

日本計画行政学会

東北支部だより No. 13

1995. 2

東北支部第10回研究大会

日時：平成6年6月10日(金)

場所：仙台市戦災復興記念館

基調講演 「地方自治体における長期総合計画と計画行政の課題」

東北大学大学院情報科学研究科助教授 新川達郎氏

はじめに

きょうは4点について主にお話をしたいと思います。一つは、今、我が国の地方自治体は都道府県、市町村を含めて3,300くらいありますけれども、この地方自治体が一体どういう計画行政をやっているのか。特にその中でも総合計画と一般に言われているものが、どういう現状にあるのかということについて、少しご紹介をし、その意義といったようなものを私なりにお話をしたい。二つ目に、この総合計画をめぐるいろいろな問題が実は指摘されてきております。そういう問題について若干の整理をしてみたい。三つ目は、きょうの私の報告の後、パネルディスカッションでむしろ本格的に取り上げられるはずですが、「住民参加」という問題と、この計画行政なり、あるいはそこででき上がる行政計画をどのように関連づけるのか、あるいはどのように両者を位置づけて考えていくのか。これまでの住民参加が計画過程でどういう意味と問題を持っていたのかというようなことを、あらかじめお話をしておきたい。最後にやや理屈っぽい話になるかもしれませんが、地方自治体レベルでの計画行政というものが今後どういう課題を解決していかなければならないのか、やや理論的な観点から議論をしておきたいと思っております。

1. 問題の所在

今、いろんな行政計画がさまざまな場面で登場してきており、地方自治体でも毎年いろんな計画を次々につくり出していき、そういう状態が生まれてきています。私はあるところで、これを自治体の計画のインフレだというふうなことを申し上げたことがありますが、これは単なる冗談で言っているわけですが、まあ乱立と言われても仕方がないくらいたくさん計画が出てきております。こういう状態を悪くとするのか、それとも計画行政というような考え方が浸透してきたのだとするのか、この辺は別にいたしましても、今の地方自治体が多くの場合、こうした計画というものをめぐる動いていかざるを得ない、行政活動を考えていかざ

るを得ない状況にあるということだけは確かだろうと感じております。

行政計画は地方自治体の場合でいえば、まさに行政によってつくられる。そして何らかの法律や条例などの法的な権限に基づいていて、しかも実際にそれぞれの行政目的を合理的かつ効率的に達成する手段である。いわば目標達成を計画化し、スケジュールリングをすることによって、最も適切な形で実現していこうとしている。また、今日の経済社会環境から考えてみますと、一人ひとりの人間が持っている価値観が多様化しておりますし、社会を組織する原理や社会集団そのものも多様化してきております。その中でそれぞれの行政単位が、その限られた権限の範囲内で、一体どういう行政をやるのが一番よいのか。場当たりにはやっていただけではとても間に合わない。まさに計画行政が必要とされる大きな理由はそこにあるわけであり、こういう計画行政の問題を自治体の場合にどういう観点で問題にしていけるのか、これは、一般論から言っても、ごく簡単にポイントを絞りきれぬのではないかと思っております。

第一番目には、環境の変化があります。非常に大きな社会経済環境の変化の中に自治体計画行政もあるわけで、すなわち地球大での変化、それは例えばアジア、太平洋地域での変遷、そして日本の変化、さらにそれぞれの地域ごとに見られる特有の変化、そしてその自治体の内部で起こる内在的な変化、これらをひっくるめての環境変化にまさに直面している。計画主体そのものが、自らが対象としなければならないところをどう正確に認識しきれるのか、という問題に直面しているわけであり、

第二番目には、その計画そのものの性質であります。計画行政が民主主義的な観点、あるいは法律に基づく行政という観点に沿う内容になっているのか、あるいはそれに沿った計画の策定がされているのか、ということが厳しく問われてくるということでもあります。ここでは、策定手法の問題と策定された計画の中身、この両方が民主的な価値、あるいは法律に基づく行政という観点から再検討されなければならないということだろうと思っております。

第三番目には、むしろ計画の実施段階にもっと注目していかなければならない部分でもあります。計画行政は単につくればよいというものではないはずで、むしろ実施をし、そして評価をされ、フィードバックされて再び新しい計画に、あるいは継続的に生まれかわっていく、そういうダイナミックなプロセスとして考えていく必要がある。こうした計画が意味を持ってくるのは、その計画が実施される場面であり、実際に計画がその実現を通じて社会に何らかの効果を及ぼしていく、そうした効果を及ぼしていく各段階で、実施そのものを本来の計画の意図どおりにやっていけるかどうか、つまり計画の実施管理がいま問われています。

最後にこれら全体をひっくるめて、行政計画そのものの評価という問題は避けて通れないと思っております。

2. 地方自治体における長期総合計画の現状

自治体の長期総合計画は、一般的には総合計画、長期計画と呼ばれる場合、基本構想、基本計画と呼ばれる場合といろいろありますが、総合的な計画として策定されている地方自治体のこうした行政計画を中心に、少し具体的な議論に入っていきたいと思っております。

こういう自治体の総合的、計画的な行政運営については、特に市町村については法律上の根拠があります。1969年（昭和44年）に地方自治法第2条5項、いわゆる計画条項によって、総合的かつ計画的な運営のために基本構想を策定することが、法律上定められました。したがって市町村は、この基本構想を策定しなければならない立場に置かれており、今のところ95%以上の団体でこの基本構想はつくられています。

ここで基本構想は法律で決まっているけれども、それと総合計画とは、どう関係があるのだろうかという議論は恐らくでるだろうと思っております。いわゆる総合計画であるとか長期計画は、市町村の場合でいえば基本構想があって、それをさらに具体的な政策項目に落とし込んだ基本計画、さらにそれを短期的に実施していく実施計画という組み合わせで、実現可能性の高いものに組み立てていく。すなわち基本構想、基本計画、そして実施計画、という計画システムで、基本的には地方自治体の特に市町村の総合計画といわれるものが動いている。まさに理念から実際のプログラムの段階まで、含み込んで総合計画と呼ばれているのだということです。後ほど触れますが、こうした三つの計画体系がすべての市町村に行き渡っているかということ、必ずしもそうではなく、全体としては3分の2ぐらいの自治体でこの三つの計画体系をそろえるようになっていると考えていただければいいと思っております。

一方、都道府県にはこうした総合的な計画に関する規定、法律はありません。ただ部分的には、都道府県もさまざまな計画行政をやるということが個別法によって定められております。その中で総合的なものとして考えられるのは、国土総合開発法です。これは全国総合開発計画がつけられるもとになる法律です。

現実にはこうした国総法に基づく都道府県計画をつくる前に、昭和20年代の中ごろから既に、それぞれの都道府県で自主的にそれぞれの地域の振興計画、発展計画というのをつくってきたという経緯もあります。ある意味では市町村の総合計画に先んずる形で都道府県の計画がつけられてきた、と言えるかもしれません。地方自治法では、これらに対応して昭和31年に、地方の総合開発計画を、都道府県の事務にしました。

ただ、若干都道府県らしいと感じるのは、地域開発の色彩がかなり強かったということでもあります。それも昭和40年前後を境にしてトーンが大分変わってまいります。その時期は、環境の問題や公害問題とかが出た時代です。福祉が重視されたり、コミュニティ行政が目されたり、市民参加が盛んに言われました。ちょうど日本の高度経済成長の最後の時期で、ある意味では社会全体の価値観が変わる中で、都道府県の計画も実は若干その意味を変えてきております。経済開発という比較的投資優先で、そしてある面ではハードウェア中心の計画から、コミュニティ計画などを含めたソフトウェアの計画へシフトをしてきていると、言えるかもしれません。

ともかく都道府県でも計画体系として、こうした長期的な計画と、そしてそれを具体化していくような中期計画、あるいは実施計画といったものを持つところが半数近くあります。その意味では、近年こうした計画行政が都道府県のレベルでも市町村のレベルでも定着してきたわけです。都道府県のレベルでいえば、すでに2、3回は少なくとも改定され、多いところでは6次、7次の計画に入っている。市町村の場合にも多いところでは6回目ぐらいの改定に入っているところもあります。そういう意味では、こうした総合的な計画体系は、日本の都道府県や市町村のレベルでは当たり前の現象、普通の現象にすらなっている。もちろん内容は自治体ごとにそれぞれ違っていますが、

