

市町村における施策形成過程と総合計画に関する研究

東京大学 正員 永井 護
東京工業大学 学生員 ○野倉 淳

1. はじめに

多くの市町村では、計画的な行政を推進するために、基本構想（地方自治法によるもの）やいわゆる基本計画を策定している。しかし、そうした長期総合的な構想・計画は、実質的に機能しているとはいえない。この理由として、次の二点が考えられる。一つは、市町村の行政の実態が個別施策の実施に終始する傾向にあり、総合性に欠けること、もう一つは、長期的・総合的な構想が行政の実態に即して実効性のあるものに成り得ていないことである。実際に策定された総合計画をみると、各事業部局からの積み上げであったり、ある方法論の適用であったりする。前者の場合は総合化が形式的なものに終っており、後者は行政の実態に適応できず実効性のないものになりやすい。

市町村における総合計画は、“絵に書いた餅”に終らず、行政の道具として使われていかなければならないと考える。そのためには、行政運営の実態に即した総合化というものが必要となる。個々の市町村には特有の課題と組織や財政などの制約があり、そうした中で行政が運営されている。こうした実状を軽視した計画は、市町村行政の計画性、総合性に十分な貢献が望めない。こうした視点から、本研究は、現在の市町村の行財政のしくみの中で総合計画が総合性と実効性を持ち得るための方向を検討しようとするものである。

2. 研究の目的と方法

筆者らは、外部計画者として、東北地方丁町（人口2万74余）の基本構想と基本計画の策定作業に参画している。すでに策定済みである基本構想の策定作業において、外部計画者の示した考え方は、そのままの形で町側に受け入れられなかった。その理由は、両者の考え方に隔りがあり、そのことを十分に認識していなかったためと思われる。両者の考え方にはそれぞれ長所と短所があり、策定が進むにつれてそのことが明らかにされていった。現在策定中の基本計画は、こうしたことの反省の上で形づくられていかなければならない。

以上のことから本研究は、丁町における基本構想の策定作業の問題点と丁町の施策実施の実態を検討することによって、基本計画が総合計画として機能してゆくための方向性を検討することを目的とする。

基本構想は、外部計画者が町側との協議をもとに計画案を示す形で策定作業が進められた。その策定過程における両者の対応を両者の協議を中心に整理し問題点を検討する。この場合の町側の対応は、町の行政の実態にもとづくものと考えられる。そこで丁町で現在までに実施された事業について施策の形成過程を調査し、施策形成の特徴と問題点を検討する。これらのことから、丁町で策定する基本計画が総合計画として行政体の中で機能してゆくためにどのような内容のものであったらよいのかを検討する。

3. 基本構想の策定過程

(1) 外部計画者の参画

丁町は昭和46年に総合開発基本構想を策定しており、今回はその改定である。今回の策定作業では、企画課を庁内の中心作業部局（以下事務局とする）として町の策定体制がつくられ、筆者らが外部計画者グループ（以下W.G.とする）として参画した。その策定体制を図-1に示す。基本構想の策定に関しては、W.G.が町側との協議をもとに計画案を提出する形がとられた。基本構想に関する町側の認識を補って、W.G.の持つ理念を盛り込んだ

圖-2 基本構想の策定経過

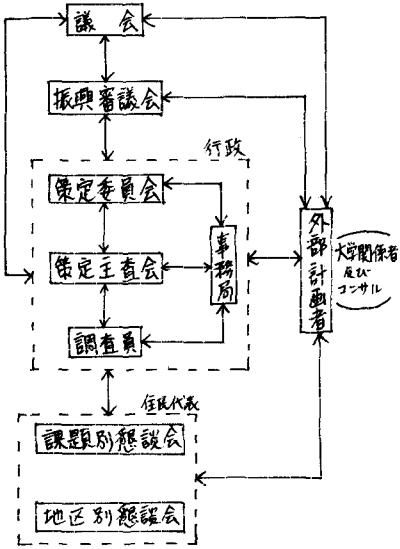


図-1. 基本構想の策定体制

新しい構想を策定しようとするものであった。こゝでのW.G.の理念とは、基本構想は“登るべき山”を示すものであり、町内の地区を中心として広がる住民の生活像を描く、というものであった。

(2) 策定過程

昭和54年6月より町内で旧基本構想の見直しを検討され、12月よりW.G.が加わり、建築作業が開始された。作業の全体方針をW.G.と事務局で協議した後、現地調査、基礎資料の収集、庁内各課へのヒアリング、町民アンケートなどが行われ、W.G.により町の方向性が検討されていた。以後、図-2に示す通り、W.G.の検討をもとに町側との協議の場で各段階の素案がつくられ、昭和55年6月にW.G.が第1回目の報告書（構想案）を町側に提出した。この案が庁内で検討された結果、具体的な施策の方向（施策の大綱）を示すことが主張され、W.G.の案は大幅に修正された。この後、W.G.が再度提出した構想案をもとに町内で検討がくりかえされ、昭和56年2月に議会で議決された。

