

第 **13** 号
2002 December no.13

政策情報

Review of public policy, KAWASAKI CITY

かわさき

特集

成熟型社会における まちのすがた

自治体計画をめぐって

座談会

改革の時代における自治体総合計画

転換期における総合計画とは？

〈出席者〉西尾 隆・田中則之・三浦 淳・本木紀彰・菊地義雄・太田 直
〈司会〉木場田文夫

転換期における総合計画

新たな総合計画の策定に向けて

稲垣 正

改革の時代に求められる自治体運営

川崎市行財政改革プランの考え方について

鈴木 孝

川崎市の財政状況と今後の見通し

豊本 欽也

区別計画と区長権限の強化

小林 哲喜

総合計画策定における統計情報の役割と課題

スパイスの効いた総合計画とするために

野口 茂

政策領域別基本計画を通してみる 総合計画の役割

打越 綾子

先進都市の総合計画

総合行政改革計画としての多治見市の総合計画

水野 高明

成

成熟社会を迎え、戦後社会を形成してきた「成長期」の社会システムの転換が求められています。こうした時代にあつて、自治体現場でも、行政改革をめざす政策・制度の開発・研究の取組が、あらゆる職種を通して、職員一人ひとりの課題となつてきています。そのためには、職員個人の自由な発想による創造的意見・提案がなによりも重要になってきます。本誌の刊行の狙いもそこにあります。行政改革をうながす多様な意見の発表・交流の“ひろば”として、本誌に発表された職員の論稿は、原則として職員個人の意見・提案であることをご理解ください。(編集部)

市民都市・川崎の新たな方向をめざして

川崎市長

阿部孝夫

戦後、日本は右肩上がりの経済成長を続けてきましたが、二〇世紀末に至り、「失われた十年」ともいわれるように、社会は閉塞感に満ち、既に日本経済の急激な成長は望めません。さらに、景気低迷による税収の減少により、国・地方を通じた財政は危機的な状況にあります。

一方、市民社会に目を転じれば、地域の中から自発的な市民活動が芽生え、新たな公共を担う市民の積極的な動きがみえはじめており、分権改革の舞台は、行政の場から、まさに地域の市民の中にその中心を移しつつあります。

こうした環境変化の中で、地方自治体には、都市経営の視点に立って、自律的な政策運営を行うとともに、地域の様々な主体がまちづくりの主役となれる環境をつくっていくことが求められています。

私が昨秋の選挙で、役所のムダを省いて「最小の費用で最大の効果をあげる」行財政改革の断行を提案しましたのは、財政の危機的状況はもとより、複雑な社会経済状況の変化に敏感に対応した行政体制を再構築する必要性を痛感していたためであります。また、市民が主役のまちづくりを主張いたしましたのも、行政は「舵取り役」に徹し、その主体をできるだけ民間へ移し、地域社会を活性化し、川崎の再生を図ることが何よりも重要だと考えたからです。

こうした基本方向を具現化させる第一歩として、私は、この九月に「川崎市行財政改革プラン『活力とうるおいのある市民都市・川崎』」をめざして「萌える大地と躍るこころ」を発表しました。この中では、職員意識改革、財政の健全化とバランスのとれた施策運営とともに、行政運営の

主体を「官から民」へ移し、地域社会の活性化を図ることや、従来の右肩上がりの成長を前提とした考え方や手法を転換することをめざしています。併せて、「行政体制の再整備」、「公共公益施設・都市基盤整備の見直し」、「市民サービスの再構築」を柱として、できるだけ具体的に事業名を示して今後の見直しの方向を明らかにしています。そこには、このプランが改革期間のみを対象とした短期的な対応策だけでなく、財政運営と市政運営を長期的に展望する上での基礎となる考え方が込められています。そのためにも、さらにこれを展開し将来の川崎のまちづくりや地域のあり方を市民の皆さんとともに深めていく必要があると考えています。

本号では、こうした認識を踏まえ、特集テーマを総合計画としました。「社会経済状況の変化が早い中で、何年も先の地域像を描くことは意味がない」、「実質的な財政危機宣言を行い、『行財政改革プラン』を推進している状況で予算編成にも苦慮しているのでは」など様々なご意見をいただくかもしれません。

しかし、分権の時代にあつて、川崎市の地域経営の長期的な展望を示し、政策を運営していくためのツールとして、さらに地域の方々と様々な議論を重ねながら、川崎のまちづくりを展開していくために、総合計画の果たす役割は極めて重要です。

今後、川崎市の将来の都市像を描く計画づくりを、徹底した情報公開のもとで、多くの方々と一緒に議論しながら進め、市政の主人公である市民の皆さんが生き生きと活動する姿で満ちあふれる市民都市・川崎として、新たな発展を実現できればと考えております。

特集 成熟型社会におけるまちのすがた 自治体計画をめぐる

座談会

改革の時代における自治体総合計画 〓 転換期における総合計画とは？

【出席者】 国際基督教大学教授 西尾隆・総合企画局企画調整課長 田中則之・財政局財政部財政課長 三浦淳
 まつくり局企画課長 本木紀彰・健康福祉局企画課長 菊地義雄・市民局政課長・前麻生区政推進課長 太田直 ⑧
 【司会】 総務局行政改革推進室参事・総合企画局政策部長 木場田文夫

転換期における総合計画 〓 新たな総合計画の策定に向けて

総合企画局企画調整課副主幹 稀垣正 ⑭

改革の時代に求められる自治体運営 〓 川崎市行政改革プランの考え方について

総務局行政改革推進室主幹 鈴木孝 ⑲

川崎市の財政状況と今後の見通し

財政局財政課主幹 豊本欽也 ⑳

区別計画と区長権限の強化

市民局政課主査 小林哲喜 ㉑

総合計画策定における統計情報の役割と課題

総合企画局統計情報課副主幹 野口茂 ㉒

〓 スパイスの効いた総合計画とするために

政策領域別基本計画を通してみる総合計画の役割

成城大学法学部専任講師 打越綾子 ㉔

先進都市の総合計画 〓 総合行政改革計画としての多治見市の総合計画

多治見市役所企画課長 水野高明 ㉘

《本市の政策展開から》

川崎市人権オンブズパーソン制度がスタートして

川崎市代表人権オンブズパーソン 日々澤富子 53

地図による基礎的情報の共有に向けて

麻生区地区カルテの作成について 麻生区役所区政推進課まちづくり推進担当 井川秀雄 55

川崎市における資金運用及び財源調達の課題と方向性

収入役室出納課収入役室指導係 広岡真生 59

第15回市町村シンポジウムワークショップ

お金から考えるコミュニケーション

学生時代の市役所イメージと、入社後の川崎に対する思い

川崎区役所田島福祉センター 岩村史紀・高津区役所区民福祉部福祉課 滝口和史 61

麻生区役所区民福祉部福祉課 小島健太郎・中原区役所区民福祉部福祉課 野和田将太 61

《研修の窓》

職場における研究活動から

空き店舗対策をキーにまちの活性化を考える

経済局商業観光課(空き店舗対策研究チーム) 勝山慶一 64

政策課題特別研究Aチーム

TMO(タウンマネージメント機関)への市民参加と

川崎駅東口周辺のまちづくり

経済局産業振興課主査 成田伸治・麻生区役所区政推進課 藤原亮子 67

政策課題特別研究Bチーム

戦略的環境アセスメントの研究

環境局緑政部緑政課 小森章一・環境局総務部庶務課 神山武久 69

政策課題研究Aチーム

歴史を生かしたまちづくり手法の検討

まちづくり局交通計画課 藤野貴司 71

政策課題研究Bチーム

水循環型都市を目指して

川崎区役所田島地区福祉センター 原田暁子 73

大学院派遣研修から

自治体における産業政策の決定ダイナミクスと

有効性に関する研究 川崎市を事例として 総合企画局政策部 鴻巣玲子 75

大学院派遣研修から

PFI事業におけるリスク分担と契約

まちづくり局住宅管理課 阿波賢二郎 78

韓国・富川通信

富川市の内側に迫る 大韓民国富川市における先進的政策

総務局交流推進課 大韓民国富川派遣職員 菅野仁 81

市民の目① ホームレス者の自立支援施設

「ハーバー宮前」運営の経験から

(特・非)神奈川県消費生活信用サポート副理事長 横田克巳 85

市民の目② 川崎女性塾からの報告 公共施設の有効活用に向けて

宮前区 植田いく子 86

市民の目③ 神奈川子ども未来ファンド

神奈川子ども未来ファンド設立準備委員会事務局 (特定非営利活動法人まちづくり情報センター) かながわ 綿引幸代 88

現場の目① 子育て支援の現場からの事業構築

川崎区子育て支援関係機関連絡会への取り組みから 川崎区役所保健所健康課 柴山陽子 90

現場の目② 環境負荷の低減へ向けた取り組み

ISO14000取得の現場から 環境局浮島処理センター資源化処理係 玉川雅之 92

記者の目 「住民投票条例」制定を目指せ

東京新聞川崎支局 松本観史 93

川崎元気商店紹介③ かわさきお菓子のサミット

経済局商業観光課 秋山敏之 94

川崎市政日誌 (2002年1月～6月) 97

編集後記 99

特集

成熟型社会 自治体計画を めぐって における まちのすがた

川崎新時代
2010プラン
第1次中期計画
1993-1997



川崎市

第2次
中期計画
1996-2000

2010

川崎市

市総合計画

川崎新時代
2010プラン

KAWASAKI-2010

川崎市

特集企画にあたって

二〇世紀の末の一〇年は「失われた一〇年」ともいわれ、政治・行政のみならず、経済、社会のいずれの局面においても閉塞感が強まりました。二一世紀を迎えた現在、私たちは依然としてそこから脱却する明確なシナリオを持ち合わせていません。

このような状況下で、自治体の自律的政策と地域自治の発展を展望するためには、いま自治体と地域社会を取り巻く状況を正確に把握し、これまで自治体ももっていた膨脹体質や中央政府への依存意識を乗り越える政策や組織の改革プログラムを構想することが不可欠であり、もしその作業を怠れば、分権の時代に反し、自治体そのものが機能不全に陥ってしまうことになるでしょう。

しかしながら、自治体は、危機的状況に対して、単に手をこまねいていたわけではなく、二一世紀の市民社会を展望した自治体改革を目指し、中長期的な改革が進められてきました。ただ、自治体改革は日々変化する地域社会と無関係には存在しません。実際、市民社会に目を向ければNPOやNGOなど行政の垣根を越えてさまざまな活動が展開されており、時代状況に則した改革プランを常に検討していく必要があります。

一方で、都市化社会から都市型社会へと移行していく中で、ナショナルミニマムはほぼ充足されたといわれ、自治体の政策課題も「量充足」から「質充足」へと移りつつあるといえます。とくに、現在の国及び地方の財政状況の中で、「充足」よりも、むしろ現状をいかに維持するか、さらに現在の事務事業を廃止し、その主体を市民に移していくことも一つの選択として考えられています。

こうした状況を踏まえれば、新世紀を迎えた現在、地域のシナリオ、総合計画や行政改革などさまざまな自治体計画自体を、成熟型社会におけるまちづくりに対応した内容としていく必要があります。

ここでは、現在川崎市で進められている総合計画策定作業とともに、行政改革プラン、自治基本条例の動きをとりあげ、自治体計画のあり方について議論の話題を提供します。



KAWASAKI 2003

川崎市行財政改革プラン

「活力とうるおいのある市民都市・川崎」をめざして
～萌える大地と躍るこころ～

平成 14(2002)年 9 月
川 崎 市

新時代
0プラン

新・中期計画

1999～2003

川崎市

川崎新時代
2003
プラン

座談会

改革の時代における自治体総合計画

成熟型社会、低成長時代、ゼロ成長時代など時代の転換期にあるといわれる中で、自治体の計画論が問われつつあります。こうした中で、今後の総合計画のあり方について、行革時代の総合計画、総合計画に求められる基本機能、そして計画における参加について、国際基督教大学の西尾隆教授を迎え、座談会を行いました。川崎の総合計画の動向を取り上げながら、様々な切り口で議論する中で、政令市における計画の課題とともに、今後の総合計画のあり方が明らかになってきます。

転換期における総合計画とは？



三浦 淳氏



田中則之氏



西尾 隆氏



太田 直氏



菊地義雄氏



本木紀彰氏



木場田文夫氏

出席者

西尾隆
(国際基督教大学教授)

田中則之
(総合企画局企画調整課長)

三浦淳
(財政局財政部財政課長)

本木紀彰
(まちづくり局企画課長)

菊地義雄
(健康福祉局企画課長)

太田直
(市民局市政推進課長)

司会

木場田文夫
(総務局行財政改革推進室参事
総合企画局政策部長)

第一部 川崎市行財政改革プランと新しい自治体総合計画

木場田 本日は、国際基督教大学の西尾隆先生をお招きして、「改革の時代における自治体総合計画」をテーマにみなさんと議論をしていきたいと思ひます。

地方分権の進展、危機的な状況にある地方財政状況の中で、自治体には「改革の時代」の波が押しよせてきています。一方で、NPO、市民活動団体など地域社会を支える様々な主体の活動が広がりをみせ、地域を行政のみが支えるといった時代は終焉を迎えつつあるといえます。このような環境変化の中で、自治体の総合計画は大きな変容を余儀なくされています。

社会環境の変化を踏まえた総合計画

川崎でも、状況はほぼ同じで、昨年の一月に阿部新市長が就任して以来、今年の七月三十一日に行われた平成二三年度の決算概要に関する記者会見の中では、実質的な「財政危機宣言」が行われ、九月三日の第四回定例議会の冒頭には「川崎市行財政改革プラン」が発表されました。このように川崎でも行財政改革がすすめられる一方で、地域の様々な主体が公共的サービスの提供やまちづくりの主役となりつつあります。

こうした状況下で、新市長就任から、新総合計画の策定作業が進められています。新「行財政改革プラン」や社会環境の変化を

受けて、前の川崎市新総合計画二〇一〇プランとは異なった総合計画づくりが求められています。この改革の時代における総合計画について、自治体総合計画の基本機能について確認した上で、行財政改革プランを踏まえながら、①改革時代の総合計画とどうあるべきか、②総合計画策定における市民参加はどう考えるべきか、③行政区別の計画はどうあるべきかなどを論点として議論を進めていきたいと思ひます。

まず、私は政策部とともに、行財政改革推進室も兼務しておりますので、今回の「川崎市行財政改革プラン」のポイントについて説明をしたいと思ひます。

財政危機と川崎市行財政改革プラン

「活力とうるおいのある市民都市・川崎」をめざして「萌える大地と躍るこころ」と題されたこのプランの特徴として、次の三点を挙げる事ができるのではないと思ひます。

一点目は、財政分析に多くのポリュームをさいて、現在の行財政運営をこのままのかたちで続けていけば、「財政再建団体」に転落する危機に瀕しているという、事実上の「財政危機宣言」を行っていている点です。しかも、この危機は、ここ数年の不況による一過性のものでなく、高度成長の終焉

とともに明らかになった日本社会や自治体の構造変化に関わる根底的なものであるとの認識に立って、この危機認識が、改革プラン全体を貫く基本的認識として作用している点です。

従来型の「行革」と異なる施策・事業まで踏み込んだ改革

二点目は、今回の改革プランは従来型の「行革」とは異なり、単に人件費の削減を中心とした内部改革によって財政の辻褄合わせをすれば良い、という視点に立っていないという点です。

改革プランは、高度経済成長の終焉によって、かつての豊かな税収構造はすでに過去のものになってしまっているという財政認識とともに、右肩上がりの成長を前提としてつくられた様々な施策、事業、制度の全体が、財政の現状と合わなくなっているのみならず、社会環境や市民意識の変化とも衝突し、矛盾をきたしているという事実を指摘し、明らかにしています。

今回の改革が、①内部改革の徹底を最優先としながら、②公共施設・都市基盤整備の見直し、③市民サービスの再構築の三つの柱を立て、その総体を改革すること掲げているのは、そうした理由によるものです。

施策の基本的な考え方を要する

三点目は、今、現実化している環境変化や市民意識の変化が何であり、今後の施策、事業、サービスのあり方はどうであるべきか、その基本的な考え方を提示し、見直す

べき施策やサービスについて、具体例を挙げて大胆に問題提起している点です。

たとえば、高齢者の問題にあげれば、高齢化率が八・四%であった昭和四五年頃とその四倍の二二・四%となっている現在とでは、課題やニーズは大きく違ってくるわけで、それに対応した施策の見直しが必要なのは、当然のことだと思ひます。

しかし、改革プランでは、その指摘に止まらず、高齢者に対する認識そのものの発想を転換し、施策のあり方について改めて捉え直す必要があると指摘しています。

同じ高齢者といっても、経済的に恵まれている方、生活に困窮している方、また、健康な方、不幸にして健康を害されている方と、様々におかれた状況が異なります。

さらに、考え方、生き方も多様で、そうしたそれぞれに状況に応じて、その意向と生き方に応じて、サービスや施策のあり方を考えるべきではないか。

その意味では、今までの施策やサービスのなかには、高齢者を一括りに捉え、一般化して、その全てを弱者であり保護の対象であるとの前提に立って実施しているものも多いのではないかと指摘しています。

高齢社会の進展とともに、市民全体に占める高齢者の割合はますます高くなっていくわけですが、これからは、個々の事情に配慮しながら、豊富な知識や経験を持つ高齢者が、生き甲斐を持ちながら生活し続ける環境を整え、高齢者自身が社会を支える主人公そのものとして活躍できる社会を目指すが、重要であるとも指摘しています。

こうした指摘はまだまだ、議論の入り口を提起しているに過ぎないと思ひますので、今後、プランのなかで見直しの具体的な施

策・サービスの例として示された事業を含めて、その他の施策のあり方についてもさらに議論を重ね、今後における施策形成の基本的認識として確立していくべきではないかと考えています。

いづれにしても、今後、こうした議論を重ねながら、プランで改革の基本方向として示されている、「本場に必要の人に、本場に必要サービス」が届くよう、改革を進めていきたいと考えています。

豊かな財政構造から 財政再建団体転落の危機

三浦 行財政改革プランについて、財政の側からみれば、川崎の財政構造が大きく変わってきたということがあげられます。図1は、川崎の一般会計の歳出と市税の歳入の基本的な動きを示したのですが、これまでの川崎の財政の動きを端的に示しているといえます。平成四年までは歳入（市税）の動きと歳出がほぼバラレルに動いているわけです。この図は昭和六〇年からの動きしか表していませんが、それ以前も同様な動きを示していました。それが平成三年のバブル経済の崩壊以後、市税収入は横ばい、もしくは落ち込む一方で、歳出が増加しているというところで、川崎の財政構造の変化を端的に物語っている図であると思っております。

実際、川崎には、臨海部を中心として大きな企業が立地しており、これまで豊かな財政構造を維持することができました。しかしながら、バブル崩壊以降、厳密にいえば平成五年にはじめて市税収入が三八年ぶりに前年度を下回っており、ある意味では財政構造の転換期にあるという大きなシグナルが送られたわけですね。

ただ、これまでの間、このシグナルをきちんと受け止めて、財政構造に見合った政策転換が行われずに、歳入歳出のギャップに対して、臨時的な財源を補填するといったある意味でその場しのぎ的な財政対応がされてきた。この財政運営の前提には、経済情勢はそのうち好転して、税収は増加に転ずるといった期待感といったものがあつたわけですね。

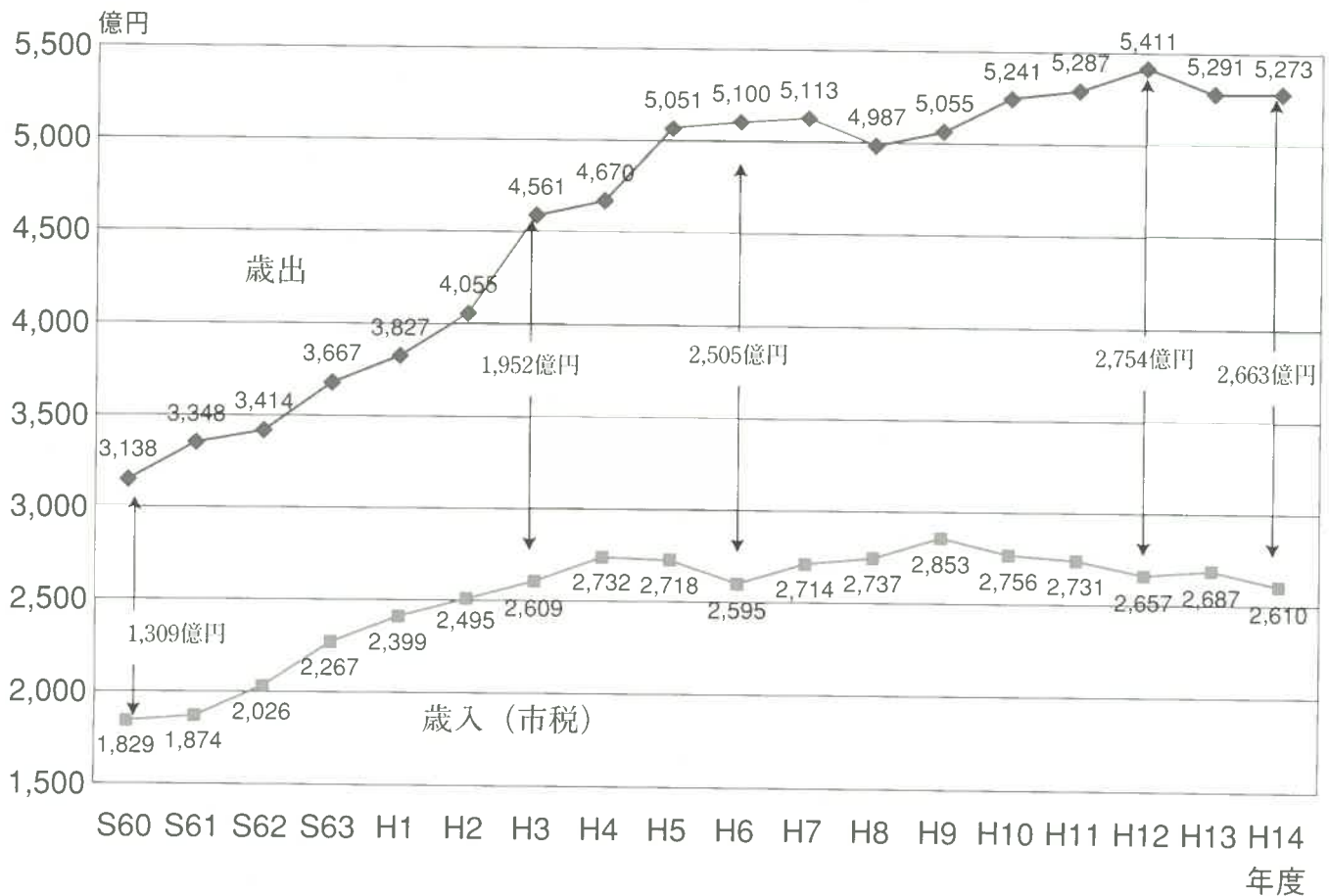
ただ、これも限界に近づき、財政再建団体への転落が危惧される中で、今回、市政全般を対象として、三本の改革の柱を提示する「行財政改革プラン」が策定されたわけですね。

いま、財政再建団体という言葉を使いましたが、これについては、「なぜ、財政力が非常に豊かだった川崎が財政再建団体に転落するのか」という声があちらこちらから聞かれています。私もも実際はかなり前から、財政問題検討委員会（注）でも、こうした財政構造の分析は行ってきたわけであり、きちつと財政状況は把握していたわけですね。

ただ、今回は、今後の見通しについて、川崎がこれまで財源対策として行ってきた基金の取り崩しや市債対策も含め、さらに突きつめて検証したのです。

こうした中で、図2が示すとおり、さまざまな財源対策を講じて、平成一七年度には、はじめて赤字になり、平成一八年度には、財政規模の二〇%を超えるような赤字が想定され、財政再建団体に転落してしまう。表1が示すとおり、今後五カ年で三一〇〇億円の収支不足が生じてしまうとい

図1 歳入(市税)と歳出の乖離(実額)



うことがわかったのです。私たちも、こうした状況を把握できたのは、この夏のサマリーレビューというのが実態です。当然、現在の財政構造を前提として、このまま行政運営を続ければ、大変なことになることはいろいろなかたちで知っていたわけですが、さまざまな検証を行う中で、財政再建団体という言葉が真実味を帯びてきたというのが正直なところです。

基本的な市民サービスの仕組み再構築

そういう意味では、さきほどいったように平成五年から現在に至るまで、すでに一年近い時間がたつていて、財政が危機的状況にあるという認識はあったわけですが、環境変化に対応した政策転換ができなかったことが本来は大きな問題だろうと思います。財政の観点からは、人件費をはじめとする義務的経費割合の上昇を「財政の硬化」として強調しますが、市全体として、現状を受け止めていながら政策転換ができない、いわば「行政の硬化化」ともいった状況があり、そのことがより重大な問題なのです。今回は、そうした硬化化した行政運営を転換できるような仕組みをつくっていくことが非常に重要だと思います。

一方では、川崎も今後大幅な経済成長が期待できない、成熟した都市となりつつあるわけで、大幅な税収の増加は望めないわけです。そうすると、現在の市税収入である二六〇〇億円程度をベースとして、市域に生活する市民に基本的なサービスを提供できる仕組みを再構築していくことが重要であり、この再構築こそが行財政改革の大きなポイントだと思っています。

表1 財政収支見通し

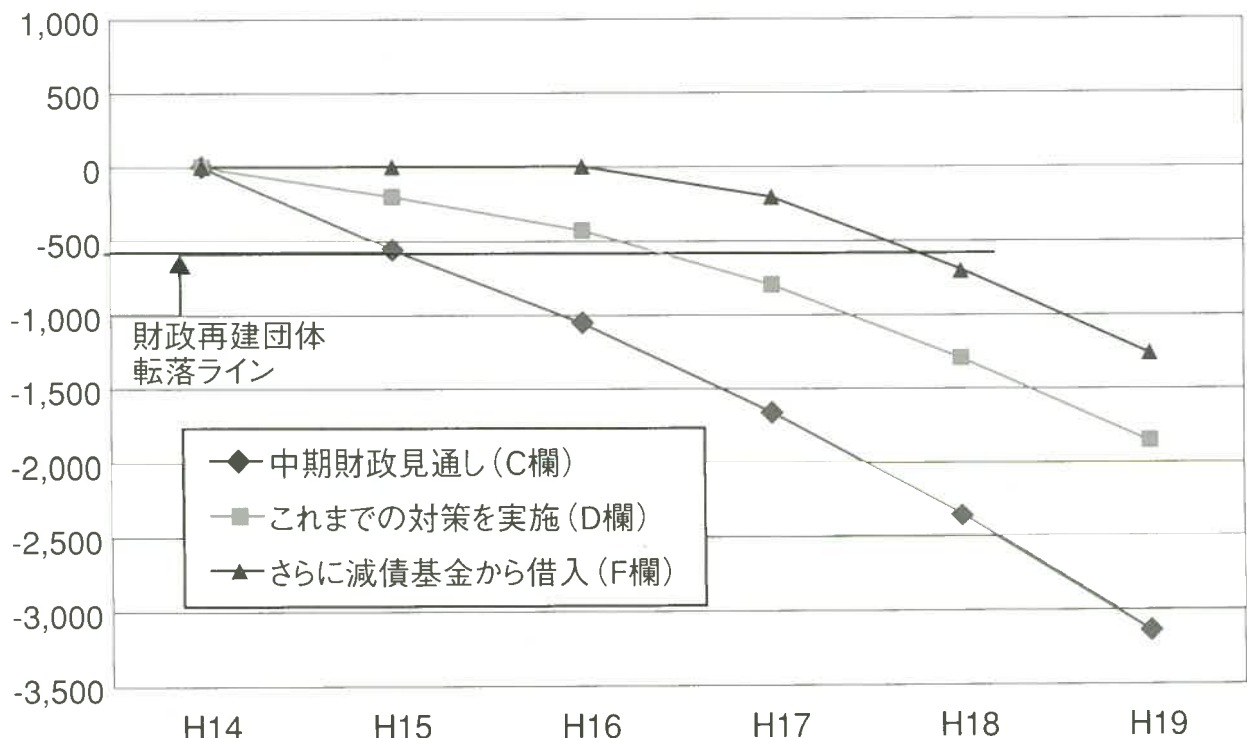
(単位：億円)