さて、こういう自治体計画がそれぞれの地方自治体の中でどういう役割を果たしているのだろうか。総合計画の問題点に入る前にこの点だけでも一度確認をしておきたいと思っております。

基本的に地方自治体の総合計画の役割は3つくらいあるだろうと思っております。第1番目は行政の管理という問題であります。それぞれの都道府県なら都道府県、宮城県なら宮城県、仙台市なら仙台市という団体をどうまとめ、統合し、その中でどう調整をしていくのか、そういう管理の役割を計画が担っているのではないかとということです。

第2番目の役割は、計画なりその政策方針なりが明らかに公表され、明示されるということの意味です。総合計画は、策定されるプロセスや計画の達成度すら公表されていく、そう

いう性格のものだということです。

このことから直ちに思い浮かぶのは、こうした自治体の総合計画が、あくまでも民主的なコントロールのための計画であるということでもあります。つまり表明すること自体は、ある意味では行政の勝手ということになるのかもしれませんが、逆に表明せざるを得ないということは、この計画が民主的な行政というものを実現していくための、一プロセスに過ぎないということをも意味しているわけです。

3番目の役割は、もう少し幅広く計画というものを考えていこうという視点であります。これを私は「誘導的な役割」と呼んでいます。つまり自治体計画は先ほど申し上げたように行政の内部管理的な意味合いや、政策表明の意味合いといったものをもろん含んでおりますが、それと同時に当該地域社会の望ましい姿、あり方といったようなものも、部分的にかもしれませんが、必ず理想として持ち、そしてそれを提示し、嚮導していくという機能もあわせ持っているはずで

3. 総合計画の問題点

そうした観点からすれば、実際にこういう役割を果たせるような計画になっているのかどうか、というのが重要なポイントでもあります。総合計画はこれまで抽象的に、ある意味では理想的な姿としてお話をしてきましたが、現実にはそういう計画になっているかどうかという問題を常に抱えているわけです。総合計画による計画行政の方式は、確かに定着しているということは申しあげましたが、その計画行政の中身自体は、各団体ごとにかなりばらばらな状態で進んできているということも、同時に申し上げておかなければなりません。

その意味ではこういう計画をつくるときの目標の合理的な選択であるとか、あるいは、目標達成のための手段を総合的にちゃんと考えているのかどうかということを見ましても、バランスがとれているというものばかりではないということでもあります。

さらには、①こうした計画が計画であるためには、実現の可能性、つまり実際に使える計画になっているのかどうか。それがちゃんと機能しているかどうか。②組織的な計画機能として、計画というものが単につくられるだけではなくて、そうした計画行政を担う部門が、本当に自治体行政の中で明確に位置づけられて行動しているのか。③果たして住民参加という民主的なコントロールが、計画プロセスの中に見出せるのかどうか、というような問題を抱えているわけです。まさに計画の内容についても、そしてプロセスについても、多くの問題を見つけ出さざるを得ないということでもあります。住民参加の問題一つをとっても、計画そのものが基本的にうまくいかないということの中には、そうした住民の参加を基本的に欠いていた計画の問題性が指摘をされるということもあるかもしれません。

加えて言えば、もっと大きな課題として、一番最初に申し上げました現在の総合計画というものが直面している社会経済環境への対応の問題というような点でも、問題があるのかもしれない。計画行政がこういう流動的な時代になかなか対応しきれないでいるという現実も見えてくるかもしれません。

4. 住民参加と総合計画

総合計画をめぐる住民参加は、一般的にいえば計画策定過程、つまり策定をしていくプロセスの中で住民の意向を計画の中に取り入れるというのが標準的な図式であろうと思います。そうした住民の意向を的確にとらえていくために、一つは住民の参加を得た審議会であるとか、策定のための委員会といったような組織を設置していくこと。二つ目は、もっと一般的な参加方式として、住民の意見を聞くためにさまざまな集会を開いていくこと。通例は一つ

の自治体の中をさらに幾つかの区域に区分してご意見を聞いていくというような地域懇談会形式であるとか、あるいはもう少し幅広く市民集会とか広聴会のような形式をとっていくということもあろうかと思えます。三つ目のパターンとしては、市民の方々の意見を集めるという形式であります。例えば宮城県でも、後ほどご紹介があらうかと思えますが、知事さんに手紙を書くというような目安箱のようなものがありますが、これに似たようなシステムが恐らく計画策定段階でも全国でもよく使われています。もちろんアンケート形式による調査とか、あるいは県政モニター、市町村モニターの方々の活用ということもされているよう

です。もう一つ大きな住民参加の手法で注目しておきたいのは、組織的な参加手法であります。いわゆる町内会、自治会の代表の方にご意見を聞く、あるいは農協や商工会といった公益的な団体を計画過程に加えていくとか、あるいは婦人団体とか老人団体、青年団体といった各種団体の参加を募って、計画を策定していくなどということも行われております。

こういう住民参加は、主に使われている方式からすると住民意識調査とか審議会方式、懇談会方式などが多いわけですが、成果面では、余りぱっとしないというのが一般的であります。後の実務家の方のお話の中で多分出てくるかもしれませんが、どうも市民参加というのをやると、それぞれの地域要望、地元利益誘導型の、あれをつくってくれ、これをつくってくれ、というのしか出てこないなどという話もございます。そういう話はするつもりはない、とおっしゃるかもしれませんが、少なくともそういう市民参加の、いわゆる市民エゴ的な部分も一方にはあります。そのもう一方では、市民が何を言おうと、その効果がなかなか計画プロセスの中で反映されてこない側面が強いということも同時に指摘できるわけです。

その点につきましては、ここに「都市における住民参加の現状」、「都市における住民参加の必要度」について調査した結果があります。これらのことから分かることは、少なくともこうした計画策定過程に住民参加が必ずしも多くはなく、その効果は必ずしもたくさんは見込めないし、しかもそれが本当に必要だというふうに思っているかどうか、ややあいまいなところがある。そういう現実をみますと、こうした総合計画と市民参加がいま改めてどういうふう整理できるのか、というのを考えておく必要があると思えます。

ポイントは、市民参加そのものが意味のある参加になり得るのかどうか。そして、そうした策定プロセスにかかわった市民の影響力というのを、どのぐらい見積もっていけばいいのか。翻って市民たちが積極的にそうした計画プロセスに参加していく気持ちを持ち得るかどうか。いわば参加への関心であるとか、有効性感覚というものを持てるかどうかということが、どうも問われ始めているような気がいたします。したがって、形式だけの参加論というのは、もはや通用しなくなっているのかもしれないということでもあります。

昨年秋、行政手続法という法律ができ上がりました。行政のありようを公開性や責任性という観点からできるだけ透明にしていこう、そして必要な場合には、積極的に市民の参加を得ていこうという趣旨の法律であります。まさにいま行政主体にとっての計画に求められているのも、それと同じような制度上の仕組みではないかという気がしております。

5. 総合計画の評価と計画行政の課題

実際にこういう総合計画がどの程度役に立っているのかということからすれば、その評価はなかなか難しい側面もあります。ただ、実務的に言えば、こうした総合計画というものがそれ相応に自治体の中で認識され、ある意味では日常の行政活動、事務事業にかなり大きなインパクトを与えている。むしろこうした計画に従わなければ予算であれ、あるいは新しい

事業であれ、なかなかスムーズに進められないというような現実が出てきているということには注目しておきたいと思います。

ともかくこういう総合計画行政が、いわば計画的な行政運営というものに結びつくためである意味では、理論的にも実践的にもまだまだ解決しなければならない問題が多いでしょう。その課題を一つひとつ、つぶしていく必要がいま大きいのだということを最後に指摘したいわけです。いろいろなお話をしましたけれども、今後の理論的な課題に絞ってみて、検討すべきことがらを若干挙げて最後のまとめにかえたいと思います。

まず第一に、地方自治体の計画行政は、基本的には定着や成熟というのを主張することができるのかということですが、どうも量的にはそう言えそうではけれども、果たして質のレベルでどうなんだろうか。これはなかなか評価し、判断しにくいところでもあります。