策定過程での各素案の協議内容を整理すると表-1
のようになる。ここで特徴的なことは、W.G.の考
え方に対して、町創が基本構想に具体性を求めている

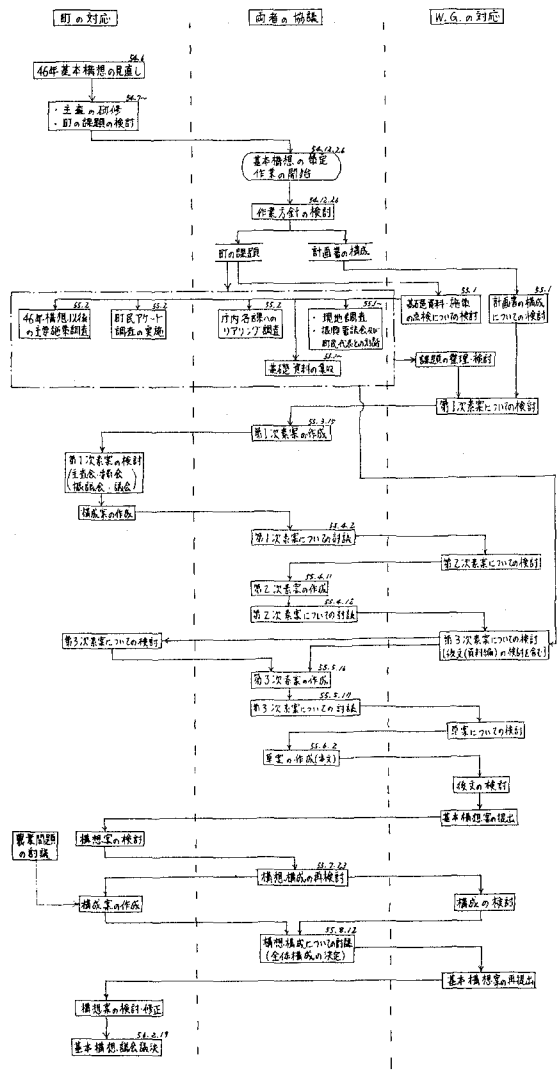


表-1. 主な協議項目とW.G.及び町の対応

主な協議項目	W.G.の対応	町の対応
(1) 作業方針	・指定の基本方針と作業手順	・町内の指定体制と緊急期限
(2) 町民アンケート	・アンケートの内部検討	・実施の意向
(3) 第1次提案	・意義と割合、構想つりの意思、生活像を主張	・W.G.の協議ではW.G.主張を認める ・町内の検討により生活像をひく ・町民会として町対町の整理(再構成)を主張
(4) 第2次提案	・町の主張を考慮し生活像を整理し、 しるが 施案の大纲(基本方針)を入れた	・W.G.の構成案を承認
(5) 第3次提案	・本文の具体的な内容と論文(資料編)の検討	・基本構想の全体構成を承認
(6) 草案	・本文の作文 町の修正後、第1回目の報告書提出	・用語を中心とした本文の修正 W.G.の報告書を受け内部を検討し、本文の具体性主張
(7) 構成の再検討	・地区からの広がりを持つ住民の生活像を主張	・具体的に明示された施案の大纲を主張
	・町の主張を認めながらも、W.G.の基本的考え(生活像)を主張	・本文の構成案を提示 ・生活像を構想の前提に入れることを示す

点である。第1次素案はW.G.の理念を主な内容としていたが、これに対して町側は、施策の大綱を示すことを主張した。この段階では、施策の大綱として全般的な基本方針を述べることで両者の意見がまとまり、そのまゝ草案の段階に至っている。ところが、草案(W.G.の報告書)の提出を受け町側は、各行政分野にわたって施策の方向を示すことを主張した。町側は、W.G.の考え方を理念として受け止めながらも、基本構想は施策の大綱が中心になると主張した。これに対しW.G.は当初からの考え方を主張し、結果として基本構想の前段にW.G.の考えである生活像が盛り込まれ、全体としては施策の大綱が主になった。

(3)策定作業における問題点

策定過程にみられる基本構想の内容の変化は、W.G.と町側の基本構想に対する考え方が異なっていたために生じたものである。W.G.は前述の理念を持ち、構想とは具体的なプランが必要ないと考えていた。これに対し町側は、基本構想を行政の指針とするために施策の大綱が重要であるという考え方を持っていた。この両者の考え方の違いは、協議が展開されてゆく中で次第に明確になっていった。しかし結果的には、両者の考え方が尊重される形で基本構想が策定された。このことは、両者の考え方の長所と短所とを示していると思われる。W.G.の立場は、総合的にとらえる見方で、町づくりの基本的な目標を示そうとするものであったが、このことは町側にとっては、理念としては理解されても行政指針としての具体性に欠けるものとされた。一方町側は、行政を実施しゆく具体的な方向を各分野にわたって示そうとするもので、総合性に欠けたものになりやすい。

①W.G.の問題点

W.G.は外部計画者として、計画に対する理念を持って策定作業に参画した。しかし、その考え方は、そのまゝの形で町側に受け入れられなかった。結局、基本構想の理念としては受け取られたが、構想の柱の座を施策の大綱に譲ることとなった。W.G.の提示した構想案は総合性からの発想であったため、実際に行政を運営している町側にとっては、駒目の薄いものであったと思われる。さらに行政指針としての実効性に欠けるものとされた。この点でW.G.は、町の行政運営の実態に適合した構想案を提示できなかったといえる。

