

山梨県檜形町を例とした
事後評価を通じてみた市町村の総合計画の在り方に関する一考察*

Observation on a Way of the 3rd Comprehensive Plan of Kushigata-cho viewed through After-event Evaluation*

花岡利幸*² 遠藤 充*⁵ 大山勲*³ 楊 慶雲*⁵ 向井由子*⁴

Toshiyuki HANAOKA*² Mitsuru ENDO*⁵ Isao OYAMA*³ Qing yunYang*⁵ Yoshiko MUKAI*⁴

1. はじめに

我が国における市町村の基本構想制度は1969年に導入された。この制度は市町村の総合計画策定に際し、基本構想の策定を市町村に義務づけるものである。今年はいよいよ30年目に当たる。

過去の総合計画を見ると、最初の10年の総合計画書は国の当局（自治省）によって発行された基本構想の手引きに忠実に従ったものが多かった。次の10年の総合計画書では、コンサルタント委託による計画策定が広まった。現在使われている最近10年の総合計画書はその策定方法において、コンサルタント等外部の専門家に策定依頼する自治体と、自前・手作りで行う自治体の2つの方向に分かれた。

著者らは、後者の自治体の一つと考える特定自治体（山梨県檜形町）に着目し、過去10年間の総合計画策定とその実行を事後調査した。

本論は、その結果に基づいて、総合計画の問題点を指摘し、計画の評価法について検討することを目的とする。現在は次の総合計画の策定期間に当たっている。10年後にこれから立案し実行する総合計画を振り返って評価出来るような計画を今作る必要がある。本論はそのために少しの貢献することを願う。

2. 総合計画の構造と問題点

(1) 総合計画の構成と用語の概念

一般に、市町村の総合計画は「基本構想」・「基本計画」・「実施計画」から成り立っている。

基本構想においては、まちの「将来像」をキーワード、フレーズ、または短いセンテンスで示し、それを実現する「基本目標」が立てられる。

基本計画においては、その目的は基本構想における基本目標を「施策の大綱」とし、施策の方向を総合的、体系的に明らかにすることだと規定して、「施策体系」の枠組みを示している。

実施計画においては、施策体系の詳述と「施策」が述べられる。本論では施策を「個別計画」と呼ぶことにする。

個別計画は担当部署において「個別事業」として実現される。

個別事業は個別計画を実現するために、担当部署が事業主体となって行う事業である。個別事業の計画目的は総合計画の個別計画の中に見出される。このようにして、個別事業の計画目的を総合計画の中に見つけ、総合計画が意図するように事業を実施したとき、個別計画は総合計画の中の一員として統一性、整合性確保の一角を担うことになる。

そのために、個別事業が準拠すべき総合計画は「明確な計画の概念」を持っていなければ、これを可能とすることが出来ない。本論では、総合計画が具備すべき「明確な計画の概念」の側面を「構想計画」の側面と呼ぶことにする。

(2) 総合計画と個別事業の断絶

一般に、市町村の総合計画において示される「将来像」、「基本目標」、「施策の大綱」、「施策」は抽象用語を用いて説明され、そこに書かれている内容は抽象概念である場合が多い。それゆえ、個別事業の計画段階では、総合計画で描かれた将来像を総合的に理解し、抽象的に受けとめて、それを実現するように計画を作り実施に移すより他に方法はない。個別事業と総合計画の間は一見繋がっているようで実は断絶している。

この不整合性は総合計画における具体性の欠如に起因すると考えられる。それは総合計画の概念を抽象的に描く段階に留まっていて、抽象概念を抽象的用語で表すことに起因する。総合計画の中で将来像を描いたとしても、それを支える要素とその方向性、

* キーワーズ：総合計画、構想計画、個別計画、個別事業

*² 正会員 工博 山梨大学 教授

*³ 正会員 山梨大学 助手

*⁴ 山梨大学 教務員

*⁵ 学生員 山梨大学 博士前期課程

特徴といったものが総合計画の中に明確に具体的に示されていないものだから、個別事業に降りた段階でその事業計画は、具体的に総合計画のどこを受け持ったらいいかわからない。

その理由は基本計画の目的において述べられているように、総合計画は施策の方向を総合的、体系的に明らかにすることが目的であって、具体的に明らかにすることを目的としていないからである。

それゆえ、抽象表現の総合計画に準拠する個別事業計画側は、総合計画で表現している目的概念は多分このようなことだろうと想像を働かせて個別事業の計画立案をせざるを得ない。我が国の総合計画は構想計画の機能を十分果たしていない。