また第二に、この行政計画を実際にどういう場面で問題点をつかまえていくのがいま適切なのかということも少し考えていかなければならない。ややもすれば計画策定プロセス、決まるまでの段階に目が行き過ぎていたのではないか、という反省は私自身にも多少あります。むしろ実施段階あるいは評価段階というのをもう少し客観的に分析し、しかもその分析評価手法そのものを開発していく必要があるという気はしております。

さらに第三に、そうした計画のプロセス全体を見ていくような視点が、恐らくこれからは必要となりましょう。いわば計画の策定から決定、そして実施、評価までをひっくるめて計画内容に即して計画の進行管理をしていくような視点、しかもそこでは市民的な視点がどうしても欠かせないことになるような気がいたします。このような観点からの理論化をどう進められるのかというのが、恐らく計画行政研究に携わる者の課題でしょうし、私自身のこれからの課題にしていきたいとも思っております。

《 パネルディスカッション 》

(パネリスト) 宮城県企画部総合政策局長 長谷浩明氏

(パネリスト) 仙台市企画局次長 古城義隆氏

(パネリスト 兼コーディネーター) 尚綱女学院短期大学助教授 油川 洋氏

油川 ただ今の新川先生の基調報告を受けまして、長谷さん、古城さん、そして私からそれぞれ20分、約1時間ほど報告をいたしまして、その後約30分くらい質疑応答を行いたいと思います。

それでは長谷さん、よろしくお願いします。

長谷 私からは「宮城県総合計画への民意の反映について」ということでご報告を申し上げまして、皆様方からいろいろご教示を頂きたい思います。

お手元にレジュメ、それから「森と海と人の宇宙論」というパンフレットを一部差し上げておりますが、本県では平成5年7月、「森と海と人の宇宙論 — アジア太平洋の拠点を目指して—」と題する新しい総合計画を策定いたしました。宮城県で策定された6番目の総合計画です。計画期間は平成5年から平成17年までとなっております。

この計画の役割は三つあります。一つは県行財政運営の総合指針としていくこと。二つ目は、県政に対する県民の積極的な参加を促していくこと。三つ目は、国や市町村に対して要望、あるいは誘導等を働きかけていくことです。

この表題「森と海と人の宇宙論」の意味するところは何かと申しますと、「自然と人間と文明が調和した新しい地域社会の創造を目指しながら、国際化の中で普遍的かつ個性的な文化や情報を発信できる東北や宮城を築き上げよう」、ということです。この考え方は、カリフォルニア大学のロデリック・ナッシュ教授が提唱している、「環境倫理学」に通じるものがあり、これまでの人間中心主義を脱し、人間を自然の中の共同体の一員として考えようという発想から生まれたものです。

こういった新しい時代に向かっての新しい動き、脱人間中心主義と申しますか、そういった思想を行政の中にも取り入れていこうではないか……、というのが「森と海と人の宇宙論」というタイトルの中味でございます。しかし、こういった基本哲学を施策の中に、どこにどのように具現化していくのかということは今後の課題で、またこういったことが今後この学会の課題にもなるのではないかと考えています。

本日は、総合計画の内容には触れず、計画の策定の過程で、一体どのような手法で民意を反映させていったか、ということに絞ってご報告を申し上げます。

1. 今回の計画策定における民意の把握方法

県の総合計画というものは、県民の福祉向上を図るために策定したものである以上、その内容には民意が十分に反映されたものでなければなりません。昨年策定した総合計画においては、次の14項目ほどにわたって民意の把握に努めました。「14種ほど」の「ほど」

というのは何かといいますと、行政が行ったアンケート調査などのほかに不特定多数の方々のいろいろな陳情であるとか、意見陳述とか、そういったものも含まれるということです。

- (1) 総合計画審議会への諮問
- (2) 宮城県議会への説明
- (3) 学長懇談会（県内大学の学長から意見を伺うため1回開催）
- (4) 21世紀に向けた宮城県振興のための有識者調査（県内350名 県外150名）
- (5) 市町村等における将来課題等に関する調査（県内各市町村等）
- (6) 21世紀の宮城を考える市町村長懇談会（各広域市町村圏毎に各3回開催）
- (7) 21世紀の宮城を考える地域懇談会（各広域市町村圏毎に開催）
- (8) 「宮城県長期総合計画について」県政モニター報告
- (9) 宮城地域づくりフォーラム（各広域市町村圏毎に開催）
- (10) 「あすの宮城の一口提言」（一般県民から募集）
- (11) 「わたしたちの街の素敵な未来」（小中学校生から将来イメージを募集）
- (12) 21世紀の宮城を考える職員提案（知事部局全職員を対象に実施）
- (13) 地域づくり徹底トーク（市町村企画担当者、地域活動グループを対象に1回開催）
- (14) 広報課のルートによる広報・広聴

2. 県政の広報・広聴活動

これとはまた別に、県には広報課という広報・広聴を担当するセクションがございましてそこでもいろいろな住民の意識、要望といったものを聞いております。県の施策をPRする広報、住民の要望、ご意見を聞きます広聴、この2つに分かれており、次のようなものを実施しております。

- (1) 「みやぎ県政だより」の発行
- (2) 「THE ミヤギ」の発行
- (3) 県政テレビ番組の放映
- (4) 県政ラジオ番組の放送
- (5) 新聞紙面を購入し、広報・お知らせの実施
- (6) 県政モニターからの意見等聴取
- (7) 県民意識調査の実施
- (8) ふるさと懇談会（知事が県内市町村を訪問し、知事と地域住民が自由に意見を交わす）の実施
- (9) 知事と語り合う「はたちのフォーラム」（県内各市町村の新成人と知事との懇談会）の実施
- (10) 知事に対する直接意見等具申（知事への手紙）

こういったいろいろの活動をやっていますが、それでも県民の皆さんには、県の施策がなかなかわかりにくいとかのご指摘を受けるわけです。そして、それにどのように対応していかなければいけないのかということが、大きな課題になっているわけです。

例えば、(7)の県民意識調査といいますのは、3年ごとに、県民の生活意識、宮城県のイメージ、福祉と健康、こういった固定調査項目のほかに新規調査項目を適宜加えて実施しています。平成3年度には新規項目として、長期総合計画の策定に関連する項目を加えています。

3. 価値観の多様化、ニーズの高次化に対応した広聴のありかた

こういう県民意識調査の経過の中で、県民の価値観の多様化や意識の変化というものが読み取れるわけがございます。なぜこのように意識が多様化してくるのかは、皆さんご存じのアメリカの心理学者マズローの「人間の欲求の階層説」である程度説明できるのではないかと思います。

「人間の価値観の多様化、ニーズがどうして変化していくか」について、マズローは、人間の欲求を5段階に分けて説明しています。その5段階説によると、生理的欲求のいわゆる低次の欲求から、人間はそれを充足すると高次の自己実現の要求に向かって行動をおこして行くということでございます。

マズローの「生理的欲求」という言葉は、これを私どもの行政用語に変換しますと、「基礎的なニーズ」、あるいはもっとわかりやすく書きかえれば、「衣・食・住、人間が生存するために必要な基本的なニーズ」、こういうものに置きかえることができるのではないかと。以下、だんだん欲求が高次化するに従って自己実現の欲求というようなものは、崇高なものを求める高次のニーズ、即ち、「ゆとり」「余暇」「文化」「社会参加」などといった言葉に変換できるのではないかと思います。

この人間の欲求について見ますと、低次の欲求であるときは、個人差が非常に小さいが、高次化するに従い、個人差が非常に大きくなってきます。こういうものがまた価値観の多様化、意識の多様化、変化といったものにつながっていると思います。

4. 広報・広聴の手法

国民や県民の要求が低次の場合には、広聴の手法は行政側が一方向的に進める型で行えます。しかし社会がだんだん豊かになり、住民のニーズが高くなってくると在来型の広聴・広報の手法はなかなか通用しなくなるのではないかと。これからは価値観の多様化、成熟型社会に対応した双方向型の多様な手法が必要ではないかと。この双方向型というのが、これからの広報・広聴のあり方の一つのかぎになるものと考えております。広聴のあり方としては、固定的なものではなくて、住民のニーズの変化に対応した方法、民意の把握のあり方があってしかるべきではないかと考えています。