②町側の問題点

町側が基本構想に施策の大綱を重要視したことは、個別施策の実現性を重視していることの現われと思われる。議会や振興審議会との対話においてはかなり細部の議論がなされ、このことが如実に示された。基本構想が15年～20年後に向けての町の進むべき目標を示すものである以上、個別分野の施策の方向性を示すことは、町の全体目標を不明瞭なものにしてしまう恐れがある。つまり総合性に欠けるのである。

③両者の協議上の問題

W.G.は事務局と直接に協議を進めた。事務局は企画課であって、庁内においては総合的な視野に重って調整機能を果たしている部局である。しかし、その事務局との協議においてもW.G.の考え方は正確に伝えられなかったようだ。W.G.が用いる言葉は行政の分野では駒目の薄いものがあり、時間の制約もあって十分な理解がされないまま次のステップに移るといった状況であった。さらに、協議の場の事務局の見解は、かならずしも町全体の意向を反映しているものではなかった。W.G.は事務局の見解が町側の意向であると理解して報告書を提出したため、それが大幅に修正されたことは意外に思われた。しかし、上述のように事務局は庁内の調整役であって、W.G.との協議内容を庁内で検討して始めて町側の意向を反映する形をとっていた。この点では、庁内のコミュニケーションが十分でなかったといえ、さらに、そうした状況をふまえて協議がなされなかったといえる。

4. 施策形成過程の実態調査

(1)調査の目的

基本構想の策定過程から、町側が個別施策の実現に関心を置いていることが明らかになった。同時に外部計画

者の示す計画性や総合性は、かならずしも現実の行政体に通底しうるものでないことが示された。総合計画が真の実効性を持つためには、プランナーの持つ計画的・総合的な考え方に加えて、行政運営の実態からの検討が必要であると考え。以上のことから、施策実施の現状と時とを以ての施策の実現性を把握するために、現在まで実施されている事業についてその形成過程を調査した。なお、ここにおける施策形成過程とは、行政課題の発生から、施策の検討、事業としての決定(予算化)までのプロセスを言う。

(2)調査の方法

各事業課の課長と企画課長に対し筆者が単独でヒアリング調査を行った。対象とした事業は事前に企画課からアドバイスを受けたものと、ヒアリングの際に課長が選択したものがある。質問項目は特定のものを提示せず必要に応じて検討主体や状況などを質問し、課長の自由な発言を求めた。この法の客観性を補うために、各課長に対する調査の結果を企画課長へのヒアリングを行うことで修正した。

(3)調査結果

ヒアリングの結果、7課の10事業について形成過程が示された。(表-2参照)これら10事業の形成過程は図-4に示す通りである。事業は、中央公民館(社会教育 No.6)が昭和46年の実施である他は、昭和51年~昭和56年に実施されたものである。(経路中のものも含む) 施策形成過程を明らかにするヒアリング調査であるため、9事業がハードのものになった。ソフトの事業はNo.10のみである。

なお、参考に、丁町における昭和49年から昭和55年までの才出の状況を図-3に示す。

表-2 形成過程の示された事業

No.	事業課	事業名	年度	事業費	事業内容
1	農林	自然休養村整備事業	51~56	369,879千円 (町費:92,722)	農林漁業生産基盤整備事業 自然休養村環境保全施設整備事業 自然休養
2	農林	農村総合整備 モデル事業	52~59	1,330,000千円 (町費:201,000)	農業生産基盤整備 農村環境 農村環境施設整備
3	都市計画	都市計画緑道	51~55	600,000千円 (補助:266,600)	距離:巾着-平均約9m 延長-約6km 施設:小公園 園路 など
4	都市計画	都市計画中央公園	52~56	808,000千円 (補助:施設費)	面積:11.2ha 施設:運動施設 レクリエーション施設 など
5	建設	公営住宅建設	54	150,375千円 (補助:2,388)	住宅(47戸建て、16戸)
6	社会教育	中央公民館	46~47	104,200千円	公民館(鉄筋3:7千123坪建(1,826㎡))
7	商工観光	温泉開発事業	56~	10,000千円 (58年15分)	温泉の開発
8	商工観光	自然休養村センター	54	129,980千円 (補助:12)	センター(鉄筋3:7千123坪建) *1の事業による
9	福祉	老人福祉センター 建設事業	52~53	113,000 (補助:48,460)	老人福祉センター
10	保健	老人保健講座 市町村関係事業	54~	55年 5,900千円 (補助:3,888)	老人健康教育 健康相談 在宅老人家庭看護訪問指導 機能回復訓練

(4)結果の分析

施策の形成過程は、次の4つの段階に分けることができる。I.施策対応前の状況:行政課題の発生あるいは庁内に課題がイメージされている段階で、具体的な施策の検討が始まる前の状況である。II.施策対応の検討:庁内である行政課題に対して具体的な施策の検討がなされる段階。III.事業の発案:実施された事業が発案される段階。IV.事業実施の検討:実施された事業が、発案されてから決定されるまでの実施に向けての検討の段階。これら形成の各段階でさまざまな要因(形成要因)が働いて事業が決定されてゆく。そこで、調査結果を各形成段階の内容と形成要因の役割の2点から整理・分析した。

