な人も、そうでない人も、どんな人でも住みやすい、生きていてよかったと思える福島県にしたい」といった意見が、高校生からは「自分たちが地元を知り、高校生目線の情報発信により新しい福島の魅力を知ってもらおう」や「震災を経験した若者だからできることを多くの人、次世代へ伝えていきたい」といった意見が、大学生からは「自分の夢を語り合い、かなえたいと思う福島県にしたい」や「一人ひとりが楽しく誇りをもって生活できる福島県にしたい」といった意見が挙げられた。

今回、福島県の子ども達とワークショップを開催したことによって気付けた視点として、子どもたちは、それぞれの立場、経験から、福島県や地域のことに、日頃から関心を寄せ、対話の場が設定されれば、具体的な意見をまとめてとても上手に発表できる素地を備えていることである。県民参加型ワークショップを、総合計画の策定プロセスに導入するだけでなく、策定後に総合計画のPDCAサイクルを回していく観点からも、県づくりを自分事として捉えてもらう仕掛けとして継続的に開催していくことを考えていく必要がある。

2020年度は、幅広い大人を対象に実施する予定である。

(2) 策定方針

これまで現行の総合計画に基づき、複合災害からの復興・再生に取り組んできて、復興が進み、明るい光が強まりを見せる一方で、復興の進度に応じた新たな課題が顕在化する等、福島県は未だ有事の状態が続いており、長い道のりが続いている。

また、急激な人口減少が進行することにより地域経済や地域社会に深刻な影響が懸念されており、その克服が急務な状態となっている。

原子力災害被災地域という課題先進地域を始め、少子高齢化・人口減少社会に対する具体的かつ効果的な処方箋として、世界に先駆けた社会システムを再構築することや新たな時代に向けて価値観を創造することは、これまで国内外から数多くの支援を受けて復興・再生を進めてきた福島県が、今度は同様な課題を抱える地域に対する恩返しにもなると考えられる。

2021年度からの10年間は、複合災害からの復興・再生や地方創生を両輪で進め、県民を始め県づくりに関わる様々な主体が、福島県の将来に対して明るい希望や豊かさ、幸せが実感できるイメージを持て、県づくりを“自分事”として感じ、行動変容を促して明日への具体的な一歩につなげられるような“福島ならではの”ものとする必要がある。

このため、県民、市町村、企業、民間団体等、福島県で活躍する様々な主体のそれぞれが30年先の「未来予想図」を思い描きつつ、10年後のふくしまの姿をオールふくしまで創り上げていく。

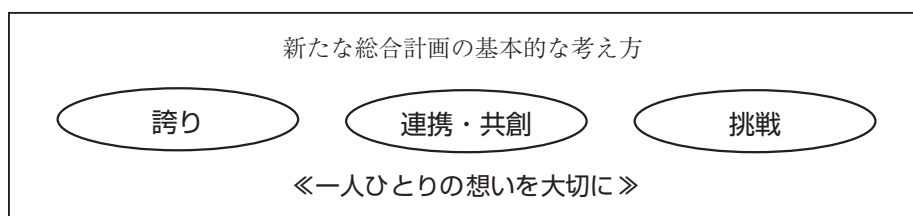
こうした視点に立って、県づくりに関わる様々な主体がそれぞれの立場でしっかり主役となって、共に力を合わせて連携・共創しながら、震災前よりも活力に溢れるふくしまの実現を目指すための「羅針盤」として、新たな総合計画を策定したいと考えている。

(3) 基本的な考え方

新たな総合計画の「基本的な考え方」については、「みんなで創りあげるふくしまの将来の姿（10年先）」を考え、その実現を目指していく上で、ふくしまの特性（魅力）や直面する課題を踏まえた「大事にしたい考え方」であり、県民を始め県づくりに関わる様々

な主体、さらには県職員が日々の行動姿勢において意識したいものとして極めて重要な意義を持つと考えている。以下のような内容で、2月に開催した総合計画審議会において大筋で了承を得たところである。

具体的には、現行の総合計画において「基本目標」（夢・希望・笑顔に満ちた“新生ふくしま”）の実現に向けた「基本姿勢」として示されているもの、すなわち「思いやり・支え合いの心」、「自ら切り開く新たな時代」及び「若い世代が夢や希望を持てる社会」について、新たな総合計画では、「基本的な考え方」として、「誇り」、「連携・共創」及び「挑戦」という3つの「軸」を置き、その軸を「一人ひとりの想いを大切に」という土台で横串を指して支えるイメージで示すことにした。