	H 15	H 16	H 17	H 18	H 19
歳入合計 A	5,376	5,504	5,953	6,175	6,118
歳出合計 B	5,924	6,017	6,553	6,887	6,893
収支不足額 C = A - B	△ 548	△ 513	△ 600	△ 712	△ 775
これまでの財源対策 D	331	292	241	195	212
減債基金借り入れ E	217	221	169	—	—
借入後の収支 C - D - E	0	0	△ 190	△ 517	△ 563
財政赤字(累計) F	0	0	△ 190	△ 707	△ 1,270

5カ年収支不足額合計(C欄の累計)
約3,100億円

図2 財政収支見通し(累計)

億円



総合計画策定の立場から 川崎市の総合計画の変遷

田中 今回の総合計画策定を所管するチームリーダーとして、総合計画とそれに関連する部分を含めてお話をさせていただきます

川崎の総合計画は、現在の総合計画が五本目となります。最初の総合計画は、一九六三年にできた「川崎市総合計画書」で、「人口二〇〇万人」というタイトルがつけられています。この五つの総合計画の中で一本目、二本目は、自民党の支持を得た金刺市長の元で策定され、三本目が伊藤革新市政誕生後三年目にできた新総合計画というもので、「市民の手による人間都市のまちづくり」というそれまで異なったニュアンスのタイトルがついています。伊藤市長はそのあと「二〇〇一かわさきプラン」をつくられ、高橋前市長は「川崎新時代二〇〇一プラン」をつくられ、これが現在の総合計画となっています。

現在までの五つの総合計画は、その時代背景に沿った形で策定されており、一本目・二本目というのとはかなりインフラ整備型の総合計画で、三本目に少し変わって、四本目・五本目と少しずつニュアンスが変わってきているという印象を持っています。今後、新しい総合計画をつくっていく上では、現行の総合計画を十二分に意識をしながら、新しい総合計画の策定を進めなければいけないと考えています。

総合計画と時代背景

また、一九九三年に策定された現行の

「川崎新時代二〇〇一プラン」は、非常にエポックメイキングな総合計画だと考えています。今後、この計画の総括はなされると思いますが、バブル崩壊の過程で策定された計画であり、こうした経済状況という、計画の前提となる条件をいかに意識できたかという点で、非常にエポックメイキングであると思っています。

『エコノミスト』で、東京大学名誉教授の塚己光彦さんは、「経済どん底への四つの政策失敗」ということを言われています。この一つが九一年から九三年のバブル崩壊の影響の過小評価の時期で、まさに「二〇〇一プラン」の策定期期にあたっており、川崎市もバブル崩壊の影響を正しく評価できなかったわけですね。二つ目の失敗が九四年から九六年の不況が収束しつつあると誤認した時期で、この時期に第二次中期計画が策定され、三つ目の失敗というのが、九七年から九八年の橋本総理の時の財政の急激な引き締めと増税と福祉に關する国民負担の増加によって、不況が長期化・深刻化したわけですが、これが三次中期計画の策定期期にあたっています。さらに、四つ目の失敗として、九九年から二〇〇〇年の構造改革路線の時代をあげていますが、三つ目の失敗までが二〇〇一プランの実行計画をつくる際に行われているのは特筆すべきことだと思います。ただ、こうした失敗は、日本全体が同じ状況であったわけで、それを追求するつもりは毛頭ありませんが、そういう時代背景があるということですね。

また、私は九〇年代には日本の経済政策の三つのミスがあったと考えており、これも二〇〇一プランとリンクしています。一

つ目が一九九二年八月の不良債権処理の先送り、第一次中期にあたっています。二つ目が九五年のドル八〇円という為替相場場の暴走放任であり、第二次中期策定期期にあたっています。最後が、九七年の増税と社会保障費の国民負担増であり、同様に三次中期計画の策定期期にあたっています。

このように二〇〇一プランは、大きな政策転換、つまり時代の転換という時期に当たっているわけです。当然ながら、はじめから政策の失敗を意図する人はいないわけですが、環境変化に対応して大きな発想転換が必要なきに、それができない、こういう状況が二〇〇一年から二〇〇三年続いているわけですが、こうした大きな転換期に登場して、その終焉とともに使命を終える総合計画として、二〇〇一プランは非常に大きな意味を持っていると思っています。一方で、二〇〇一プランの一定の総括というかたちでは、総合計画を所管する企画調整課を中心として、この四月から作業を進めています。現行計画の総括と、それから今おかれている川崎市の状況等は、早いタイミングで市民にお知らせして、これを新しい総合計画づくりのタタキ台にしたいという認識で作業を進めています。

財政フレームと総合計画の策定

ただ、今回の行財政改革プランは、市政の運営にもかなり踏み込んでおり、今後の総合計画の策定にあたっては、これを前提とする必要があるわけです。

実際、これからはインフラ整備型の総合計画はありえず、川崎の都市経営のあり方を示す経営書でなければ、総合計画は成立

し得ないと考えています。

その重要な要素は、今回の「行財政改革プラン」に盛り込まれており、経営書としての性格をどこまで持たせることができるか現実的には非常に難しいわけです。さらに、このプランの中では、今後七年間の財政フレームが提示され、それを堅持していく必要があるわけで、これまでの総合計画の作り方を根本的に転換する必要があるわけですね。

従来、総合計画策定に際して、財政担当から予算の提示がなくて難しいといっていたのですが、今度財政フレームを明示されてしまうと、さらに困難なことになると思います。こうした状況下での総合計画策定には、大胆な発想の転換が必要であり、行革プランと全く違う総合計画はたぶんありえませんが、行革プランに沿って生きるようなかたち、この中で総合計画がどういうポジションをとっていくかが、これからの大きな課題かなと思います。

大都市行政の問題 組織内部のリンクの必要性

私個人としてはこの改革プランをもって市民の中に飛び込んで総合計画の策定を行うというスケジュールが一番望ましいだろうと思っておりますが、ここがまた役所の非常に難しいところで、組織が縦割りなわけです。例えば、こんど市長が行財政改革プランをもって、タウンミーティングというかたちで、すべての行政区で区民に説明していくのですが、こういうことも我々のところには、日程が固まった段階で、はじめて知らされるケースもあるのです。こう

した状況を見ると、総合計画と今回の行財政改革プランが密接にリンクしていかねばならないというところで、若干組織間に温度差がありそうな感じがしています。

これまで、職員定数などを司る総務局、総合計画を所管する総合企画局、そして財政を担当する財政局が合同で三局プロジェクトという形で、さまざまな検討を行ってきましたが、総合計画の策定を本格化するにあたって、この組織の連携をどうしていくかという行政組織内部の問題についてもさらに検討を進めていく必要があると思います。

このように解決すべき課題はありますが、新しい総合計画をつくるにあたっての今までの総括と現状の分析、これは、この改革プランできちっとやられていると思いますし、この基礎資料も当然あるわけで、この辺をやはり素材として、市民とこれからの川崎の都市経営のあり方について議論していくことになるだろうと思います。

まちづくり事業の立場から

スペインの長いまちづくり計画と

政策転換

本木 まちづくりについては、「行財政改革プラン」で、「大規模公共事業」の見直しとして、改革の二本の柱の一つに掲げられており、局としても今後必要ない点整備などのあり方等について見直す必要性が高いと思っています。実際、今回のプランに示された事業については、現在の計画内容では実現が難しいものもあり、こういった形でその理由を示し述べられていることは一定の意味があると思います。また、改革

を実施する時期ということであれば、新市長が就任して、実質上はじめての予算編成作業に入る前のこの時期を逃すとたぶん大幅な見直しは困難だろうと思っています。

ただ、まちづくりというのは非常にスペインの長い事業で、例えば、登戸区画整理事業も三〇年ですし、今立ち上がっている東芝や川崎西口の再開発もじつは二〇年も要しているわけです。この長いスペインをどのように捉えるべきか我々も議論しているのですが、我々の危機感としては、非常に長い時間を要する種を播いて刈り取るまでの期間の若干の休止、事業の見直し期間と捉えて、これを将来のまちづくりの回復期間としていかなないと、このあとの川崎のまちづくりに影響が出てくるわけです。これまでの反省として、行財政改革プランにも書いてありますが、私どもが進めるまちづくりへの投資が的確にできなかったということがあったわけです。実際、私も都市計画決定前後の溝口駅前の再開発事業に携わったのですが、その間、市の方で、賛成、反対という市民間で争いのある事業に対する明確な意思決定を迅速にできなかった、あるいは避けてきたということもあったわけです。このため、非常に時間を要したのですが、ようやく現在の様な姿に立ち上がってきました。

インフラ型の総合計画の終焉？

低い都市計画道路の整備率

それと、さきほどインフラ型の総合計画はもうありえないという話があったのですが、それでは都市基盤の整備状況はどうかという、例えば、都市計画道路でいえば、

都市計画決定されている部分でもまだ全体の五九%の整備率にとどまっていますし、北部にいけますと、たとえば麻生区での都市計画道路の整備率は三八%しかありません。ただそのうちの半分は、実は区画整理や、開発行為などの民間宅地開発によってインフラ整備がされたものであって、川崎市のまちづくりの大きな特徴は、昭和四六年以降、公共側が大規模投資をある意味ではひかえて、民間のさまざまな力を借りながらまちづくりを進めてきたことにあります。その前も、区画整理事業などの手法による民間主導で社会資本の整備が行われ、実際、東急の田園都市線や小田急多摩線沿線の区画整理事業などのように大規模事業にあわせて都市基盤整備が行われてきたわけで、インフラ整備に対する投資はあまり行われなかったというのが川崎の実情です。都市基盤の整備という面から見ればまだ不十分で、広域的な基盤整備を行わないと、都市としての骨格が形成されませんし、拠点形成も必要なわけです。

ただし、従来の発想のように、行政が都市計画決定された道路整備を肅々と進めていけば良いかといった点については議論もあり、すでに五〇年も都市計画決定したまま、整備が行われていない計画道路もあって、整備が行われていない計画道路もあるわけで、もう一度そのあり方や整備手法も含めて見直しを行った上で、まちづくりのあり方について考えていく時期に来ていると思います。

公共と民間の役割分担

それから、もう一つは、川崎市の将来のために、どのような拠点形成が必要なのか、

そして公共と民間がどのように役割分担をしていくかを再検討する必要があるということです。実際、行財政改革プランの中には、「活力ある暮らしやすいまちづくりの実現に向けて」ということが掲げられていますが、イメージとしては、「活力ある」というと比較的大きな大規模事業が中心で、「暮らしやすい」というと、例えば身近な緑の保全や下水道の整備が想定されるわけですが、このある意味では相反することを同時に実現するためには市民の方々の力も借りて、今以上に公共と民間が役割分担をしながら、まちづくりを進めていくことが求められます。この中間に位置するのが、大規模マンション問題であると思います。「活力ある」という意味では新しい居住人口が期待され、「暮らしやすい」という意味では、緑の保全が関係してくるわけで、まちづくり局としては、デベロッパと市民の間に入って、ある意味非常に難しい舵取りを迫られるわけです。さらには、緑地の確保や周辺道路整備といわれても、その原資といわれる公共投資が厳しく制限されていますから、具体的にどういうかたちでプランに示されているまちづくりを進めていくのかということに、じつは私ども頭を悩ませています。

さらに、さきほど申し上げましたように、現状のまちづくりの状況からすれば、行政が大きなお金を出してまちづくりを先導するといった時代は既に終わっており、民間のノウハウなり、資金力なりを借りて進める必要があるわけですが、大きな問題は、民間と行政での時間軸の違いがあります。市場の動きは非常に速いですから、民間企業的一年、二年という短いスパンで動

いているものと、私共のような三〇年かけてまちづくりを進める行政との間でのすり合わせは難しいわけです。

環境変化を踏まえた 制度改正の必要性

それからもう一つは、社会の制度や仕組みが大きく転換している中で、行政が従来から行ってきた、手続や考え方がまちづくりの実態にそぐわなくなってきたことです。具体的には、開発や住宅建設などの協議先が二六課も存在し、一つの担当課それぞれに、図面や必要書類を提出し承認をもらう必要がある。さらに、環境影響評価についても、制度の発足した約二〇年前には、環境影響評価が社会的にもあまり重視されていない中で、川崎市が先駆的に制度化したというのは大きな意味があったと思います。ただ、環境への配慮が一般的になり、今や環境を考えない企業はほとんどない中で、二〇年前とほとんど変わらないような手続きを今だに続けているということには疑問を抱かざるをえません。そういう意味では役所の仕事の流れが、社会環境の変化に対応していないのであって、今後は、社会環境の変化に着目しながら、制度改正や行政運営を行う必要があるわけです。

意見の異なる市民間の合意形成

最後に一番大きな問題として、パートナーシップがあります。総合計画の策定においても、たぶん市民参加が大きなポイントのひとつとなり、行政と市民との合意形成をいかに進めるかは重要な点であります。

もう一つの問題として意見の異なる市民間の合意形成をどのようにルール化するかという課題があります。この点はまだ全く手つかず状態です。

まちづくり局では、現在都市計画マスタープラン区別構想の策定作業を進めておりますが、これは区毎の構想なので、比較的ざっくりとした形で、大きな課題について、参加者の合意が比較的得られるものを抽出してまとめるということになっていきます。このため、地域にどのような施設が必要かといった、ある意味では「泥臭い」市民間の利害関係の調整が必要なことについて話しあうという場にはなっていない。

ただ、今後、本当の市民間の合意づくりを進める上では、もう少し小さな、例えば中学校区単位ぐらいで、たとえば地域にどうしても必要な迷惑施設について、建設に適当な場所が自分の地域しかないような場合に、地域としてどう対処すべきかという厳しい議論を、賛否両論入れ混ぜて行うことが必要なのではないかと思えます。そういう意味では、区別構想のレベルから一歩進めて、もう少し小さい地域を対象とした「まちづくり推進地域別構想」の策定を通じて、地域のあり方を考え、法的に担保していく、それを川崎市が専門機関として、柔らかい形で支援していくことが望ましいと考えています。こうした結果として、最終的に、地域間の格差ができたとしてもそれはそれでいいのかなと考えているところです。

健康福祉事業の立場から 個別計画の実効性をどう担保するか

菊地 健康福祉局は、福祉、医療、病院、衛生などさまざまな業務を抱えており、局の職員だけで三八〇〇人、区役所の福祉事務所と保健所を含めると職員数は五〇〇〇人近くで、日々市民の生活課題へ対応し、非常に市民生活に密着した事業を展開しています。

事業の対象も子どもから障害者、高齢者までと広く、関連法令も多岐にわたっており、計画の点でいえば、法定計画の策定を義務づけるものも非常に多くなっています。最近では、平成一二年に施行された介護保険法に基づく介護保険事業計画があります。

また、策定にあたっては当然その委員長さんとか、それに見合うサービス業、またそれに関わっている団体さん、または市民の方のご意見を頂戴しながら、それぞれの個別計画をつくっていくことになりました。ここで、主要な計画をあげても、エンゼルプラン、ノーマライゼーション・プラン、高齢者保健福祉計画、地域福祉計画など九つぐらいあって、その実効性を担保しているのが、ある意味で総合計画、特に実施計画としての中期計画なのです。この中期計画は、三年ごとにローリングがされ、見直されるわけですが、これに位置づけられるかどうかで中期計画事業費の枠の中で予算の担保が決まるのです。事業局とすれば、予算の担保は、ある意味では命綱みたいなものなのです。一九九九年から二〇〇三年度までの五年間を対象とした第三次中期計画について、昨年見直し作業が行われましたが、その第三次の中でも四七事業が私どもの関係で位置づけられていて、たぶん全市でも一番多いのではないかと思います。

このように部門別計画で実効性が担保できないので、中期計画で実効性を担保する必要がある、この中期計画への位置づけが局事業全体、ひいては市民サービスにとって死活問題なわけです。事業局にとって重要な総合計画が今後どうなるか、非常に大きな関心を寄せているところです。

市民サービスの改廃と 保健福祉事業の将来像

一方で、「行財政改革プラン」の中では、市民サービスの再構築ということで非常に厳しい内容が記載されています。今まで二〇年三〇年と積み重ねてやってきた国基準に対する横たし・上乘せ事業とともに、起債を入れた事業についても、具体的な事業名が例示されて、これから一年かけて、市民の方とともに議論しながら、見直すことになっていきます。この過程では、市民の合意を調達しながら、将来につながる保健福祉施策のビジョンを提示していくことが重要であり、単なる理想計画ではだめなわけです。このためにも、この一年で、多くの市民の方に情報を提供し、多くの方から意見を伺い、小さな合意形成を積み重ね、新たな福祉のビジョンをつくっていきたくと思っています。

さらに、起債の関係でいえば、昭和四〇年代の指定都市移行から、保育園や高齢者施設、障害者施設などのハコモノを整備してきたわけですが、こうした事業に要した起債の償還がピークを迎えて、市が厳しい財政状況にあるということはわかっているのですが、一度導入した市民サービスを廃止または停止ということは非常に困難なの

です。

現在は、行財政改革プランのタウンミーティングの場などで、市の財政状況を多くの市民の方々に知っていただき、市民の方と一緒にこれからの保健福祉施策のあり方を考えていく。こうした中で、総合計画の内容にその議論を反映できればと考えています。

行政区での部門別計画の策定

太田 行政区における計画ということで話をさせていただくと、縦割りの各局から各区に部門別計画の策定作業がたくさん下りてくるわけです。麻生区の現状を紹介しますと、都市計画マスタープラン、緑化推進重点地区計画、交通バリアフリー法の基本計画という三本の部門別計画の区計画の策定作業が進められており、地域福祉計画の策定作業についても依頼がきています。

こうした縦割りの局から部門別計画の策定作業が各区の方にくると、区役所の機構は政策領域別に整備されているわけではありませんが、すべて区政推進課が対応し、市民意見をとりまとめていくこととなります。それはよいのですが、このことは、参加する市民にとってみれば、地域からの視点で計画策定に参加したいと思っても、ひとつの部門の計画策定への参加だけでは不十分といった状況をもたらすわけです。たとえば、新百合ヶ丘駅周辺についてのみ関心があるとしても、前述のすべての計画策定の場に参加しないと、自分の意見がきちんと行政に伝わらないという問題があるわけです。

総合計画破綻の外部要因・内部要因

次に、行財政改革プランと新しい総合計画の関係です。さまざまな外部要因があつて、財政危機宣言が出され、行財政改革プランによって、計画事業の緊急停止という一時停止のボタンが押されたわけです。

これは計画論的にみれば、二〇一〇プランの破綻とみるべきだと思います。なぜ破綻したのか、田中さんは、日本経済との関係性の中でいろいろ指摘をされていました。計画の外部要因だけではなく、計画の中に内在する問題があるということを確認化しないと、新しい総合計画のイメージはできてこないと思っています。

たとえば、この計画の基本的考え方というのがあります。この計画でめざしている将来都市像は、行政だけで実現できるものではなく、市民や事業所など、地域社会に関わりを持つすべての人々の参加と協働により実現されるべきものです。その意味でこの計画は、行政計画であると同時に社会計画としての意味と性格をもっているものです」と書かれています。社会計画としての性格を持たせようという意図はわかるのですが、基本計画を踏まえて、中期計画レベルに落とす中で、社会計画としての構成を保っていたかについては非常に疑問に思っています。

実際、この基本計画をみると、促進すると書かれた項目がたくさんあるわけですが、誰が促進するのか、すなわち誰が実行するかというのが非常にわかりづらいし、基本的には行政が促進すると、その結果、社会がこんなふうになりますという話になって

いて、行政は促進するんだけど、誰が何をするとか、どうやって促進するのかあまり明確になっていないのです。

もう一つは、目標と手段の関係です。私は、それぞれの事業は目標や目的を達成するための、手段だと思のですが、どんな目標にもとづいてどんな事業をやっていくのか、つまり、基本計画と中期計画・実施計画の関係が、必ずしも明確になっていないのです。今回の行財政改革プランで、事業については緊急停止されましたが、それによって目標はどう変化するかというのが、想定できないわけです。

こうした中で、市民も行政職員も、目標値を落とすのか、代替手段を考えるべきなのか判断がつかなくなつて思考停止に陥っているのではないかと思っています。目標は変えないけれど、財政的に困難なので、当初想定していた手段を変更し、代替手段を考えていこうという議論ではなくて、事業を止めるかどうか、行こうか戻ろうかということが最大の関心事になってしまっている気がするのです。

これまで行政区別の計画はなかった

最後になりますが、二〇一〇プランの中にも地域整備の基本方向という項があり、区ごとの地区別計画が掲載されていますが、実際に記述されているのは、区の将来像のような内容です。それが、中期計画レベルでは先ほど述べた手段の方、各局事業を該当区に落とすしていく。基本計画と中期計画の目的と手段の関係がうまくいっているという前提で、該当区に落とすといったいう構成になっているわけです。したがって、

今まで区別計画はなかったというふうに考えた方がいいと、私は思っています。都市内分権の流れの中で、区役所で区別計画を考える必要性があるという片内世論もあるわけですが、どういう区別計画が可能なのか議論する余地がある。いわゆる政策領域別の事業をホチキスでとめれば総合計画ができるわけではなく、つまりヒューマンステールで見かえす視点、それとともに広域的な視点と狭域的な視点という三つの視点がそろわないと、きちんとした総合計画にはならないというふうに思っています。それを計画としてどうつくっていくかが、これからの議論になると思います。

新総合計画策定の課題とは

論点のまとめ

木場田 出席者の方々からいくつかの論点が出されました。これらをあげると、一番目のはじめにも提起させていただいた改革時代の総合計画についてです。財政フレームという枠をはめられた中で、また市政運営のあり方について、行財政改革プランで一定の方向が示されている中で、どのような総合計画を作るべきか。また、インフラ整備型の総合計画はもうありえないという意見もありましたが、こうした一方で、市民サービスの安定確保や基盤整備をどのように進めていくのかという点です。

二番目が総合計画の基本構造についてです。計画の持つ目標とそれを達成するための手段をどう考えるか、また、事業局の立場から、特に今まで実施計画としての中期計画は、部門別の計画を担保する機能として重要であったとの意見が出ました。

外部からの意見 道具としての行政計画

三番目が策定の組織体制についてです。行財政改革プランを前提として、総合計画を策定するには、その所管課と総合計画所管課が局の壁を越えて連携することが必要だという話が出ました。これは一面では、行政区との連携をいかに図っていくかという点にも共通していると思います。

四番目が参加による合意形成の必要性です。総合計画の作り方にもよると思いますが、実際に地域の行政資源配分にまで踏みこむとすれば、それはある意味「泥臭い」市民の調整にも踏みこむことになる。一方で、縦割りの局は、区役所を通じて部門別計画を策定することで、市民の合意形成を調達しようとしているわけです。

五番目が、指定都市特有の話題ではありますが、一般市町村でも地区別計画につながる区別計画の視点です。区別の計画が必要とした場合、政策領域別の計画や部門別計画との関係性をどうするかが課題なわけです。

六番目が策定した計画を誰が実行するかという点です。当然、行政がその役割を放棄して、民に任ずというわけではないのですが、行政責任を果たしながらいかに効率的・効果的な行政運営を進めるべきか。川崎のまちづくりは民間主導で行われてきたという話も出ていたと思います。

最後が、総合計画の評価についてです。二〇一〇プランについて、適正な評価をした上で、次の計画を考えないとその姿が見えてこない。国の経済政策との関係で総合計画を見つめ直す分析も提示されました。

時間的に全てにお答えいただくのは無理ですが、こうした点について、西尾先生からご意見をいただきたいと思えます。

西尾 はじめに、計画の基本的な考え方でありますが、私は計画をあくまで一つの道具だと考えています。何より市長にとって、市政運営の重要な道具なのです。企画や財政という行政マネージメントの観点からもツールですから、計画自体がいかに立派に見えても、何らかの目的に役に立たなければ意味がないだろうと思います。

実際、長い間、多くの計画を策定してくると、それが自己目的化することはどこでもあると思います。ただ、今回の川崎市の行財政改革プランについては、庁内に大きなショックを与えていることは間違いないようで、一つの役割を果たしつつあると思います。

計画間の構造を把握することとしては難しいですが、時間軸の中で新しい計画が出てくれば、総合計画が常に最優先されるということにはならないでしょう。時間の経過とともに、新鮮味は薄まり、環境も一変します。新市長のもとで行財政改革プランが出て、他の計画を拘束する緊急計画として影響をもつのは当然なことだし、そこに計画の道具としての意味があるわけです。

計画の基本的な機能 深刻になった予測機能

一般論として、計画の基本的な機能を考えますと、予測、調整、参加という三点があげられます。日常の行政運営の中では、将来を見通す、予測するということはあま

りないため、計画を契機に、五年先一〇年先がどうなるかということをはじめて考えるわけです。実際、六九年の自治法改正によって、自治体自身が将来を予測するという発想が生まれ、抽象的な言葉で示されたビジョンを、展覧的に具体化していく契機になったわけです。

「予測」という点では、今回の行財政改革プランは、確かに明るい未来は描いていませんが、厳しい将来見通しが明確に示されている点を評価したいと思います。特に図2は、来年度にも財政再建団体転落の危機にあるということで非常にショッキングな見通しでしょう。

次に「調整」についてですが、各部門で展開されている個別事業に優先順位をつける過程で、リーダーシップが発揮されるならば、計画の過程そのものが一つの「政治過程」となっていくと思います。調整の過程は、単なる事務的・行政的な側面を越えた、かけひきとか取引とか決断といった政治過程という側面ももっています。

三番目の「参加」、つまり市民の合意調達が七〇年代から計画策定を積み重ねてきて、ますます重要になってきています。参加にはまた、市民意識を高め、アイデンティティを持たせるといった役割もあるかと思っています。

こうした基本的な機能の観点から、現在の自治体計画の状況をみますと、予測の部分が深刻になっている。川崎に限らずほとんどの自治体はいわゆる「明るい将来ビジョン」が描きにくくなっている。今日のレジユメの中に「成熟・分権型社会におけるまちづくり」とありますが、成熟といえるのか、疑問です。去年までイギリスに滞在し

た経験からいいますと、イギリスが成熟社会だとすると、日本の都市はまだまだやるべきことは山のように残っているのです。特に地震のある国ですから、防災的観点からいっても、日常生活からいっても、環境やごみの問題にしても、成熟している、落ち着いた生活を送っているモノは作らなくていいという段階ではないと感じます。さらに、豊かな時はあれもこれもできたのですが、今後は、不要な仕事の選別も含めて、優先順位をつけることが必要なわけです。今は「あれもこれも」は無理だという以上、何をやるかということが重要で、負の優先順位決定をやっていくかなくてはなりません。

行政計画における参加 情報公開の絶好のチャンス

三番目に「参加」についてですが、事業の廃止を含めて市民の合意を調達しなければならぬことが増えてきました。事業膨張型の計画づくりそのものの考え方が変わって、曲がり角にきており、結果として、計画の必要性はむしろ増しているように思います。特に、市民や職員に対して見直しを示し、受益と負担の選択を迫るといった点で重要です。今回の行財政改革プランは、危機感を持たせる、目を覚ませる、という覚醒作用という意味だけでも、大きな役割をもつと思います。

行政の肥大化がいわれる中で、計画づくりは無駄を削減するチャンスですが、さらに参加についていうと、情報公開の絶好のチャンスではないかと思うのです。徹底的に情報を開示することで、一時的に市民の