(表-3,表-4)

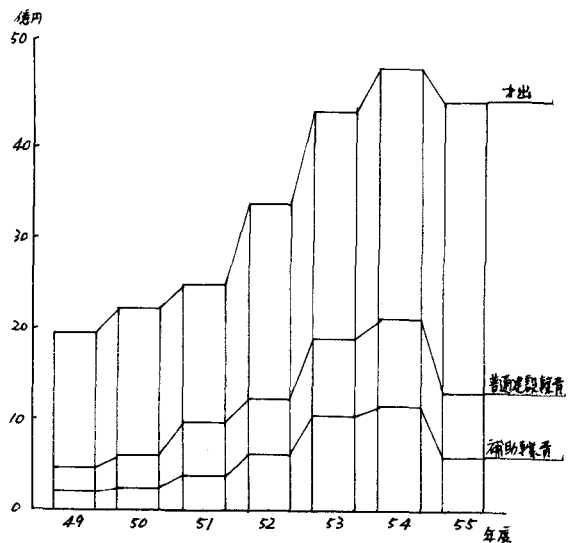
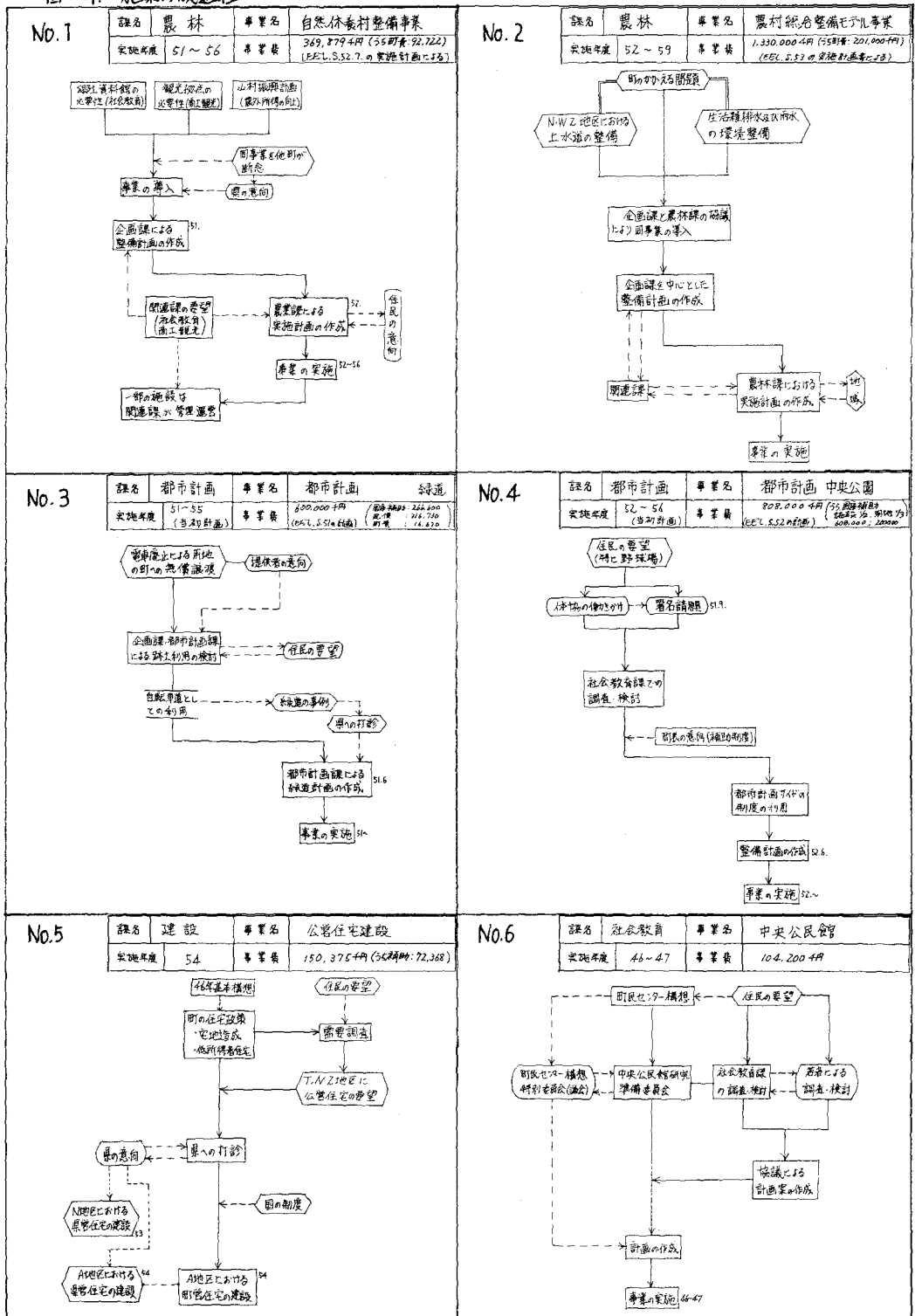
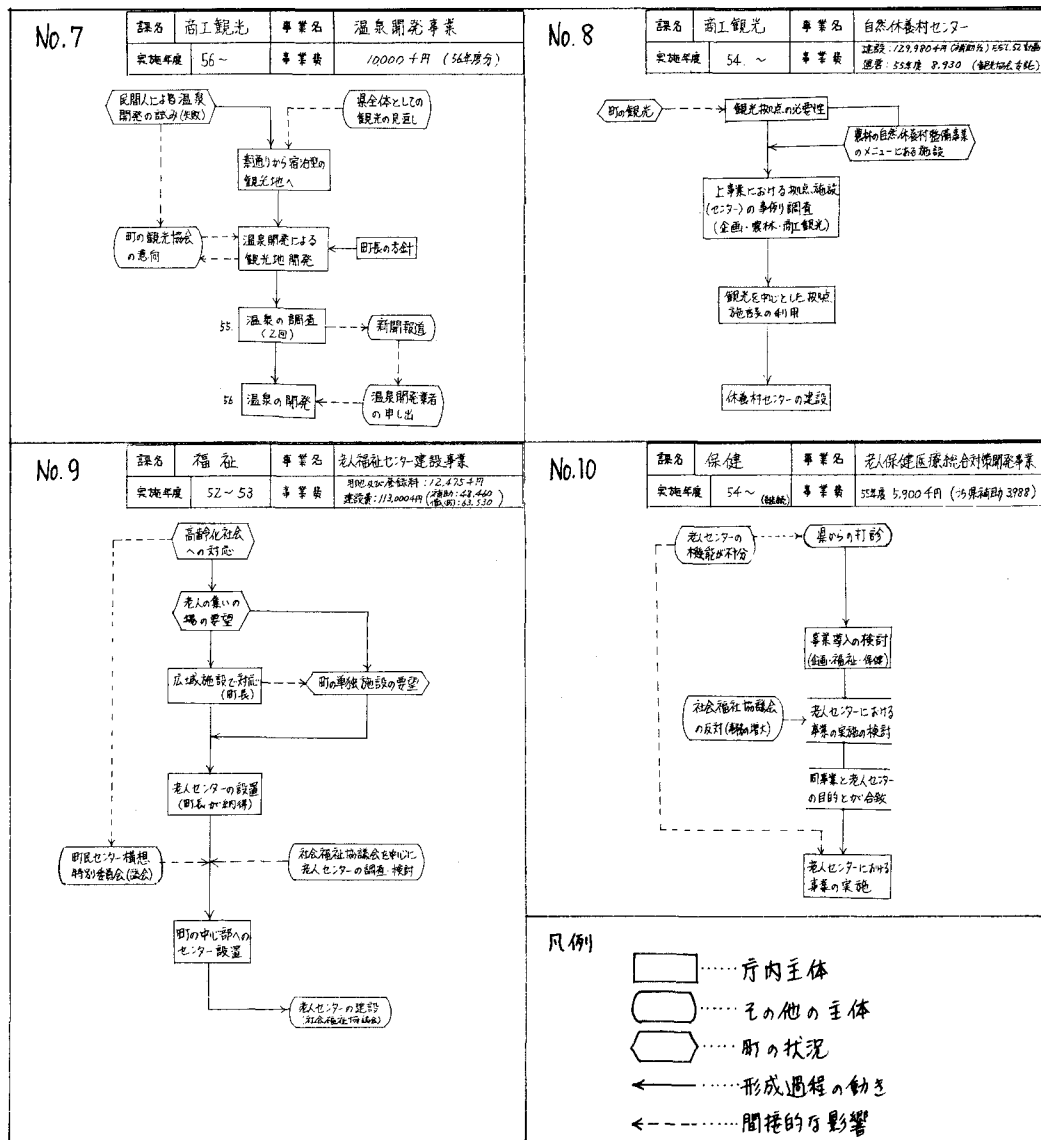