そういうものももし確立するならば、その地域の欲求のレベルがどの程度かということ調査して、それに対応した広聴のあり方が、逆にわかるというような応用もきくわけです。したがって価値観の多様化、成熟型社会に対応したいろいろな広聴の方策が、これから模索されるのではないかと思います。

油川 ありがとうございます。それでは続きまして古城さん、お願いいたします。

古城 私からはお手元のレジュメ「総合計画策定における市民参加について」に基づいて、「仙台市総合計画2000の策定」のあらまし、「リバーサイド市との共同研究」における問題提起」の2点を中心に話題提供をさせていただきたいと思っております。

1. 仙台市総合計画2000の策定のあらましについて

仙台市は昭和60年度と61年度の2カ年にわたって「仙台市総合計画2000」というものを策定し、それを周辺の1市2町と合併した後、平成元年に見直しを行っています。その総合計画の策定段階における市民参加の状況などについてお話をいたします。

(1) 総合計画の位置づけ

仙台市の「総合計画2000」の位置づけとしては、総合計画全体を基本構想、基本計画、実施計画で構成して、行政活動、市民活動の双方の指針とする、ということで考えております。

(2) 策定のフロー

a 庁内に総合計画策定本部を設置

先ほど新川先生からもご指摘がありました、実効性のある市民参加ということをもくろんだわけです。これはどこも同じだと思いますが、昭和60年4月、庁内に市長を本部長とする局長クラスの委員、それから次部長クラスが幹事会的なもの、課長クラスが企画的な役割を果たす総合計画策定本部を、まずつくってスタートしました。

b 基礎的データの収集・分析

最初の1年間は基礎的なデータの収集・分析を行いました。まず最初に「社会経済情勢の変化の把握」について行いました。これは特に21世紀に向けての大きな潮流である国際化とか情報化、高齢化、技術革新、環境問題等についていろいろな仙台市を取り巻く環境あるいはもう少し幅広い物の見方。さらには、仙台市の役割。これから都市としてどういう役割を果たすかという、「仙台市の進むべき方向の把握」のための基礎データの収集につとめたわけです。そういった段階を経て、いわゆる本格的な市民参加ということをもくろんだわけです。

その際、最初に「21世紀の仙台を考えるシンポジウム」を開催し、仙台市のグランドデザインのようなことを話合いただきました。また、新たに発足した「市民懇談会」のメンバーにもパネルディスカッションに参加してもらい、それを踏まえて第1回目の懇談会に持っていくような仕組みを考えたいわけでございます。「市民懇談会」につきましても「都市基盤部会」、「産業部会」、「健康・福祉部会」、「教育・文化部会」の4部会をそれぞれ開きまして、いろいろな意見をいただいております。

また、それと平行するような形で「市民意向調査」を実施しました。普通の一般的な意向調査は、現状はどういうものかというようなことを中心に調査しますが、この場合は将来に向けた市民の考え方、これからの仙台をどういう姿にしていきたいかということを中心に設問を設けて行いました。ですから少し前向きな調査だったのかなと考えております。客体は1,500を選び、回収率は7割ぐらいで、かなりよかったと記憶しております。それに平行して、いわゆる基礎的な「各種フレームの策定」を進めたわけです。平成2000年を目標年次として、計画人口107万人をベースとした産業フレームなどもあわせてつくりました。

C 総合計画審議会を設置

こういう基礎的な調査を進める中で、昭和60年12月の議会で「総合計画審議会」を条例で制定しました。仙台市はそれまで条例に基づく審議会がなく、総合計画は全部職員のづくりでした。翌年の61年1月に第1回の審議会を開催したわけでございます。審議会いわゆる学識経験者、各種団体の代表、市議会議員、30名からなるメンバーで構成されてございます。まず最初に決めなければならないのが、まちづくりの理念的な部分の基本構想ですが、基本構想を審議会全員で検討するのなかなか大変だということで、5名からなる「基本構想の起草委員会」をつくりました。その起草委員会のメンバーが6回ぐら

仙台市のあるべき姿について議論をしまして、昭和61年6月議会にその基本構想を上程することになったわけです。

d 総合計画の基本計画づくり

そしてその構想を議決した後に、「総合計画審議会」による基本計画づくりがスタートしました。その基本計画づくりについても、「都市基盤・産業部会」「健康・福祉部会」「教育・文化部会」といった三つの部会をつくってすすめたわけです。部会の審議はそれぞれ4回だったと思いますが、その際注意したのが、事務局とかの原案を出さないで、それぞれの立場で、何でもいいからとにかくしゃべってもらうような機会を設けました。そして、事務局がいろいろ取り纏める作業に入ったわけです。

e 地域市民協議会の開催

部会以外の総合計画審議会は8回ほど開きましたが、その途中で「地域市民協議会」というものを開催しました。それと並行して、基本計画をつくりながら庁内で実施計画もつくりました。実施計画は、ともすると基本計画との結びつきだけが強調されて、財政計画との結びつきがかなり薄い部分もあったので、財政計画と合わせるようにして、実効性の確保に努めたわけでございます。

f 基本計画を踏まえた実施計画の検討

昭和61年度までは、5カ年間の実施計画で2年目ぐらいでローリングしていくというようなシステムをとっていましたが、ここからは完全に3年間の実施計画にして、財政計画と合わせていくようにしました。総合計画のスタートの年の実施計画と初年度の予算が合うような形にさせたわけです。しかし、だんだん時代の経過とともに、総合計画そのものに問題点が出てきております。

例えばその当時、地球環境問題などについてはほとんど触れられなかったり、あるいは情報化の進展が思ったより早く、それらがほとんど入っていませんでした。そういった総合計画にないものを、実施計画レベルで補完するようなことをしなければならないような状況にあります。そこで今年度から3カ年ぐらいかけて新しい総合計画を策定するため、いま作業を進めつつあります。

仙台市の場合、まちづくりのプランニングで一般の都市と違うのは、仙台市の役割である東北の中核都市づくり的な部分、国土構造上の役割とかがあります。しかし、そういったことに応えるまちづくりについて、市民参加という視点から見ると、ほとんど総合計画審議会の委員の中の専門的な人しか説得できないという非常に苦しい部分があります。

2. リバサイド市との共同研究による問題提起

姉妹都市の関係にある仙台市とリバサイド市は、昨年度、まちづくりの共同研究を行いました。両市は人口規模、制度的、あるいは風習的な部分も違うが、とにかくまちづくりについて研究してみようということではじめたわけです。

その中でアメリカ的な考え方をちょっとご紹介しますと、リバサイド市にもゼネラルプランという総合計画的なものがあります。このプランニングについては、州の法律で策定を義務づけられていて、その中で市民参加というものも義務づけられております。さらにゼネラルプランの下にコミュニティプラン的なものがあります。リバサイドでは14のコミュニティに分けてプランニングをしています。

ゼネラルプランは、基本的に5年程度の年月をかけて、15年くらいの計画をつくっているのが普通です。その計画づくりの基本的な考え方は、まちづくりは住民が行うべきであってそこに住んでいない行政マンが行うべきではないということ。それから、プランニングの中で市民を積極的に巻き込んで計画自体を市民のものとしていくという発想。つまりは、計画が成功するかどうかのポイントは、市民が握っているという考え方でございます。

ここで、仙台市に対して指摘されたことの一部をご紹介しますと、総体的みると計画づくりにおいて、市民の考えを生かす市民参加のストレートな手法と申しますか、そういったことがなされていないのではないかと申します。それから、計画に対するいわゆる判断能力とか、あるいはそれにかわるプランの提出能力、政策の監視能力なども、劣っているのではないかと、というようなことが指摘されました。その一番大きな原因は、情報公開がアメリカほど徹底して行われていないことではないかと、という指摘もございました。また、市民の市政に対する無知とか無関心は、市の職員の責任だということを自覚して、まちづくりに当たらないといけない、これはアメリカでは常識なんだ、と言われたのが我々の頭に一番残っています。

