

| | |
|------------------|---|
| Title | 都道府県の長期総合計画に関する一考察：今後のあり方をめぐって |
| Author(s) | 平, 修久 |
| Citation | 聖学院大学総合研究所紀要, No.25, 2003.1 : 26-45 |
| URL | http://serve.seigakuin-univ.ac.jp/reps/modules/xoonips/detail.php?item_id=4115 |
| Rights | |



聖学院学術情報発信システム : SERVE

SEigakuin Repository and academic archiVE

都道府県の長期総合計画に関する一考察

—今後のあり方をめぐって—

平 修 久

1 はじめに

地方分権の流れを受けて、各自治体では政策立案能力の向上や政策の独自性が一層求められるようになってきている。市民からは、説明責任や情報公開などが強く要求されるようになってきた。そして、NPOなどの新たな公共サービスの提供者が登場し、市民と行政の協働ということばが頻繁に使われるようになった。このように、行政を取り巻く環境は大きく変貌している。そのため、行政運営の基本的指針である長期総合計画の重要性が高まるとともに、環境変化に合わせてその姿を変えることが求められている。

一方で、ホームページにおける長期総合計画の取扱いは、自治体によっては重要性を十分に反映しているとは言えない。また、長期総合計画に対する市民の関心は薄く、行政内部でもあまり参照されていないという指摘もある。

このような現状意識に基づいて、今後の長期総合計画のあり方を検討することが本稿のねらいである。対象は、策定が法律で義務づけておらず、その分自由度がある都道府県とする。まず初めに、都道府県の長期総合計画の沿革を概観する。そして、アンケート調査に基づいて、最近の計画の特徴、ホームページでの扱い状況、必要性に対する職員の意識を分析する。以上を踏まえて、今後の長期総合計画のあり方を探る。

なお、都道府県では、どの計画が長期総合計画であるのか判断が難しい場合があるという遠藤文夫（1990）の指摘がある。本稿では、都道府県の長期総合計画を、市区町村の長期総合計画の構成要素である、基本構想、基本計画、実施計画^①、あるいはこれらに準じるもののすべて、もしくは一部を含むものとした。

2 長期総合計画の沿革⁽²⁾

都道府県の長期総合計画誕生の背景として、遠藤（1990）は、国土総合開発法（昭和25年法205）に定める都道府県総合開発計画に着目している。戦後の復興に際し、国は特定の地域を対象に総合開発計画を策定した。主たる開発目標は、食料増産、電源及び天然資源の開発、災害対策であった。都道府県の長期総合計画においても、産業振興計画あるいは開発計画が主たる内容であった。

その後、各都道府県は、地域の状況や市民の意向にそって、各々の独自の長期総合計画を策定していった。そして、相互の情報交換が進み、昭和40年代はじめには、すべての都道府県が長期総合計画を策定するに至った。その当時の長期総合計画の基本的な性格は、経済開発、産業振興重視が20、社会開発重視が4、総合的な開発振興計画が21である。これらの長期総合計画は、国の経済計画及び総合開発計画の性格を兼ね、重要な経済指標の計量化を行うフレームワーク方式を計画手法としたものが多く、総合的な地域計画ないし、行政計画とでもいうべき性格をもっていることが特徴として挙げられる。

一方、市町村の長期総合計画は、町村合併促進法（昭和28年法258）に基づく新町村建設計画に始まる。その後、新町村建設促進法（昭和31年法164）に依拠する新市町村建設計画に継承された。しかし、補助金交付のための色彩が強く、補助金の打ち切りとともに、計画を放置する市町村が多かった。

しかし、この時期は高度成長期に当たり、市町村においても各種開発についての関心が高まり、都道府県の長期総合計画も参照し、独自の計画を策定する市町村も現われた。また、市町村の合併の特例に関する法律（昭和40年法9）により、新町村建設促進法が廃止され、市町村計画に関する法律に空白が生じることになった。そこで、自治省（当時）は、市町村計画策定方法研究会を設置し、新しい市町村計画の指導方針を検討した。昭和41年に検討結果が示され、次のような三段階の体系が提案された。

- ①基本構想 市町村又は市町村の存する地域社会の将来の目標及び目標達成のための基本的施策を明らかにすることを目的とし、計画期間は10年とする。
- ②基本計画 基本構想において定められた目標達成のため、市町村が直接に