困難な市民間の調整

不信は深まりますが、いわば不信が底を打てば、やがて信頼が回復していく契機になるでしょう。そういうわけで、計画は曲がり角だけれど、むしろこういう時だからこそ計画が本場に必要とされる条件が整ってきた気がします。

ここで、他都市の総合計画策定の事例を紹介しましょう。三鷹市では、私自身は前半と最後の「キセル参加」でしたが、四〇〇人近くの市民が二年間に計七〇〇回以上集まり、素案段階から議論しました。平均二時間やっていますから、とんでもない時間とエネルギーを割き、特に事務局長、次長さんは完全な手弁当で事務局に詰めたわけです。こうした大量の市民参加を実践できた背景には、過去に参加の積み重ねがあり、職員にも市民対応の自信があったこと、また市長が比較的強いリーダーシップをもっているのが、最終的な調整は可能だという楽観があったことが関係していたと思います。

実際、職員の多くは積極的でしたし、市民もその大胆なアイデアをおもしろがったんです。はじめて参加した人も多く、私自身、一体どうやって調整するのかスタート前は不安でした。結果的には、フルオープンで完全自由参加型という進め方は、参加の範囲を広げ、市民の計画に対する関心を高め、コミュニティの意識を高めたという意味では画期的だったと思います。解散後も小さなグループが、自治基本条例とか、地域通貨といったテーマで、「まだ懲りないのか」というぐらい集まって議論を続けています。市民参加による計画策定の効果としては、この市民意識の高揚がとても大きく、単なる計画づくりを超えた意義があるのではないかと思います。

とはいえ、最初から心配したように、市民の間での調整というのはつくづく難しいものでした。今の実感としても、市民だけで政策領域や事業間の優先順位をつけるというところは容易にはできないと思います。分科会も個別テーマの中でまとめることで一杯でした。しかし、計画の焦点・目的のようなものを絞れば、市民で議論すること自体には大きな意味があるとも思いました。

三鷹市以外では、最近、多治見市の基本計画を拝見し、職員や市長さんの話を聞く機会がありました。実質がありながら、計画書がコンパクトで読みやすく、すぐに動き出すという印象がある。この項目はどの部署が担当するかも明記されていて、責任の所在がはっきりしている。個性のある有効な計画手法だと思いました。

三鷹市の経験で有効だと思ったのは、市民アンケートの実施です。市民自身も実は縦割りで、相互の調整が難しいわけですが、市民アンケートをとると、都市基盤が弱いという評価がはつきりと出てくるのです。市民全体の漠然たる意向というのは、アンケートのようなもので出てくるようで、そういうものを見ながら、三鷹の場合には市長レベルで、最終的に四大プロジェクトを絞り、六大重点事業を決めていったと思われれます。

自治体総合計画の基本構造

さて、自治体総合計画の基本構造について

ですが、基本構想自体には、あまりエネルギーや時間をかけても大枠は変わらないのではないかとというのが私の感想です。時代とともに、「パートナーシップ」や「協働」「評価」といった新しい言葉が一つ二つ入るわけですが、基本構想は基本計画のレジュメとして捉えたい。

実施計画については、基本計画をつくり、通常そこから実施計画をつくっているわけですね。これに対し、武蔵野方式と言われているのは、基本計画をつくると実施計画も同時に第一期分ができてしまう。この考え方は難しいことなく、具体的な事業について、実施時期をいついつまでに行うか書いておけば、最初の三年程度の実施計画も同時にできてしまいます。実施計画も一緒に組み入れることによって、基本計画自体が具体的なものになるでしょう。

行財政改革プランも、できた途端に実施に移せるというリアリティを持たせ、計画づくりと実施をスピーディーに進ませるのが、理想的な姿だと思います。

策定したときにすぐ動ける計画

実際、計画改定時には、既存事業の見直しですべてに話題になっていったものがあり、それを計画に盛り込むことですぐ動ける計画になると思うんですね。

市が全体の計画を調整し、ある時点で計画書をつくって確定し、しかる後に実施の手順を考えていくというのではなくて、むしろ見直しを行いながら計画を改定し、確定した段階ではいくつかの事業がもう動きはじめていくというふうになると、総合計画が生きた計画になりやすいんじゃないか

という気がします。

計画をつくっても、しばらく動かないと無力感が出て来るのではないかと。むしろ、計画ができた時点からすぐに動かせるものからどんどん動かしていく。見直しや事業の停止などは直ちに実施に移すのが非常に重要だという印象を持ちます。その事実がさらに計画づくりにいろいろな形で反映していく、そういうゴーイング・コンサーンの循環の中で計画を捉えるとういことだと思います。

行財政改革プランによる

総合計画の制約

川崎市については、最初にもふれましたが、一種の救急計画的なものが、ある種の枠を基本計画づくりにはめた。私はそれ自体ごく自然なことだと思っています。現代の計画は、定期的に積み重なりながら、新しい課題を補充していく柔軟さや、状況に応じて対応を調節する性格をもつことが不可避です。これが絶対の課題、絶対の条件といった計画はありませんから、今回の行財政改革プランを一応の路線としながら、なお必要不可欠な事業を絞っていくのが総合計画の課題でしょう。

「組織内の行革を行いながら、都市基盤など公共事業を抜本的に廃止を含めて見直しながら、市民サービスも見直す」とのことですが、やはりメリハリをつけ、重点的プロジェクトを設定していく必要はなくなるらないと思います。

- ① 改革の時代の総合計画
- ② 参加による合意形成の調達
- ③ 区別計画のあり方

さらに議論を深めていくために

木場田 先生から前半の総括をいただいたところで、はじめに述べました①改革の時代の総合計画、②参加による合意形成の調達、③区別計画のあり方を中心として、さらに議論を深めていきたいと思えます。

はじめに、①改革の時代の総合計画という点について、いかがでしょうか。

改革の時代の総合計画 行財政改革プランに対する市民意識 負の調整困難さ

本木 行財政改革という点でいえば、市民からの反応もさまざまなものがあります。役所は潰れるのか、いや絶対潰れない、民間企業を考えたなら職員数は半分でいいなどさまざまなご意見をいただいたのですが、さつき先生がおっしゃったように徹底した情報公開を行ったという点で、改革プランそのものは、おおむね好意的に受け止められています。

ただ我々事業を進めていく立場からすると、また問題は別で、そこには事業の推進を期待している人もいるわけで、推進してきた事業を突然やめるというのは難しいものです。実際、田中さんが言っていたように、否定的な視点でのまちづくりというのは私もでは明確に打ち出せないのです。田中 たしかに負の調整は、役人が一番苦

手とするところで、理論的にマイナスが必要だとわかっていても、今までそういう経験をしていないから、どこをスクラップするかという選択が非常に難しいと思えます。ただ、行革の時代の中で、この点こそが、役人が一番、転換しなければいけないところだと思っています。

計画における目標水準の設定と 代替手段の検討

太田 いま、マイナスという話がありましたが、投資額のマイナスなのか、目標水準のマイナスなのかをはつきりさせておく必要があると思っています。

最初にお話ししたように、やはり計画ではある種の水準を目標として設定する必要があります。目標水準を現状維持のまま投資額を減らす代替案はあるし、どうしても目標水準を保てないならそれを下げましょうという市民との議論は理論的にも成り立つと思っています。

目的と手段の関係をもう少し詳しく説明すると、たとえば、緑地保全についていえば「市域面積の三〇パーセントに相当する緑を確保する」という目標が設定され、その達成のために、緑地保全地区を指定して用地を買収する、緑地保全協定を結んで固定資産税の一・五倍に相当する額を補助す

るなど行政が積極的な緑地保全施策を展開しています。

これ以外にも、住宅建設や開発など際に民間の方に一定の緑地を確保してもらって、市民健康の森事業など市民の緑地に対する理解を深める、トラストを創設するなどさまざまな手段が考えられており、行政として買収が財政的に困難であるとすれば、民間にお願いするなど行政主導の手段以外を考慮する、あるいは目標そのものを二五％に下げることが想定されるわけです。

緑地保全の場合には、比較的目標とその達成のための手段の関係が明確となっていますが、特に公共投資を中心として、関係が明確でなく、その代替案が産み出せないものが多い状況です。今後の計画の中では、目標設定とそのための手段の選択という点を整理する必要があると思っています。

バブル期の総合計画 かわさき二〇一〇プラン

三浦 さきほど、田中さんから、川崎新時代二〇一〇プランは、エポックメイキングな総合計画であったという話がありました。

これはまさにバブル期にできた計画なのです。一八年の計画対象期が設定されていますが、バブル絶頂期で来年の予測も難しい状況下、一八年もの超長期計画を策定するという点で、事業費やそれに伴う財源といった財源フレームは考えない、実施については、中期計画で担保するという点で、各局が考えられる計画を全部載せるという前提で策定されたというのが実際のところだと思います。この結果として、やや総花的ともいえるべき計画ができたわけです。

この策定の時代背景については、ちょうどバブル崩壊の時期にあたる平成五年に策定され、その影響がすぐに市税収入にはじめました。策定時はバブル絶頂期、スタート時には、税収の落ち込みに直面するという格好で、これまでの約一〇年間、市役所内部では、経済は好転する、いや構造的な状況だという議論が繰り返される中で、世の中の方はどんどん動いていって、取り残されてしまったわけです。

維持・更新費用を含む新しい考え方

また、これまでの役所の事業に対する考え方としては、拡大路線の中で、市役所では、新規事業を予算の中でいくつ計上したかなど、新しさとか目玉事業が競われる状況にありました。

ただ、これからつくられる計画は、限られた市税収という枠組みの中で考えざるをえないのです。さらに、一万六〇〇〇人という職員、さまざまなハコモノとそれに伴うメンテナンスや建て替えなどの更新の費用、ソフト系の既存施策を制約条件としておく必要があるのです。

こうした状況下での、総合計画は、自治体としての基本的役割を果たすための調整や合意形成の手段として、ヒト・モノ・カネをどのように配分していくか、このための合意形成や調整を行うかという視点が重要だと思えます。

そのためには、行政が持っている財源をはじめ徹底的な情報開示を基本として、徹底した議論を行い、本当に必要な人に必要なサービスが提供できるような仕組みをつくっていく、このために川崎らしい地域特

性を活かした合意形成の手段を考えていく必要があると思っています。

木場田 現在の経済状況を踏まえれば、財政フレームについては、市税収入や組織体制、施設の維持更新費用などを所与とする必要があり、マイナスの調整の必要もあるが、計画の基本機能を考えれば、目標に対する代替手段を市民とともに、議論しなくてはいけないという話がありました。こうした計画策定のためには、川崎らしい地域特性を活かし、徹底した議論の仕組みを考える必要があるということで、まさに計画策定に対する参加という話に移ってきました。この総合計画策定における参加の問題について西尾先生いかがですか。

参加における合意形成の調達

市民参加における情報提供 地図上での情報共有

西尾 総合計画の策定と参加という話ですが、改革との関係で市民参加を捉えれば、情報公開によって事業のスクラップや休止が容易になる側面もあると思っています。当然さまざまな市民がいて、多様な意見をもっており、市民の多くが不要だと考えている事業、常識的な市民ならば実態を知って廃止を求める事業もあるわけです。これは職員も同じですが、満足度の高い事業ほど、廃止や休止は困難な傾向にあります。ただ、徹底的な情報公開によって、その非効率・不効率を白日の下にさらす、評価への市民参加を促進するといったことで、不要な事業を淘汰することは十分可能でしょう。それから参加における情報共有ということでいえば、特に都市基盤整備などについ

て、客観的に施設情報をたとえば地図上に示すなど、皆が納得するというような工夫があつていいのではないかと気がします。市民生活に直結しているデータを示せば、共通の議論の土台ができ、政策課題もおのずと見えてきます。特に、施設の整備・建設状況については、地図上に落とせば地区別の進捗状況は一目瞭然になります。三鷹市では、今回の大々的な市民参加をやる前に、基礎情報と争点情報を出してほしいと要求し、企画の職員に「論点データ集」を作ってもらいました。このような論点を知ること、市民と職員が地域の持つ課題を共有し、立体的に捉えることが可能になるでしょう。

市民からのアイデアを大事に

もう一点は、市民のアイデアを生かすことの大切さです。市民は実にさまざまなアイデアを持っていて、川崎のように百何十万という人口規模であれば、無数のアイデアがあるはずで、ユニークなものは計画に入れてみる。市民にとっては、自分の提案が計画に載ること、計画がとも身近になるのです。たとえば武蔵野市では市民の提案を重視し、とくに精査せずにできるだけ載せたこともあって聞いています。提案が多すぎるとすぐに実現というのは難しいわけですが、「展望計画」というのはそんなものではないでしょうか。将来実現の可能性があれば書いておく、それも一つの考え方です。社会計画と行政計画という話がありますが、市民プランと行政計画の区別ともいえるでしょう。以前、愛犬家たちが公立公園での散歩やドッグ・ランのルールを自治

的につくるというアイデアを聞いたことがあります。行政側の負担は一切なし、檻や柵をおくスペースと自由だけ与えてくれというものでした。市民のささやかなプランですが、お金をかけなくても、計画づくりを契機に市民は夢を具体化し、実現できるということがあるわけです。アイデアを核に市民が組織化され、行政計画づくりへの参加が広がることも期待できるでしょう。

議論のタブーをなくす

田中 情報の共有という話がありました。今回の改革プランでは、不十分な面もありますが、議論のタブーをなくして、今までやってきた事業についての問題点を書いて、ある程度見直しを行っています。市長として、市民や議会に対して問題提起をしており、マスコミもそれをベースに分析し、問題点の抽出を行っています。まだ、市民全体できちつと議論する流れにはなっていないが、その端緒が切り開かれたような気がしているんです。

この議論の根底には、限られた財源の中でどういうサービス提供や施策展開を進め、そこに金をかけていくのが大事なのかという議論が必要であり、これが、総合計画づくりの議論につながっていくのだと私は思っています。

太田 「区づくり白書」(注2)の提案の中で、区によつては、行政がやるべきこと、市民がやるべきことが明記されています。区づくり白書を契機として、パートナーシップや協働で事業を進めていきたいと思います。市民側の主体として、各区に「まちづくり推進組織」が作られてきました。

市長がおっしゃっているように、今後は行政が全部やるのではなくて、「民間にできることは民間」という発想が必要なのだと思います。そのためには、受け皿となる市民側の主体づくりを進める、そのための支援を行うことが必要であり、こういったことを進めていけば、ある意味で夢のある計画の策定も可能だと思います。実際、宮前区ではガーデン区構想が進められていますが、これは、まさに夢があることで、道路予定地にガーデンをつくりましょうということもおこなわれているわけです。行政がすべての実施主体でなくても、あるいはそうでないほうが楽しいことはあるのです。

行政が市民セクターとともに、夢のある計画を策定するには、単に行政のやるべきことだけでなく、企業がやるべきこと、市民セクターがやるべきことを明示した計画が必要だと思います。単に行政計画を作つて行政がこうしますというのではなくて、社会計画としての性格が必要なのです。

ある社会像をつくることは、もちろん行政だけではできません。しかし、市民や企業の方々と一緒ならば実現できるという計画をつくっていくべきで、そのためには計画策定段階での参加だけでなく、実施や評価の段階での参加などさまざまな政策過程での参加が必要になるのではないかと思います。

木場田 参加については、市民のアイデアを大切に、タブーをなくして徹底的な議論をすることが、参加の過程で必要である、策定段階での参加に留まらず、実施段階まで市民と一緒にいることが必要だとの意見がありました。また、先生から地図情報な

デジタルな形で、情報を共有化していかべきだというお話をいただきました。

区別計画のあり方 住民からみた地域の課題の総合化

木場田 参加という問題を取り上げる中で、話は徐々に地域の話に移ってきたと思います。こうした関係は地域計画、政令指定都市の場合には行政区の計画ということになります。このありように議論を移していきたいと思います。

本木 基本計画、実施計画は基本構想を基本として策定されるわけですが、住民から見れば、自分が居住したり、生活する地域の視点から物事を考えるわけですから、領域毎に分かれた政策体系は理解しづらいわけで、地域でみればすべての課題が同じところにあるわけです。たとえば、川崎駅東口であれば、ホームレスから放置自転車、ゴミ、商業活性化など大きな問題があって、市役所では異なるセクションが担当していますが、市民から見れば、東口の地域課題という総合化・統合化された課題なのです。先ほど、調整という話がありました。これからつくる総合計画は、住民の視点にたつて、地域ごとに課題を総合化することが重要ではないかと思えます。

行政区で地域を捉える困難さ

それと、いま区別計画のあり方という問題提起がありました。私は区別計画、つまり区別に地域の問題を考えること自体が既に現状にあつていないと思つています。先ほど、川崎駅という話をしましたが、バ

リアフリーに関して、川崎駅を中心として法に基づく重点整備地区を指定し、基本構想を策定することになっていますが、川崎駅自体が川崎区と幸区にまたがっており、行政区という枠組みでは捉えられないのです。実際、市民参加ということでは、例えば、両区にまちづくり推進組織があつて、両者にコンタクトを取って合意形成を図るとすると非常に大きな労力が必要となつてしまふ。

行政区というのはあくまでも行政が便宜的に定めた区域であつて、パーソントリップ調査などをみても、市内内、内外で五〇%ずつと、行政区とは全く関係なく人々は動いているわけです。二〇一〇プランでも生活ゾーンというものを提示していますが、たとえば地域的な同一性といったところから、南・中・北の三つぐらいの大きな枠組みでとらえて、さらに小さな地域で課題毎に捉える、それを全体で総括するという三層構造ぐらいの方がわかりやすいと思つています。

市民全体の視点と地域計画

田中 いま、区別計画の策定について話が出ましたが、総合計画の対象エリアとして、小さくなるべき部分と、大きくなるべき部分があつて、その狭間でどうすべきかということになつていのですが、この設定が非常に難しく、現在も議論を重ねているところなんです。

ただ、地域の問題を統合化・総合化することによって、本木さんのいうとおり、その問題が住民にとって身近で非常にわかりやすいものになるわけで、これは計画も同

じです。この結果として、住民主体で地域の計画、これを私は環境のローカルアジェンダと呼んでいますが、これが策定され、集約した形で総合計画にならないかと考えています。

ここで重要なのは、単に自分が幸せであればいいといった短絡的な視野に陥ることなく、市全体という視点を持つていことです。実際、区民の方には、七つの行政区があつて、うちの区はそのひとつだ。税収の七分の一が区に使われるべきだという話をされるのですが、実際には約四〇%の税収が京浜工業地帯を有する川崎区であがつているので、ここを意識する必要があるのです。こうした視点がなければ全市計画の中のローカルアジェンダはその基盤を失つてしまうのです。

もう一点ですが、行政計画と社会計画という話がありました。このローカルアジェンダという地域計画には、市民間のパートナーシップ型計画、さきほど都市計画マスタープランの中で「まちづくり推進地域別構想」のようなものとして位置づけても良いのではないかと思つています。そのうえで、行政計画には、最低限行政が行うべきことを明記する、こうした構造も考えられると思つています。

それと、地区別計画というか、行政区レベルを対象とした区別計画みたいなものが、必要だと考えているのですが、対象地域を設定するのが非常に難しいのです。川崎の場合、行政区でも二〇万人程度の人口を抱えているのであつて、それでも大きすぎると思うのです。先ほど話しに出た三鷹市よりも大きいのです。さらに、規模は大きい

のに法で定まった権限が何もないわけですから、非常に難しい。

ただ、ひとついえるのは、総合計画が日本国すべての自治体に必要であるといった一枚岩の発想で、すべてに対応できて、川崎もその中で行政運営を行うという時代は既に終わつているのであつて、こう考えれば、暴論ですけど総合計画をつくらぬという決断がなされてもいいのかもしれないと思つています。

総合計画は不要？ 予算執行の担保機能

菊地 いま田中さんから総合計画は不要というお話がありました。先ほどもお話したように、これまでの考え方にすれば、政策領域別の予算配分の基礎として、総合計画は大きな役割を果たす必要があつて、事業局からすると計画や事業の実効性を担保するという意味では非常に重要なのです。実際、これまでも、特別養護老人ホームや障害者の施設などの建設については、中期計画にのることによって、予算化され、執行できるという担保型の認識が強いのです。

個別の計画でいいますと、平成一二年度の介護保険法の施行から、介護保険制度は開始されたのですが、この介護保険事業計画については、他の計画と異なっています。この介護保険事業計画では、対象者の数、介護度などの調査を行い、サービスの供給量を定めるわけです。この調査をきちんとしないと、サービス供給に見あつた保険料が確定しないのであつて、計画におけるサービス供給と保険料、つまり受益と負担が非常にシビアな関係になつていっています。

ただ、こうした計画はまれで、通常の計画では実効性の担保は外部的な要因としてみられており、その実効性を担保し、政策領域別の予算配分を行う基礎として、通常総合計画が捉えられているのです。

地域をキーとした政策展開と行政区の統括窓口

健康福祉局でも、今後は特に「地域」をキーワードとして、まさに行財政改革プランで述べられているように「市民参画による地域主体のまちづくりを最優先の原則」として、地域のことは地域で決めていける体制づくりを進めていこうとしています。これは、当然といえば当然なのですが、ここ何十年実現できていないのです。たとえば、先ほど話のあった「地域福祉計画」については、平成二十二年六月の法改正により、「福祉サービス」を新たに規定された計画ですが、「福祉サービス」を必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられるようにする」ことを目的として、①地域における福祉サービスの適切な利用の推進に関する事項、②地域における社会福祉を目的とする事業の健全な発達に関する事項、③地域福祉に関する活動への住民の参加の促進が市町村に義務づけられています。この中では、①住民参加の必要性、②共に生きる社会づくり、など参加という視点が非常に重要となっています。

当然、計画の策定にあたっては、地域、川崎の場合行政区という視点で捉えていま

すが、少子化率も高齢化率も人口規模も、福祉インフラの水準も全然違うわけで、本市が各区同じような計画を一元的に策定することはできないのです。このため、地域毎に住民やサービス提供を行うNPO、ボランティア、関係団体といった方々のご意見を伺いながら各区毎個別につくる必要があるわけです。ただ、健康福祉局としては、各区に住民参加を受けとめる窓口を持っていないし、ネットワーク化等参加を担保する実行部隊がないわけで、福祉事務所、保健所という考え方も出たんですが、最終的に、現状では区政推進課にお願いするしかないという状況です。

このように考えると、今、参加を考えると一番欠落しているのはやはり、区役所における企画調整部門や、予算の執行を行うといった全体的な統括窓口がないということです。これは、現在の機構や執行体制とも関連していると思うのですが、住民にとつても事務的な窓口以外に、地域課題に対する総合的な要望を扱う窓口がないのです。

また、地域福祉計画の話に戻りますが、これまでの計画は、行政が主体的にサービスを提供していく実施のための計画であることが前提であったのですが、この地域福祉計画は、住民、NPO、ボランティアの人たちといかに地域福祉を共に推進していくかというところに計画の理念があるので、このため、地域の課題を認識し、その課題に対して、住民の方々に参加していただき、一緒に勉強してもらおう。または関与してもらって見守ってもらおうという計画策定のプロセスが福祉コミュニティの形成に寄与していくものなのです。そういう意味

では、行政計画的な要素と社会計画的な要素を併せ持った、真の「成熟・分権型社会」に近づく計画といえます。

これまでも、属性分野個別に多くの計画が策定されており、既存の計画を並べただけでも、福祉の総合計画は可能ではないかという声もあるのですが、地域の一つの課題を住民とともに把握した上で、地域福祉のあるべき姿を共有し、それを考えていくところに意味があると思います。

部門別計画の担保性

太田 いま、菊地さんから部門別計画の実効性という話がありました。区ごとにさまざまな部門別計画の策定が市民参加で進められるのはよいと思うんですが、その担保性というか実行性そのものが非常に怪しいのです。さらに、政策領域別の計画が、それぞれがバッティングしたり、影響を及ぼしあうことがあって、往々にして地域課題を複雑化し、混迷させることがあるんです。こうした部門別計画間の調整の機能を総合計画は持っていると思っています。

本来、計画は、望ましい目標像、それが下がつても上がつてもいいんですが、それをつくって、財やマンパワー、さらには空間や時間などの限られた資源を配分して、現状を変えていきますよということだと思いうのですが、部門別計画の中には、そういう意味があまり感じられないのです。

基本計画には資源を政策領域別に配分するという役割がある。けれど区別計画をつくるかすれば、それを、地域別にも配分するのかわかることになるのだと思います。これは非常に難しい問題で、どうしたら良

いのか誰もわからないのではないでしょう。むしろ、計画書としてのアウトプットではなく、計画の中にどうやって区あるいは区民が入っていくかを想定した方が現実的なかなとも思っています。

区別計画の具体的なイメージ

二〇一〇プランには区別計画がなかったの、全区が二年三年かけて、区づくり白書を策定しました。これは、区の将来像について区民間あるいは区民と行政で合意し、ましようという性格のもので、川崎でも区によっては二〇〇回ぐらひの議論をやりまして。内容の深さやプロセスは、区によってさまざまですが、川崎市には、区役所と市民の合意形成を目指した区づくり白書の策定という経験がすでにあるわけです。ただ、次のステップで、区別計画を策定しようというときに、より小さい区域で策定すべきだという理念は結構なのですが、それを担保する資源配分のあり方など具体的な話がなかなか出てこないのです。

実際、皆さんの発言を聞いていて、具体的なイメージなしに、区計画の議論だけが先行しているのではないかという危惧を持っています。今回、どのくらいの時間軸で、どの程度の投資を行い、それを実現していくかという議論はまだされていないわけですが、区別計画の策定のやり方という点では、今の都市計画マスタープランは、全市構想をつくって、これを仮おきしたうえで、区構想をつくり、再度全市構想を見直すという非常に丁寧なプロセスをとっています。こうしたプロセスについても議論がなされ

ていない。

総合計画もていねいに区別計画をつくる
とすれば、全市計画を仮において、区別計
画をつくり、再度全市計画にフィードバッ
クするというつもりになるだろうと思いま
す。ただ、現状では、全体計画と区計画の
関係はどうなるのかという議論がされない
まま、区計画があるべきとか、より小さな
地域で計画を策定すべきという『べき論』
が進められており、資源配分など具体的
なところが詰められていないのです。

区別計画の策定と 区別予算編成の困難さ

三浦 区別計画に関する資源配分というこ
とですが、財政担当の立場としていえば、
区別の計画を区別の予算配分によって、財
政的に担保することが非常に難しいわけ
です。これまでも、区民で参加により、い
ろんなプランをつくってきたわけですが、実
際には予算という形でなかなか実行され
てきていない。二六〇〇億円の市税収入に
ついて、政策領域別の資源配分、たとえば福
祉でいくらか、まちづくりでいくらか、
そういう形はできつつありますが、これだ
って福祉優先か、まちづくり優先といった
順位付けは、非常に難しいのです。さらに、
区別の税収がまったく異なる中で、区別の
資源配分をどうするか、さきほど指摘のあ
ったように南北間の税収格差みたいな問題
もありますし、極論すれば七つの区が独立
した方が早いんじゃないかという話もで
てくるわけです。指定都市として、行政区を
いかに捉え、計画を策定し、資源を配分し
ていくかというきちつとした仕組みはでき

ていないのです。

区役所の機能と 財源配分

田中 行政区を、市のミニチュアというイ
メージで捉えて、計画の策定や行政運営を
考えるには無理があると思います。ただ、
区が主導する部分も考えられると思うので
す。基礎的自治体としての市町村の機能と
しては、住民票発行など住民のIDを保証
する機能、つまり公証行政機能や、消防
や・防災といった治安維持機能、最低生活