図-3 丁町の才出状況

図-4. 施策形成過程





①形成の各段階

I. 施策対応前の状況：行政課題が明確に示されているものは、No. 3, 4, 5, 6, 9の5事業である。うち3事業（No. 4, 6, 9）は、住民の要望が出されている。これらは、行政が対応すべき施策の方向（施設の建設）が明確に示されている。他の5事業については、各事業課の方針などで、行政として対応すべき課題ではあるが、その方向性がイメージされていない状況にある。No. 10の保健課の事業の場合は、庁内では把握されていないが、たものである。

II. 施策対応の検討：Iの段階で対応の方向が明示されている5つの事業の場合は、施策の実現に向けての具体的な検討がなされている。特に、No. 5, 6, 9の場合は、施設が明示されているために、建設に必要な条件が検討されている。No. 1, 2の事業については、企業課を中心に、導入すべき補助事業の検討が主になされている。

表-3 各形成段階の内容

形成段階	事業名 (事業種別)	1. 自然休養村 整備事業 (農・林)	2. 農村総合整 備7カ年事業 (農・林)	3. 都市計画 緑道 (都市計画)	4. 都市計画 中央公園 (都市計画)	5. 中央公民館 (社会教育)	6. 公民館等 建設事業 (建設)	7. 温泉開発 事業 (観光)	8. 自然休養村 センター (観光)	9. 老人福祉セ ンター (福祉)	10. 老人保健福祉 総合利用事業 (保健)
I.	施策対応前の状況	・施設・資料館 の必要性 ・観光振興の 必要性 ・山村振興 の必要性	・土木整備 の必要性 ・生活環境整 備の必要性	・緑道利用	・野球場の 要望 ・著名顕彰	・公民館の 要望 ・町民セ ンター (構想内)	・住宅需要 ・住宅政策	・観光開発の 必要性	・観光振興の 必要性	・高齢化率 への対応 ・老人施設 の要望 ・町民セ ンター (構想内)	・老人セ ンター の機能 が不十分 (果の指摘)
II.	施策 対応 前の 検討	検討主体	企画、農林 対策課	企画、農林	企画、都市計画	社会教育	社会教育 市民団体	建設	企画、 観光振興	商工観光	福祉
	調整主体	企画	企画	企画	社会教育	社会教育	建設	建設	企画	商工観光	福祉
	内 容	・各事業課の 個別検討	・導入事業の 検討	・自転車道と しての利用	・運動施設の 整備 ・財源の検討	・調査・検討	・費用の多い 乙地区に建設 ・景への対応	・滞在型 の観光地 ・温泉の可 能性	・必要性の 検討	・広域施設 への対応 ・町民セ ンター の機能 が不十分 (果の指摘)	・
III.	事業 の 発案	発案主体	企画	企画(農林)	都市計画	都市計画	社会教育	建設	町長	企画	福祉
	内 容	・事業の導入 (メニューに 含む)	・事業の導入	・事例見 による「緑道」 の発案	・町民の要望 ・緑道の 整備 ・利用(緑道)	・中央公民館 の設置	・下地区にお ける町民住宅 の建設	・温泉開発 事業の導入 (乙地区)	・観光振興 事業の導入 (乙地区)	・町民セ ンター の建設	・老人セ ンター の建設 (果の指摘)
IV.	事業 実施 の 検討	検討主体	農林、企画、 建設課	農林、企画、 建設課	都市計画	都市計画	社会教育	建設	企画、 観光振興	企画、 観光振興	福祉
	調整主体	企画	農林	都市計画	都市計画	社会教育	建設	建設	企画	商工観光	福祉
	内 容	・補助事業に よる施設の 建設	・補助事業 の中での事 業の検討	・緑道の補助 ・町民の要望 ・実施計画 の作成	・都市公園 としての施設 の検討	・市民団体の 要望を取り 入れた施設 の検討	・滞在型 の観光地 ・町民住宅 の建設	・温泉の出 る可能性 の調査	・補助事業 による施設 の建設	・調査 ・町民セ ンター の建設	・老人セ ンター の建設 (果の指摘)
財源決定の段階		Ⅲ	Ⅲ	Ⅲ	Ⅲ	Ⅳ	Ⅳ	Ⅳ	Ⅲ	Ⅳ	Ⅲ

Ⅲ事業の発案：No.1,2,8,10の事業は、補助事業のメニューにあわせて実施された事業で、この段階になって初めて内容がイメージされている。No.3,4は施策を実施するために都市計画課の制度を利用したものである。No.5,6,9の事業は、当初からの検討課内で発案されたもので、財源等がそろって課内で対応が可能である。No.7は町長の方針によるもので、それまでは具体化がなかったものが、この段階から動き始めた。

Ⅳ事業実施の検討：実施された事業であることもあって、全ての事業が財源が確保されることを前提に検討が進められている。この意味では、発案の段階ですでに財源の見通しが付けられているといえる。そのため、多くの事業が発案と同時に実施が決定されているようで、実施できるかどうかの實質的な検討が行われているのはNo.6,10の2事業である。No.6は果との協議、No.10は市内の実施体制の検討がそれぞれ行われている。

②形成要因とその役割

形成要因は、主役要因、状況要因及び補助金の3つに大別される。(表-4参照) 特徴的な要因としては、庁の方針である町民センター構想がある。庁舎を中心に各施設を集積しようとするもので、No.5,9の事業において市内の意志統一を図る役割をなしていると思われる。補助金に関しては、事業決定の大きな要因であり、ある施策を実施するための手段として補助事業を行なう場合(表-4のB)と、補助事業の導入が先行してメニューに合わせた事業を行なう場合(表-4のA)がみられる。

全体を通じて中心的役割を担ったのは当然のことながら市内の各主体である。その特徴的な機能は、検討・発案・調整の3つである。発案は検討の中か

表-4. 形成要因の役割 (Ⅰ～Ⅳ:形成段階)