実現手段を有する施策, 手段の大綱を体系づけることを目的とし、計画期間は5年とする。

- ③実施計画 基本計画で定められた市町村の実施の大綱を市町村が現実の行財政の中でどのように実施していくかを明らかにすることを目的とし、計画期間は3年ないし5年とし、いわゆるローリング方式を採用する。

地方自治法第2条第4項（昭和44年法2）において、「市町村は、その事務を処理するに当たっては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行なうようにしなければならない。」と定められた。一方、都道府県については、基本構想などの策定が義務づけられていない。すなわち、都道府県では、自主的判断に基づいて長期総合計画を策定し、実施している。

3 最近の長期総合計画の特徴

都道府県を対象にして、長期総合計画に関する策定状況、ホームページでの取扱い状況、必要性に関する意識などについて、2002年8月にアンケート調査を実施した。44都道府県から回答が寄せられ、回収率は93.6%であった。ただし、沖縄県の長期総合計画は沖縄振興特別措置法に基づくものであり、他の都道府県の計画と性格が異なるため分析から除いた³⁾。

まず、計画期間中の長期総合計画の有無については、43都道府県中、41都道府県が「ある」、2県が「ない（直近のものが終了し、その後策定作業を行っていない）」であった。

都道府県の長期総合計画は、法律で策定が義務づけられていないため、計画を持たない県があっても不思議ではない。地方分権が進展する中で、むしろ、各都道府県の判断で策定するか否かを決定するべきである。計画を現在、持っていない県は鳥取県と高知県である。鳥取県には『鳥取県21世紀ビジョン』というものがあるが、これは県民から寄せられた夢や提言をもとに、将来の姿や、実現のための方向性をとりまとめたもので、計画や構想に該当しない。高知県は、知事の意向で策定をやめており、その旨、県のホームページに明記し

ている⁽⁴⁾。

長期総合計画の名称は多様である。「計画」あるいは「プラン」を含むものが30団体と最も多い。新しい世紀を意識して、14団体が「21世紀」「21」「世紀」ということばを名称に入れている。また、『三重のくにづくり宣言』『やまぐち未来デザイン21』といったユニークなネーミングのものもある。ユニークな名称は話題を呼ぶが、それが長期総合計画であることを認識させない危険性もある。一方、岐阜県では、『県政の指針』という名称を用いている。他の都道府県では、県政の指針を毎年作成しているところもあり、この名称は混乱を招く可能性がある（表1参照）。

表1 長期総合計画の名称に含まれることば（サブタイトルも含む）

| | 回答数 | 構成比 |
|------------|-----|-------|
| ビジョン・構想 | 7 | 17.1% |
| 長期 | 16 | 39.0% |
| 総合 | 18 | 43.9% |
| 計画・プラン | 30 | 73.2% |
| 21世紀・21・世紀 | 14 | 34.1% |

注：構成比は有効回答数41に対する値

策定期間は2001年が12団体と最も多く、目標年は2010年に28団体が集中している。計画期間は5－10年が20団体、11－15年が14団体となっており、都道府県により違いが見られる。中でも、群馬県は「21世紀のプラン」ということで、計画期間を100年としている。

構成としては、有効回答41団体のうち、すべての団体が基本構想を含み、40団体が基本計画を含んでいる。実施計画については、「含む」が21団体、「含まない」が20団体と拮抗している。

長期総合計画の性格としては、「行政運営の最上位に位置する基本的指針」が40団体、「地域の目指すべき将来像」が36団体、「重要政策・施策・計画・プロジェクト・プログラムのリスト」が29団体となっている。一方、11団体が「住民の行動指針」と回答しており、ガバナンス⁽⁵⁾という時代の流れが見て

取れる。また、知事のリーダーシップの発揮という観点から、長期総合計画は知事の公約や方針を示すものという位置づけも考えられるが、このような性格付けをしているのは8団体のみである⁶⁾。実際には、政治主導ではなく、行政主導が大半を占めていることを示している（表2参照）。