を保障する金銭給付機能、公共事業などの
基盤整備機能、市民サービスの提供機能な
どにわたることができているのですが、この中
で区の機能としては、市民のIDを認証す
る機能や、市民の自己実現を目指す生涯学
習といった生涯活動支援機能、区内の不特
定の人たちが利用する施設管理機能などが
あげられると思います。以前に、こうした
機能に要する予算を調査したことがあって、
おおむね人件費も含めて、一五〇億円ぐら
いでした。これは、標準財政規模である三
〇〇〇億の五割に相当していて、これを区
の予算として、割り振ったかどうかと考
えています。先ほどの区に必要な基本機能の
予算一五〇億円を七区均等割りして配分し、
その活用は区に任せ、競争原理を持ち込ん
で競わせるわけです。たとえば、ある区は
住民票の発行に非常勤職員を有効活用して、
コストを削減する、図書館でも司書を数人
雇用する以外は、アルバイトを活用する
といった発想で、削減できたコストを別の
ところに使うの也可能なわけです。逆に、安
定的なサービス供給のために公務員でまか

なってもいいわけです。区民と相談しなが
ら、具体的な運営を考えてもいいですし、
区別の発想があってもいいわけです。

このように区別の発想を重視する一方で、
全市的な緑計画や福祉水準などは市として
設定する必要があります。福祉水準が行
政区ごとに異なるのは混乱を招く恐れがあ
るし、ひとつの自治体として維持しなくて
はいけない基本線はあるわけです。

また、市政のトータルな運営ということ
では、現行制度を前提とすれば、七五%が
基準財政需要額として、交付税算定の対象
となり、その二〇%を活用して、国基準の
サービスの横だし・上乗せを行ったり、単
独施策を実施することになると思っています。

区要望システムの限界

三浦 いまのお話との関連でいえば、現状
では、区には予算の要求権限がないんです。
例えば、区で目標を設定して、それを実現
するために、区要望という形で関係局長
に要望し、その局を通じて、財政局に予算
の仕組をどうつくっていくのか、その
ための重要な課題だと思っています。もう一つ
は区長の権限の中で執行できる予算として、
今年度から、区づくり推進費を一区あたり
五〇〇〇万円と増額したこと、道路の維
持補修のうち、緊急的な補修については、
各区長の権限の中で対応できる仕組みをと
りはじめたところですので、総合計画で区
別計画を作ろうといわれても、実際の執行
と計画や予算との関係をきちつと整理する
すりあわせが必要だという気がするんです。
田中さんがいわれたような財源配分のあ

り方も一つの方向としては、非常におもしろ
いと思うんですが、実際には組織や仕組み
を含めて、非常にまだ見えない部分がある
のです。行政区の組織ということでは、太
田さんのところ、区政推進課が区の企画調
整を担っているわけですが、そういう区に
おける計画を調整するような部門を組織
的・人員的に整備していく、その上で区別
計画を考えなければ実現は難しいなと思っ
ています。

権限が委譲されないなかで 何が区役所機能の強化なのか

太田 組織ということでは、国・地方
間の分権と同じで、本庁の人員はちつとも
削減されたいのです。区としての考え方を
盛り込むことが必要なので、この事業に協
力をお願いしますという話があるけれど、
どうしても本庁の仕事の中で区を考えよう
という発想になってしまう。先ほどの区ご
とに競争させるという発想も現場からの発
想ではないわけです。区の現状をいえば、
これまでの歴史の中で、川崎市の行政区の
区役所は全国一律の基準に基づき事務だ
と、川崎市で一律の基準を持つ事務、つま
り定型的な事務を執行するという機能しか
なかったわけです。

ただ、一二年前に、区政推進費が予算化
され、二人の担当をつけてこの使い方を考
えなさいということになったのです。ただ、
二人でこの予算を使って事業を推進してい
くというのは体制的に無理なこともあって、
その整備が行われてきたのです。今、地方
分権の大きな流れの中で、指定都市におい
ては都市内分権が必要だろうという発想が

あり、区役所に様々な期待が集まっているわけですが、それに伴う事務権限は移譲されていません。権限が移譲されていない中で、何が区役所機能の強化なのかという意見もあるわけです。この点は、三浦さんから話があったように、財源も同様です。このようにある意味何もなしで、市長公約にも「区役所機能の強化」がありますので、区役所に対する期待が非常に高まっているのです。

それでは、区役所はどのような責任を持つて、地域課題に対応できるかというところ、予算要求権もないわけです。二五〇〇万円の魅力ある区づくり推進費^{注3}が五〇〇〇万円になったとか、土木事務所の道路維持補修費が市民費になったというところにとどまっているのです。

こういう状況で、部門別計画の中に区別計画が必要であり、その策定主体は区役所だということ雰囲気があるって、区で計画をつくってください、一緒にやりましょうということとでプロポーズが来るのです。これまでは地域に関わる課題であっても、情報一つくれなかつたわけですから、非常にありがたいともいえますが、ある意味市民もその縦割りに振り回されるわけです。

それから、今後は総合計画の策定でも、区別計画をやりましょうということになっていくと思うのですが、部門別計画と総合計画の矛盾が整理されないままに、参加の現場に入ってきて、市民は余計に混乱すると思います。

パイロツト的な区事業を開発

木場田 まだ議論したいのですが、時間に

なりましたので、最後に何か先生の方からあればお伺いして、締めたいと思います。西尾 今日は政令指定都市である川崎市の区で、行政区を単位として計画をつくることの難しさを強く実感しました。区であっても十分大きい。権限も財源もない中で、さらに窓口機能中心というか、事務の執行という側面が強く、区役所としてのアイデンティティがあまりない。こうした状況下では、たとえばパイロツト的な考え方を導入して、全市的にはできないものを、どこかの区からは始める、区単位で新規施策に着手するというのも一つの考え方かなと思いました。

ヨーロッパでも各国の都市が、アイデアを出せばEUから補助金が来たりして、自治体間競争が始まっています。区役所運営でも、何かアイデアをだせば、補助金が出るような仕組みにすれば刺激になり、区づくりに取り組む市民が増えてくる契機になると思います。

こうした行政区における取り組みというのは、政令市特有のもので、ほかには事例がない。真似る対象がない以上、先駆的に考えてみてはどうかと思えます。正直なところ、私自身も政令指定都市の行政区における計画というのはあまり考えたことがありませんでした。

ご参考までに、三鷹市には七つの住区に住民協議会という組織があり、計画への参画の基礎となってきましたが、参加疲れのようなものがなくはないですね。環境学習や福祉活動をやっているうちは楽しいけれども、それをとりまとめる住協委員には調整業務が多く、審議会や計画づくりにも引つ張り出され、時にはこき使われてしま

う。委員さんたちは方々に顔を出しているという現実もあって、ご苦労様だなどという気がしています。三鷹のコミュニティ行政は三〇年の伝統をもっているかもしれないですが、それゆえ今は曲がり角にきているのです。一種の参加疲れの中で、新しい時代の参加のイノベーションを検討しているところなんです。実際、参加という制度も、それが生きたシステムとして成長していくためには、次から次に不断の改革が必要なのだと実感します。

そうした意味でも、今後、川崎市には、全国に先駆け行政の計画のあり方を独自に開発していただきたいと期待する次第です。

木場田 今日は様々な視点から今後の総合計画のあり方について議論いただきました。論点が多すぎて、司会としても全てをまとめることはできませんが、これから、いよいよ田中さんの企画調整課を中心として、本格的に総合計画の策定作業が始まることになりました。本日のテーマでもあった「転換期における総合計画づくり」として、大変むずかしい作業になると思いますが、市民とともに新しい都市像を描き、市民とともにつくりあげていく総合計画となるよう期待したいと思います。

本日はどうもありがとうございました。

注3

置つけられている。「市民により身近な市政の実現をめざして」「区レベルで幅広い市民の参加機会を作り、区民の創意に基づき」策定するとされ、区民相互の合意に基づいた区の将来像を描くために、各区ごとに「区づくり白書」策定委員会を設置し、市民、行政、企業の協働作業により策定が行われた。

注4

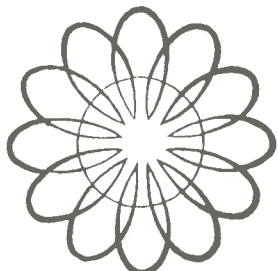
魅力ある区づくり推進費
平成一四年度から区の自主性を高め、生き生きとした地域社会の創造に資することを目的に始められた事業で、区政推進会議により推進されています。

注1

財政問題検討委員会
平成九年六月に「低成長化における新たな財政構造の構築」に向けて、財政問題を専門的に検討するために設置された委員会。平成一一年四月に本市の財政構造改革に向けての基本的な考え方や改革の推進手順、主要戦略等からなる行動計画としての最終報告書を市長に提出。

注2

区づくり白書
川崎市の総合計画「川崎新時代二〇一〇プラン」の一つの柱である「市民自治都市づくり」の中で、「市民協働のまちづくり」の方策の一つとして策定が位



転換期における総合計画

新たな総合計画の策定に向けて

総合企画局企画調整課副主幹

稲垣 正

はじめに

「夢と希望あふれる川崎新世紀」

誰もがこうしたい思いで期待に胸を大きく膨らませ、幕を開けた「二一世紀」。しかし現実には、社会が「成長から成熟へ」と変化する中、右肩上がりの経済を基底とした行財政制度や産業界の様々な仕組みがその限界を露呈し、閉塞感が日本全体を覆いつくしている。

本市においても、景気低迷に伴う市税収入の落ち込みや硬直化した財政構造を背景とした財政の危機的な状況、臨海部の空洞化をはじめとする産業経済の停滞、さらには指定都市への移行以来三〇年余りが経過し顕在化してきた各種の制度疲労など、川崎の再生に向けて取り組まなければならない課題が山積している。

一方、地方自治の視点に立ってみると、地方分権一括法の施行をはじめとする「集権から分権へ」という大きな潮流の下、様々な分野で多彩な活動を展開し自らまちづくりを担う自立した市民が厚い層として存在し、着実な広がりを見せている。

こうした状況を踏まえ、時代変化に的確に対応し、新世紀にふさわしい市民社会をどのように形成していくか、そして現在の閉塞的な状況を打ち破り、活力とうるおいのある市民都市としていかに川崎を再生していくか。

その実現に向けたシナリオづくりとして、今日、新たな総合計画の策定が求められている。そこで本稿では、本市のこれまでの総合計画を振り返り、現行計画策定後の時代変化とそれに伴い生じた課題を整理した上で、新たに策定を予定している総合計画のあり方や基本方向について考察し、試論として述べていきたい。

なお、この小論は、市職員はもとより市民の方々をはじめ地域に関わるすべての主体と手を携えて、これから新たな計画づくりを進めるにあたり、いささかでも参考になればという思いで筆者個人の考えを書き綴った試論であり、総合企画局としての統一的な見解ではないことを予めお断りしておく。

本市総合計画の変遷

はじめに、本市の総合計画の歴史を簡単に

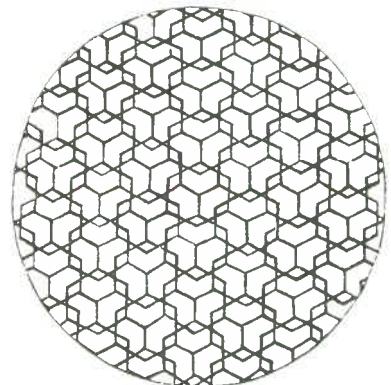
紐解いてみる。

表1のとおり、本市ではこれまで五度にわたり総合計画が策定されている。最初の計画は、今から約四〇年前の一九六三年に策定された「川崎市総合計画・人口一〇〇万」である。

当時の川崎市は戦後の復興期を経て、わが国の経済成長と歩調を合わせ急激に人口が増加しており、これに対応する公共公益施設の整備を進めることが最も重要な課題であった。

それから五年後の一九六八年には、第二次総合計画が策定され、引き続き人口増や政令指定都市移行への対応を主眼とし、都市拠点や住宅市街地、さらにはこれらを結ぶ交通網などの基盤整備を進める施策が積極的に展開された。

しかし、一九七〇年代に入ると、大きな政策転換が図られることとなる。本市は、それまで人口増加と地域産業の活性化を背景に、都市基盤や市街地の整備を進めながら飛躍的な発展を遂げてきた。その一方、急速すぎた産業経済の成長が健康被害を伴う環境破壊、すなわち公害問題を引き起こしたため、地域経済の発展を基調とした政策から、市民生活を最優先とした政策への転換が余儀なくされ



たのである。

これを具現化するための計画が、一九七四年に策定された総合計画「市民の手による人間都市のまちづくり」である。以来、本市はこの計画に基づき、「青い空、白い雲」を取り戻すために市民、事業者とともに様々な取組を進め、一九八三年の新総合計画「二〇〇一かわさきプラン」でもこの基本的な考えが受け継がれることとなる。

そして、一九九三年には市議会ですべて議決された「川崎市基本構想」に基づき、現行計画である「川崎新時代二〇一〇プラン」が策定された。この計画では、基本構想に掲げられた「地球市民の時代における人間都市の新たな創造」という基本目標、「人権の尊重と国際平和の追求」「自治と分権の確保」「市民生活最優先の原則の堅持」という都市づくりの基本理念を踏まえ、川崎新時代へ向けたまちづくりの五つの基本方向を示している。

本市は、今日までこの計画に則して、人と環境にやさしい福祉の都市、世界に開かれた活力と魅力ある都市、市民の参加と連帯による市民自治を育てる都市づくりをめざし、市民や事業者とともに様々な取組を重ね、着実な成果を上げてきた。

しかし、今から九年前に策定された現行計画は、一九九〇年代以降の大きな社会経済情勢の変化により、新たな市民社会の形成に向けて抜本的な見直しが迫られている。以下、現行計画策定以降の時代変化と新たな総合計画の必要性について考察してみる。

時代変化と新たな計画策定の必要性

世紀の変わり目を迎えた九〇年代以降、わが国では予想をはるかにしのぐような大きな

社会経済情勢の変化が見られた。特筆すべき事項として、経済面ではバブル経済の崩壊とその後の景気低迷の長期化、これに伴う株価や土地の急速な下落、また社会面では時代の趨勢である少子高齢化・高度情報化・国際化の一層の進展、自治意識の高まりを背景とした分権改革の進展、個人の価値観の多様化、女性の社会進出、さらには環境問題の地球規模の広がりなどが挙げられる。

こうした情勢変化を踏まえ、地方自治の視点に立ち今後のまちづくりを展望してみると、「成長から成熟へ」「集権から分権へ」「官から民へ」「画一から多様へ」の四つが特に重要なキーワードと思われる。

中でも、右肩上がりの時代が終焉し、日本社会が「成長から成熟へ」の大転換期にあるという時代認識をしっかりと持ち、今後のまちづくりや地域経営のあり方を考えていくことが最も重要であると思われる。こうした時代認識は、グラフ1-3(26・27頁)のデータで明らかのように、単にバブル経済がはじけ景気が低迷しているという近視眼的なものではなく、明治維新以来、人口の増加と経済の拡大を両輪とし一貫して右肩上がりの成長を続けてきた日本社会が、新世紀という大きな時代の節目とほぼ時を同じくして、人口・経済ともに成熟へのターニングポイントを迎えたという史実に基づくものである。

この変化は、明治以来のわが国を動かしてきた原理や、戦前戦後を通して日本が目標にしてきた成長、繁栄といった社会のあり方の根本にかかわるものであるが、決して悲観すべきことではない。むしろ見方を変えれば、行き過ぎた経済偏重の成長至上主義から脱却し、市民一人ひとりが生き方や暮らし方を見つめ直し、「本当の意味で人生を楽しみ、豊かな

表1 川崎市の総合計画の変遷

	1	2	3	4	5
タイトル	川崎市総合計画 人口100万	第2次総合計画 人口130万	新総合計画 「市民の手による 人間都市のまちづくり」	新総合計画 「2001かわさき プラン」	新総合計画 「川崎新時代2010 プラン」 (現行計画)
策定年月	1963年3月	1968年3月	1974年11月	1983年3月	1993年3月
計画期間	5年 (1963~1968)	8年 (1968~1975)	12年 (1974~1985)	19年 (1983~2001)	18年 (1993~2010)
実績期間	5年 (1963~1968)	7年 (1968~1974)	9年 (1974~1982)	10年 (1983~1992)	10年目 (継続中)
主要課題	・人口急増への対応 ・公共公益施設の整備	・人口急増への対応 ・政令指定都市昇格への準備 ・都市拠点、交通網等の整備	・市民生活最優先の施策への転換 ・公害対策等、住環境の整備	新世紀を視野に入れたまちづくり高 齢化社会等への対応	高齢化・国際化・高度情報化等、社会 経済情勢への対応
市長 就任年	金刺不二太郎 1946年	金刺不二太郎 —	伊藤三郎 1971年	伊藤三郎 —	高橋 清 1989年
備考		1972年 政令指定都市昇格	新市長就任から 新たな総合計画策 定まで約3年		新市長就任から新 たな総合計画策定ま で約3年「市基本構 想」に基づく計画

にするために地域社会はどうあるべきか」を考える出発点となるものである。

しかし、「成長から成熟へ」という時代認識を持つことができず、様々な分野で既得権益にぶら下がり、成長を基調とした社会システムを今後も存続させようと改革を阻む姿が、現在の閉塞状況に拍車をかけている。さらに、時代変化にうまく対応できないことに端を発したいくつもの事件が、政界や公共団体のみならず、わが国を代表する企業においても発覚し、日本そのものの信頼が国際社会の中で大きく揺らいでいる。

したがって、今日、最も重要な課題は、成長のためのカンフル剤を打つことではなく、既存の概念や価値観を払拭し、成熟化にふさわしい新たな国づくり、地域づくりに向けて、いかに的確な処方箋を作成することができるかである。

ここに、新総合計画を策定する意義があるのであり、中長期的な視点に立ち、めざすべき新たな都市像について市民との合意形成を図るとともに、その実現に向けて、成熟社会に的確に対応する再生のシナリオを描くことが必要となっているのである。

新総合計画のあり方と基本方向

先に述べたとおり、本市では、公害問題などを契機に若干の揺り戻しはあったものの、これまで右肩上がりの時代の中、基本的に都市基盤整備や行政サービスの拡充を主眼とし、成長、拡大を基調とした総合計画を策定してきた。

しかし、成熟化という大きな時代変化の中、今日の財政危機や引き続き税収増が望めない状況を考え合わせると、インフラ整備を中心

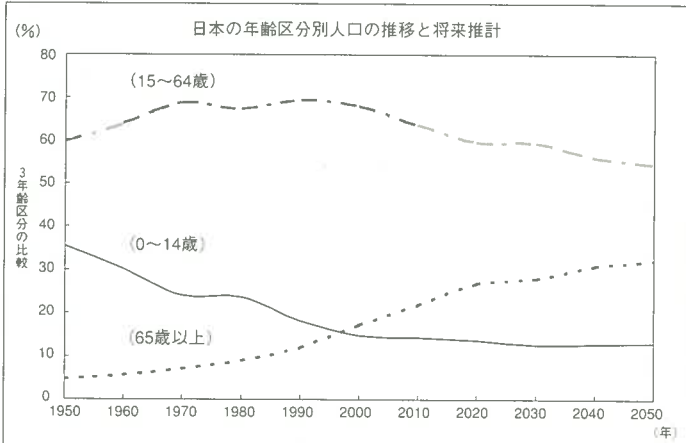
とした「あれもこれも」というばら色だけの計画づくりは許されない状況にある。こうしたことから、新たな総合計画は、ハコづくりを中心とした従来型の計画からの脱却を図り、地域経営の視点に立って、自治体の持つ限られた資源を効率的に配分するための基本指針としての役割が求められる。その一方、閉塞感が蔓延する中、単に事業の縮小や行財政改革だけを前面に押し出すグレーの計画では市民や事業者が萎縮し、本市の活力を一層削ぐことになりかねない。

したがって、新たな計画のあり方としては、厳しい現状を明示した上で、中長期的な視点に立ち、川崎の再生とめざすべき新たな都市像の実現に向けた道筋を明らかにするものとし、将来への期待が充分に感じられるものでなければならぬ。そして、イメージカラーはばら色でもグレーでもなく、明暗、様々な色が混在する中、計画全体としては調和がとれ、川崎の未来への架け橋となるような虹色のプランとして策定していくことが重要である。

こうした観点から考えると、新総合計画の基本方向としては、新たな都市像について、市民の方々と合意形成を図った上で、一つには成熟社会を踏まえ地域経営の視点に立った計画的・効率的な市政運営の指針、二つには社会経済情勢の変化等に伴う新たな地域課題への的確な対応の指針、三つには川崎の再生と新たな都市像の実現に向けて市民や事業者との協働による取組の指針として、策定に取り組んでいく必要があると思われる。

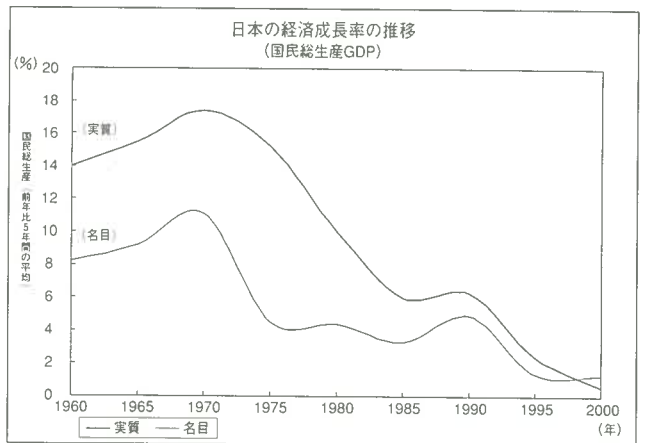
計画の自身については、今後、全庁的な議論を重ねるとともに、学識経験者などによる策定委員会での審議や市民の方々のご意見を踏まえて検討していくこととなるが、歴史的な転換期にあつて、これまでの川崎の歩みを

グラフ 2



出典 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」

グラフ 1



出典 「経済白書」

検証し、活かすべきところ、改めるべきところを一つひとつ見定めながら計画づくりを進めていかなければならない。
 そして、現時点では、特に次の諸点に配慮しながら策定作業に取り組んでいきたいと考えている。

- 一 市民の方々をはじめ地域に関わる多様な主体の参画による、策定プロセスを重視したプランづくり
- 二 施策の分野別に基本指標となる数値目標（ベンチマーク）を掲げるなど、市民にわかりやすいプランづくり
- 三 区民の意見を反映し、特色ある文化や産業を基軸として区別計画の充実を図るなど、地域に根ざした個性豊かなプランづくり
- 四 自治意識の高まりの中、NPO活動や事業者活動など民の力を活かせるプランづくり
- 五 環境問題が地球規模の広がりを見せ、人類の生存基盤をも脅かしつつある中、環境に十分配慮したプランづくり
- 六 施策、事業の優先化・重点化や新たな事業手法の導入などにより、財政フレームとの整合の図れる実効性のあるプランづくり
- 七 行財政改革プランとの整合を図れるプランづくり
- 八 政策評価の仕組みとの連動を図り、的確な進捗管理と政策効果の評価が可能なるプランづくり

おわりに

去る九月三日、「川崎市行財政改革プラン」

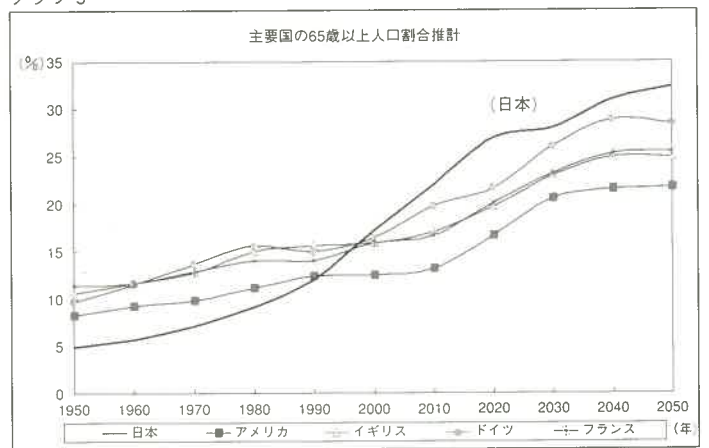
が公表された。今後の総合計画の策定にあたっては、この行革プランとの関係や位置づけについて十分検討を深める必要があり、テーマの一つとして取り上げるべき課題であるが、本稿の締め切りとほぼ同時期であったため、ここでは簡単に触れておきたいと思う。

計画論として考えた場合、本来であれば、将来の都市像を示す長期ビジョンが先行し、それを実現する手段として行革プランを策定するのが一般的な手順であろう。しかし、市民参画により議論を積み重ね長期ビジョンである総合計画を策定するには、少なくとも一年以上の期間が必要であり、極めて厳しい今日の財政状況ではそれが許されず、行革プラン先行という苦渋の選択をせざるを得なかったということ、まず市民や事業者の方々に十分ご理解をいただかなければならない。

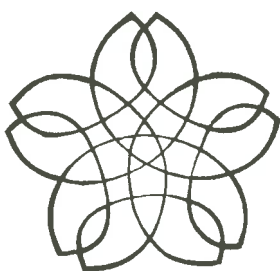
財政的な観点から見ると、構造的な支出超過に陥っている本市は、「一寸先は闇」どころか、既にトンネルに入り込み暗闇を手探りで進んでいるような状況にあると言える。シンブルに考えると、このトンネルを抜けるための当面の市政運営の指針が行革プラン、そしてトンネルを抜けた先の新たな展望を描くものが総合計画であると考えることが出来る。もちろん、行財政改革の進捗とともに薄明かりがさし込んでくるとは思われ、トンネルの中か先かは明確に区分できるものではないが、いずれにしても、行財政改革は行政目的そのものではなく、行政目的を達成するための一つの手段であるということ踏まえつつ、総合計画と行革プランの関係を整理し、市民にわかりやすい形で策定にのぞんでいくことが重要であると考えている。

私の好きな小説の一つに、司馬遼太郎の『坂の上の雲』がある。近代日本の黎明期、主人

グラフ 3



公である秋山好古、真之の兄弟が新しい国づくりに向けて、坂の上の雲を掴もうと奔走する姿を描いた物語である。公害問題を克服し、「青い雲、白い雲」をとり戻してきた本市であるが、社会の大きな転換期にあつて、成熟社会にふさわしい川崎のまちづくりに向け、新たな坂の上の雲を掴むことができるかどうか。それは、まちづくりの主役である市民の方々とともに、情熱を持って活力とうるおいのある市民社会を築いていこうとする市職員の姿勢にかかっていると、言っても過言ではない。とりわけ、川崎の新たな時代を自ら切り開いていこうという若い職員の意欲が鍵を握っており、その感性、創造性、柔軟な思考力、そして行動力を発揮し、今後の総合計画づくりに積極的に参画することを大いに期待し、筆を置きたい。



改革の時代に求められる 自治体運営

川崎市行財政改革プランの考え方について

総務局行財政改革推進室主幹

鈴木孝

去る九月三日に、今後三ヶ年にわたる川崎市の行財政改革に取り組む市長の考え方をまとめた行財政改革プランを公表しました。

この行財政改革は、「行政を小さくして民間活力を引き出す」ということ、「受益者負担以外の市民負担の増加を回避する」ということを前提として、「活力とうるおいのある市民都市」をめざしています。

すなわち、市民が求める質の高いサービスを効率的かつ多様に享受できる環境を作り上げることを目的に、
・行政体制を再整備し、民間の雇用を増やし、公共公益施設・都市基盤整備のあり方を見直し、
・市民サービスを再構築しようとするものです。

今、なぜ改革か

現在、本市の財政は、政令指定都市移行以来、最も深刻な状況にあり、平成一八年度以降、民間企業の破産に当る「財政再建団体」に転落する恐れが生じています。そうした状況を背景として、役所のムダを

省き、「最小の費用で最大の効果をあげる」行財政改革の断行を求める市民の熱い要望が新市長の誕生をもたらしたものと思われまます。行財政改革プランの「はじめに」において、市長は次のように述べています。