3. アメニティタウン構想に基づく第3次総合計画の構造

(1) アメニティタウン構想と総合計画の関係

1) 楡形町のアメニティタウン構想

楡形町では第3次総合計画を策定するに当たり、その構想計画に相当するものとしてアメニティタウン構想を練った。

2) 総合計画と個別事業

総合計画は、掲げられた施策の方向を総合的に、体系的に明らかにすることである、とされている。それゆえ、総合計画に盛られている施策（個別計画(A)）が町民の生活を支える要素になっていると考えられる。そして、個別事業(B)が施策の具体的事業に位置づけされているから、具体的には個別事業の全体が、この要素を支えていることになる。

地域の生活を支える具体的要素＝個別事業(B) 式(1)である。

3) アメニティタウン構想と実質要素

a. コンセプトづくり

個別事業は計画目的を有し、それは総合計画に繋がっていないからではない。しかし、抽象概念の総合計画部分が抽象用語で述べられているので、計画目的をこれに繋ぐのが困難であることを2. で述べた。

それゆえ、「具体的な将来像」を総合計画段階で作って、個別事業計画策定担当者はこれを確認した上で各々の個別事業の計画目的をこれに合わせるように計画を立て、実行することが必要である。

具体的な将来像が「構想計画（コンセプト）」である。そして、具体的な構想を練る過程を「コンセプトづくり」という。

b. コンセプトに盛り込まれる内容

具体的な将来像とはどういうものか。

構想計画は将来像（図書で示される青写真：物的なものの以外に非物的なものも含む）を示す中で、次の2点が明示されねばならない。

1. 将来像：将来像を実現するのに必要な具体的な構成要素によって示すこと。これを「実質要素」と呼ぶことにする。

2. 方向性：将来像を実現するために実質要素はどんな特徴を持つべきかを具体的に示すこと。どこに、どのようなものを、どんなふうにすると、こんな特徴が出ることを明示すること。

このとき、

地域の将来像を支える具体的要素

＝実質要素（a）

＝アメニティタウン構想で

明示された具体的要素

式(2)

である。

4) 構想計画と個別事業

a. アメニティタウン構想の特徴

この構想計画では町の将来像を「（抽象的概念である）アメニティタウン」と定めて、それを支える実質要素を具体的に挙げた。それらは実際の事業計画として示しているわけではないけれども、こういう事業を行ったり、こういうことに気配りすることによってアメニティタウンの将来像を作っていくなければならないことを述べている。

b. 構想計画の抽象的概念を具体的実質要素で表し、個別事業へ繋ぐ

構想計画を実現するのは個別事業(B)である。構想計画は個別事業計画(B)から出る単数の、またはときに複数の手が町の将来像を支える実質要素(a)と握手することによって実現する。構想計画側からの(a)の手は沢山の(B)と握手する場合があるし、(a)と(B)が1:1の握手の場合もある、また(B)と握手されずに空いている場合もあるであろう。このとき総合計画の評価視点の第一は(a)の手の握手のし具合である。その握手のされ方の重みを見ることにより構想計画

の実現の様子をある程度評価することが出来るだろう。

個別事業は、その基本計画、基本設計、そして実施設計・施工へと前進する。このとき構想計画側からの(a)の手と結んだ個別事業(B)が(a)の手を通じて具体的に何をしたかを見ることにより、評価視点の第二が生ずる：基本計画・設計段階で(a)を通じて基本構想をどのように取り込んだか、実施設計の段階で(a)を通じて基本構想をどのように取り込んだか、施工段階で(a)を通じて基本構想を実現するためにどのような注意を払ったか、などである。

それゆえ、実質要素(a)と個別事業(B)の対応関係を明らかにすれば、特定個別事業はその実現によってアメニティタウン構想で描いた将来像のどこの部分を担ったかを確認することが出来る。そしてさらに、その個別事業の内容を検討することによって将来像の実現にどの程度寄与したかを検証できる。

(2) アメニティタウン構想（構想計画）が果たした役割（構想の実現化）

構想計画の導入により、総合計画の欠点を補える点を列挙してまとめるとつぎのようになる。

1. 将来像を具体的な実質要素で示し、それが個別事業の計画目的に繋がるように、総合計画の統一性を保つことが大切である。

2. 重要なことは構想計画（将来像）の実現は個別事業によって成される以外に方法がないということである。将来像は実質要素によって構成されているものであるから、特定個別事業の計画策定時に、構想計画の中の該当する実質要素を持ち込んでこれを計画目的化し、その個別事業を実施することによって構想計画と個別事業の整合を計り、個別事業によって将来像の実現の一端を担うことが可能となる。

3. 個別事業と実質要素の関係はつぎの2通りの場合が存在する。

(1:1 対応)：個別事業がそのまま実質要素になる場合。

(複合対応)：個別事業の幾つかが実質要素に反映する場合。

4. 個別事業が総合計画を実現し、同時にアメニティタウン構想をも実現するものでなければならない。この場合、総合計画を実現するための個別事業とアメニティタウン構想を実現するための個別事業