表2 長期総合計画の性格（複数回答）

| | 回答数 | 構成比 |
|--------------------------------|-----|-------|
| 1. 知事の公約・方針 | 8 | 19.5% |
| 2. 行政運営の最上位に位置する基本的方針 | 40 | 97.6% |
| 3. 重要政策・施策・計画・プロジェクト・プログラムのリスト | 29 | 70.7% |
| 4. 地域の目指すべき将来像 | 36 | 87.8% |
| 5. 住民の行動指針 | 11 | 26.8% |
| 6. その他 | 2 | 4.9% |

注：構成比は有効回答数41に対する値

使われ方については、「事務事業の実施の指針として」が33団体と最も多く、「毎年の都道府県政の指針作成の際の基礎資料として」が27団体、「予算編成の指針として」が25団体と続いている。このように、行政組織内部での利用が多く、市民や企業などの外部、あるいはサービス受益者に対する利用は比率が低い。したがって、行政内部向けのものという感がある。

しかし、従来は意識されなかったと思われる「住民、関連団体、市区町村などへの協力依頼などの資料指針として」を選んだ団体が5ある。これは、ガバナンスの流れの中での、都道府県からの市民に対する期待の現われとも解釈できる。ただし、そこには、都道府県の役割と責任が何であるか明確にすることが求められる（表3参照）。

政治との関係については、前述したように、ほぼ、すべての団体が長期総合計画を行政運営の最上位に位置する基本的指針として捉えていることから、知

事の関与が多いと思われる。しかし、実際には、構成、内容ともに、知事からの指示が「かなりあった」が約半数にとどまり、全くなかった団体も見られる(表4参照)。

表3 長期総合計画の使われ方(複数回答)

| | 回答数 | 構成比 |
|------------------------------------|-----|-------|
| 1. 予算編成の指針として | 25 | 61.0% |
| 2. 毎年の都道府県政の指針作成の際の基礎資料として | 27 | 65.9% |
| 3. 庁内調整の際の資料・根拠として | 14 | 34.1% |
| 4. 事務事業の実施の指針として | 33 | 80.5% |
| 5. 住民、関連団体、市区町村などへの協力依頼などの資料・指針として | 5 | 12.2% |
| 6. 住民、企業などへの行政サービスの水準などに関する提示資料として | 11 | 26.8% |
| 7. 議会の答弁資料として | 3 | 7.3% |
| 8. 国への交付金などの申請時の資料・根拠として | 1 | 2.4% |
| 9. その他 | 1 | 2.4% |

注：構成比は有効回答数41に対する値

表4 長期総合計画の策定に際しての知事からの指示

| | ①構成について | | ②内容について | |
|-----------|---------|--------|---------|--------|
| | 回答数 | 構成比 | 回答数 | 構成比 |
| 1. かなりあった | 19 | 47.5% | 20 | 50.0% |
| 2. 多少あった | 17 | 45.0% | 17 | 45.0% |
| 3. 全くなかった | 3 | 7.5% | 2 | 5.0% |
| 計 | 39 | 100.0% | 39 | 100.0% |

策定期間に関しては、行政主導による策定が多いことを反映して、32団体が「知事選とは関係なく、現在の長期総合計画を策定した・している」と回答している。「知事選の当該年度（選挙後）または翌年度に策定した・している」は6団体にすぎない。

民間企業では経営トップが交代すれば、当然、新しい経営方針を打ち出すが、都道府県では限られている。知事が交代しても行政運営方針が継承されることはある。この場合は新知事が既存の長期総合計画の実行責任を負うことになる。長野県のように、前知事の行政運営を批判、否定する形で新知事が登場したにも拘らず、知事の任期と計画期間がリンクしていない状況では、長期総合計画の責任の所在と有効性があいまいにならざるを得ない。

4 長期総合計画のホームページ上での取扱い状況

長期総合計画は行政運営において最も上位に位置づけられているが、その考え方に沿って、ホームページでの掲載がなされているのであろうか。

掲載状況は、「資料編を含み、印刷物の全文を掲載している」が26団体で、全く掲載していない団体はない。一部のみの掲載理由としては、6団体が「重要な部分のみの掲載で十分であるため」としている（表5参照）。

表5 長期総合計画のホームページへの掲載状況

| | 回答数 | 構成比 |
|-------------------------|-----|--------|
| 1. 資料編を含み、印刷物の全文を掲載している | 26 | 63.4% |
| 2. 印刷物の本文部分のみを掲載している | 7 | 17.1% |
| 3. 印刷物の本文の一部のみを掲載している | 8 | 19.5% |
| 4. 全く掲載していない | 0 | 0.0% |
| 計 | 41 | 100.0% |