油川 ありがとうございます。今日は、「地域社会計画と住民参加」という視点からお話をしてみたいと思います。前段は先ほど基調報告をされた新川先生のお話とオーバーラップするかもしれませんが、後段は極めて最近の事例の中から取り上げた警鐘と申しますか、そういうものをお話して、まとめたいと思います。

1. 地方自治法第2条第5項について

地方自治法の第2条第5項が1969年に改正されました。その中に市町村はその事務を処理するに当たっては議会の議決を得て、その地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行うようにしなければならない、と規定しております。

このことについて、都道府県以外の市町村を対象に調査いたしましたところ、ほとんどの市町村が基本構想及び基本計画、そして実施計画を策定しているのが現状であります。これまでの調査の中で我々の手元によく入るものとして、1979年時点に、自治省行政局の委嘱で「住民参加・住民活動調査研究会」が、全国の120市を対象に調査したデータがございます。

2. 地域社会計画と住民生活に関する調査

つい最近、我々も参加しておりますが、1991年11月から1992年4月まで、2年間かけて科学研究助成金に基づいて、中央大学の田野崎先生たちグループの「地域社会計画と住民生活に関する調査」というものがございます。

ここに656市、1,998町、585村、東京都の特別区23区、合計3,262を対象に実施したデータがあります。残念ながら有効なものには402市、1,193町、331村、20の特別区、合計1,946。回収率59.7%と低率でありました。

その調査項目の中に「最近2年間に総合計画を策定または改定したか」という質問項目がございます。これによると、市町村が、「他の機関に調査や素案作成を委託しているか」どうかについて、1979年の時点の調査では、委託したのは3分の1以下であったのが、この調査では、2分の1になっております。また、その中で計画素案全部の立案を委託している市町村が顕著に増加傾向を示しています。しかも委託した機関からの報告のほぼ全部を計画案とした市が、12年前では皆無であったのに対して、10年後の実態は3分の1に近い割合とな

っています。このことは、市町村の自主的な総合計画策定に対する基本的な問題ではないでしょうか。

3. 市町村の自主的な総合計画の策定に対する基本的な問題

さらに調査結果をもとに、市町村における基本構想、基本計画あるいは総合計画における主要課題について、どんな項目や内容にわたるのであるかという分析をいたしますと、1位から3位までが、「生活環境設備の整備」や「農林水産業の振興」「医療福祉充実の強化」となっています。

第1位の「生活環境設備の整備」とは、上下水道やごみ処理施設の整備の充実など、いわゆる社会生活の基盤的な事業で、極めて全般的、基礎的で、何より優先すべきものであり、また内容的にも広範囲にわたり、しかも、大都市でも地方圏でも該当するからであると考えられます。

第2位の「農林水産業の振興」は、地方の市町村、特に農漁村や漁港都市などに限定され、地方の、特に過疎地域の町村において最重要視されていることを意味づけていると思います。

第3位の「医療福祉の充実強化」は、これもまた高齢化社会の現代において、大都市圏も地方の市町村においても、ひとしく重要視されているテーマでございます。このテーマは、とりわけ総所得が総体的に低く、医療の過疎地域である地方の町村の方がより切実な問題であることは言うまでもありません。まさに高齢化社会のテーマとして捉えていることを意味していると思います。

総括的な意味では、市町村における基本構想、基本計画あるいは総合計画を集約的に表現する標語に類するものを回答していただくと、その市町村の実態、現実的課題いかににかかわらず明るいイメージの面も掲げているのが実態でございます。例えば大都市圏では、「文化都市」「国際都市」といった側面を強調しておりますし、また、工業都市でも「産業と文化のまち」を並列させているのが現状です。過疎地域の市町村においては、「自然環境と豊かさ」を強調しています。

4. 将来を展望した地域社会計画の策定

地域社会計画は、自治体がみずから将来展望に従ってその振興発展を効率的に進めるために策定するもので、住民のニーズを的確に把握することが、そこに求められると思います。そのために地域住民の参加をいかに確保するか、という今日的な大きな課題がここに存在していると思います。そういった意味で住民参加を促すような方策が各自自治体で考察、考慮されています。しかし、地域社会計画の策定及び実行過程の中で、住民のニーズが的確に把握されないと、住民の反対が生じるわけです。

最後に、その反対運動が生じる一因としては、地域社会計画の策定過程において住民の要望を取り上げる方策を持たないことが挙げられます。それはまた、その反対運動が住民の意見を行政に反映させることを促す契機にもなり得るわけです。実際、反対運動の過程で住民の要求に基づいて、まちづくり協議会が設立された事例も全国的にございます。

先ほど長谷局長さんからもお話がありました、広報という問題と広聴という問題、いわゆるツウエイ・コミュニケーション、双方向性がよく言われています。私も前に総理府の皆さんと研究をやった経験がありますが、「広報と広聴」このテーマが車の両輪と言われるのはこういった点にあると思います。以上、こんな問題提起をして終わりにさせていただきます。

《 質 疑 応 答 》

Q 1 24、25年前ですが、資本主義経済と社会主義経済のどちらが優位に立っているか、という比較体制論という問題がありました。ご承知のように一応形の上で計画経済が崩壊しまして、今は市場経済が全盛というような、マスコミではそういうある種の錯覚が行われたわけですが、我々経済学者から見ると、決して市場経済は万能ではないと思うわけです。

現在、経済学でも多分政治学でも規制緩和ということが盛んにいわれていますが、最近ちょっと気になることが二つあります。一つは、公共料金を凍結しちゃうという事件がありました。これは自治体サイドから見ると、恐らく大変な問題が出てくるのではないかと。例えばバスとか水道料金とか。これは増税との裏返しの問題が出てくると思います。

それに対して国民にある種の意識が出てきたわけですから、つまり大蔵省がそういうことを言うんだら、まず民間企業が血を流してリストラしているんだから、政府とか自治体がやったらどうだと。

そこらがきょうの新川先生に対する質問なんですが、いま油川さんも指摘された公衆衛生とか治安、教育、医療、特に高齢化社会での老人福祉の問題は、多分実際に担うのは、厚労省とか労働省ではなくて、地方自治体、それも市町村レベルだと思うんです。今後ますます進展するであろう高齢化社会の中で、一体地方自治体はどういうプランニングというか、どういう覚悟をしているのか。これは絶対きれいな事では済まされないと思うんです。マンパワーの問題、財源の問題があるわけです。

ところが世の流れは、食管法なんかを見ても規制緩和に流れているわけです。だけど私は長期的には、さっき環境倫理学の話も出しましたが、環境問題とか老人問題とか、少なくとも自治体は新しい理念とか新しい旗を掲げて、いい意味での新しい理念を国民に提示して、国民の信託にこたえる必要があるんじゃないかということなんです。

それから、さっきアメリカの話が出ましたが、アメリカでは地方自治体とか住民自治というのは当たり前なんです。日本人は計画が非常に好きで、いま新川先生はインフレ気味だと言われましたが、どうも住民自治とか親方日の丸で、本当の意味での地方分権はないんじゃないかという気がするんです。つまり相変わらず文部省、大蔵省、通産省、運輸省とかの下請みたいになっている部分がかかなり感じるわけです。

私はそれも非常に問題があると思うんです。地方分権が盛んに議論されてはいるが、国と地方の権限といいますか、これからどういう方向へ行くべきかと。これが二つ目の質問ですが、非常に厄介な質問ですが、ぜひフロアの方にも何かの参考になると思うんでお答えいただきたいと思います。

新川： 難しい問題を出されました。全部お答えできるかどうか分かりませんが、最初に指摘のありましたとおり、計画経済に対して市場経済が勝利をしたというのは、これは真赤な嘘だろうということについては、同じ印象を持っております。この辺は経済学の先生にお任せしたいと思います。

ただ、いま現に進んでいるいわゆる新保守主義のもとでの規制緩和ということについては、実は二つの側面が同時に進行しているということが言えると思います。つまり一つは、企業活動の自由という意味での規制緩和が確かに進んでいるわけですが、それと同時に、いま新しい法律ができますと、新しい社会的な規制がどんどん逆に登場しているという状態が続いております。これは明示的、権力的な強制という形をとらない場合にも、例えばさまざまな新しい基準というものを設定していく。あるいは新しい資格というのをつくっていく