約三〇年前、川崎市は「青い空、白い雲」を取り戻そうと「人間都市川崎」を宣言し、多くの支持を得ました。今日もそのコンセプトは正しく、継承すべきと考えます。

しかし、失ってきたものもあります。緑豊かな住環境と活力あふれる都市産業に象徴される「萌える大地」と、市民一人ひとりが誇りをもつて自己実現しようとする「躍るころ」です。

川崎市は、今、市民を主役に「躍るころ」を取り戻し、「萌える大地」として再生しなければなりません。

行財政改革の基本的な考え方

川崎市は、「市民が求める質の高いサービスを、効率的かつ多様に享受できる環境を作り上げる」ことを基本方針にすえて、これまでの施策体系・サービス提供体制を例外なく、

見直すこととしました。

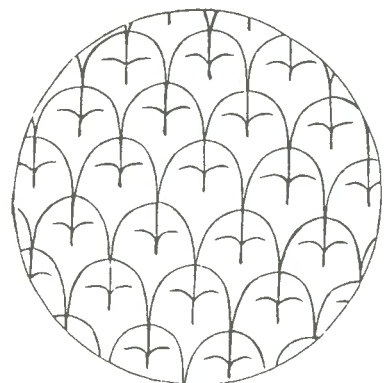
具体的に、「行財政改革の基本的な考え方」を説明しますと、次の三点です。

(一) 市場原理が的確に働く領域においては、「民間でできるものは、民間で」という原則に基づいて、サービス提供を民間部門に委ねることとします。

(二) 市場原理が的確に働かない領域においては、民間部門から提供されているサービスの価格と品質が的確であるかどうかを、公共部門が監視・指導(モニタリング)し、必要な支援を行うこととします。

(三) ただし、市場原理が的確に働かない領域において、なおかつ、次の五つの条件のいずれかに該当する場合には、公共部門が直接サービスを提供することとします。

- ① 法律等で公共部門による実施が義務づけられている場合
- ② 民間部門よりも公共部門が効率的にサービスを提供できる場合
- ③ 公共部門がサービスの価格や品質を的確に契約管理できない場合
- ④ サービス提供の一部を公共部門が担うことにより、市場をより競争的にできる場合



図① サービス提供のあり方の改革イメージ



⑤ サービス提供の一部を公共部門が担うこと
によって、提供されるべきサービスの監視・指導に資する場合

上の図は、公共部門によるサービス提供のあり方を見直した場合のものです。

現在、市民サービスの多くは、民間部門と公共部門が直接提供しておりますが、改革後の姿では、公共部門が直接提供する領域が大きく減少する一方、民間部門と、公共が委託、補助、監視、指導する領域が大きく広がっております。これは、市場原理が的確に働かない領域においては、民間部門に対する監視・指導を通じて、むしろ今まで以上に、的確な価格と品質でサービスが提供されているかどうか、モニタリングし、課せられた行政責任を十二分に果たしていくことを示しています。また、全体として大きくなった門の領域は、民間委託や民営化の増加や、これまで公共部門が担っていた役割をNPOや民間企業が担うことによって、民間部門の活動領域が大きく広がることを意味しています。

具体的な改革の方向と内容

これまでの第二次にわたる行財政システム改革においては、内部改革が中心でしたが、現在の川崎市の財政逼迫は構造的な要因に基づくところから、部分的な改良では川崎市の再生はありえない状況です。

そこで、今回の行財政改革では、単なる内部改革に止まらず、まちづくりや市民サービスのあり方にまで踏み込んで、以下の三つの観点から、すべての項目にわたり徹底した見直しを行うこととします。

I 行政体制の再整備

川崎市における行政体制の最大の特徴は、直営方式で多くの事業を実施してきたこと、そのために手厚く職員を配置してきたことにあります。

高度成長の裏つ只中にあつた当時としては市民サービスを提供するためにやむを得なかつた直営方式は、サービス供給を担える多様な民間部門が存在している今日、抜本的な見直しを必要としています。

民間活用型公共サービス提供システムの実現に向けた具体的な見直しとして、

職員配置

- ・平成一四年度から平成一六年度までの三ヶ年で、職員数を約一〇〇〇人削減
- ・技能・業務系職員の平成一四年度実施の新規採用選考の中止

給与制度

- ・特殊勤務手当、給料の調整額、退職手当、勤勉手当、高齢職員の昇給停止年齢の見直しなど

人事制度

- ・能力や実績を適正に評価して昇任や給与等の処遇に結び付けたシステム導入

公営企業の経営の健全化

- ・独立採算により経営を行うことを基本とし、基準外繰出金の段階的な削減
- ・出資法人の見直し
- ・五法人の削減

- ・出資法人の経営改善や積極的な活用
- ・情報公開の対象法人を出資率五〇%以上から二五%以上に拡大
- ・補助・助成金の見直し

債権確保策の強化

総合的土地対策の推進

II 公共公益施設・都市基盤整備の見直し

「活力ある暮らしやすいまちづくり」を基本に、次の方針に従って、公共公益施設・都市基盤整備を進めることとします。

一つには、限られた財源を効果的に投資し、川崎の顔となるターミナル駅周辺地区の事業や臨海部の再編整備等を中心に展開するとともに、民間都市開発の誘導や事業化を積極的に進め、新しい時代の流れに沿って民間活力が再生されるよう、効率的かつ効果的なまちづくりを推進します。

二つには、地域の自然や歴史的資源を活用したまちづくり、そして、それを地域から支える市民活動の支援や組織育成などを重点化するとともに、まちづくりに関する総合調整等の条例化を進め、市民要請に応えられるまちづくりを推進します。

三つには、住宅政策に関しては、市街地住宅の大半を占める民間住宅の質的向上やその誘導などを主体とし、地域の面的整備、区画整理や再開発事業との連携を強め、総合的な居住環境改善施策などを推進します。

四つには、駅を中心としたバリアフリー化の推進や生活道路の改良、身近な公園の整備など、身近な環境改善をとおして、暮らしやすいまちづくりを推進します。

こうした公共公益施設・都市基盤整備の大きな転換点に際して、大胆な見直し基準を設定しました。すなわち、新規着工等の事業については、①原則として今後三カ年は着工せず、②現在計画されている各種事業については、改めてその費用対効果を厳しく吟味し、当面予定されている大規模事業等五七事業について、優先順位をつけて選択を行っていき

ます。そのため、今後のあり方を含め、事業を四つに分類して優先順位を示しました。これに基づき、各局において事業の徹底した見直しを進めていきます。

A 計画どおりに実施するのが妥当と判断される事業

B 事業実施を前提とするが、事業の内容・手法・実施時期等について検討を要すると考えられる事業

C 現行計画の抜本的な見直しを要すると思われる事業もしくは、事業熟度の点から、今後の推移を注視する必要がある事業

D 改革期間の三年間は着手を見送るべき事業

III 市民サービスの再構築

本市は、少子高齢社会における市民サービスの再構築の理念として、「其創的市民福祉社会の実現」を掲げ、次の四つを市民サービス再構築の柱に設定します。

① 市民参画による地域主体のまちづくり

② 社会環境の変化に合わせた施策の再構築

③ 効率的・効果的なサービス供給システムの構築

④ 公平性の観点に立つて受益と負担の関係の適正化

具体的な市民サービスの再構築の実施については、現行のサービスを受けている市民の立場、サービスのコストを納税という形で最終負担している市民の立場などを考え合わせ、十二分に意見交換や審議検討することが、極めて重要です。合意が形成されるものから可及的速やかに実施し、概ね今後一年以内を目途に所要の結論を得て、市民サービスの再構築を進めていく予定です。

今後の進め方

・市民や学識経験者で構成する行財政改革委員会を設置（九月一日）し、改革の進捗状況を逐次ご報告し、ご意見を伺います。第二回は、一〇月三十一日に開催しました。

・直接市民の皆さんのご意見を伺う行財政改革プラン市民説明会（タウンミーティング）を一〇月二十五日から各区で開催しました。

・七会場で約四千二百人の参加がありました。改革プランの内容は、今後策定する総合計画や各行政分野ごとのさまざまな計画に反映させます。

・改革期間は、当面三年間とし、毎年度の進捗状況や環境変化に応じて、実施内容の具体化等の改定を行います。

最後に

この行財政改革プランは、現在の財政危機を克服するための改革への道筋を示したものです。

今後の課題としては、将来の川崎市の向かうべき方向を示す総合計画を策定することであり、この行財政改革プランを踏まえた総合計画が策定されることにより、川崎市の将来を展望することができるものと考えています。

川崎市の財政状況と今後の見通し

財政局財政課主幹 豊本欽也

川崎市の財政状況は、これまでになく危機的状況に陥っている。すなわち、このまま放置すると、平成一七年度には赤字団体となり、平成一八年度以降にはさらに財政赤字が拡大し、財政再建団体に転落する危険性に瀕している。

本稿では、先に公表した「川崎市行財政改革プラン」で示した財政状況と今後の見通しについて、改めて記述することとする。

財政状況

(一) 概況

本市は、これまで京浜工業地帯の中核として、恵まれた税収と臨海部における理立造成による土地売却や競輪事業等収益事業からの多額の繰入金などから、強固で豊かな歳入構造を維持してきた。そうした状況のもとに、ごみ収集・処理、保育所運営など市民生活に直結するサービスを原則として市職員による直営で実施するとともに、市の独自事業として福祉、保健、医療、教育分野等での単独事業を充実・強化し、また、長らく地方交付税

の不交付団体であったことから国の基準を上回るサービスを提供してきた。

また、こうしたソフト事業に加え、平成四年度に策定した総合計画のもとに公共公益施設や都市基盤整備などハード事業にも積極的に取り組み、投資的経費も増加した。

しかしながら、バブル経済崩壊後の低迷する経済環境のもとで、歳入の根幹である市税収入が、平成五年度に昭和三〇年度以来実に三八年ぶりに前年度を下回る事態となったこと、また平成九年度には昭和五八年度以来一四年ぶりに普通交付税の交付団体となるなど、強固な財政基盤が揺らぐ一方で、直営事業の維持や職員の高齢化により人件費の歳出に占める割合が高く、少子高齢社会の進展などによる扶助費や投資的経費に充当した市債償還の増加により、義務的経費が増加するなど財政構造の硬直化が進行している。

こうした状況は、景気低迷による一時的なものではなく、指定都市移行前後に築き上げてきた諸制度の制度疲労や少子高齢社会の到来による構造的な要因にあると考えられる。

(二) 歳入の状況

今後大きな増収が期待できない状況を主な歳入項目で検証する。なお、現在国では、国庫補助負担金・地方交付税・税源移譲を三位一体で見直すこととしており、その動向にも注視しなければならない。

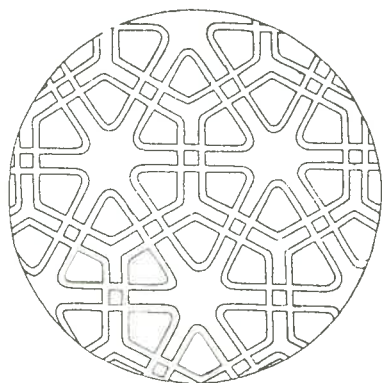
① 市税収入

市税収入は、景気低迷の影響から伸び悩みとともに、平成六年度の税制改革や平成一〇年度の特別減税、平成一一年度の恒久的減税の実施など国の政策の影響を受け、平成九年度の二、八五三億円をピークに低減傾向にある。低成長あるいはマイナス成長下にある経済情勢のなかでは、国からの税源移譲等制度改正がない限り、今後とも大きな増収は期待できない。

また、仮に景気回復があり、市税収入が増収となったとしても、地方交付税の交付団体である本市では、交付税が減額となり実質的な増収とはならない。

② 財産収入

財産収入は、土地等の処分に加え、浮島地区の首都高速道路公園への地上権設定収入が



平成三年度の二一九億円を最高に累計では五二二億円にも及び、財産収入総額では平成三年度の二七〇億円をピークに、平成一三年度には三三億円まで減少している。さらに、実質的には財産収入といえる臨海部埋立による土地造成処分に伴う港湾埋立会計等特別会計からの一般会計への繰入金についても、平成六年度の一三二億円に達していたものが、現在では皆無となっている。いずれにしても、今後は低・未利用地の処分にとどまり、地価が下落している状況からも大きな増収を望むことはできない。

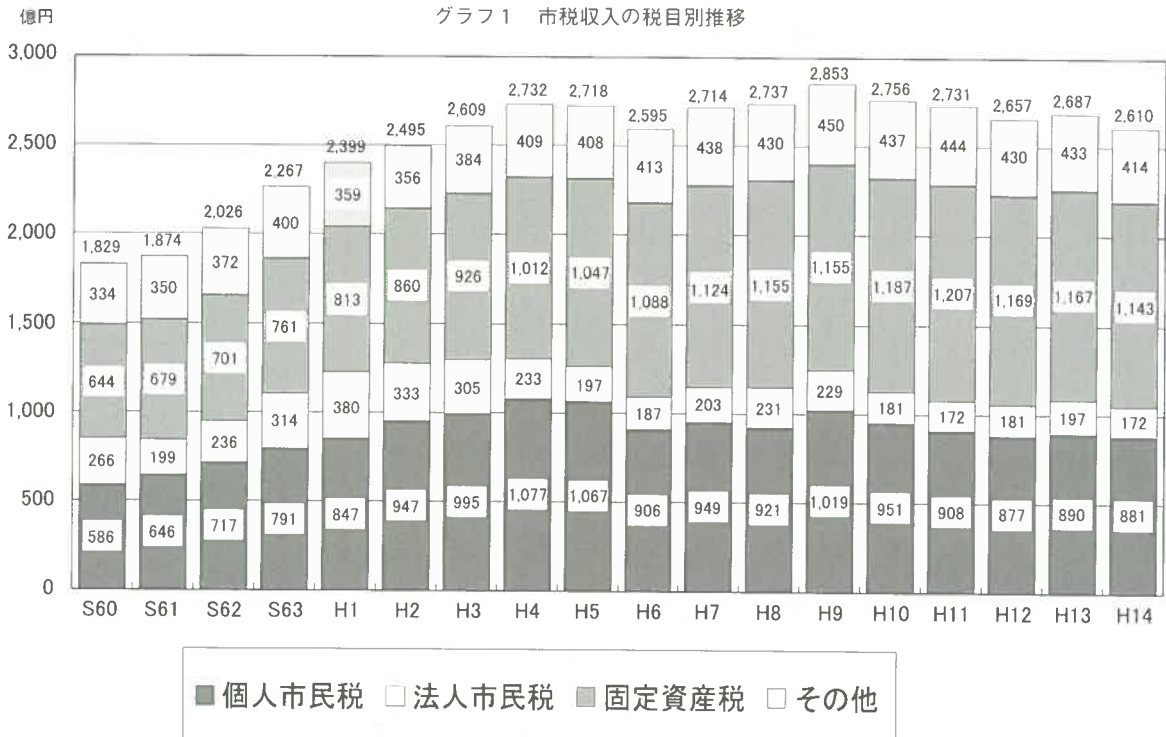
③ 収益事業からの繰入

本市で実施している収益事業は、競輪及び競馬事業であるが、その収益金の繰入は、昭和四九年度には、競輪四七億円、競馬一五億円、合計で六二億円を最高に、一時的には減収があったものの、平成三年度及び平成四年度には競輪五四億円、競馬二億円、合計で五六億円あったが、レジャーの多様化や経済環境の変化等から経営が悪化し、平成一三年度には競輪事業からの一億円と激減している。これまで、多額の繰入から貴重な財源として義務教育施設の建設などに活用してきたが、競馬事業は平成七年度から赤字となっていることや競輪事業も都市公園内の施設であることから大規模な改修ができないため、施設の老朽化が進み、事業の存廃を含めて今後の課題となっている。

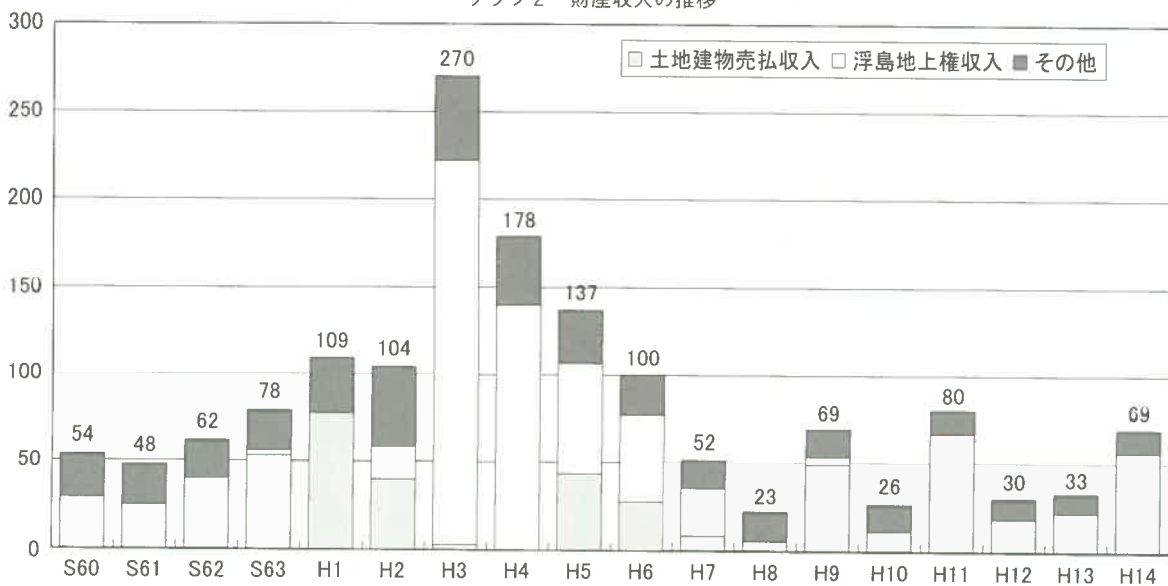
④ 財政調整基金からの繰入

年度間の財源調整のための基金である財政調整基金からは、バブル経済時期であった昭和六二年度から平成二年度までは繰入はなかったが、バブル経済が崩壊した平成三年度から繰入が始まり、市税収入が前年度割れした平成五年度には六五億円を繰入れし、平成一

グラフ1 市税収入の税目別推移



グラフ2 財産収入の推移



○年度では八四億円の繰入に達し、その後も毎年繰入を行っている。この結果、財政調整基金の残高は、平成三年度末には三一・一億円に達していたが、平成一四年度末には四億円強と底をついた状況にあり、今後は活用できない事態となっている。

⑤ 市債

市の長期の借金である市債は、国際交流センターや第三庁舎建設などにより平成三年度には前年度を一九〇億円上回る四二・三億円を発行し、平成四年度以降には経済対策も加わり、平成六年度には税制改革に伴う「減税補てん債」の発行もあり八六七億円に達し、その後も平成九年度の地方消費税の未平年度化対策としての「臨時税収補てん債」や平成一三年度の地方財政対策による地方交付税の振替措置である「臨時財政対策債」の発行などにより、平均して約七〇〇億円の発行となっている。発行額が増加している別の要因は、財源対策のために平成三年度から八年度までに不交付団体への措置としての「調整債」や平成一〇年度以降には行財政改革の効果を取りする「財政健全化債」を発行してきたことにある。こうした特別な市債は、その元利償還金に対して地方交付税が措置されず、これまでの多額の市債発行が後年度に償還として大きな負担となってくる。

(三) 歳出の状況

歳出構造の特色は、人件費、扶助費及び公債費といった義務的経費が歳出全体のほぼ半額を占め、財政の弾力性を示す指標である経常収支比率が一般的には都市にあつては七五パーセントが妥当な水準とされるが、平成四年度以降その水準を越え、平成一三年度には八五・五パーセントに達し、硬直化が進行し

ていることにある。ここでは、義務的経費の増加要因を検証するが、その他の要素として、企業会計への繰出金、補助・助成金及び総合的土地対策なども大きな財政負担となっている。

① 人件費

本市の歳出構造の特徴は、人件費の歳出に占める割合が指定都市のなかで最も高いことにある。この要因としては、職員の高齢化と給与水準の高さにあり、ラスパイレズ指数は年々低下傾向にあるものの平成一三年度四月一日ベースで一〇五・一と大阪市の一〇六・七に次いで二番目に高い水準となっている。

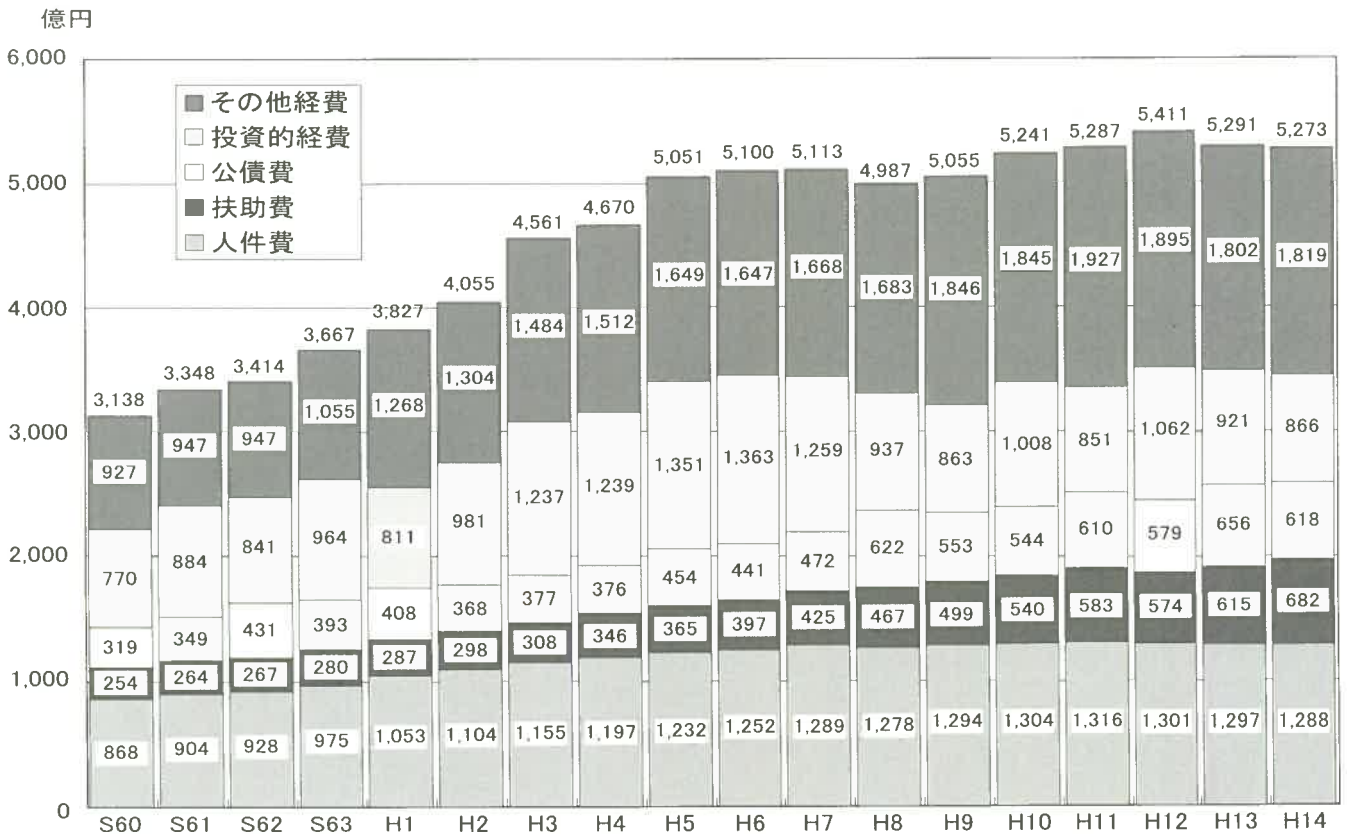
また、直営事業の実施や国基準よりも高い配置基準から、平成一三年度において職員一人あたりの人口を比較すると、本市は一〇〇人と大阪市の七六人に次いで二番目に少なく、職員数が多い状況にある。(福岡市一五六人が最高)

この要因として、定員管理調査の職種別割合表分析によると、医療系技術職(病院を除く)、保育士・寮母、保健・福祉系事務職及び清掃関係技能・労務職において、他の指定都市と比較して割合が高いことにある。

② 扶助費

社会保障費にあたる扶助費は、老人福祉費が平成一三年度に介護保険制度の導入により、前年度を大きく下回ったものの、扶助費全体では平成一三年度には四〇億円増加し、六一・五億円と過去最高となっている。その要因としては、生活保護費が社会経済環境の変化等から伸び続け、平成一三年度には三四・三億円と一〇年間で二倍以上となっていること、また、市の独自の施策として実施している老人医療費助成費や小児医療費助成費も対象者数の拡大等から増加していることなどによるものである。こうした単独事業のほとんどが指

グラフ3 一般会計歳出決算額の推移



【市政運営のガイドライン】

財政フレーム試算モデル

目標1	7年後(H21年度)に従来手法を併用しながらも、収支が均衡すること
目標2	H21年度の人件費の構成比が17.5%(H14指定都市平均)となること
目標3	人件費以外の全項目についても、段階的な見直しを図ること

一般財源ベース

(単位 億円)

	H14	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21
収支不足見込	-482	-548	-513	-600	-712	-775	-775	-775
従来手法(これまでの財源対策)	450	331	320	309	298	300	300	293
土地売却収入	40	40	40	40	40	40	40	40
財政健全化債の活用	57	57	57	57	57	57	57	50
国保会計繰出金の未計上	68	68	68	68	68	68	68	68
満期一括積立の繰延	87	111	100	89	78	80	80	80
下水道会計繰出金の抑制	55	55	55	55	55	55	55	55
減債基金繰入金	13							
その他(市税、財調等)	130							
満期一括積立繰延の影響			-28	-68	-103	-88	-88	-88
行財政改革の目標 (収支見直しに対する削減率)	32	130 (5%)	210 (7%)	300 (9%)	370 (11%)	460 (13%)	510 (15%)	570 (17%)
①歳出の見直し	32	120	190	250	310	390	440	500
人件費	(12)	(40)	(70)	(100)	(130)	(160)	(190)	(220)
扶助費	(3)	(10)	(10)	(20)	(20)	(30)	(30)	(40)
投資的経費		(20)	(30)	(30)	(40)	(50)	(60)	(60)
その他	(17)	(50)	(80)	(100)	(120)	(150)	(160)	(180)
物件費								
補助費等								
繰出金ほか								
②歳入の確保	0	10	20	50	60	70	70	70
受益者負担								
債権の確保								
対応後収支不足額(A+B+C+D)	0	-87	-11	-59	-147	-103	-53	0

減債基金の状況								
前年度末残高	864	821	630	615	562	303	229	205
当該年度繰替運用額		-87	-11	-59	-147	-103	-53	
年度末残高	821	630	615	562	303	229	205	234

※平成20年度以降の収支不足額は試算されていないため、平成19年度と同額(775億円)と仮定
 ※減債基金の状況の前年度末残高から当該年度の繰替運用額を引いた数字が年度末残高と一致しないのは、これ以外に減債基金のルール通りの積立て、取崩しがあるため
 ※全ての項目について、収支不足に対する効果額をプラス表示

定都市移行の前後に制度化されたものである。

③ 公債費

投資的経費は、平成七年度以降縮減してきているが、それ以前に充当した市債償還や市債充当の割合が増加するとともに、減税措置に伴う新たな市債発行により、公債費は平成八年度には六二二億円とそれ以前の一〇年間の平均四〇〇億円を大きく上回り、その後も概ね六〇〇億円と大きな財政負担となっている。なお、将来の償還に備えて減債基金への積立がルール化されているが、平成一一年度からは、財源対策の一環として所要額の一部を繰り延べており（平成一四年度までの累計で約一六五億円）、実際の公債費はもつと多いことに注意しなければならない。すなわち、起債制限比率等の財政指標については決算額をベースに積算されており、積立繰延の影響が反映されず、起債余力が大きくみえることがある。