ホームページで閲覧してもらうためには、見出しが重要である。見出しの掲載位置については、「常にトップページに置く」は20団体と過半数に達しておらず、「策定直後から一定期間はトップページに置き、その後は他のページに移す」が14団体となっている。長期総合計画の性格から判断すると、情報の鮮度の観点から掲載位置を変更すべきでなく、計画期間中はトップページにおくべきであるが、必ずしもそのようになっていない。長期総合計画は行政運営の最上位に位置するということがタテマエにすぎないのであろうか。あるいは、企画部門と情報管理部門の間の意思疎通が不十分なのであろうか（表6参照）。

表6 長期総合計画のホームページへの掲載位置

| | 回答数 | 構成比 |
|------------------------------------|-----|--------|
| 1. 常にトップページに置く | 20 | 50.0% |
| 2. 策定直後から一定期間はトップページに置き、その後は他のページへ | 14 | 35.0% |
| 3. 常にトップページ以外に置く | 4 | 10.0% |
| 4. その他 | 2 | 5.0% |
| 計 | 40 | 100.0% |

見出しは、わかりやすさの面からは計画名称をそのまま用いることが最適である。そのようにしているのは16団体である。トップページに見出しを掲載しない場合は、抽象的なことばにせざるを得ない。「総合計画」や「計画」（8団体）であれば、長期総合計画のことばの一部であり、アクセスするのは比較的容易と言える。ただし、「計画」という見出しの次に、分野別の計画と並べて長期総合計画を掲載すると、閲覧者が長期総合計画も他の計画と同レベルと認識する可能性が大きい。「政策情報」「県政情報」「行政情報」（10団体）という見出しは、閲覧者すべてが長期総合計画とこれらのことばを結びつけるとは限らず、長期総合計画の重要性から考えると適切とは言えない。その他に分類した見出しの中には、「〇〇のしくみとデータ」「〇〇のプロフィール」「明日の〇〇」（〇〇はいずれも県名）というように、一般県民が長期総合計画を想像することを期待するには無理なものがある（表7参照）。

表7 長期総合計画の見出し

| | 回答数 | 構成比 |
|-------------|-----|--------|
| 計画名称のまま | 16 | 42.1% |
| 総合計画・計画 | 8 | 26.3% |
| 政策・県政・行政の情報 | 10 | 21.1% |
| その他 | 4 | 10.5% |
| 計 | 38 | 100.0% |

長期総合計画に関する問合せ先を明記したり、ホームページ上から直接Eメールの問合せを設定したりしている団体は、それぞれ29団体、24団体と6割を超えている。しかし、問合せ件数は少なく、最も多くて「月に11～20件程度」(3団体)である。

5 長期総合計画の必要性に関する意識

今後の策定予定については、「次の計画も現行計画と同様の内容で策定」は1団体にすぎず、36団体が「未定」と回答している。

長期総合計画の必要性を巡っての議論は、「盛んにされている・されたことがある」と「多少された・されたことがある」の合計が、庁内については25団体、議会については15団体となっている。この件については、議会より庁内の方が関心が高いといえる。

長期総合計画の一般的な構成要素に分けた場合の、それぞれの必要性に対する考えは次の表のとおりである。3つの構成要素とも「絶対に必要」と「必要性が高い」の合計は60%以上である⁽⁷⁾。ただし、基本構想、基本計画、実施計画に進むにしたがって、「絶対に必要」「必要性が高い」の回答が減少し、逆に、「必要性が低い」「必要ではない」の回答が増加している(表8参照)。

表8 基本構想、基本計画、実施計画の必要性

| | ①基本構想 | | ②基本計画 | | ③実施計画 | |
|-----------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|
| | 回答数 | 構成比 | 回答数 | 構成比 | 回答数 | 構成比 |
| 1. 絶対に必要 | 16 | 37.2% | 14 | 32.6% | 5 | 11.6% |
| 2. 必要性が高い | 25 | 58.1% | 23 | 53.5% | 23 | 53.5% |
| 3. 必要性が低い | 1 | 2.3% | 5 | 11.6% | 12 | 27.9% |
| 4. 必要ではない | 1 | 2.3% | 1 | 2.3% | 3 | 7.0% |
| 計 | 43 | 100.0% | 43 | 100.0% | 43 | 100.0% |