形成段階	事業	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	形成要因の役割
庁内各主体	町長			Ⅱ				Ⅲ	Ⅱ			・事業実施に関する直接的な意思決定
	企画課	Ⅱ Ⅲ Ⅳ	Ⅱ Ⅲ Ⅳ	Ⅱ				Ⅱ Ⅲ Ⅳ	Ⅲ	Ⅳ	Ⅳ	・補助事業の導入 ・関連事業課間の調整
	担当課	Ⅱ Ⅲ Ⅳ	Ⅱ Ⅲ Ⅳ	Ⅲ Ⅳ	Ⅲ Ⅳ	Ⅲ Ⅳ	Ⅲ Ⅳ	Ⅲ Ⅳ	Ⅲ Ⅳ	Ⅲ Ⅳ	Ⅲ Ⅳ	・行政課題の検討 ・事業発案 ・事業実施の検討
	関連課	Ⅱ Ⅲ Ⅳ	Ⅲ Ⅳ	Ⅲ Ⅳ	Ⅲ Ⅳ	Ⅲ Ⅳ	Ⅲ Ⅳ	Ⅲ Ⅳ	Ⅲ Ⅳ	Ⅲ Ⅳ	Ⅲ Ⅳ	・事業実施の検討に際して、意向を提示
町外行政主体	国	(Ⅱ)	(Ⅲ)					(Ⅲ)				・補助事業の制度
	県	(Ⅱ)		Ⅳ			Ⅱ Ⅲ Ⅳ	(Ⅱ)		Ⅲ		・補助事業のアドバイス ・町の政策を助成 ・補助事業の導入後援 ・事例などの情報
	他市町村	(Ⅲ)	(Ⅲ)						(Ⅳ)			
	議会					Ⅳ			Ⅳ			・事業実施の検討に際して意向を提示
町内各主体	住民(個人)		Ⅱ	Ⅰ		Ⅰ			Ⅰ			・要望の提示
	住民(団体)		Ⅱ	Ⅰ	Ⅱ Ⅲ Ⅳ				Ⅱ			・要望の提示 ・施設利用促進のための意向提示 ・事業実施の検討に際して意向を提示
	協力団体							Ⅳ	Ⅳ	Ⅳ	Ⅳ	・事業実施の検討段階での意向提示
	その他の主体							Ⅳ (町民)				・町の情報の伝達
状況	庁の方針等				Ⅰ	Ⅰ Ⅳ	Ⅰ	Ⅰ	Ⅰ Ⅳ			・事業計画の検討 ・市内の意志統一
	町の状況	Ⅰ	Ⅳ	Ⅰ			Ⅰ					・行政課題
	社会状況								Ⅰ			・関連主体の意向に反映
補助金	A-補助事業導入	A	A	B	B	-	B	-	A	B	A	・事業の発案のきっかけ
	B-補助事業の活用											・事業実施の決定要因

う生まれてくるものであるが、調査結果をみると、検討の中心となった主体がかならずしも実施された事業を立案していない。各施策形成段階における中心的な主体の変化をみると表一五のようになっている。全体的な傾向としては、立案の段階で財源（補助金）が確保される主体に移行している。主体の移動のないNo.5,6,9の3つの事業は、担当課内で財源が確保される（補助制度がある）が、庁内の方針によって実現が可能になったものである（No.5）。

調整の役割をみると、多くの場合に企画課が機能を果している。（表一三参照）この場合は、補助事業の導入に関係した事業課間の調整であるといえる。しかし、いずれの場合も、施策の方向性がはきりしていない課題について企画課を中心に検討がなされており、この意味では企画課の庁内における調整機能は強く働いているものと思われる。そのほか、施策が1つの課を中心に終結している場合には、その担当事業課が調整の機能を果している。

その他の形成要因としては、県と町長が特徴的である。県は町に対し補助事業の導入を指導したり、県事業として町の施策を援助する。（No.6,10）町長は、その方針を打ち出すことで事業の実施をはかっている。住民に関しては、要望を示すことが主な役割であるが、特異なケースとしてNo.5の中央公民館の建設において施策の実施のための実質的な検討に参加している。

(5) T町における施策形成の特徴と問題点

施策形成過程の各段階をみると、対応すべき課題のあり方によって庁内の対応が異なっている。住民の要望などによって示される施設の建設などは、課題が明確で施策の方向が明示されているため、担当の事業課が中心となって実施の検討を行なっている。これに対し、跡地利用や住環境の整備といった施策の方針が明示されていない課題に関しては、担当事業課に企画課が加わって検討がなされている。特に、環境整備などは、課題ではあっても扱う対象と範囲が明確にされていないために、補助事業のメニューに合わせ極限的な対応がなされている。以上のことから、課題の明確性による対応の仕方の違いは、表一六のようにまとめられると思われる。ここでの課題の明確性は、庁内の認識に基づくもので、町にとっての本質的な意味合いをいうものではない。明確性は、対応すべき施策がどの程度庁内でイメージされるかによって示され、課題は以下の4つの区分が考えられる。(i)施設の建設などのように施策の方向が明確なもの；(ii)電車軌道の跡地利用のように施策の方向は明確でないが、扱う対象と範囲が明確なもの；(iii)住環境の整備などのように、行政課題として認識されながらも扱う対象と範囲が明確でないもの；(iv)行政課題として庁内で認