(四) 決算の状況

指定都市移行後、これまで黒字決算を維持してきたものの、実質収支は、平成元年度の七八億円をピークに年々減少し、平成一三年度に至っては、財政調整基金から四五億円繰り入れても、過去最低の四億円の黒字にとどまり、辛うじて赤字決算を回避し、まさに瀬戸際の財政運営となっている。

決算の状況を詳細に見ると、実質収支には前年度からの繰越金があることや財政調整基金への積立・繰入があることから、その要素を差し引いた実質単年度収支では、平成二年度以降、平成六年度を除いて赤字となっており、財源対策として実施した財政健全化債や減債基金積立繰延を差し引いた実質的な収支では、さらに厳しい状況となっている。すな

わち、これまでは、見かけ上の黒字決算を維持してきたもので、基金からの繰入れや特別な市債の発行をやめると、たちまち赤字決算となってしまうことを認識しなければならぬ。

今後の見通しと課題

(一) 財政収支見通しと対策 (財政再建団体転落の危険性)

平成一五年度から一九年度までの今後五年の財政収支見通しを一定の条件のもとに試算すると、市税収入が平成一六年度以降一・五％の増を見込んだ場合、公債費等義務的経費が増加するなどの要因から、五年間で総額三、一〇〇億円、年平均で六〇〇億円を超える収支不足が発生する見込みとなっている。

これは、前年度に示した収支見通しでは三年間で一、五〇〇億円、年平均五〇〇億円となっており、今年度の収支見通しで収支不足が年平均で一〇〇億円増加している。

しかも、平成一八年度以降は七〇〇億円を超え、収支不足が拡大する見込みとなっており、その要因として、公債費が平成一八年度に当面のピークを迎えることや平成一九年度には定年退職手当がピークを迎えることがある。

また、収支見通し上は、投資的経費を平成一四年度同額ベースとしているが、平成一五年度に予定している西口文化ホール取得事業は所要額を計上するとともに、川崎縦貫高速鉄道線事業についても平成一五年度に着工するものとして一般会計補助金及び出資金を計上しているが、その財源は市債によることを予定しているため、当面、収支不足への影響は僅かなものとなっており、後年度に公債費として多額の財政負担となる。

この収支不足への対応として、土地売却収入、財政健全化債の活用、減債基金積立繰延といった、これまでの財源対策を毎年三〇〇億円程度実施したとしても、収支不足が拡大していることや財政調整基金が底をつき、繰入れができないこと、減債基金積立繰延による後年度負担が翌年度以降に発生することなどにより、収支均衡を図ることができない状況にある。

そこで、さらに、現在考えられる最後の手段である減債基金からの繰替運用、つまり借入を実施しても、平成一五年度及び一六年度は収支を償えるが、平成一七年度には必要額を補てんできず、赤字となり、平成一八年度以降には累積赤字（七〇七億円）が標準財政規模の二〇パーセント（概ね六〇〇億円）を超え、国の指導・管理下におかれる財政再建団体（正確には準用財政再建団体）に転落する危険性がある。

財政再建団体になると、市税や使用料などの自主財源の増収を中心とする歳入の増収措置及び人件費など管理的経費の節減措置を中心とする歳出抑制措置を盛り込み、さらには、国の水準を上回るサービスや市独自の事業の縮小・廃止などの見直しを図る財政再建計画を策定することとなるため、自立的・自主的な市政運営に大きな支障を来すこととなる。

(二) 収支均衡モデルと課題

財政再建団体に転落することは、自治の放棄につながり、絶対回避しなければならない。そこで自主的に財政健全化を図り、中長期的に収支均衡を目指すため、今後の市政運営にあたっての指針となる収支均衡モデルを設定した。このモデルは、①地方財政再建促進特別措置法第二条第三項の規定に準じて、七年

後の平成二二年度に収支均衡を図ること、②平成二二年度には、人件費を平成一四年度の指定都市平均構成比（二七・五パーセント）とすること、③公債費及び法定扶助費を除いたその他の歳出では平成一五年度の五パーセントを皮切りに段階的に削減率を上昇させ、平成二二年度には一七パーセントを削減すること、④受益者負担等歳入の確保を図ることを前提としている。

この結果、平成二二年度には、これまでの財源対策の実施を継続することを前提に、人件費を二二〇億円、単独扶助費を四〇億円、投資的経費を六〇億円、その他の歳出で一八〇億円、歳出総額で五〇〇億円を削減し、歳入の確保により七〇億円の増収を見込むことにより収支均衡となるが、それ以前の年度では、収支不足となるため、つなぎ資金として減債基金からの繰替運用により補てんすることとしている。

この収支均衡モデルの課題としては、①土地売却収入等これまでの財源対策を継続していること、②財政健全化債の発行が七年間で三九二億円となること、③減債基金積立繰延が総額で六一八億円に及び、積立繰延の影響額の総額四六三億円との差額が一五五億円あること、④減債基金からの繰替運用総額が四六〇億円に達すること、合計で約一、〇〇〇億円が平成二二年度以降に負担となることがある。

したがって、平成二二年度以降も絶え間ない行財政改革が必要となることは注意しなればならない。

おわりに

「行政体制の再整備」（内部改革）、「公共公

益施設・都市基盤整備の見直し」（大規模事業）、「市民サービスの再構築」を三位一体として市民合意のもとに改革を進め、収支均衡モデルを今後の市政運営の指針として、効率的で、持続可能な財政へと転換していく必要があると認識している。

そのためには、新たな財政運営のあり方として、第一には、行政計画である総合計画の策定にあたって財源及び行財政改革を踏まえた計画立案が重要である。これまでの総合計画は、ややもすると、総花的で夢のある計画となっていたのではないか。フィージビリティ（実行可能性）のある計画とするためには、財政の現状の適切な把握と財源の裏付け、さらに今回の行財政改革の基本的な考え方に則した計画としなければならない。したがって財政部門も社会経済環境の変化にあわせて中長期的な財政収支見直しを今後も改定し、公表していく必要があると考えている。

第二には、予算編成手法の改革である。まずは、総合計画の実施計画である中期計画と予算を連動する仕組みを確立しなければならず、政策・施策・事業と予算をリンクさせるシステムを再構築する必要がある。次に、予算編成の内部権限移譲を図り、事業局による自主的な見直しによる予算編成とするため、枠配分経費の拡大やライフサイクルコストを含めた費用対効果の自己検証による事業選択が肝要であり、これまで以上に事業局の長のリーダーシップが求められる。こうした考え方から、平成一五年度予算編成にあたっては、予算編成方針により各局における主体的な取り組みの強化を図るとともに、行財政改革の強力な推進と重点的かつ効果的な施策実施を図り、その結果を予算に反映させるため、市長が主宰する「予算編成会議」を新たに設置

し、各局連携による総合的、横断的な調整を図ることとしている。今後の課題としては、見直しの効果を新たな事業に充当できるインセンティブ予算の導入や内なる分権として区機能強化を図るため、区役所予算の充実・強化と執行方法の改善も検討しなければならぬ。

第三には、意思決定システムの改革である。現在、政策決定にあたっては政策調整会議があるが、これを発展的解消し、政策・予算・行財政改革を一体とし、さらに市民意見を反映できる新たな意思決定システムを構築する必要があると思われる。

第四には、財政に関する情報公開の一層の推進である。これまでも地方自治法に基づき、財政情報の公開に努めてきたが、市政への市民参加から参画が求められてきている現状では、その情報はさらにわかりやすく工夫するとともに、予算・決算といったフロー情報のみならず、ストック情報としてのバランスシート（行政コスト計算書を含む）の公表・活用が重要である。さらに、予算編成過程の情報公開として、予算要求とその政策決定である査定結果の公表も今後の課題となる。

こうした新たな取り組みを通じて、我々、行政に携わる者としては、時代状況の変化に適切に対応し、開かれた行政を実践していく必要があると考えている。

区別計画と区長権限の強化

市民局区政課主査

小林哲喜

区中心のまちづくりの必要性

地方分権の大きな流れの中で、本市においても平成一四年三月に「地方分権推進指針」を策定しており、この指針では市民にとって身近な行政はできるだけ生活の場に近い行政機関で行われることが望ましい姿であり、区役所を市民と行政のパートナーシップの確立と実践のために適した環境に整備していかなければならぬとの方向性を示した。

さらに、市民に身近な地域の課題は、市民により身近なところで、その地域特性を生かして解決できることが重要であり、各区の状況に応じながら、それぞれの特徴を生かしたまちづくりを進めていくことが重要であるとされた。

また、九月に公表した川崎市行財政改革プランでは、今後の公共施設・都市基盤整備の方向性として、まちづくりの原点である「市民の視点」に回歸して、身近な環境改善から着実に歩みを進める「暮らしやすい」「きめこまやかな」まちづくりを推進するとした。人間関係が希薄になりがちな大都市において、

地域コミュニティの育成、地域特性や市民ニーズを反映したまちづくり、まちづくりを地域から支える市民活動の支援、市民参画によるまちづくりの推進を図り、駅を中心としたパリアフリー化の推進や生活道路の改良、身近な公園の整備など、身近な環境改善をおし、暮らしやすいまちづくりを推進することが重要であるとされた。

いずれも、まちづくりの方向性は、市民の視点にたった地域の特徴を生かしたまちづくりであるが、東西に細長い地形を有す本市では、歴史や市民の考え方が地域によって異なり、また一、二八万人を有する大都市として、複雑化・多様化する市民ニーズを把握し、きめ細かなまちづくりを推進することは事実上困難であり、区を単位として捉え、区民に身近な区役所を中心としたまちづくりを推進することが重要となっている。

区別計画と市の総合計画

当然のことであるが、まちづくりは、一朝一夕で築きあげることのできるものではなく、将来像を見据え一歩一歩着実に推進すること

が重要であり、このためには、まちづくりの方向性を示す中・長期的な計画が必要である。区のまちづくりについても同様であり、本来は、区の将来あるべき姿と、その実現のためのまちづくりの目標、施策の方向性を示した計画が必要である。

しかし、政令市における区役所は本庁の総合的出先機関としての役割が大きく、東京都の特別区のように独自の行政を推進する体制となっていないため、必然的に区の計画は市の総合計画に委ねることになり、区別計画とは、各局の施策を区毎に分類しまとめたものになりがちである。

現在の本市の総合計画である川崎新時代二〇一〇プランにおける区の計画についても、同様なものと考えられる。

このような状況を転換するには、市の根幹に関わる広域的な計画については総合計画で定め、区民に身近な地域的な計画については、総合計画と整合性を図りながら区別計画として区で策定することが考えられる。両計画間の連携に基づくまちづくりの推進によってこそ、市としての方向性を確保でき、区を単位としたきめ細かなまちづくりが推進で



きるのではなからうか。

区を単位としたまちづくりを推進するためには、市の総合計画にどのようなようにすれば区の特性・要望等を反映することができるか、あるいは区が実効性を持った区別計画を策定することができるかが課題であると考えられる。

区づくり白書と新・中期計画

各区では、区役所と多くの区民が協働で、区民の視点から見た環境や緑、福祉、防災などの様々な課題について議論を行い、区の将来についての「思い・夢」を綴った区づくり白書を策定した。この白書の内容を二〇一〇プランの第三次実施計画である「新・中期計画」に反映させるため、総合企画局と市民局区政課が共同で白書の分析を細部にわたって実施するとともに、区役所職員と各事業局職員とのヒアリング等を実施した経緯がある。

しかし、区づくり白書が区民の「思い・夢」を綴ったものであったため、かえって現実的な実施計画に反映させるのが難しく、また、事業局においては事業局の責任において、専門的な観点から計画を策定しており、区役所の意見は単なる要望として考えられてしまった点があった。

当時、事業局職員として新・中期計画における区役所と事業局のヒアリングに参加した私は、区づくり白書がどのようなものかも知らず、局計画と合致しない計画に対しては、計画への反映が無理であると言っていたような気がする。

新・中期計画への区づくり白書の反映を目的とした取り組みであったが、結局は主導権を局が持ち、新・中期計画の区別計画を見れば一目瞭然だが、結果としてできた計画は、

やはり区別分類計画として整理されたものに近い形になってしまった。

ヒアリングの直後に市民局区政課に異動した私は、白書の分析資料やヒアリング資料の多さに驚くとともに、当時の担当者の思いと事業局の認識の違いに一抹の寂しさと反省の念を感じたことを今でも覚えている。

区役所が各局を調整できる権限または計画に基づき事業を実施する権限を有したときにこそ、本当の区別計画の策定が可能になるのではないだろうか。

区長権限の強化

しかし、区役所機能・区長権限の強化は良く耳にする言葉でありながら、意外と難問であり、全国の政令指定都市の区役所関係者で構成される会議においても、毎年のように「区役所機能・区長権限強化」に関する議題が出ている状況である。

たとえば、区役所が権限を持つということ、局が持つ権限を区役所に移管することであり、両者が同様の権限を有することにはならない。権限の二重化、事業の効率性、事業の公平性、予算のあり方等の課題を解消しながら、区役所が独自の権限を有することである。

川崎市では、区長権限で市民要望に迅速に対応することを目的として、平成一四年度から道路の維持補修事業費の一部を建設費から市民費に移管し区長権限予算と位置付けたが、市民局、建設局、各区役所、各土木事務所で先のような課題が生じている状況である。

また、区長の独自執行予算として魅力ある区づくり推進事業費があるが、縦割り行政の制約や市としての事業の公平性を確保するため、区役所が独自に都市基盤整備や行政サー

区役所機能強化の変遷

昭和47年4月	政令指定都市移行 川崎・幸・中原・高津・多摩区の5区制
昭和47年7月	行政連絡調整会議規則制定
昭和53年8月	区民懇話会設置
昭和57年7月	高津・多摩区を分区し宮前・麻生区を新設 7区制
昭和61年10月	川崎及び小杉行政サービスコーナー開設
平成2年4月	区政推進事業費新設 1区 3,000万円
平成2年6月	区政推進会議設置要綱制定
平成3年9月	区要望及び区自主事業の予算化に関する要綱制定
平成6年4月	区政推進事業費変更 1区 2,700万円
平成7年4月	福祉事務所を区役所に編入
平成9年4月	区政推進事業費変更 1区 2,500万円
平成9年4月	保健所を区役所に編入
平成9年～11年	まちづくり推進組織の設置
平成9年9月	溝口行政サービスコーナー開設
平成10年9月	区民懇話会を発展的解消
平成11年4月	区パートナーシップまちづくり事業費を新設 1区 300万円
平成11年10月	区政推進事業費 1区 2,200万円
平成12年11月	局・区役所間事業提案等の調整に関する要綱制定
平成13年4月	鷺沼行政サービスコーナー開設
平成14年4月	区政推進・相談・地域振興部門を区の特性に合わせ再編
	魅力ある区づくり推進事業費の新設 1区 5,000万円
	道路維持補修事業費を区役所へ移管 1区 約2億5,000万円

ビスを実施することは難しい点があり、イベント等を主に実施している状況となっている。区長権限予算であるが、区長がどこまで実施することができるとか未確定な現状となっている。

今後、区長の権限強化を推進するためには、建設費から移管した市民費予算や魅力ある区づくり推進事業について検証を行い、区長の権限のあり方について整理する必要があるが、基本的な方向性として、

・ 地域的な課題については、区長の権限で対応する

・ 市域全体として対応すべき課題は、局の権限で対応する

ただし、

・ 地域的な課題であっても市全体と調整を図る必要がある、区長と局の調整は必要

・ 市全体として対応すべき課題についても、極力、地域性や市民意見を反映すべきであり区長が調整する権限を有する

などが考えられ、さらに事務の混乱を生じない仕組みを構築する必要がある。

川崎市行財政改革プランにおいても、区の機能強化として

・ 道路や公園、市民利用施設などについて区民に身近な区役所で対応が可能になるよう、身近な業務に対応する機能を強化する

・ 地域のニーズを反映した行政を推進するため、区役所の調整機能や企画機能の強化を図るなど、区民と行政を結び地域特性を反映させる機能を強化する

等の必要性が指摘されている。

したがって、区長の権限の強化を図るにあたっては、区役所への分権を進め身近な業務を区役所で対応できる機能を強化するとともに、区民と行政を結び行政に区民ニーズや地

域特性を反映させる機能の強化に取り組みむことになると考えている。

区別計画策定の考え方

区を単位として捉え、区別計画に基づき区民に身近な区役所が中心となったまちづくりを推進するためには、計画の実行性を確保し事業局との調整を行うことのできるように区長の権限が強化されることが必要であること

を先に述べたが、その上で、区別計画のあり方として、次のように考えられる。

一 区づくり白書をベースにした区別計画

市の総合計画及び区別計画の策定目的は、暮らしやすいまちづくりの推進計画であり、そこには必ず区民の「思い・夢」があるべきである。両者の違いは、前者が、市全体の計画として、市民ニーズ、市政方針、社会経済環境、国政等を考慮した広域的な視点から定められたものであり、後者が地域的な視点に主眼を置いたきめ細かな計画であると考えられる。新・中期計画では、区づくり白書が区民の「思い・夢」が主体として構成されていたため、また区役所の調整機能も弱かったため計画に反映させることが難しい点もあったが、区民に身近な区別計画において、区民の「思い・夢」は区別計画の根幹を形成するものと考えられる。

ある意味では、区づくり白書は、未来を見据えた区別総合計画と考えられる点があり、実際、ある政令市において策定している「区別計画」は区づくり白書に近いものがある。

したがって、区づくり白書を精査し、関係局との調整を図りながら、区づくりの将来的な方向性と中・短期的な取り組みについてまとめ直し、これを区別計画と位置づけること

が考えられる。

ただし、この場合、関係局は、この際の調整が市民主体の市政を推進するために不可欠なものであると認識をもって行うことが必要であり、区役所との調整結果を市の総合計画や局の実施計画に反映することが重要である。

また、区役所は区別計画の実行性を担保するため、市の総合計画の策定や局の事業実施にあたって、各局を調整することが重要となる。

二 各局の実施計画を各区毎に分類した区別計画

総合計画の内容を各区毎に分類した計画は、区別計画でなく区別分類計画であると述べたが、区別分類計画が、区のまちづくりの全体像を把握するために重要であり、区別計画にとつて区別分類計画は不可欠な項目であることもまた事実である。

区役所とのヒアリング、区民説明会等の開催だけでなく、区づくり白書のように市民参加による策定や区長の権限に基づいた調整を十分に得て策定された総合計画での区別分類計画は、十分に区別計画と呼ぶにふさわしいものになるとも考えられる。

さらに、今までの総合計画や中期計画では対象とならないような小規模な事業計画や行政サービスなどに関しても、区別計画においてはきめ細かなまちづくりを推進する上で重要な計画として捉え、関係局との調整を図りながら記載することができれば、さらに立派な区別計画になると考えられる。

三 区長執行権限がある事業計画の記載

平成一四年度に予算化した魅力ある区づくり推進事業費は、区役所機能の強化、区長権限の強化の一環として、従来の区政推進事業の予算額を五千万円に倍増したうえ、原則として区長の判断により様々な事業を実施でき

る予算とした。また、先に記載したがあわせて道路維持補修事業等に係る予算を市民費に移管し、区長の権限により執行できる事業とした。

魅力ある区づくり推進事業費については、各局の事業費と比べると微々たるものであるが、区長が責任を持ち事業化に結びつけることができる予算であり、身近な環境づくりを行ううえで貴重な財源と考えられる。

従来においても、区政推進事業として区づくり白書の具現化のための事業やイベント等を実施していたが、地域的な事業であるため、また例年同様な事業を実施していたため、総合計画では区長権限の強化の項目として記載されているが、実施計画である新・中期計画での記載は特になく状況である。新・中期計画での区役所に関する事項としては、区パートナーシップ推進事業費の予算化にとまなない、各区のパートナーシップ事業計画が記載されにすぎない。

しかし、今回の予算等の充実により、魅力ある区づくり推進事業費の事業方針や計画について、(ただし区長がこの予算を利用してどこまで実施できるか整理することが前提条件である。)市の総合計画との整合性を図りながら、区民と協働で、区の地域特性や区民ニーズを反映して策定することが考えられる。

また、区役所で実施することになった道路維持補修事業等については、経常的に実施しているため、市の総合計画では定めにくい点があるが、道路の破損個所の応急的な補修に限らず、計画的に実施している事業も多々あり、今後は区役所が主体となって実施する身近な事業として区別計画を策定することが考えられる。

区役所が主体となって実施できる事業につ

いての方針や計画は、区役所の自主性や計画の実行性を確保するものであり、区役所と区民の協働による区づくりの推進のためにも意義のあることだと考えられる。

四 区民参画によるまちづくり計画の記載

区民に身近な課題について、区民の参画を得ながら行政と区民が協働で取り組むことは、地域主体のまちづくりを築くうえで重要なことであり、既に各区ではパートナーシップ事業として様々な事業を区民参画により実施しているが、区の将来的なまちづくりの指針を示す区別計画については、区民主体のきめ細かなまちづくりを推進するために区民参画により取り組む必要がある。

特に、本市の財政状況が非常に厳しい現状において、多様化する区民ニーズ全てにこたえた施策を実施することは事実上困難であり、各局が計画している様々な行政サービスや事業について、どのような施策を重点的に推進すべきで、どのような事業を縮小・中止すべきか、区民の視点から横断的にプライオリティをつけて、区民の声を反映させることが重要である。

各局は、各局の担当範囲の中で計画を策定しており、他局の計画とのプライオリティを横断的に判断することは、縦割り組織の中で難しい状況である。このため、事業効果等を客観的に判断するため事業評価制度を導入しているが、直接的に市民に影響を及ぼす事業や計画について、市民による事業のプライオリティをつけることも必要であると考えられる。

また、区民が主体となったまちづくりを推進するために、行政と住民の役割分担を明確にし、ともに協力し合いながら進めていくことが大事であり、区民自らが何をできるかについて検討し、計画していくことも重要である。

おわりに

本市では全区で策定した区づくり白書のほか、区により進捗状況の違いがあるが都市計画マスタープラン区別構想の策定にも取り組んでおり、さらに地域福祉計画などの策定も予定されている。また高津区では新たな区づくり白書(高津まちづくりビジョン)の策定に着手している。

区に関わる計画がいろいろと策定されているが、残念ながら計画の実行性については各事業局に委ねられ、区役所で十分な実行性を確保した計画とはなっていない点がある。

各局からの区役所への事業依頼に比例し区民への参加依頼も増加する中で、区民の参加疲れが見えはじめてきており、区民参画で策定した計画が計画倒れになることは区民の疲労感の増加、参加意欲の削減につながり極力避けなければならず、そのためにも区長が各局を調整する権限を強化する必要がある。

いずれにしても、区民の協力を得て行う事業の実施にあたっては、単に市民参加というアリバイづくりのために行うのではなく、真に市民意見を反映し、市民の視点にたった市民主体のまちづくりを推進するという目的で実施することが重要である。

区に関する計画が様々ある中で、区別計画の策定をどのように取り扱うかは担当部局と区役所の協議により決まってくるだろうが、計画は安心して暮らしやすいまちづくりを推進することを目的として策定するものであり、計画の策定が目的にならないようにしなければならないと考えている。

総合計画策定における統計情報の役割と課題

スパイスの効いた総合計画とするために

総合企画局統計情報課副主幹

野口 茂

統計の利用

統計の歴史をさかのぼると紀元前三〇〇〇年ごろにピラミッド建設のための基礎資料としての人口調査が行われたとの記録が残されています。

統計調査は、為政者が租税の徴収や徴兵の基礎資料として、人口や農産物の生産高に関する統計を作成したことに始まり、その調査結果は主として為政者ないし行政当局のための内部情報として利用されていました。

しかし、現代においては、統計はかつての閉鎖性を脱却し、広く一般にも公開され、利用されるようになってきました。

たとえば、ドライブ計画を立てる際に、インターネットで「ドライブカレンダー」をみれば、瞬時に何日にどの高速道路がどのくらい渋滞するかがわかります。この事前情報により、ゆとりある計画が立てられ、安全で快適な旅行に出かけられます。このカレンダーが作成されるまでに、日本全国の高速道路について、過去の様々な渋滞データが蓄積され、分析がなされたことでしょう。

総合計画策定における統計情報の役割

さて、総合計画と統計との関係ですが、近現代行政における統計は、「現在をうつす鏡」とか「未来をひらく道しるべ」と言われており、国や地方公共団体の政策・施策の立案や計画の進捗状況の把握、事後評価等のための重要な基礎資料として活用されています。

社会経済情勢が大きく変革している今日、正確な現状認識と的確な将来予測のためには、社会の有様を客観的な数値により表した統計の重要性は、ますます増大しております。

このようなことから、川崎市の新たな総合計画の策定に際しても統計情報は大きな役割を果たさなければならぬと考えられます。

新たな総合計画の策定に際して、計画を現実的で実効性があり、スパイスの効いたものとするためには、客観的かつ科学的資料である統計データを基礎とし、川崎市勢の実態把握と分析を行うとともに、人口・経済等主要指標について将来予測を行ったり、総合計画に盛り込まれる個別の事項についても目標水準などを設定することが必要と考えられます。

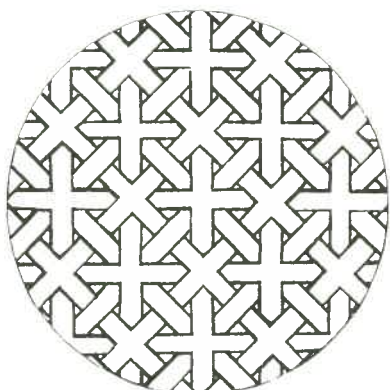
総合計画における統計情報の課題 「政策支援統計」の整備

(一) 整備の必要性

現行の総合計画策定以来九年半が経過し、この間財政状況の悪化、産業構造の転換、少子高齢化、高度情報化や国際化の進展など本市を取り巻く社会経済状況に大きな変化が生じていますが、新たな総合計画の策定にあたっては、これらの影響等について川崎市の現状を的確に把握し、多角的に分析する必要があります。

また、地方分権の時代が到来する中で、都市内分権を推進し、地域の実情やニーズを踏まえた新しい川崎を創造するための政策判断等に際して、各区の状況を客観的に把握しておくことも、必要不可欠です。

さらに、市民が主役の市政運営を図り、市民参画を促進する観点から、市政情報を客観的な統計データとして整備し、市民にわかりやすい形で積極的に公開していく必要があるといえます。



このようなことから、川崎市や各区の現状や取組の成果などを、経年変化や大都市等他都市との比較も含めて明らかにする「政策支援統計」の整備が必要であると考えられます。

(二) 整備の目的

① 政策の立案や計画の策定を支援

従来、政策の立案や計画の策定に当たっては、個別、分野別に目的に添った統計データを収集し、指標化等の加工を行い、データ分析が行われてきました。

しかし、各種の統計データの中には各々の政策の立案や計画の策定に際して共通して利用されているものがあり、これらのデータについては、内容の充実を図るとともに、共通の認識のもとでデータ分析が行われることが望まれます。また、各分野に関連するデータを一元的に管理することにより、データの信頼性が確保されるとともに、データの更新等が適正かつ効率的に行われます。

政策支援統計は、このような視点から基礎的な統計資料を、整理・分類し、有効かつ効率的な政策の立案や計画の策定を支援することを目的としています。

② 市民に対する行政の説明責任として

川崎市では、行政資料として市の人口、経済、社会、文化など各分野にわたる基礎的な統計資料を総合的に収録した「川崎市統計書」を昭和三三年から発行し、市勢の概況と推移を明らかにしてきました。また、各事業局等においては、独自に各年度の事業報告等を行行しているところがあります。

しかし、市民が生活者の立場から、本市で今何が問題となっており、これまでどのような取組が行われてきたか、これからの課題は何かなどを的確に知るためには、資料に記載

されたデータを指標化したり、他の資料にあるデータと併用したり、他都市の資料と比較したりするなど複雑な作業や労力が必要とされる場合があります。

政策支援統計は、川崎市や各区の現状や取組の成果を示すと同時に、市や区の問題点や課題を体系的かつグラフなどでわかりやすく表示し、解説することによって、市民と情報の共有化を図り、市民への「説明責任」を果たす一端を担うことも目的としています。