「絶対に必要」「必要性が高い」の理由については、次に示すとおりである。基本構想は、その内容を反映して、「地域社会の将来の目標や目指すべき将来像を示すのは行政の役割だから」が34団体と最も多い。基本計画と実施計画は、「総合的、計画的な行政運営を行うため」が、それぞれ30団体、22団体と最多になっており、計画行政の必要性が意識されている。この選択肢は、基本構想でも、「経済・社会変動が激しい中で、将来を見通すことが重要だから」とともに2番目に多い。一方、「住民への説明責任を果たすために」は、基本構想では6団体と少ないが、基本計画では10団体、実施計画では12団体とやや多い。また、予算編成の指針として60%の団体が長期総合計画を利用しているが、必要性の理由として挙げている団体はいずれの構成要素においても20%未満である（表9参照）。

「必要性が低い」「必要ではない」の理由は、基本構想、基本計画、実施計画ともに、「経済・社会変動が激しく、長期の計画を策定しても意味がないから」が最も多い。実施計画については、「分野別の基本計画やマスタープランなどがそろっており、それらで十分だから」も半数を超えている（表10参照）。

表9 基本構想、基本計画、実施計画が「絶対に必要」「必要性が高い」理由（複数回答）

| | ①基本構想 | | ②基本計画 | | ③実施計画 | |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 回答数 | 構成比 | 回答数 | 構成比 | 回答数 | 構成比 |
| 1. 地域社会の将来の目標や目指すべき将来像を示すのは行政の役割だから | 34 | 82.9% | 12 | 32.4% | 10 | 35.7% |
| 2. 住民が地域社会の将来の目標や目指すべき将来像の提示を求めているから | 10 | 24.4% | 3 | 8.1% | 1 | 3.6% |
| 3. 経済・社会変動が激しい中で、将来を見通すことが重要だから | 25 | 61.0% | 10 | 27.0% | 3 | 10.7% |
| 4. 知事の公約を提示できる（明確にできる）から | 3 | 7.3% | 1 | 2.7% | 1 | 3.6% |
| 5. 総合的、計画的な行政運営を行うために必要だから | 25 | 61.0% | 30 | 81.1% | 22 | 78.6% |
| 6. 地域経営の戦略（企業誘致、人口の増加・確保など）にとって不可欠だから | 7 | 17.1% | 16 | 43.2% | 3 | 10.7% |
| 7. 職員が計画の策定作業に携わることにより、政策形成能力の向上を図ることができるから | 0 | 0.0% | 4 | 10.8% | 0 | 0.0% |
| 8. 予算編成の基礎資料として必要だから | 0 | 0.0% | 3 | 8.1% | 5 | 17.9% |
| 9. 複数年にわたる施策・事務事業の予算確保に必要だから | 0 | 0.0% | 0 | 0.0% | 4 | 14.3% |
| 10. 国への交付金などの申請に必要だから | 1 | 2.4% | 1 | 2.7% | 0 | 0.0% |
| 11. 住民への説明責任を果たすために必要だから | 6 | 14.6% | 10 | 27.0% | 12 | 42.9% |
| 12. 市区町村への指導・協力依頼などに必要だから | 0 | 0.0% | 2 | 5.4% | 2 | 7.1% |
| 13. その他 | 3 | 7.3% | 2 | 5.4% | 2 | 7.1% |