そこでは新しい民間団体、業界団体をつくっていく、というような形での規制というのが新たに登場しつつあります。もちろん役所の縄張りを広げる争いにすぎないとも言われておりますが、もう一方では、規制緩和に対する再規制が、社会的にはどうしても避けて通れない課題になっているということは、一つ言えるだろうと思います。

この問題との関連で、ご質問の順番をちょっと飛ばしてしまっていますが、地方分権とのかかわりの中で、もう少しこの規制緩和ということを考えてみたいと思います。つまり地方分権と規制緩和が実はセットになっていると考えられないだろうか。つまり、分権というのは、地方をつけない分権というのは、ある意味では政府、特に国民国家を担っている中央政府を小さくするという意味だろうと思います。そのときの分権をしていく先はもちろん地方政府もありますが、同時に民間部門を大きくする、あるいは中央政府の総合的なシェアを小さくするという意味だろうと思います。その意味でいま地方分権が規制緩和と一緒に言われているというのは、論理的には整合しているような気もするわけです。

ただ、先ほどのように再規制なり社会的な規制の増加、規制緩和のもう一方側でのそうした必要性を考えてみたときに、実際に地方分権が進みつつある中で規制緩和が進んだときに、どういう新しい規制の担い手が出てくるのか。これは明らかに結果ははっきりしております。まさに地方自治体が、これまでの中央政府の役割を代替していくことを現実を始めざるを得ないということだろうと思います。

その意味では現代国家は、これはイギリスのクックバーンさんなんかがよく指摘していた言葉ですが、まさにローカルステーツ（地方国家）の状態に、今、なりつつあるということだろうと思います。そういうローカルステーツとしての地方自治体が、国家的な機能を、むしろ地域的に果たし始める段階に日本も入りつつあるのではないかと。私は、これは別の論文で「地方福祉国家体制」というような言い方で呼んでいるわけですが、とにかくこういうシステムに変わりつつある。逆に言えば自治体がそういう新しい役割をどう果たしていくのか、というのが問われつつあるということでもあります。

ただ、気をつけたいといけないうのは、「地方国家」なり、あるいは「地方福祉国家体制」そのものが、果たしてその地域内の自治や、あるいは先ほどご発言のありました地方自治という問題の中でも特に住民自治という問題とマッチした形で出てくるのかどうか。これについては世界的に見ても疑問がかかなり出てきております。

先ほどアメリカのお話でしたが、そのアメリカにおいてすら既に連邦補助金が、大量に地方自治体の活動を拘束するという事態が現に起こりつつあります。果たして地方の自由というのが、どこまで確保されて、地方の福祉体制ができていくのかという問題が、今、問われつつあるということだろうと思います。

この問題との関連でまさに公共料金の凍結、あるいは1989年の消費税の導入、それに際しての地方間接税の整理は、明らかに財源問題、財政問題を通じてのある種の国家一元化を進めていくプロセスだと考えていきたいと思いますし、ある意味では国家管理のもとでの地方国家体制といいますか、地方福祉体制みたいなものをどうやってつくっていくのか、というような議論につながるところもないわけではありません。もちろん明示的にそういう意図があると言っているわけではなくて、結果的にそういうことになってしまうのではないかと、という心配を、今、しているということでもあります。

さて、こういうことを考えてみますと、果たしてこれから、計画好きの地方がみずからの自治を、その計画を通じて実現していくことができるのか。そのために必要な条件は何なのか。もし言葉どおりの地方分権、特に権限移譲と財源移譲がセットになって地方の自由化が進めばよろしいわけですが、どうもこの地方分権そのものもちょっと括弧づきで、斜めに一

歩離れて考えてみないといけないという段階にあるのかもしれませんが。

どうも政治状況そのものが非常に不安定ですので、どの辺までこれが進むのか私もよくわかりませんが、少なくとも今の地方制度の仕組みそのものの中で、基本的には地方自治体が持っております権限は、実は意外に自由がきくといいですか、自由度が大きいはずで

ところが、今、その地方の自由な部分について、逆に地方が計画を立てる基準を国が決めるという形での国のコントロールが入りつつあります。これはご承知の「老人保健福祉計画」というのが典型的にそうですが、少なくとも計画好きというのが、実は地方自治から本当に出ているのかどうか。翻って言えば地方自治の計画になっているのかどうかということが、本来問われなければならない。

いささか理念的な話ですが、少しそういう観点から地方での計画のインフレ状況というのを、もう一度検討し直して見る必要がありますが、きょうは残念ながらそういうところまでは私も触れておりませんでしたので、補足にかえて一言述べさせていただきました。

油川： 最近の実情を私どもが調査した結果、かなり委託がふえてきたという現状がございます。それについての新川先生のご見識なりをちょっとお聞きしたいと思います。

新川： 私の後で長谷さんと古城さんにも、宮城と仙台の委託はどうなのか、と今度は逆におうかがいしたいと思いますので、最初に総論だけ申し上げておきますと、委託もいろんなレベルがあります。先ほどの油川先生のご報告では、半分近い市町村が委託をしているということですが、いわゆる民間のコンサルタントに委託して計画をつくっているというところだと思います。確かにそういう風潮といいますか、動向があることはわかります。

私自身の調査でも、特に都市だけではありますが、人口10万人以上の220ばかりの都市の中でも、20%以上の団体で、ほとんどすべて素案はコンサル任せ、最後の形式的な承認といえますが、もちろん細部についてはいろいろやりとりがあるわけですが、そのあたりについてだけ自分のところでやるというような仕組みのところ、多く見られるのは確かでありました。ただ、この辺はそれぞれの団体の事情もありますので一概には言えませんが、計画策定に力を入れるコスト、そして職員の能力を勘案したときに、今の自治体の置かれている状況、80年代の地方行革以降、職員数減らし、コスト削減がやられた中で、経費の安くなるコンサルを使う方が効率がいいといいますが、安く済む、そういう事情は恐らく想像できるような気がして、やや悲しくなりながらこの結果を見ていたところもあります。

委託がいいとか悪いとかは、もう少し別のレベルで議論しなければなりません。私ども調査でも、委託のときの使い方が実はいろんなパターンがございました。もちろん全部素案をつくらせるというのがありますが、これは論外にいたしましても、例えば、社会経済的フレーム、人口の予測等々についての予測データをつくらせる。あるいは基礎的な意識調査のような調査を委託する。あるいはまた、重要なプロジェクトについてのフィージビリティスタディーをやってもらう、というような形での使い方もされております。

ある意味では、すべて行政の手づくりというのにも意味がありますが、もう一方でさまざまな知恵をうまく使うことも、今の自治体の活動の仕方としては期待されている。という両面が恐らくあるのだらうと思っています。

もちろんコンサルに引きずられ、引き回されてしまうような計画ではどうにもなりません。むしろこれからの自治体は、ある意味ではそういう外部の調査機関であるとか、あるいは外部の能力をどれぐらいうまく我が物として使いこなせるか、うまく手綱を引き絞れる

というところに、その能力はかかってくるのかもしれないと思っております。さて宮城県、仙台市ではどうだったのか、お答えいただきたいと思っております。

長谷： 宮城県というよりは、県の段階では、計画そのものを外部に委託したという例は全くありません。全部自前でつくっています。

ただ、いま新川先生がおっしゃったように、フィージビリティ・スタディーとか、それぞれの地域の問題点、課題、そういった調査物については、コンサルタントに委託して調査することがございます。例えば、「県民意識調査」がございますが、こういった調査は、アンケートの専門調査機関に委託するというのがございます。しかし、計画は自前でつくっております。

それから、県内の市町村の中にも、市町村の計画づくりを外部に委託する場合もございませぬけれども、私どもとしては町村の皆さんには、計画というものはなるべく自前でおつくりなさい、ということをお願いしております。そういうわけで県の市町村段階では、数は把握してはおりませんが、かなりの市町村は、自前でつくっていると思っております。