③ 行財政改革推進の政策選択のツール

九月三日に川崎市の再生を目指した「川崎市行財政改革プラン」が公表されましたが、今後も厳しい財政状況が見込まれる中で策定される新しい総合計画は、この行財政改革プランに掲げられた三本の柱「行政体制の再整備、民間の雇用の増加」、「公共公益施設・都市基盤整備のあり方の方の見直し」、「市民サービスの再構築」を取り込んだ計画になると考えられます。

行財政改革プランを踏まえた総合計画とするためには、従前にも増して、より効果的な政策を選択する必要があります。この政策の選択に際して、客観的かつ科学的な統計指標は有益なツールとなります。

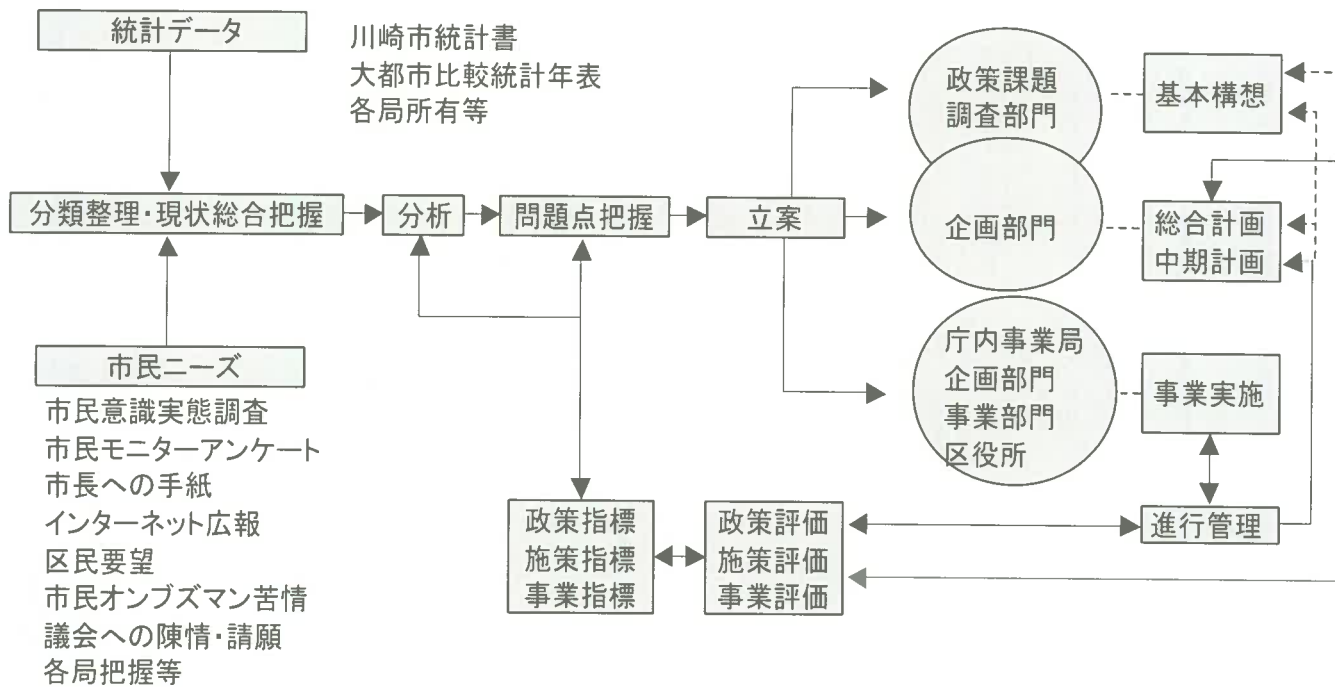
また、行政内部だけでなく、市民参画において政策選択の議論が活発に行われるためのツールの一つとなることも期待されます。

(三) 整備の進捗状況

平成一四年一月から政策支援統計の整備に向けた基礎的な調査に着手しました。

まず、国勢調査、工業統計調査、商業統計調査、大都市比較統計年表等の各種の統計データを利用し、川崎市勢を「市民とくらし」、「市民生活をめぐる環境」、「まちづくり」、「自治」

統計情報部門と政策・企画部門の連携概念図



の四つの分野に大きく分類し、各分野ごとに関連する統計データを抽出して、川崎市や各区の姿を浮かび上がらせるための作業を行いました。

現在「統計データ有効活用検討委員会（委員長・統計情報課長）」のメンバーである各局・区等の企画担当者等とデータの項目や内容等について検討を深めているところです。

これまでの検討の中で、データ項目の選択や項目に適したデータの収集、作表、さらにデータ分析、問題点の把握や課題の抽出・整理等に予想以上に多くの時間と労力を要することがわかり、整備を本格的に進める上で、整備体制をどのように強化していくかが課題となっております。

(四) 今後、収集・整理が必要なデータ

ア 政令指定都市比較、周辺都市比較、隣接区比較等のデータ

他の政令指定都市だけではなく、周辺都市や隣接区等と川崎市を客観的な数値によって比較することにより、各自自治体のもつ共通性や川崎市の特徴・位置付けが浮かび上がります。

このような比較データは、項目によっては、未収集のものや不十分なものがあるため、その収集・整理が必要とされます。

イ 統計資料として体系的に整理されていないデータ

① 福祉サービスの多様化や市民参加の拡大等の最近の動向に対して、状況把握や問題点・課題を抽出する際に、従来収集されていない、あるいは不足しているデータがあり、これらのデータを整備する必要があります。

② 地域の実情やニーズを踏まえたきめの細かい政策・施策が必要とされる状況にあります。

ますが、従来川崎市の全域データとして整理されているが、区あるいは地域別のデータとして整理されておらず、個々のデータにさかのぼらないと収集できないデータについて、収集・整理を進めていくことも重要と考えられます。

(五) 統計地理情報システムの利用

統計を利用した地理情報システム（CMS・センサス・マッピング・システム）が最近総務省統計局で開発されましたが、これは、全国を基本単位区（原則として街区に相当）に細分化し、基本単位区をベースとする統計データと図形データからなる地理情報システムで、国勢調査等の調査区地図の作成が効率的にできるだけでなく、統計を利用した様々な地域分析などに利用されることが期待されています。

たとえば、公園や高齢者関係等の施設の配置について、どこにどのような規模や内容の施設を配置するのが最適であるかの検討に際して、基本単位区ごとの統計データをみれば、地域の人口密度、施設を必要とする対象者数等が地図上で把握できます。

CMSには、現在、背景情報が収録されたデジタル地図が入っていないため、各自自治体で作成しているデジタル地図との整合を図る必要があります。

川崎市では、平成一三年度から川崎市地図情報システムの運用を開始しましたが、今後関係部署と連携を取りながらCMSを利用した地域分析の可能性について研究をしていきたいと考えております。

区独自のデータ集作成の取り組み

平成一四年四月に麻生区役所から「麻生区地区カルテ」が発行されました。

これは、区役所として初めて発行した地域データ集です。このデータ集の特徴は、調査項目の選択段階から区民が参加し、さらにいくつかの項目は区民自身の手でアンケートや現地調査を行って作成（子どもの遊び場分布図、公共交通空白図など）したことです。

麻生区のように区民と協働でデータ集を作成することは、その経験等が区民参画をさらに進め、地域の状況や区民のニーズを反映した個性豊かな実効性ある区別計画づくりに役立つと考えられます。

おわりに

統計情報は「市民等から集められた税金を効率的・効果的に使い、無駄使いしないようにするための道標を示してくれるもの」として利用されることが期待されています。

「川崎市行財政改革プラン」にかかげられた「活力とうるおいのある市民都市・川崎」を目指して、新たな総合計画の策定のみならず、川崎市の様々な施策や事業の立案、進捗状況のチェック、事後評価等の場面において適時、的確に統計情報を提供できるように努力して行きたいと考えております。

政策領域別基本計画を通してみる 総合計画の役割

成城大学法学部専任講師

打越綾子

従来、自治体の計画行政が論じられる場面では、一つの自明視された前提があった。それは、中央各省庁による決定内容の執行のみに没入する事業部局の活動に対して、地域行政の総合的な整合性を確保する手段として、総合計画の充実化及びその準備主体である企画調整部局の機能強化を足とするものであった。

しかし、地方分権改革の成果が少しずつ定着する中、事業部局自らも、地域のニーズに即しながら政策を考案し、しかも関係部局と調整を図りながら施策や事業を形成するようになりつつあるのではないだろうか。すると、これまでそれほど疑問の付されてこなかった自治体の企画調整部門の役割や総合計画の意義について改めて考え直す必要が生じる。本稿は、政策分野別の基本計画と、総合計画の役割分担について考察するものである。

自治体の行政機構 横割り部局と縦割り部局

地方自治体の行政機構そのものに関する研究としては、総務・財政・企画調整部門の役割や現状を描写するものが多い。これらの分

析対象は、管理部門や「ヨコ割り部局」と呼ばれるセクション、すなわち官僚制組織の中核部分であり、理論的な関心も必然的に高かった。首長を自治体の顔、企画調整部局や財政部局をブレンと喩えるのであれば、従来の自治体研究は文字通り顔と頭ばかりを凝視してきたとも言える。

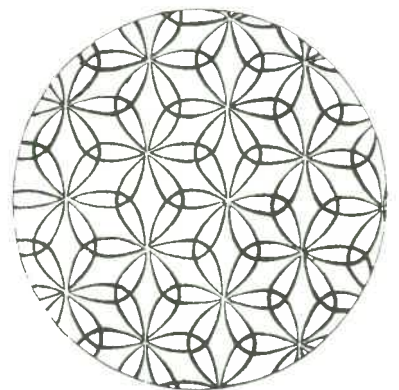
それと比較して、自治体の胴体にあたる中堅的存在の各事業部局の活動に関しては、分析視角や理論構築の次元においても、また政策過程や行動様式の具体的実証の次元においても十分な蓄積があるとは言いがたい。しばしば批判されるように、自治体の事業部局の中には、中央省庁からの各種の通達や補助金給付のシステムに適合的に対応するために、地域の一般住民との協働に積極的ではない側面が残存している。そのため、地域の総合行政

を目指す企画調整部局と、それを阻害する中央省庁と結束した縦割りの事業部局とを二元的に対立させるステロタイプのイメージが増幅しがちであった。しかし、もし縦割りの弊害があるとすれば、中央省庁による指導や誘導のみにその原因を求めるのではなく、住民からの批判や苦情の矢面に立つが故の苦悩や

保守性にも注目する必要がある。逆に、自治体の事業部局には、サービスの対象者や地域住民と直接的に接する第一線の現場を抱えているために、住民との真剣勝負の協働を模索する姿勢も見受けられる。自治体における政策調整のあり方を検討する場合には、自治体の胴体に当たる事業部局の役割を考察しなおす必要がある。

もちろん、事業部局が、単なる組織の論理に従っているだけでは、所管を超える政策を議論することはできない。彼らは、政策形成にあたって多様な関係者との調整に努力する必要がある。筆者は、今後は事業部局内部の企画調整セクションの機能強化が必要になるのではないかと考えている。

なお、事業部局内部の企画調整セクションとは、例えば川崎市の場合、「局企画」のみを指しているわけではない。機構改革によって、複数の政策分野を統合すべく局の統廃合が行われた結果、従来一定のまとまりを持っていた局が「部」レベルに降格されている。テーマによっては「局企画」で統一するのが難しいものもあり、「部企画」がより有効な活動を行っている場合もある。例えば、健康福祉局



の場合、高齢者の保健福祉問題と児童の保健福祉問題を常に一緒に議論するのは難しい。環境局も、局内の情報流通を重視した上で、緑政・公害・廃棄物の各部の政策形成を重視している。こうした場合は、「局企画」よりも「部企画」に注目した方が適切な場合もある。組織編制と現実の課題との間に恒常的に齟齬がある限り、組織編制を厳格に捉えすぎることは望ましくはないであろう。

さて話を戻すと、こうした事業部局内の企画セクションは、「企画と実施」「本庁と現場」と呼ばれるクリーヴイッジを超える可能性を有している。彼らは、自治体全体を束ねるヨコ割り部局に比べ、具体的な執行活動に近く、現場の課題情報が流入しやすい位置にある。他方で、局企画は、個別的な顧客や対象者の利害に追従するのでは済まされない。本庁の中心的立場に近いため、原課の統率や他の事業部局との調整の責任をも有している。こうして一つの部局内に政策形成機能と執行機能の双方を考慮する視角が要請されるため、規範や役割認識に緊張や矛盾が生じる可能性を孕んでいるとともに、融合や結束を生み出すチャンスをも宿している。

第二に、事業部局内のヨコ割りセクションは、ジェネラリストとスペシャリストの人事上の重要な結節点となりうる。そこには、庁内を広く異動しながら幅広い視野を養うことが期待されている事務職と、基本的に限定された政策領域で専門性をふるう技術職（例えば、土木職、建築職、化学職、医療職、電気職、機械職等々）が同居している。さらに、同じ事務職であっても、事業部局内のキャリアパスによって、志向性に相違が出てくる。それは、技術「職」と呼ばれる制度的な区分ではないが、各政策領域ごとに「畑」と呼ば

れる機能的な区分であり、例えば「環境畑」「建築畑」「福祉畑」というアイデンティティが形成される。局企画は、そういった志向性の異なる職員の垣端である。

第三に、事業部局内の横割りセクションは、自治体組織の裾野の広さ、「フラット性」に対応したものである。自治体行政における活動領域は広範に渡るが、にもかかわらず、各事業部局におけるスタッフ機能が充実していないため、当事者によって利害の調整ができないことが多いとされてきた。だからこそ、トップマネジメントやゼネラル・スタッフの強化論が安易に繰り返される悪循環が見受けられたとも言えよう。そうであるならば、本来的に裾野の広いフラットな組織なのであるから、総合企画調整部門のより一層の強化を目指すだけではなく、下辺における当事者自身による企画や調整のスタッフ機能を強化した方が、職員の内センティブの面でも、情報の確保の面でも、これまで以上の効果を期待できると言える。

それでは、こうしたセクションによる活動の実態はどう変化してきているだろうか。

事業部局による基本計画の作成

従来、自治体の事業部局による長期計画は、「縦割り構造の部門別計画」として位置づけられてきた。例えば、各種の公共事業五箇年計画や、あるいは過疎地域振興計画、山村振興計画、農村総合整備計画、後進地域開発計画など、地域開発のために各省市から提示される補助金メニューを束ねる開発計画が重複して存在している。これらの計画は、全国的な公平性と整合性を図るべく、各自治体に標準的なプログラムを執行するための制度であり、

個別の作用法令によって、中央省庁・都道府県・市町村それぞれ三段階での計画策定が規定されていることが多く、都道府県と市町村レベルの計画の策定にあたっては、中央各省市からの詳細な指導が行われている。したがって、三段階の計画が目標数値や法制度的の連続性に関する整合性を確保することが最優先され、自治体内の関連領域との連携が軽視されることになり、中央省庁の縦割り構造の所産であるという批判的評価が強かった。そのため、こうした縦割り構造の部門別計画に対抗するためにも、地域の総合行政の確保を目指す基本構想・基本計画・実施計画という三層構造を基調とした総合計画が必要であるとされてきた。

ところが、一九七〇年代後半以降の自治体計画の動きに目をやると、こうした状況理解に限界が生じていることが観察できる。というのは、このころを契機として、上述のように縦割りの部門別計画と擲論されるような既存の所管体系に従った計画ではなく、「政策課題の論理」に基づく計画、所管を超えて政策を構築しようとする「政策領域別基本計画」が登場してきたのである。

中央直結と批判される「所管体系」に対する問題認識が浸透する中で、都市部の先進自治体では、独自の「政策体系」を構築することに努力を傾けるようになった。この発想が早速に具体化されたのは国の法制度整備が遅滞している環境政策の領域であり、独自の条例や要綱を根拠に各地で環境政策の指針や長期計画が策定されはじめた。同様に、人権政策や差別問題、女性政策など、国の法制度が整備されてこなかった領域で、新たな政策体系を構築して自治体内外にアピールするために政策分野別の基本計画が活用されるようになった。

った。また最近では、住宅基本計画も政令市を中心にして少しずつ増加している。

自治体単独の創意工夫としてではなく、中央省庁主導の法制化や指導によって分野別の基本計画が策定されるようになった政策領域もある。その典型的な例は、老人保健福祉計画である。これは、都道府県と市町村に包括的な内容を持つ老人保健福祉計画の策定権限が付与されている。地方分権改革の動きが本格化する中で、厚生省以外の省庁も、それぞれの政策領域の包括的な計画策定権限を自治体に付与するようになってきた。この背景には、中央省庁の後見的意識や縄張り確保の意図も見られる一方、他方で自治体の側の政治的戦略性も高まり、他の部局と競うように政策領域ごとの基本計画を策定しようとする動きが見られはじめた。

このように法律や通達によって策定が規定されているながら、自治体独自の政策議論を積極的に反映することが可能になってきた政策領域別基本計画としては、情報化基本計画、生涯学習基本計画、廃棄物処理基本計画、障害者保健福祉計画、少子化対策基本計画、地域防災計画といったものが挙げられよう。これらの計画は法律や通達に規定されていることもあって、国・都道府県・市町村の三層構造の計画体系が整備されることが多く、ほぼ全ての自治体で策定されている。一見すると、今までと同じようなタテ割りの集権的構造ではないかと批判されかねない作用もあるが、それぞれの自治体の課題状況や政策論議を計画内容に反映すべきとされているため、オリジナリティを發揮することが可能である。

このように、かつて中央集権的な縦割り構造の中に埋没していると批判された部門別計画と、自治体行政の総合性を確保するために

必要とされた総合計画とを、単純に分立要因・統合要因として位置づける認識は、現在の流動的な状況の中で限界を見せはじめている。

新しいシステムに関する一考察

振り返ってここで問題になるのは、自治体の総合的な企画調整部門及び総合計画の役割である。つまり、自治体の総合行政を確保するのであれば、必ずしもトップ機構や総合計画を強化する集中的なシステムでなくても、政策領域別基本計画の蓄積によっても可能であるということである。それでもなお総合計画が必要であるならば、どのような役割が求められているのだろうか。筆者としては、事業部局及び政策分野別の基本計画には有効な政策形成機能を求める一方で、総合的な企画調整部門及び総合計画には、「分野ごとの」優先順位の大胆な設定（リソースの大括りの配分）を求めたい。

というのは、実際の事業部局は政策形成や他局との連携を模索するという場面では積極的な活動を行うが、「入手しうる資源の限度内での」有効活用という点に関しては抑制ができていない場合が多い。計画と予算・組織・人事の整合性は、事業部局の局企画から総合的な企画調整部局や財政部局への要求圧力を通じて議論され、事業部局内の企画セクションと予算セクションの間には将来のリソース配分に関してほとんど接触が見られなかった。むしろ財政局や総合企画調整部門に上から厳しく言われることによって、初めて若干自分たちの構想を抑制できるといった具合である。事業部局が自身の判断と責任で「政策体系」を構築するはずの場面で、アクセルは踏むがブレーキは他人に期待しているということに

なる。

しかし、このような事業部局の甘えは、全庁的にパターナリスティックなシステムにも責任がある。全体的なヨコ割り部局には、彼らから見て「無責任な要求を繰り返す」タテ割り部局に対抗する必要があるのも確かであるが、「事業部局の局企画は弱小であり、彼らに任せれば自治体のリソースが分散する」という発想が見られ、その結果予算査定や行政評価を頂上部分主導で統一に行うシステムを維持・強化させようとする。このようなシステムでは、「お人好しが損をする」結果を回避すべく、事業部局が一切自制をしないままのリソース要求を頂上部分に寄せるのは必然的事態である。

すなわち、現在の多くの自治体には、現場の課題に専門的見地から対応するタテ割り部局の自負心と、地域行政の全体的な整合性を確保しようとするヨコ割り部局の使命感とが見られるとともに、リソースの拡大ばかりを求めるタテ割り部局の甘えと、その調整のための権限強化を求めるヨコ割り部局のパターナリスティックな意識が悪循環を起こしている側面も垣間見えるのである。政策を立案する能力を有する主体と、組織・人事・予算というリソースを詳細な部分まで配分する主体がズレていることから生じる無責任体制こそが、現在の自治体において改善しなければならぬ問題であると考ええる。

従って、自治体の行政活動の整合性を向上させるためには、自治体行政機構の頂上部分たる総合企画調整部門や財政部局の権限そのものを強化させる手法ではなく、各事業部局が自発的な自己抑制能力を有する、あるいは自己抑制する責任を有する体制を考案しなければならぬと考える。

若干話は逸れるが、近年のドイツの自治体では、「コンツェルン自治構想」という改革構想があるという。これは、予算や人事に関する権限を事業部局に分権化するシステムである。マネジメント部門と事業部門とが、政策目標を取り決めた上で、事業局はリソースを自立的に活用し、ただし事後報告と評価分析を厳格に行うものである。現在の日本では、予算要求が厳しいぶんだけ合戦であるが、事後的分析評価が十分にされていない。

もしこの構想を日本の自治体で活かすならば、事業部局と企画調整部門それぞれの責任と役割は、現状のシステムから変化しなければならぬ。事業部局に政策形成機能を任せられる場合にも、市民の意見が十分に反映された政策体系が構築され、そしてこうした努力を事業部局が継続させるかどうかの保障はない。

この問題の解決のためには、市民参加・情報公開・政策評価の三つの行政手法を、事業部局自身が十分に活用することで、常に改革に向けた信頼と原動力を獲得することが必要であると考えられる。事業部局に対する行政機構内外の信用を醸成するために、事業部局自身の努力も必要になる。

以上をまとめれば、今後の総合計画のあり方を考える場合、総合計画にしかできない機能を議論する必要があるということである。その機能としてここでは二点を挙げておきたい。一つは、政策領域ごとの大枠でリソース配分の優先順位を明確にすることである。この大枠の優先順位をつけることは、施策や事業の優先順位を総合計画や実施計画で一つ一つチェックして、予算額に優先順位を付けるということではない。こうした作業こそ事業部局の企画調整セクションに任せるべき作業である。そうではなく、一定の政策分野をまとめて、そのブロックごとのランク付けを行うという意味である。ただし、具体的事業全てについては総合計画の査定対象としないうちでも、自治体の予算編成を将来的に拘束するような大規模公共事業の明確な優先順位づけについては、総合計画の中に盛り込むべきであろう。また、もう一つは、実際には、その分野の政策体系が衰退しているが、所管体系のみが残存し、自治体行政全体の整合性を阻害する場合に、その所管体系が本当に必要なかどうかを判断する機能である。そして、その分野が不必要と判断すれば、その分野の大幅な削減を表明することも総合計画において求められる機能となる。

若手話に逸れるが、近年のドイツの自治体では、「コンツェルン自治構想」という改革構想があるという。これは、予算や人事に関する権限を事業部局に分権化するシステムである。マネジメント部門と事業部門とが、政策目標を取り決めた上で、事業局はリソースを自立的に活用し、ただし事後報告と評価分析を厳格に行うものである。現在の日本では、予算要求が厳しいぶんだけ合戦であるが、事後的分析評価が十分にされていない。

もしこの構想を日本の自治体で活かすならば、事業部局と企画調整部門それぞれの責任と役割は、現状のシステムから変化しなければならぬ。事業部局に政策形成機能を任せられる場合にも、市民の意見が十分に反映された政策体系が構築され、そしてこうした努力を事業部局が継続させるかどうかの保障はない。

この問題の解決のためには、市民参加・情報公開・政策評価の三つの行政手法を、事業部局自身が十分に活用することで、常に改革に向けた信頼と原動力を獲得することが必要であると考えられる。事業部局に対する行政機構内外の信用を醸成するために、事業部局自身の努力も必要になる。

以上をまとめれば、今後の総合計画のあり方を考える場合、総合計画にしかできない機能を議論する必要があるということである。その機能としてここでは二点を挙げておきたい。一つは、政策領域ごとの大枠でリソース配分の優先順位を明確にすることである。この大枠の優先順位をつけることは、施策や事業の優先順位を総合計画や実施計画で一つ一つチェックして、予算額に優先順位を付けるということではない。こうした作業こそ事業部局の企画調整セクションに任せるべき作業である。そうではなく、一定の政策分野をまとめて、そのブロックごとのランク付けを行うという意味である。ただし、具体的事業全てについては総合計画の査定対象としないうちでも、自治体の予算編成を将来的に拘束するような大規模公共事業の明確な優先順位づけについては、総合計画の中に盛り込むべきであろう。また、もう一つは、実際には、その分野の政策体系が衰退しているが、所管体系のみが残存し、自治体行政全体の整合性を阻害する場合に、その所管体系が本当に必要なかどうかを判断する機能である。そして、その分野が不必要と判断すれば、その分野の大幅な削減を表明することも総合計画において求められる機能となる。

バックナンバー紹介

政策情報かわさき第11号

- 【特集1】都市における産業振興
 - 「サイエンスシティ川崎へ向けよう」
 - 「サイエンスシティ川崎戦略会議公開シンポジウム・基調講演」科学技術創造立国に向けて「地域の戦略的取り組みの重要性」(日本学術会議会長・産業技術総合研究所理事長 吉川弘之)
 - 「サイエンスシティ川崎戦略会議公開シンポジウム・パネルディスカッション」21世紀の科学技術と地域経済活力の創出(「コリエネター」アジアサイエンスパーク協会会長・川崎市産業振興財団理事長 久保孝雄・那須大学教授 原田誠司「パネリスト」東京大学教授 島海光弘/慶應義塾大学教授 中島真人/内閣府大臣官房審議官 有本建男/経済産業省地域経済産業政策課長 乾敏一/日本鋼管株式会社常務 若松幹人/株式会社ショウエイ代表取締役 辻永)
 - 川崎臨海部再生リエゾン研究会(総合企画局臨海部整備推進室副主幹 船橋兵衛)
 - 環境・産業の複合政策ゼロ・エミッション/エコタウン事業(経済局産業振興部産業振興課主幹 宮内武雄)
 - 動き出したマイコンシティ(経済局誘致推進課副主幹 清水均)
 - 京浜臨海部環境ソリユーションセンター(企画営業部長 小倉康嗣)
 - 知識経済時代の「頭脳」新産業政策研究所を開設(川崎市総合計画課題専門調査員 藤江素子)
- 【特集2】総合的人権施策の推進に向けて
 - 総合的人権施策の推進と川崎人権指針の役割(人権と共生のまちづくりが意味するもの(明治学院大学国際平和研究所特別所員 上村英明)
 - 自立・平等・快適 「男女平等かわさき条例」がめざすもの(市民局人権・男女共同参画室 町田智子)
 - 川崎市人権オンブズマンの設置に向けて(市民オンブズマン事務局主幹 竹本康一郎)
 - 子どもの権利委員会「市における子どもの状況や子どもに関する施策を検証する仕組み(市民局人権男女共同参画室)子どもの権利担当主幹 上原和彦)