注：①、②、③の構成比は、それぞれ41団体、37団体、28団体に対する値

表10 基本構想、基本計画、実施計画が「必要性が低い」「必要性がない」理由（複数回答）

| | ①基本構想 | | ②基本計画 | | ③実施計画 | |
|--|-------|--------|-------|-------|-------|-------|
| | 回答数 | 構成比 | 回答数 | 構成比 | 回答数 | 構成比 |
| 1. 地域社会の将来の目標を設定したり、目指すべき将来像を描いても実現性が乏しいから | 0 | 0.0% | 0 | 0.0% | 0 | 0.0% |
| 2. 住民が地域社会の将来の目標や目指すべき将来像の提示を求めているから | 0 | 0.0% | 0 | 0.0% | 0 | 0.0% |
| 3. 分野別の基本計画やマスタープランなどがそろっており、それらで十分だから | 0 | 0.0% | 2 | 33.3% | 8 | 53.3% |
| 4. 分野別の計画を積み上げるだけだから | 0 | 0.0% | 0 | 0.0% | 2 | 13.3% |
| 5. 予算的に国の動向に大きく左右される計画を策定しても意味がないから | 0 | 0.0% | 1 | 16.7% | 2 | 13.3% |
| 6. 経済・社会変動が激しく、長期の計画を策定しても意味がないから | 2 | 100.0% | 4 | 66.7% | 10 | 66.7% |
| 7. 計画を策定する作業に膨大な経費と手間がかかるから | 0 | 0.0% | 2 | 33.3% | 1 | 6.7% |
| 8. 策定してもあまり利用されないから | 0 | 0.0% | 0 | 0.0% | 0 | 0.0% |
| 9. その他 | 0 | 0.0% | 1 | 16.7% | 3 | 20.0% |

注：①、②、③の構成比は、それぞれ2団体、6団体、15団体に対する値

長期総合計画が仮にない場合の問題点としては、「住民へ行政の運営方針などを伝えるにくくなる」が36団体、「行政運営全般に支障をきたす」が21団体である。他方、3団体が「特に問題はない」と回答した。また、現在の計画のない県から、「基本的に大きな問題は生じていなが、次年度予算編成の重要課題を整理する際に、各部局の調整に手間取っている（ビジョンがないからという声があった）」という意見があった（表11参照）。

表11 長期総合計画がない場合の問題点（複数回答）

| | 回答数 | 構成比 |
|-------------------------|-----|-------|
| 1. 特に問題はない | 3 | 7.0% |
| 2. 行政運営全般に支障をきたす | 21 | 48.8% |
| 3. 予算案編成に手間取るようになる | 4 | 9.3% |
| 4. 国への交付金などの申請が難しくなる | 0 | 0.0% |
| 5. 庁内調整が難しくなる | 12 | 27.9% |
| 6. 住民へ行政の運営方針などを伝えにくくなる | 36 | 83.7% |
| 7. 事務事業によっては実施しにくくなる | 5 | 11.6% |
| 8. その他 | 5 | 11.6% |

注：構成比は有効回答数43に対する値

6 長期総合計画の今後のあり方

現在及び近未来の社会・経済に関するキーワードは数多い。その中で、長期総合計画に関係の深いものは、社会の成熟化とガバナンスであろう。この2つのキーワードをベースに、長期総合計画の今後のあり方として、(1)ビジョンのあり方、(2)効率性の向上、(3)提示対象者、(4)説明責任について述べることとする。

(1) ビジョンのあり方

初期の総合計画は、遠藤が(1990)指摘したように、総合的な地域計画ないし、行政計画とでもいうべき性格を有していた。時代背景として、人口増加、経済成長があったためと言える。しかし、現在では、すでに人口減少に移行した地域が目立ってきている。1995年から2000年にかけて人口が減少している道府県が24ある。また、国立社会保障・人口問題研究所の『都道府県の将来推計人口（平成14年3月推計）』によると、次の表に示すように、2000年以降人口増加が見込めない道府県が28ある（表12参照）。

表12 人口のピーク年別都道府県数

| ピーク年 | 団体数 | 該当する都道府県 |
|---------|-----|----------------------------|
| 2000年以前 | 28 | 北海道など |
| 2005年以前 | 7 | 群馬, 山梨, 長野, 静岡, 三重, 京都, 奈良 |
| 2010年以前 | 4 | 茨城, 栃木, 愛知, 兵庫 |
| 2015年以前 | 6 | 宮城, 埼玉, 千葉, 東京, 神奈川, 福岡 |
| 2020年以前 | 0 | |
| 2025年以前 | 1 | 沖縄 |
| 2030年以前 | 1 | 滋賀 |

出典：国立社会保障・人口問題研究所『都道府県の将来推計人口』（平成14年3月推計）より作成

アンケートの回答の中に、「これまで経済財政の見通しについても明らかにしてきたが、最近では経済・社会変動が激しく、その有効性、必要性について議論がある」という意見が見られた。確かに、景気の低迷や人口の高齢化などでビジョンを描きにくい時代になってきてはいるが、表9に示したように、そのような時代だからこそ、ビジョンを提示する必要があると考える団体が61.0%ある。