① 誇り

【ふくしまにいる、つながることを誇りに次の世代へ】

ふくしまに「生まれ」、「育ち」、「暮らす」ことやつながることを誇りに、「幸せ」を実感できるふくしまを創り、次の世代へ引き継いでいく。

【県民のひたむきさを誇りに共感の輪を】

二重、三重の複合災害にもくじけず、県外避難者も含め県民が一丸となって復興に取り組んでいるひたむきさを誇りにこれからも復興を進め、本県に想いを寄せる方々と共感の輪を広げていく。

【誇れるふくしまの魅力を国内外へ発信】

本県の歴史、伝統、文化、自然の魅力を誇りに持ち、最大限に活かしながら、新たな魅力を創り、国内外へ発信していく。

② 連携・共創

【連携・共創し役割を発揮できるふくしま】

人口減少下においても、持続可能な県づくりを進めるために、震災以降、住民や地域団体、NPO、企業、市町村、各種団体等、互いの間に生まれた新たな関係性を一層進化させつつ、それぞれが県づくりの主役となり、つながりを大切に、それぞれの強みを伸ばし、弱みを補い合いながら、ともに力を合わせて連携していく。

【連携・共創により社会的発展にも貢献できるふくしま】

これまでの国内外からの復興への支援、ご縁に感謝しつつ、県民や本県に想いを寄せる方々とも連携・共創しながら、県の課題に真摯に向き合って、着実に前進させることで国内外の社会的発展にも貢献していくことができるふくしまを創る。

③ 挑戦

【未来に向かって挑戦ができるふくしま】

一人ひとりが輝ける社会の実現に向けて、「大胆な」挑戦、「きめ細かな」挑戦、そして、多くの方々と「共創する」挑戦等、「挑戦の深化」を進め、急激に変化する時代に適応し未来に向かって行動できるふくしまを創る。

【一步一步・身近な挑戦を支えるふくしま】

一人ひとりの個性や多様性が尊重され、誰もが、勇気を持って、何度でもあらゆる挑戦ができるふくしまを創る。

④ 一人ひとりの想いを大切に

【やさしさや生きがいを感じるふくしま】

一人ひとりの個性や多様性、そして存在そのものが尊重され、自分が活躍できる場所があるという実感、自分が誰かを支える存在であるという実感、自分には居場所や戻れる場所があるという実感等、やさしさや生きがいを感じるができるふくしまを創る。

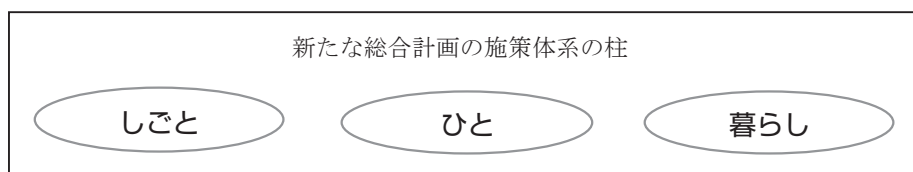
【みんなが将来を考えるふくしま】

一人ひとりの想いを大切にしながら、それぞれの良さを認め合い、ふくしまの将来を自分事として考えることができるふくしまを創る。

(4) 施策体系の柱

新たな総合計画の「施策体系の柱」については、「みんなで創りあげるふくしまの将来の姿（10年先）」の実現を目指し、県づくりを進めていくための柱として位置付けているが、2021年度からの10年間で目指す将来の姿をこの施策体系の柱の切り口から描いていくことによって、政策別の主要施策や地域別の主要施策等、福島県が担う施策や事務事業等の具体的な業務へ落とし込み、つないでいくための重要な切り口になると考えている。以下の「しごと」、「ひと」及び「暮らし」の3つの柱で、2月に開催した総合計画審議会において大筋で了承を得たところである。

現行の総合計画において「礎と3本の柱」として示されているもの、すなわち「人と地域」の礎と「活力」、「安全・安心」及び「思いやり」の3本の柱としていたものについては、それぞれの柱とひもづく施策との関係性がわかりづらい部分も多かったことから、新たな総合計画においては、これは何に関係する施策であるのかわかりやすく認識してもらう観点から「しごと」、「ひと」及び「暮らし」の3つを、県づくりを進めていくための施策体系の柱として位置付けることとしたものである。