の関係は前者の中に後者が含まれる関係にある。

したがって、

個別事業⇨実質要素

式(3)

である。

これらの式(1)、(2)、(3)の関係を図ー1、図ー2で示した。両図を一瞥して比較できるように、構想計画（コンセプト）を具体的な要素の組み合わせによって指示することの重要性である。檜形町のアメニティタウン構想はアメニティという抽象概念を具体的なソフト、ハードの事物によって説明した青写真になっているということであろう。

4. 総合計画の評価～檜形町の第3次総合計画の事例～

(1) 第3次総合計画評価の概要

1. 檜形町第3次総合計画の特徴は檜形町アメニティタウン計画を基礎にした基本構想、基本計画、施策の方向、事業計画が展開されたことである。

2. 他市町村の総合計画と檜形町第3次総合計画の違いは図ー1、図ー2に示すとおりである。すなわち、一般の総合計画では個別事業と施策の方向（個別計画）の整合性を保つことは難しいが、檜形町ではアメニティタウン構想によって具体的な将来像の提案がなされ、それに個別事業をしむけたという経緯があるので、一つの纏まった町の姿（将来像）に近づくように行政が展開したと言える。

3. 217 個別計画（A）の中で、個別事業計画（B）は 162 事業立てられ、その内 111 事業がアメニティタウン構想を支える事業であった。そして、具体的にはこの 111 事業は 77 個の実質要素（a）と結びついてアメニティタウン構想を支えた。

その具体的な結びつきは個別事業（B）がどのように行われたかの作業（実績資料入手、ヒアリングを通じて行われた個別事業に関する情報を収集した。調査項目は事業名、事業目的、内容、特徴、進捗状況、アメニティタウン構想との関係など。）の結果、どの個別事業とどの実質要素が結びついているかを確認して明らかにされた。

個別事業と実質要素の結びつき具合をチェックすると、複数の場合、一個の場合、なしの場合があり、その結びつきの合計数は 308 個になった。その関連表を作成（省略）することにより、総合計画の評価

を深めることが出来た。

(2) むすび：一般市町村の総合計画と櫛形町の第3次総合計画との違い

1) 一般市町村の総合計画の特徴(図-1)

アメニティタウン計画のような構想計画をもたない一般市町村の総合計画においては、全ての個別事業によって総合的、体系的に網羅性を保つやり方になっている。従って、個別事業の各々は静的な関係で各自が特徴を出すように努力するような、方向性になっている。

2) 櫛形町の第3次総合計画の特徴(図-2)

アメニティタウン構想を基底とする櫛形町の第3次総合計画においては、個別事業の全てが特徴を持つことを期待しない。むしろ自分の町の得意とする限定要素(77個の実質要素(a))を然るべき方向

に伸ばそう、そうすることによって町の特徴を出そうとする戦略が見られる。

しかし、全ての個別事業は町の成立に無ければならないものであるから、一定水準を保つよう総合計画の中で確認・実行していこうとする戦略である。

この両方をカバーする総合計画を「戦略的総合計画」と呼ぶことにする。この場合、櫛形町の第3次総合計画では、個別事業の計画策定段階でそれを構想実現のための実質要素に繋げることによって将来像の統一性、整合性を保つやり方になっている。従って、それは個別事業の各々が時には単独で、時には複合的に実質要素に繋がる動的な関係で各自が構想計画実現に結びつくような戦略的総合計画であると言える。

図-1 一般市町村の総合計画

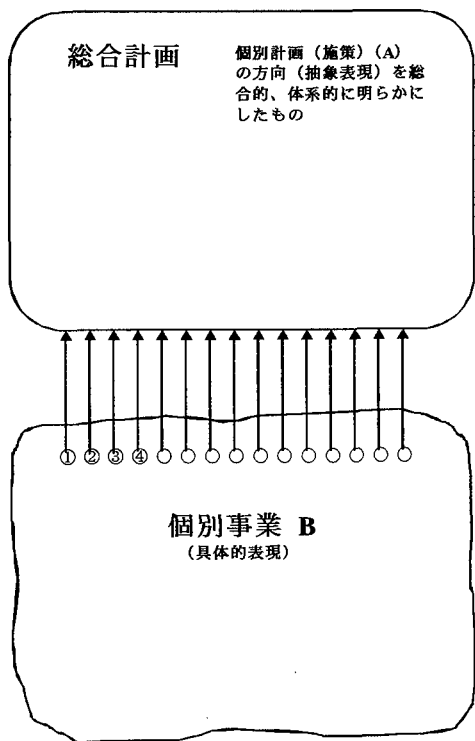


図-2 櫛形町の第3次総合計画