古城： 仙台市の場合は、全体的な委託ということはやりませぬ。ただ、人口をはじめとするフレーム、市民の意向調査、シンポジウムの開催とか市民懇談会の開催等のための、そういった初年度に行った基礎的な資料、データの収集という部分を民間のコンサルに委託しております。その後の作業は全部行政の方で行ったという状況でございます。

長谷： 県のフレーム作業、これは計画の根幹にかかわる部分ですので、全部自前でやっております。

Q. 2 私はこれまで先生方のお話を伺って、各種の広報、広聴を通じて民意の反映等につきましては、十分理解いたしました。

しかし反面、民意を反映させようとするほど、その総合計画、特に実施計画部門におきましては、総花的な総合計画になってしまいがちです。基本構想の中なり、その自治体なりの総合的な指針に合致すれば、それはそれでよろしいんだとは思いますが、何せ実態は私たち市町村の職員からしますと、首長あるいは議員が公選であるというところに、一つ大きな問題があるように思います。

そうしますと、その町としての正しい方向が見失われる可能性はないとはいえませぬ。私たちが過去にその板挟みになって大変苦しんだ記憶があります。今、地方分権などという言葉が出てきておりますが、私は行政自体そのものに、町民をコントロールするような役割があるんじゃないかと考えております。

以前、読んだ本に、民主政治もひとつ使い方を間違えば、衆愚政治になってしまうというようなことがありました。そういうことで自治体として、その町として、民意を反映させるのは当然必要なんですが、ある意味での誘導的な総合計画策定というのは邪道なんですか。その辺のお考えをお聞かせ下さい。

油川： これは是非、新川先生に私も聞きたいところでございます。

新川： 答えにくい質問が次々に出るので困るのですが、幾つかポイントがあります。広報、広聴が民意の反映かということ、これは必ずしもそうではないのではないかと、まず

一つ目のポイントです。つまり広報、広聴を通じて出てきた意見が、すべて住民の意思であると考えることが、果たして正しいのだろうか、というのは考えておく必要があります。

サイレントマジョリティーという言い方があります。つまり物言わぬ大衆たちが何を考えているのか。投票を考えてみると、単に人気取りをして集まるのは1票か2票で、黙っている大衆が入れるのは残りの何百票か何千票かわかりませんが、むしろそういうことがありそうだとすることを、民主主義そのものの成熟段階を迎えるに依じて、ごく当たり前のこととして想像力をかきたてるべきではないか、という気はしております。

その意味では広報、広聴を通じて集められた民意なるものが、果たして民意であるのかどうかということ、まさに行政、市民、そして政治が真剣に検討することを、果たしてこれまでやってこられているのかどうか。これは別にあなたの町がどうのということではなくて日本全体がそういうことをちゃんとやってきたのか、という問題を考えなければなりません。

利益誘導政治が幅をきかせてきたというのは、確かに日本自体が持続的に経済成長を続けパイが大きくなってきたから、それはそれでよかったところもありましたが、これからはいわばマイナス成長の時代の中で、その配分の仕方に優先順位をつけざるを得なくなってきています。そのときに、今までのような総花的なやり方でやっている余裕はともありません。どこでどういう順位でもって切り分けていくのか、切り分けの順番をどうしていくのかということ、もうそろそろ真剣に考える時期に来ているわけです。

その意味ではちょうど節目のところで、新しい計画をお考えになるとすれば、まさにこうした順位づけというのを改めて考えるいい機会ではないかと思えます。もちろん町長さんあるいは町会議員さんたちも、皆さん次の選挙があって、しかも議員さんは地元選出というのがおありでしょうから、それぞれの地元で何をやったかというのがポイントになるでしょう。しかしもう一方では、一旦議員になってしまえば、その町全体の代表であるわけですし町長さんでいえば町全体を代表する町長さんであるということ、むしろ住民や行政の職員の方々が教育をしないといけないのではないかと個人的には思っております。

ついでに言えば、そういう教育能力を持った職員の方は、いま逆にその自治体職員の中にふえているのではないかと、これはひそかに期待しているわけです。そういう意味では、行政がただ単に、安定した職場であるとか、休まず遅れず何とかず、というような存在ではなくて、各自それぞれに、何ゆえにその身分が保証され、継続的に行政をやるのかということをもう一度考えてみる必要があると思えます。

その問題は、最後にご質問になられた誘導するような行政もあっていいのではないかと、いうことになりませんが、むしろ行政は行政としての独自のスタンスをどうするのかというのが、いま行政自体に問われているのだと思えます。誘導ができるぐらいの自らのアイデンティティを行政が確立できているのかどうか。特定の政治や住民利益というものに右往左往している行政の姿しか想像できないところからすれば、こうした誘導とかという問題は、本当にそういう個別の利益との対応の中でしか出てこないのかもしれない、という危惧の方が強いかもしれません。

そういう意味では、まさに行政が行政としてみずから地域を代表する一つの勢力として自分自身の役割をどう認識していくのか。いわばその行政としてのアイデンティティを確立する手段が、ある意味ではこういう総合計画なのではないかと私は感じております。

Q3. 油川先生に、今のご質問に重ねてお伺いしたいんですが、計画段階についてはある程度わかりましたが、計画行政の実施された後の評価、これは一体、実際にはだれがなされているのでしょうか。施策を進めていって、ともすればどうも行政の内部だけでなされてい

るのではないかと、そんな気がいたします。本来は目標が達成されたかどうか、反省点は何か、次の行政施策にどう反映させるか。こういったシステムが、何より今の時代には必要ではないかと思えます。

そこで、市民参加型の本来のあるべき民衆型行政を実現するために、一体どんな手法、システム、あるいは市民として何ができるのか、こういった点をお伺いしたい。

2番目、官公庁のシステムとして予算執行の面において、ややもすると、予算消化という観念が強すぎはしないかと。つまり、予算は余らせてはならないと。なぜ実際にやらないのに使ったような形だけを整えるんでしょうか。県、市の方にもお伺いしたいと思えます。

3番目、行政担当者の方を民間企業へ出向なりさせて、研修をさせるようなシステムはできないのか。そうすることにより、経営感覚あるいは収益感覚、仕事の効率的な進め方、こういったことが磨かれるのではないかと思えます。こういう新しい感覚を持ってないものかどうか。これは油川先生か新川先生にお願いしたいと思えます。

油川： 最初の質問は、むしろ私も新川先生に逆に聞いたかったところで、3番目の民間企業へ公務員の皆さんを出向させてはどうかということについては、私も同感であります。実は、山形県が昨年度、初めてこれをやりましたね。数カ月間、企業の方が県庁の各課に来まして、レポートを書いていただいたということを知っております。これには自治省もかなり興味を持っておりました。そういう点ではかなり進んだ行政のやり方をやったという事例だと思えます。

それから、総合計画なり実施計画についての評価は、一体だれがやっているのかということについては、私はむしろ役所のお二人にお聞きしたいし、また新川先生にぜひコメントをいただきたいところでございます。

古城： 計画を執行した後のいわゆる評価というか、それを次の計画に生かしていく、それをだれがやっているのかということですが、それにつきましては仙台市の場合で申しますと、仙台市議会でございます。

それから、予算の執行状況でございますが、これは昔はかなり補助金については、何とか処理しないと、次の年に、またそれらしき予算がつかないということで、国から補助をもらっている部局では、無理して使っていたというようなことをしたんでございますけれども、今は全体的にみんな苦しくなっておりまして、そういった補助金においてもむだ遣いということではできません。最近では、そういうことは我々の段階ではちょっと聞いておりませんが、過去においては、何かそういうことがあったような記憶がございます。

長谷： 県の段階で申し上げますと、計画の進行管理と言いますが、計画をつくると、その実施計画を3カ年のローリング方式というのでつくるわけです。そして、それを基に、計画の中味の進行管理をするというわけです。特にその計画の中の超目玉となるような事業、例えば仙台港や国際空港であるとか、そういった二十幾つの事業を重要指定事業に指定しております。それらについては、例えば上半期にどのぐらいの進捗率になっているとか、というように厳重に進行管理をやっていきます。