政策情報かわさき第12号

- 【特集1】第2ラウンドに入った分権改革(川崎市の試み)
 - 「シンポジウム」第15回「地方新時代」市町村自治を拓げる制度・手法/自治基本条例を中心として(「コリエネター」中央大学法学部教授 辻山幸彦/龍谷大学法学部助教授 土山希美枝「パネラー」大阪市市民活動課 井東明彦/ニセコ町長 逢坂誠二/東京都市立大学法学部教授 入見剛/三鷹市民牧野洋子「事例報告」元川崎市総合計画課題専門調査員 打越綾子/地域総合研究所主任 研究員 齊藤睦/うるおいのあるまちづくり地域問題促進委員会事務局局長 松井隆二)
 - 何が問われ、何が語られたのか(第15回「地方新時代」市長村シンポジウム/第15回科会から)(総合企画局都市政策部副主幹 伊藤和良)
 - 分権型自治体の創造を目指して(川崎市地方分権推進指針の策定と当面する課題)(総合企画局都市政策部主査 上方慎也)
 - 川崎市墓地等の経営許可等に関する条例の制定/新たなルールづくりへ向け(健康福祉局健康部生活衛生課主幹 鈴木一美)
 - ポランテア・市民活動の総合的ネットワーク化について(ポランテアセンター 村石彰)
 - 分権市政における自治立法のあり方(東京都市立大学名誉教授・川崎市市民オンブズマン 兼子仁)
 - 国・地方の対等な政府間関係は樹立されたか/関与に関する三つの事例から考える(横須賀市総合部行政管理局 出石稔)
 - 【特集2】都市計画マスタープラン
 - 都市計画マスタープランの意義と課題/川崎市における市民参加の試みから(まちづくり局建築指導課 宮崎伸哉)
 - まちづくり活動と都市計画マスタープラン(川崎区行政推進課まちづくり推進担当 北沢仁美)
 - 都市計画マスタープラン/宮前区構想区民提案の策定を終えて/策定プロセスにおける市民参加とその後(都市計画マスタープラン宮前区構想検討委員会副委員長 大塚真)
 - 友好都市の都市計画マスタープラン/中標津町都市計画マスタープラン「環境首都なかしべつ」をめざして(中標津町建設水道部建設課都市計画係長 矢島竜二)
- バックナンバー在庫 各冊税込630円
送料1冊220円

先進都市の総合計画

総合行政改革計画としての多治見市の総合計画

多治見市役所企画課長

水野高明

多治見市では、平成七年の統一地方選にて四期続いた首長が現職に替わって以来、第二次行政改革大綱（平成七年）、財政緊急事態宣言（平成八年）、第三次行政改革大綱（平成一〇年）を経て第五次総合計画（平成一二年）を策定しています。この間、本市では係制を廃止しグループ制を導入するとともに、三部一二課を統廃合するなどの職制及び機構の改革を進めてきています。この詳細については、本年五月に多治見市が発行した「挑戦する都市―多治見市―」という冊子に詳しく記述しておりますので、興味のある方はご一読いただければ幸いです。

多治見市の総合計画の経緯

多治見市の総合計画は、昭和四三年に多治見市総合開発計画を策定したのを皮切りに以来概ね八〜十二年ごとに更新を行い、現在第五次の総合計画となっています。

第五次総合計画は、平成一三年度から計画の実施を進め、現在二年度目を迎えています。この計画は、平成二二年度に第四次総合開発計画年度の終了を受けて、平成一〇年度から

市民参加、職員参加、議会参加を計画策定の基本姿勢として策定作業を進め、準備期間を含め足掛け二年の時間を費やし策定したものです。

総合計画策定の方針と体制

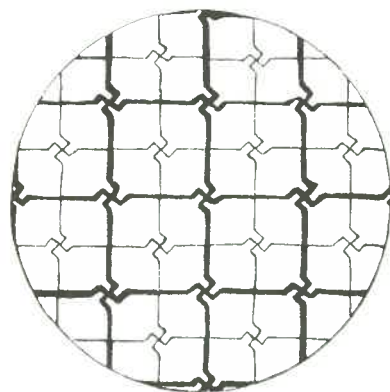
第五次の総合計画を策定する基本的な考え方として、徹底した市民参加、職員参加及び議会参加を実践すること、計画の成果を計ることが可能な形態とすること、確実な進行管理を可能とする計画とすることを掲げました。

市民参加については、計画の策定に際して市民九人からなる市民委員会と五〇人からなる市民懇話会を設置しましたし、職員参加としては全部課の職員一四九人からなる職員委員会を設置しました。これらの委員会は、第四次総合開発計画の総括段階から計画原案策定まで共に議論できるしくみとしてきましたし、議論に際しては各委員会の意見をまとめ「討議課題集」を作成し議論の散漫化を極力防ぐ道具として活用しました。また、議会に対しても、討議課題及び基本構想原案の段階から全員協議会において状況報告すると

もに、議員個人からの意見も積極的に求めました。

総合計画は何故つくるのか

総合計画を策定する段階になると、内心でもそも総合計画は一体何のためにつくるのかといった疑問を呈される職員の数は、意外と多いのではないのでしょうか。もともと、総合計画は地方自治法（第二条第四項）において基本構想の策定が義務付けられているから、総合計画をつくることは当然のイベントであるといった意見を述べる方もいるのかもしれませんが、むしろ、こうした意識を持つ職員の方が実は多いのでしょうか。こうした職員意識が、コンサルタントが作る「金太郎館総合計画」との批判を受ける総合計画を生んでいる背景となっているのではないのでしょうか。本市においても、こうした意識があったことは否めませんが、従来からの慣例として総合計画の策定をコンサルタントに丸投げすることだけはありませんでした。しかし、第四次の総合開発計画までは、やはり、つくらなければならぬからつくるといった認識で計画



策定を進めてきたのも事実です。第四次総合開発計画の策定時には、職員の全員参加や、市民の意見を取り入れることを意識した取り組みを行い、事業計画を体系的にまとめることに努めました。結果として行政運営の理念や姿勢及び方針を掲げることにとどまった計画であったことは否めませんでした。こうした理念や姿勢及び方針を示すだけの計画は、計画の評価を一定の指標に基づいて客観的にできないといった点で、不完全なものとなつてしまします。こうした計画を、仮に理念計画と呼ぶこととしますと、理念計画では総括において実施してきた実績を示すことはできませんが、計画に対する達成度と成果及び今後の対策を示すことは困難となります。計画という以上、善しにつけ悪しきにつけ成果(達成度)が計られなければ意味がないと思います。

しかし、計画はつくることに意義があるといった意識があるうちは、成果を計ることができない計画であっても別段違和感を感じませんし、不思議にも思いません。理念計画は、極論すれば最初から誰も実効性を期待していないのです。

右肩上がりに収入が伸び、政策を拡大し続けられる時代は、総合計画には理念を掲げておいて具体的な政策はその時々の方針者もしくは予算状況で決定し実施する。その結果として、計画実績を積み上げていくことが許されますが、収入が増えないばかりかむしろ減少する時代となると、成果が不明確な五月雨的な計画運営は実質できなくなりますし、許されなくなります。

収入の減少が想定される時代の計画は、実施すべき計画項目を選別し計画期間中に何を何処まで行うかを具体的に示すとともに、計画に対する成果を示す必要に迫られます。つ

まり、無い袖を振るわけですから、将来の成果を計ることが可能であり、かつ説明責任を果たすことの出来る計画としておかなければ市民の納得を得られないこととなります。

そうすると、総合計画は成果を図るための指標として機能することが求められることとなります。また、絶え間ない行政改革を遂行する上でも、指標としての総合計画が存在するのとは異なる点では、取り組みの一貫性に大きな違いが生じることとなります。

総合計画は、つくらなければならぬからつくるのではなく、市政運営を行う上での指標として必要だからつくるといった認識がなければ、職員が自ら作ろうが、コンサルタントが作ろうが計画としての意味をなさないことは当然のことです。

行政改革の影響と実行計画

多治見市では、第三次の行政改革大綱を策定する際に、①改革実施事項は数値を示すなどして具体的に示す、②実施時期を明記する、③改革事項を実施する担当部署を明記するという三点を基本方針に定め、何を何時までに誰が実施するのかを明確に示しました。これは、一見当たり前のことのようにですが、私達が策定する大綱や計画にはこうした記述が抜け落ちている場合が多いのではないのでしょうか。ここに示した三点は、行政改革大綱を進行管理し進捗状況を把握する上で、必要不可欠なものです。特に担当課と実施時期を明記することは重要です。担当課と実施時期を大綱上に明示し公開することは、職員の意欲を喚起することにつながり、進捗が滞ればその説明責任を担当者が負うこととなります。第三次の行政改革大綱では、決定事項の確実な

進行管理を行うためには、こうした仕掛けが必要であることを改めて認識させられました。

第五次総合計画の策定期間が、第三次行政改革大綱の期間に重なっていたこともあり、行政改革の取り組みの経緯は総合計画の策定に大きく影響し、第三次行政改革大綱の基本方針とした計画事項の具体化、実施時期及び担当部署を明記するといった手法は、総合計画の基本計画の構成に引き継ぐこととしました。

これに加え第五次総合計画では、基本計画の進行管理を確実にするため、全計画項目ごとに「実行計画」(図3)と称する計画管理シートを作成しました。この実行計画には、計画を具体化する指標、年度目標値、市民参加手法、計画期間、全体計画及び見直し時期を掲げるとともに、事業内容、事業費、財源、年度目標値、達成度、事業進捗を計画期間中各年次別に記載し、毎年度更新することとしています。総合計画の持つべき機能は、文字どおり市政を総合的に計画行政へと導くためのものである以上、計画そのものの成果や結果を目にみえる形で経年的に把握することは当然ですが、従来の三カ年スパンで回していく実施計画では、計画期間内の事業が途中で変更されても捕捉出来なくなるなど計画期間内の事業内容や成果の把握に問題がありました。このため、計画期間中の事業計画内容を実行計画という目に見えるシートで進行管理し、毎年度の事業成果を把握することとしたのですが、これは総合計画が本来持つべき機能であるはずでした。第五次の計画策定を経てやっとなり前のことに気づいたのは如何にも遅きに失した感もありますが、情報公開、市民参加などという概念が薄つてからで、右肩上がりでの歳入増が見込める時代では、計画行政などと言わなくても予算編成作業がしつかり

していれば実績は後からついてくるため、これとさらに成果などと言わなくても良かったのかもかもしれません。

使われる総合計画とするために

総合計画の実効性を高めるには、取りあえず職員に総合計画を意識せざるを得ない状況を作り出すことが必要となります。行政に携わるものにとつては、仕事を進める際にもっとも関心がありリアリティを持つものは予算ではないでしょうか。非常に乱暴な言い方をすれば、行政運営上は総合計画などなくても予算編成資料さえあればことが足りる訳です。職員にとつては計画策定やその進行管理は面倒以外の何者でもないことになってしまします。このため、総合計画は前にも書きましたが、作ってみるだけのものとなりがちです。そこで、総合計画を必ず使わなければならない状況を意識的に作り出す必要があります。その方策として大きく分けて三つの手法を取り入れることとしました。

一つは、総合計画及び行政改革の進行管理と、予算編成を一体的に行う年間スケジュールを定め、市内合意を取ったというものです。従来、計画の進行管理と予算編成の作業スケジュールは、ややもすると別物との捉え方がされ、双方の作業を一体的に進めるといった意識はありませんでした。そうすると、職員は予算偏重で動いていますから総合計画関連の事務には力が人らなくなってしまう。このため、一年間を、次年度政策形成期（四～七月）、予算編成期（八～十一月）、政策・人事・評価期（一二～一月）、政策・予算・人事確定期（二～三月）に区分けし、総合計画及び行政改革の進行管理と予算編成、さらに

図1 平成14年度政策形成スケジュール

区分	事業項目	次年度政策形成期				予算編成期				政策・人事・評価期		政策・予算・人事確定期		備考
		4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	
全体スケジュール		●マトリクス確認	●総計実施事業精査	●実行計画・行革・定数等ヒアリング	●重点施策作成	●市長ヒアリング	●市長指示事項確認	●マトリクス作成	●地区懇話会・アンケート集約	●政策評価ヒア	●市長査定	●市政方針協議	●市政方針公表	
15年度政策形成	総合計画・政策決定	●マトリクス確認	●実行計画・行革・定数等ヒア	●市長ヒアリング	●市長指示事項確認	●重点施策・予算編成方針協議	●重点施策・予算編成方針公表	●マトリクス作成	●地区懇話会	●市長査定	●市政方針協議	●市政方針公表	●市政方針公表	注：編成市農協会は10月と4月に開催
	市民参加	●タウンミーティング	●地区懇話会	●市長ヒアリング	●市長への提案募集	●地区懇話会	●地区懇話会	●地区懇話会	●地区懇話会	●市長査定	●市長への提案募集	●市長への提案募集	●市長への提案募集	
	行政改革・組織機構	●実行計画・行革・定数等ヒア	●市長ヒアリング	●市長への提案募集	●市長への提案募集	●市長への提案募集	●市長への提案募集	●市長への提案募集	●市長への提案募集	●市長への提案募集	●市長への提案募集	●市長への提案募集	●市長への提案募集	
	予算編成	●概算基準設定	●概算見積提出	●概算見積提出	●概算見積提出	●概算見積提出	●概算見積提出	●概算見積提出	●概算見積提出	●概算見積提出	●概算見積提出	●概算見積提出	●概算見積提出	★：財政・企画課協議
	第4次行政改革大綱	●市長キックオフ宣言	●方針説明・新行革懇話会	●行革懇話会	●行革本部	●行革本部	●行革本部	●行革本部	●行革本部	●行革本部	●行革本部	●行革本部	●行革本部	
	事務事業見直し	●事務事業見直し	●事務事業見直し	●事務事業見直し	●事務事業見直し	●事務事業見直し	●事務事業見直し	●事務事業見直し	●事務事業見直し	●事務事業見直し	●事務事業見直し	●事務事業見直し	●事務事業見直し	
	実行計画等	●グループ編成	●実行計画・行革・定数等ヒア	●実行計画・行革・定数等ヒア	●実行計画・行革・定数等ヒア	●実行計画・行革・定数等ヒア	●実行計画・行革・定数等ヒア	●実行計画・行革・定数等ヒア	●実行計画・行革・定数等ヒア	●実行計画・行革・定数等ヒア	●実行計画・行革・定数等ヒア	●実行計画・行革・定数等ヒア	●実行計画・行革・定数等ヒア	
14年度	定員管理	●定数条例改正原案作成	●6月議会	●6月議会	●6月議会	●6月議会	●6月議会	●6月議会	●6月議会	●6月議会	●6月議会	●6月議会	●6月議会	
	予算編成(補正予算)	●6月部長ヒア	●6月助役・市長査定	●6月助役・市長査定	●6月助役・市長査定	●6月助役・市長査定	●6月助役・市長査定	●6月助役・市長査定	●6月助役・市長査定	●6月助役・市長査定	●6月助役・市長査定	●6月助役・市長査定	●6月助役・市長査定	
	決算	●決算資料作成	●決算資料作成	●決算資料作成	●決算資料作成	●決算資料作成	●決算資料作成	●決算資料作成	●決算資料作成	●決算資料作成	●決算資料作成	●決算資料作成	●決算資料作成	
	市議会	●5月臨時会6月定例会	●5月臨時会6月定例会	●5月臨時会6月定例会	●5月臨時会6月定例会	●5月臨時会6月定例会	●5月臨時会6月定例会	●5月臨時会6月定例会	●5月臨時会6月定例会	●5月臨時会6月定例会	●5月臨時会6月定例会	●5月臨時会6月定例会	●5月臨時会6月定例会	
	目標管理	●組織(重点)目標の提示(マトリクス提示)	●組織目標調整・確定	●個人目標確定	●個人目標確定	●個人目標確定	●個人目標確定	●個人目標確定	●個人目標確定	●個人目標確定	●個人目標確定	●個人目標確定	●個人目標確定	

人事を加えた作業を工程的に整理しました。それぞれの作業が関連しあいながら系統だてて政策形成から予算編成までを進めるスケジュールを定めることにより、かねてから連携

が不十分と指摘されていた企画と財政セクションとの調整が担保されることになりました(図1・2)。二つ目は、総合計画の計画項目に予算管理

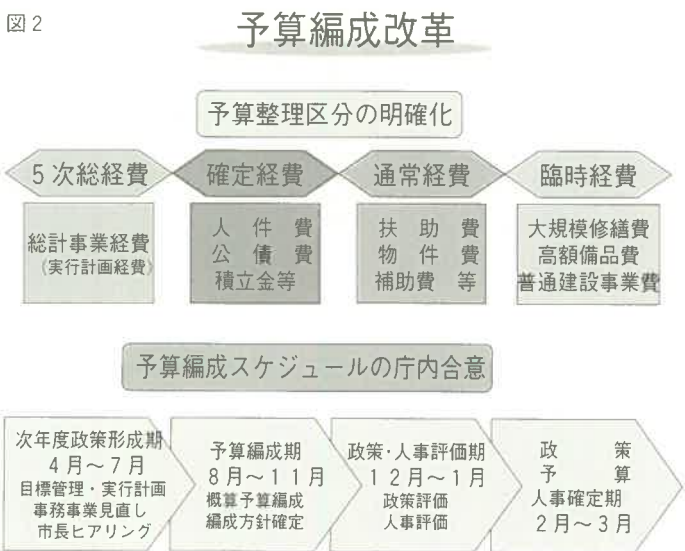


図 3

第 5 次多治見市総合計画基本計画に基づく実行計画

平成15年度政策形成ヒアリング

code視点 31123だれもが暮らしやすいまちづくり
 命や財産が災害から守られるまちにします
 5次総項目 災害情報の共有を進め安全を確保します
 情報機器を活用し、迅速な防災情報の提供を行います
 事業名 ケーブルテレビやコミュニティ放送を利用して緊急防災放送を行い、迅速な災害情報を提供します。
 指 標 緊急防災放送数/見事情報提供数
 目 標 値 1
 市民参加

担当課	企画課
関連課	消防本部、市民情報課
施工場所	
実施/展望	実施計画
ハード/ソフト	ソフト
見直し年度	平成17年
事業期間	平成13年度～平成17年

全体計画		平成13年度		平成14年度		平成15年度		平成16年度		平成17年度			
事業内容	事業費	事業内容	事業費	事業内容	事業費	事業内容	事業費	事業内容	事業費	事業内容	事業費		
FM放送を利用した緊急防災放送 CATVを利用した緊急防災放送 防災情報関連事業 (防災無線保守点検、防災無線整備、子局増設工事等) 異常気象監視事業	216,704	FM緊急放送の実施 CATV緊急放送の実施 防災無線保守点検 異常気象監視システム運用 リモートセンシングの構築 リモートセンシング構築	18,073	FM緊急放送の実施 CATV緊急放送の実施 防災無線保守点検 防災無線操作卓デジタル化 異常気象監視システム運用	72,031	FM緊急放送の実施 CATV緊急放送の実施 防災無線保守点検 異常気象監視システム運用 デジタルマスト 10本	216,704	FM緊急放送の実施 CATV緊急放送の実施 防災無線保守点検 異常気象監視システム運用 デジタルマスト 10本	42,200	FM緊急放送の実施 CATV緊急放送の実施 防災無線保守点検 異常気象監視システム運用 デジタルマスト 10本	42,200	FM緊急放送の実施 CATV緊急放送の実施 防災無線保守点検 異常気象監視システム運用 デジタルマスト 10本 事業の見直し	42,200
財源内訳													
国庫支出金	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
県支出金	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
市債	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
その他	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
一般財源	216,704	18,073	72,031	42,200	42,200	42,200	42,200	42,200	42,200	42,200	42,200	42,200	
変更履歴		特記事項		特記事項		特記事項		特記事項		特記事項		特記事項	
		FM・CATVを活用し、緊急放送体制を整備、気象情報とリモートセンシングカメラ情報を連動し、HPで公開した。		防災マストデジタル卓更新。今後マストのデジタル化については、整備方針を固める必要がある。									
年度目標値													
達成度													
全体計画達成度													
事業進捗		継続		変更		継続		継続		継続		継続	

図 4

健康福祉部施策マトリックス

課名	5次総	◇Gプラン ◆単務事業見直し	☆市長ヒアリング □14年度予算指示事項	★補助金の見直し ■定額適正化方針	○情報公開 ●地区懇談会	ISD連携管理システム	備考
健康福祉政策課	<ul style="list-style-type: none"> ●保健・医療・福祉情報の一元化 ●バリアフリー施設推進 ●福祉まちづくり条例制定 ●高齢者保健福祉計画見直し ●池田保育園移転新築 		<ul style="list-style-type: none"> ☆福祉のまちづくり条例制定 ☆健康福祉部の執務スペース検討 ☆部内調整担当課としての役割の明確化 	<ul style="list-style-type: none"> ★老人憩いの家管理事業：15年度からの廃止に向け検討する ★老人憩いの家家修繕等事業：地域公民館補助との統合に向け検討 	<ul style="list-style-type: none"> ○福祉環境整備指針 ○高齢者保健福祉計画 ○エンゼルプラン ○保健福祉医療ネットワーク、バリアフリー対策、敬老会、高齢者ふれあいサロン、保健福祉手帳、民生児童委員等の役割、保育園所の公設民営化 ●市内医療連携の確保(脳-腫) 	<ul style="list-style-type: none"> ●池田保育園の整備(施設整備における環境配慮) 	
福祉課	<ul style="list-style-type: none"> ●保健福祉医療ネットワークの推進 ●高齢者保健福祉計画推進 ●介護保険事業推進 ●保育サービス充実 	<ul style="list-style-type: none"> ◇総合窓口へ向けた窓口事務の改善 ◇児童館の統廃合 ●老人クラブ助成の見直し ●保育園所の私立運営化移行検討 	<ul style="list-style-type: none"> ☆介護保険事業の付加給付 ☆児童館のパソコン利用推進 ☆NPO委託可能事業リスト作成 ☆池田保育園の公設民営化 ☆福祉NPOの育成支援 ☆介護サービスの供給調査 ☆介護保険1期の評価 ☆介護保険の保健課配置の必要性検討 □なごよし療育センター・等重保局への支援方針の明確化 □社会福祉協議会委託料：ルールによる予算計上 		<ul style="list-style-type: none"> ○介護保険事業計画 ○ケアプランの立て方、介護保険サービスの手続、需給実態調査の結果、介護保険の評価、各種サービスの手続の具体的な説明、保育園等の入園手続、障害児保育、精神障害者制度の仕組みの変更、児童館活動状況 ●池田保育園の民営化(池田) ●配食サービス業者の選択(構想) 		
保険年金課			<ul style="list-style-type: none"> ☆業務の効率化 ☆国民健康保険料収納率の向上 ☆超過勤務対応検討 ☆特例制度に係る条例改正 □国民健康保険事業会計繰出金内容説明 	<ul style="list-style-type: none"> ■電算化推進等による業務効率向上を図り、15年度以降定額削減 	<ul style="list-style-type: none"> ○国保制度、国保保険料の算定のしくみ、国保加入・納入手続、国民年金徴収事務の変更案内、福祉医療補助制度の改正案内、給付事業 		
保健センター	<ul style="list-style-type: none"> ●保健福祉医療ネットワークの推進 ●健康づくり計画推進 ●生活習慣病予防対策 ●周産相談 ●かかりつけ医の定着化 	<ul style="list-style-type: none"> ●①地域に密着した活動へ 	<ul style="list-style-type: none"> ☆精神保健福祉業務の担当部署の位置付けの明確化 ☆周産相談窓口の役割分担および市民へのPR ☆保健課とヘルパーの役割分担 ☆救急医療の役割分担の明確化 ☆健康づくり計画推進 ☆保健センター施設更新 ☆基本診療等の自己負担金徴収 	<ul style="list-style-type: none"> ★看護職員養成事業：今後国の動向を注視 	<ul style="list-style-type: none"> ○健康づくり計画 ○各種健診の予定・手続の説明、休日急病診療所の当番医、救急医療の説明、予防接種の予定・変更、生活習慣病の予防対策、線内検診結果、周産相談、各種教室案内(周産、機能訓練等含む) 		

上の予算細目を当てはめるとともに、予算を総合計画経費、確定経費、通常経費、臨時経費の四つのカテゴリーに分類して管理することとしたことです。地方財政上、歳出の区分が義務的経費、投資的経費、その他の経費に区分されることはご承知のとおりですが、これとは別に予算編成時に予算の事業細目を先の四つのカテゴリーに分け整理しました。総合計画経費には、総合計画に掲げる計画項目を実施するために措置されている事業予算（実行計画に掲げる事業費）を、確定経費には人件費、公債費、積立金、債務負担事業費を、通常経費には扶助費、物件費、補助費等、臨時経費には大規模修繕費、高価備品、普通建設事業費をと、事業細目を分類し予算編成作業を進めることにより、担当部署が総合計画を予算の面からも意識する仕組みとしました。総合計画を予算ベースで認識するためには、実行計画に掲げる事業費と予算細目の事業費がリンクする必要があります。このため、実行計画事業費は予算細目事業費の積み上げを計上することとしています。これは、総合計画経費と予算要求経費は別物といった意識を払拭させるためのものです。

三つ目は、総合計画に掲げる事業を、行政改革の課題とともに、人事評価制度である目標管理による評価制度にリンクさせるということです。職員は何に基ついて仕事をすべきかとの間に答える場合、建て前上法規及び総合計画に基づくと答えることになると思います。法規はさておいて総合計画に基づいて仕事をするとすると、計画に掲げている項目や課題を各課別に整理する必要があります。当市では行政改革も総合計画の個別計画と位置付けているため行革での課題も各課別に整理する必要があります。幸いにして、総合計画も行政改革大綱も担当部署が明記してありますので、各課に割り付けることは容易ですが、これを単年度ごとに課別に整理し誰もが見やすい資料を作ること、一年間に行うべき事業や課題がより分かり易くなります。これを「部課別施策体系及び懸案事項一覧表（マトリックス）」（図4）と呼んでいます。この資料を目標管理勤務評価制度における部課の組織目標を作成する基礎資料とすることで、人事評価と総合計画をリンクさせることとしていくのです。組織目標は職員各自の個人目標の基礎となるものですから、形式的には職員一人ひとりが総合計画を意識しながら仕事に取り組むこととなります。

以上、総合計画を職員に意識させるために考えてきた方策を述べましたが、総合計画は職員だけが意識すれば良いというものでは当然ありません。市民と共有できてこそその総合計画だと思えます。そのため、計画は具体的かつ簡潔明瞭に書くことがもつとも重要なことだと思えます。

また、計画は策定した時点で陳腐化が始まります。急激な社会変動に対応しなければならぬ状況下において、計画期間内は新規の計画を一切盛り込まないと考えるのはいささか乱暴です。このため、第五次総合計画の進捗管理を市民サイドからチェックする機関として市民懇談会を置いていますが、この市民懇談会の意見を聞いて真に必要な計画の追加については柔軟に対応することとしています。

おわりに

現在、予算編成期の終盤である編成方針確定の時期となっております。各課の概算予算要求の集計を終え歳入予測（財源）との調整を行

ったところですが、予算総額で二五億円の財源不足が見込まれるなどかなり厳しい状況となっております。特に固定資産税が減収に転ずるとの予測には、かなりの衝撃を受けました。交付税の減額と相まって今後右肩下がりの財政運営を迫られることは必至となっております。こうした歳入減は、前年の事業をそのまま維持することが出来ないことを意味しますし、ましてや新たな事業を行うにはスクラップによる事業費の捻出を行わなくてはならないこととなります。事業のスクラップが市民サービスの低下に繋がるとの議論があるなかで、何をスクラップするかを選択することは職員はもとより市民も真剣に考えざるを得ないのはいうまでもありませんが、かなり切迫した状況下にあります。特に、職員に対しては、自らの給与体系すらスクラップの対象となることを肝に銘じるべきだと思います。民間企業の厳しい状況とそれに基づく人事院のマイナス勧告、福井県鯖江市の全職員本給三パーセント削減などの報道を耳にする度に、公務員の人件費は最早聖域ではありえなくなっています。意図してか、しないでかに関わらず、無計画、無責任で散漫な行政運営は我々自身に確実に跳ね返って来る時期に来ていると思えてなりません。

今後の総合計画は、いかに計画的に無駄を殺ぎ落とせるか、直営事業をハブリックマーケットとして開放する中で、市民・民間セクターとの実態的な協働関係を築けるかを市の行動計画として作り上げることが出来るかが問われると思います。

昨今の経済状況が好転する兆しがない中では、総合計画は総合行政改革計画へと考え方を転換せざるを得ない時期となっていることを痛感しています。