ここでいうビジョンとは、地域の将来像だけではなく、それ実現させるための行政運営の基本方針も含まれる。前者については、果たして、市民が未だに明るい将来像を行政に描いてもらうことを望んでいるのかという疑問がある。明るさよりも真実（あるいはそれに近いもの）を望んでいるのではないだろうか。したがって、実現可能性の高い将来を描くべきであり、場合によっては、今後起こりうる問題点などの提示もすべきであろう。実現可能性を重視すると似たような将来像になってしまうのであれば、都道府県ごとに行う必要はなく、国でまとめてやれば良い。

行政運営の基本方針は、まさに、知事の主義主張が反映されるべきものである。本質的には住民や企業に対する説明であるが、職員にとって、施策や事業の実施に際しての基本的な判断基準となる。明確に示されていれば、部局間の調整もスムーズにいき、就業者満足度（employee's satisfaction）を高めること

にも貢献するはずである。

(2) 効率性の向上

社会・経済状況が大きく変貌しており、長期総合計画も、当初の人口増加・開発型から人口減少・生活重視型へ変わる必要がある。予算規模の大きな新規プロジェクトは減少し、事業も選択的にならざるを得ない。すなわち、実施計画では、全般的に事業や施策を網羅するのではなく、重点的なものを示すべきであろう。アンケートによると、すでに36.6%の団体でそのようになっている。そもそも、分野別の計画を束ねただけでは総合的な計画を作成する意味はない。

また、策定コストの削減も検討すべきであろう。例えば、実施計画が分野別計画で代替できるかを検討し、可能であれば実施計画の策定は取り止める。すでに、実施計画は必要ないと考えている都道府県もある。長期総合計画なしで行政運営を行っている県もあり、ない場合の問題点を精査し、計画以外で対応できないかを検討することも一考に値する。

最近、行政評価が広まっている中⁽⁸⁾で、長期総合計画と評価を関連づけている団体が散見されるようになってきた⁽⁹⁾。長期総合計画は計画行政の根幹をなすものであり、評価との連動を図り、行政の生産性を向上させることが望まれる。

(3) 提示対象者

ガバナンスの進展により、長期総合計画の対象者が変化している。これまでは、行政は公共サービスの提供者、住民や企業は公共サービスの受け手、と明確に分かれており、長期総合計画は住民や企業という顧客に対する公共サービスの説明と位置づけられていた。しかし、NPOやボランティアといった新たな公共サービスの提供者が出現、増加し、長期総合計画は単に公共サービスの説明だけでは不十分となってきている。アンケート調査においても、このことを反映し、長期総合計画の性格として「住民の行動指針」を選択した団体が11あった。

その結果、どのような主体を念頭において長期総合計画を策定し、どのような内容を記述するかにより神経を使う必要が出てきている。従来は、顧客である住民や企業と、提供主体である職員を意識すれば良かった。ガバナンスの時

代においては、さらに、提供主体のパートナーとしての市民やNPOなども意識する必要がある。顧客に対しても、従来はサービス内容の説明で十分であったが、今後は、財政難によりサービスが選択的にならざるを得ないこと、また、サービス提供主体が行政だけでないことなどを、行政運営の基本として住民に十分説明する必要がある。

最近、投資に関する格付けを行う民間企業が、自治体も格付けの対象になるようになってきている⁽¹⁰⁾。総務省でも従来の考え方を改め、2002年度に公募債の発行条件に差がつくことを認めた。投資家の厳しい目が自治体にも向けられ、長期総合計画は、民間企業で言えば長期的な経営方針に相当し、重要な判断材料の一つと考えられる。このように、サポーターとしての投資家に対する配慮も、長期総合計画策定に際して必要になっている。

(4) 説明責任

都道府県行政は住民にとって必ずしもわかりやすいものではない。不可解なことのひとつとして、大半の都道府県において、知事の任期と長期総合計画の計画期間が一致していないことがある。行政は継続性が重要とされているが、長期総合計画は知事の主義主張を色濃く反映すべきものであり、知事が交代しても、前知事が策定した長期総合計画に基づいて行政を運営することに疑問を抱かざるを得ない。ここに、長期総合計画が最上位の計画に位置づけられながら、あまり参照されていない原因の一つがあると考えられる。