それから、予算消化の件ですが、いま古城次長さんからお話になりましたように、最近はそのような例はまず見られないと思えます。役所の予算執行といいますのは、民間と違い単年度でやるわけです。年度を超える事業は、債務負担行為ということで処理することもあります。単年度で4月に始まって3月で終わるということをやりますと、ある時期に集中す

ることがあるわけですね。特に景気浮揚対策のための公共事業を多くするなんていいですと事業がある時期に集中します。そうしますと、一般の方から見ると、何かばたばたと予算消化のために仕事をやっているような印象を受けるのかもしれませんが。決して予算消化でやっているわけじゃなくて、役所の予算執行の仕組みから来ていることをご理解いただきたいと思っております。

それから、職員を民間に出向させてはどうかというご提言ですが、ある地方自治体では、デパートとか、ほかの民間の会社に出向させております。宮城県においては、市町村に出向させる、市町村からも県の方に来てもらう、いわゆる県と市町村の人事交流を行っております。それから県同士の人件交流、いま宮城県からは広島県とか福岡県に出向させておりますし、また広島県、福岡県からの職員も受け入れています。こういうことをやりましてお互いにいろんな啓発交流の機会をつくっています。県では民間へは、東北開発研究センター等に出向しています。

新川： 評価の部分だけに限って、一言だけつけ加えさせていただきます。計画の評価とあるいは政策の評価、特に計画の内容、個々の事業にわたる評価につきましては、はっきり言ひまして、今のところそれを明確に評価する仕組みが日本国内には確立されておらず、ほとんどちゃんとした評価などは、されてないというふうに言ひたいと思います。

それでは、どういう評価が本来望ましいのかということですが、民間企業であれば明らかにコスト・ベネフィットが、ある程度明確に数量化された形で出てまいります。行政の場合には必ずしもそういうわけにはまいりません。評価尺度から決めてかかれないという問題があります。

では一体だれが評価尺度を決めるのか。サービスを受ける側なのか、提供する側なのか、税金を払う側なのか、それともそうした住民の意思を受けて政策決定をする議会や市町村知事なのかという問題があります。逆に言えば、そうしたさまざまな関係者を組み込んだでの評価システムを、むしろ地方自治体や政府レベルでは考えていかざるを得ないということとです。

これを代替するような仕組みとしては、民間の評価組織、コンサルティング組織を使うという方法もありますが、残念ながら日本にはそうした政策アナリスト、専門家はほとんどおられませんし、そういう企業も今のところありません。ですから役所の方は非常に楽していますが、まともに評価されたらどうなるのか心配なところはあります。

もちろんアメリカ流の、ああいう政策アナリストがちゃんと働いているというふうには言ひたいわけではございませんが、少なくともそういう仕組みをこれからは考えていく必要があります。資源の有限性はこれだけ目に見えているわけですから。

逆に、日本の特に地方レベルでは、比較的身近なサービスで目に見えてあるサービスがなくなった、悪くなったというのが感覚的にもわかりやすいわけですから、ある意味では基化しやすいし、評価組織をつくりやすいということもあります。まさにここで市民参加による評価というのがちゃんとできるのかどうか。そして、その評価結果をフィードバックするシステムを自治体がつくれるのかどうか。それが地方分権とか地方自治の本来の趣旨を生かすのかどうか、ということにつながってくるような気はしております。

Q4. 以前、町長をやっております感じたことを申し上げたいと思います。私は、計の策定が一番重要だと考えております。もちろん自前でやりました。その際思ったのは、律の余りにも多いということです。いろんな計画を出した場合に、それに関連する法律一

をとっても、余りにも多いということです。例えば厚生省の例をとってみますと、厚生省の方がいらしたら大変失礼な言い方かもしれませんが、例えば社会福祉六法と健康政策六法、老人福祉六法、この3つの法律を掲げただけで、今、ゴールドプランをかけようとしても93ぐらいの法律がみんなかわります。また、その法律が縦割り行政の中で全て行われておりますから、弊害この上もないわけです。そういう実態をもう少し計画を立てるときに、せめても国に対する要請をきちっとしておかないと大変なことになりはしないか。特に企画・政策の担当をやられている県の立場、それぞれの自治体の立場の方は、この辺を真剣に考えてもらうべきではないか。その辺のことについて、ひとつ先生方からご発言をお願いしたいと思います。

新川： ご指摘のとおりだと思いますので、余りコメントしませんが、結局、いま地域で自主的に何かをやろうと思っても、すべて何らかの法律、仮にそれが機関委任事務だろうが団体委任事務であろうが、とにかく法律の基準に抵触して身動きとれないというのが一方あります。

ただ、もう一方では非常にまれな例ではありますが、静岡の掛川市であるとか、あるいは神奈川の真鶴町であるとか、既成の法律の枠を条例で乗り越えようという動きも一方ではあります。もちろん法律違反がいいと言ひたいわけではございませんが、少なくとも、地方の時代が言われて15年近く、これだけまさに法律の不備を地方がお感じになるような時代に、地方としてまだまだ工夫や知恵の発揮できるところもあるかもしれません。

もちろん国に対して地方分権をもっと徹底する、そうした無用な縦割りの法律のコントロールをできるだけ整理をすることを要求するのはもちろんであります。逆にそういう法律がある中でも、地方の能力を発揮するチャンスを見つけ出すのが、地方自治の能力のような気はしております。

長谷： 私もご指摘のとおりだと思います。いろいろ難しいことはありますが、しっかりした計画をつくりますと、それに基づきまして、先ほども申し上げましたが、国に対しまして要望する、誘導する、というような一つの手がかりができるわけです。そのためにもしっかりしたグランドデザインというものをつくりまして、息長く働きかけていく必要があるのではないかと考えています。

そのいい例が北海道の旭川市にあります。旭川市が買物公園をつくった際、その中に国道が含まれるということで、非常に実現の困難が予想されましたが、旭川市はしっかりしたグランドデザインを提示しながら、許可を得るために粘り強く働きかけ、地方建設局、建設省に説明し、とうとう許可をもらい計画どおりつくってしまいました。—— かなり以前の話ではありますが……。

古城： 仙台市の場合ですと、基本的に医療とか福祉とか、そういった部分については国が中心となってやるべきだ、という考えをまず基本的に持っています。

その補完部分をいかにしていくかということで、関係するセクションが専門部会みたいなものをつくりながら、いろいろそういったことを進めていくわけです。

ただ、今回の保健福祉計画とか、ああいう国の誘導策については、国の施策どおり、従ってプランニングはしたんですけれども、本来やはり仙台らしさというんですか、そういったことをできるだけ入れながらやろうということに努めているのが実態でございます。

油川： ありがとうございます。時間ですので、これにて終了させていただきます。ご清聴ありがとうございました。（拍手）



編集後記

前回の編集後記で世界的な異常気象について言及しましたが、94年の夏は前年の記録的な低温、多雨から一転して、観測史を塗り替えるような高温、猛暑、水不足が日本全体を襲いました。今年に入ってからは、日本では戦後最悪の阪神大震災が発生し、ヨーロッパでは大洪水に見舞われるといった状況で“自然の営み”の前には人間がいかにも無力であるかを思い知らされました。地球温暖化と気候変動との関連については、IPCCなどの国連機関で「科学的知見」の努力が続けられておりますが、現在の科学・技術の水準では異常気象の観測や地震の予知をおこなうことは不可能に近いようです。「神戸式株式会社」と形容されるほど効率を誇った大都市が直下型地震に無残な脆さを露呈したという厳しい現実を、我が学会も教訓とする必要があります。

拡大して止まぬ人間活動と地球環境との共生はますます困難になると思われませんが、超高密度社会日本を襲った昨今の自然災害も天からの警告と受け止めるべきなのではないでしょうか。我が学会では「持続可能な発展のための計画行政」を3年連続テーマに掲げてきましたが、今年、東北支部で開催される第18回全国大会は、そのテーマの最終年度に当たります。自然に畏敬の念を払いつつ、持続可能な発展の可能性を考えるということで全国大会の準備をおこないたいと思います。

（工藤 啓）



日本計画行政学会 〒980 仙台市青葉区大町二丁目15-29（大町電力ビル3階）
東北支部 (財)東北開発研究センター気付
電話 (022) 222-3394
「東北支部だより」編集責任者 工藤 啓