(5) 県民への呼び掛け

新たな総合計画では、県民を始め県づくりの様々な主体にとって計画を“自分事”と感じられる身近なものにしていくための一つの工夫として、県民に、これまでの生活スタイルから一歩踏み出す“きっかけ”としてほしいとの願いを込めて、「毎日一つ目標を立てる」や「地域の良さを知り、学び、体験する」、「健康づくりのためできることから運動を始める」、「県外の友人、知人に福島のことを伝える」等、日常生活の中で意識の中に1つでも2つでも気軽に落とし込み、行動変容を促せるような内容を「県民への呼び掛け」として具体的に盛り込むこととした。

その県民の日頃からのちょっとした踏み出した行動を、今度は県がしっかりと後押ししながら県民と県の取組が融合した県づくりを目指していく。

今後、県民に対して逆に押し付け感が強くないよう、例示の内容や分量、記載方法について検討することとしている。

(6) 骨子（イメージ）

新たな総合計画の骨子（イメージ）は、以下のような内容で、2月に開催した総合計画審議会において大筋で了承を得たところである。

新たな総合計画の骨子（イメージ）

はじめに

第1章 基本的事項（策定趣旨、計画期間、特徴）

第2章 復興・創生の現状と課題

1 復興

2 地方創生

第3章 基本的な考え方

1 基本目標

2 基本的な考え方

3 施策体系の柱

第4章 みんなで創りあげるふくしまの将来の姿（10年先）

第5章 政策分野別の主要施策

1 政策分野を取り巻く状況

2 取組の方向性・主要施策・代表的な指標

第6章 地域別の主要施策

1 地域別の基本方向

2 地域別の主要施策

第7章 計画推進体制

1 計画の推進に当たっての考え方

2 進行管理（指標）

3 復興計画・ふくしま創生総合戦略との関係

4 部門別計画の状況

第8章 資料編

最も重要なポイントは、第4章のみんなで創りあげるふくしまの将来の姿（10年先）について、様々な県づくりの主体がどれだけ“自分事”と感じてもらえるか、いかに具体的に描くことができるかにあると考えている。復興や地方創生のエンドステート（いつまでにどのような状態にもっていくか）を見据えつつ、新たな総合計画の計画期間である2021年度からの10年間に、施策体系の柱である「誇り」、「連携・共創」、「挑戦」及び「一人ひとりの想いを大切に」の切り口からきめ細かに描いていく必要がある。そのためには、第2章の復興・創生の現状と課題において、復興と地方創生の現在地について、それぞれの県づくりの主体同士でも直面する状況に差がある中で、新たな総合計画の出発点をしっかり共通認識としていかなければならない。

おわりに

新たな総合計画の策定は2020年度がいよいよ本番を迎える。従来の総合計画にはない、「県民への呼び掛け」や「県民参加型ワークショップ」等の新たな仕組みを効果的に取り入れつつ、2021年度から10年間でどのような福島県を創り上げていくのか、ふくしまの将来の姿を具体的に描いていく必要がある。

県の最上位の計画であり、県のあらゆる政策分野を網羅し、県づくりの指針や施策を示す行政計画に、県民が県づくりを“自分事”として捉えてもらう様々な工夫を施し、行政と県民ががっちりタッグを組んで県づくりを進めていくための魂を入れることが重要である。新たな総合計画の策定プロセスで汗をかく、こうした取組が、ひいては県のその他の部門別計画や県内市町村の計画にも効果的に伝播していくのではないかと考えられる。

人類史上、未だどの国も経験したことがない複合災害からの復興・再生や急激な人口減少の克服に取り組む福島県だからこそ、果たしていくべき使命があるはずで、2020年度、一層の熱意・熱量を持って新たな総合計画の策定作業を進めていくこととしたい。

2020 年 7 月発行（非売品）

東京大学社会科学研究所研究シリーズ No. 70

自治体計画の特質および地方分権改革以降の変化と現状
松井望・荒木一男 編

発 行 〒 113-0033 東京都文京区本郷 7-3-1

TEL 03-5841-4908 FAX 03-5841-4905

東京大学社会科学研究所

印 刷 三鈴印刷株式会社

Edited by Nozomi Matui, Kazuo Araki

ISS Research Series No. 70