表一五 形成段階における中心主体の変化とその理由

事業番号	施策形成前	施策形成時の検討	事業の立案	事業実施時の検討	段階による中心主体の変化の理由
1. (農林)	関連各課	企画	企画	農林	(Ⅱ→Ⅳ) 企画課が補助事業を導入
2. (農林)	町の状況	企画	企画	農林	(Ⅱ→Ⅳ) 〃
3. (都市計画)	町の状況	企画	都市計画	都市計画	(Ⅱ→Ⅲ) 都市計画の制度の適用
4. (都市計画)	住民	社会教育	都市計画	都市計画	(Ⅱ→Ⅲ) 〃
5. (社会教育)	住民	社会教育	社会教育	社会教育	—
6. (建設)	建設	建設	建設	建設	—
7. (商工観光)	商工観光	商工観光	町長	企画	(Ⅱ→Ⅲ→Ⅳ) 町長の方針を受け企画が窓口となった。
8. (商工観光)	商工観光	商工観光	企画	農林	(Ⅱ→Ⅲ→Ⅳ) 企画の立案により、農林の補助事業を適用
9. (福祉)	住民	福祉	福祉	福祉	—
10. (保健)	—	—	県	保健	(Ⅲ→Ⅳ) 県が補助事業の導入を指導

表一六 課題の明確性と庁内の対応

行政課題		認識されている				(iv) 認識されていない
		(i) 施策の方向が明確	(ii) 扱う対象と範囲が明確	(iii) 扱う対象と範囲が不明確		
力場の文字面						
庁内の検討	検討課	担当事業課	担当事業課 企画課	企画課 担当事業課	—	
	部調整課	〃	企画課	企画課	—	
	内容	・ 具体的施策内容 ・ 財源の確保	・ 施策の方向 ・ 実現性	・ 実行できる 施策（補助 事業のメニューなど）	—	
事業の対応		・ 補助事業 ・ 単独事業（庁内に 推進体制がある）	・ 補助事業	・ 補助事業	・ 補助事業（県からの 指導） ・ 単独事業（町長の 方針）	

識されていないもの。

以上のことは同時に行政運営上の問題点であると言える。施設の建設が住民の要望などによって行政課題として把握された場合、庁内では建設に向けての検討が主になされ、施設の有効利用については、建設後に課題として残されてしまうケースがみられる。これは、行政課題として施設の建設のみをとり上げていて、施設が必要となる背景を十分に検討していないためと思われる。施策の方向性が十分に示されていない課題についても、補助事業の導入などで事業が実施されているが、当然のことながら事業の有効性は保証されない。財政的に実施しやすい事業は、町にとっての必要性が十分に検討されないまま実施される傾向にあると思われる。いずれの場合にも、課題の総合的な検討が不十分であるといえる。

行政課題に対する庁内の対応には、担当事業課が中心となる場合と、企画課が調整の機能を果たして進められる場合とがある。前者の場合は、担当課の事情が優先して、いわゆる縦割りの弊害が生ずる危険性がある。後者の場合、方向性の示されていない課題に対して企画課を中心にして施策を検討するもので、このことは十分評価されるべきだが、補助事業の導入で対応しようとする傾向がみられることと、事業が担当課に割り当てられると前者と同じ状況になってしまうことが問題点として指摘できる。

5. 丁町における基本計画策定の方向

以上の調査・検討をもとに、丁町で現在策定中の基本計画が総合計画として真の実効性を持ち得るための方向を考える。

基本計画の策定においては、町の課題の把握が前提条件となる。その課題には、住民の生活の基本に係わり經常的に対応しなければならぬものと、町の進むべき目標に向けて新しく打ち出すものがある。前者は教育施設の充実などの一般的な課題を意味し、丁町における雪の問題などは重要な特殊課題であり後者に属する。こうした課題に対する庁内の対応の仕方は、前節で指摘したように、担当課を中心とする場合と企画課が調整役となる場合とがある。この課題と庁内の対応との組み合わせが、基本計画を策定するための方向を示しているものとする。

表一七におけるAの場合は、各担当事業課で現実に行なわれているものである。Cは補助事業の導入などにおいてみられるケースで、Aの補助的な役割をなしていると思われる。これらの場合は、各事業課間の調整も十分にとりながら、実現性の高い施策を打ち出してゆくことが重要であると思われる。

基本計画において重要なのは、BあるいはDの場合であると考えられる。この場合の課題は全庁的なものであり、一事業課での対応は不可能と思われる。したがってBの場合は個別事業の実施においてのみ存在する。結局、Dの場合が基本計画の柱になりうるものと考えられる。逆に言えば、全庁的に対応すべき課題を設定することが基本計画を策定する場合に最も重要なことと言える。

6. おわりに

本研究では、基本計画の方向性として、町の進むべき方向を示した課題に対する全庁的な対応を示したが、ここには、課題設定と庁内組織の運営の2つの問題が残されている。実効性のある総合計画をめざすという立場からさらに研究を進める必要があると思われる。

最後に、筆者の個人的な研究に心よく協力してくださった丁町の皆様と深く感謝する。

表一七 基本計画における課題と庁内の対応

課題 ／ 庁内の対応	經常的なもの (住民の生活の 基本に係わるもの)	新しく打ち出すもの (町の進むべき方向)
	A	B
担当課中心の 対応		
企画課も調整 役として対応	C	D