知事は、行政の最高責任者として、既存の長期総合計画を継承する場合は、その旨をホームページなどで明らかにすべきである。考え方が異なるのであれば、新しい計画を策定すべきである。このようにして、知事としての責任を明確にすべきであろう。これは、知事としての最大の説明責任と位置づけられるべきものである。

知事が交代する度に長期総合計画を策定するのは人件費を含め経費の負担が大変ということであれば、策定内容を最重要なものだけに絞ることにより簡素化すれば良い。あるいは、知事の任期は4年であり、長期的な視野に立った計画が策定できないという心配もあるかもしれない。しかし、1期4年で公約をすべて果たすことは極めて困難であり、通常、知事は2期、3期と続ける努力をし、そのような時間のスパンを踏まえて長期総合計画を策定することを指示すると考えられる。

長期総合計画は都道府県の最重要計画であるので、広報が重要である。ホームページでは参照しやすいことが求められる。したがって、計画期間中は常に、ホームページのトップページに、計画名称のまま、見やすい位置、見やすい大ききで見出しを設け、全文を掲載することが当然である。長期総合計画は、策定から時間が経過しても、計画期間中は最も重要な情報であるはずである。もしもそうでないのであれば、長期総合計画の位置づけを実情に合わせ、それに沿ってホームページのふさわしい場所で公開すべきである。

7 おわりに

長期総合計画は、その重要な位置づけに対して、知事の関与、広報の方法、使われ方の間において必ずしも整合性がとれていない。そこには、タテマエとホンネの乖離があるのかもしれない。そのような計画であれば、策定されても使われることはなく、不要である。

法律で策定の義務が定められていないため、策定の有無もその内容も位置づけも各都道府県の権限で決めることができる。本当に重要で絶対必要か否かという根本的見直しは、行政改革の一環として必要であると思われる。策定を中止している県には、中止という決断に敬意を表したい。中止して改めて長期総合計画の必要性が認識されれば、再び必要な要素から構成されるものを策定すれば良い。このような決断には、知事のリーダーシップが不可欠である。長期総合計画を継続するも、廃止するも、あるいは、内容を変更するも、知事のより積極的な取り組みが求められる。

今回、アンケート調査は長期総合計画策定担当部門を対象にして、知事と計画との関係も推察した。精度を高めるためには、知事を対象にした調査も必要であるが、今後の課題としたい。

最後に、アンケート調査にご協力頂いた都道府県の職員の方々、長期総合調査に関する研究のきっかけを作って下さった高知県の谷脇氏には、この場を借りて感謝の意を表したい。

注

- (1) これらの内容については、「2 長期総合計画の沿革」を参照のこと。
- (2) この項は、遠藤文夫「自治体における基本的政策形成手続きの動向（一）」『自治研究』第66巻、第12号、1990年に大きく依存している。なお、長期総合計画に関する論文は極めて数が限られている。
- (3) 北海道の長期総合計画は、北海道開発法第2条に基づく計画ではないため分析対象とした。
- (4) <http://www.pref.kochi.jp/~kikaku/keikaku/kenkeikaku> 参照
- (5) ガバナンスの考え方については、平修久「協働社会の実現は可能か」『聖学院大学総合研究所紀要』No.24、2002年などを参照のこと。
- (6) 今回、各都道府県のホームページで調べた範囲において、埼玉県のみ、『埼玉県長期ビジョン』の政策プログラムである『彩の国5ヵ年計画21』において、策定の趣旨の中で「知事の公約を実現し」と述べている。
- (7) タテマエの回答が含まれている可能性があるが、必要性に関する意識の全体的な把握には影響は小さいと考えられる。
- (8) 総務省の調べ（平成13年7月末）では、都道府県については、すでに導入済みが37団体、試行中が6団体、検討中が3団体。
- (9) 例えば、埼玉県『彩の国5ヵ年計画21』では、基本目標に対して40の政策目標を設け、いくつかの施策についても施策目標を設定している。新潟県では、一般施策の評価結果を長期総合計画の大項目ごとに3カテゴリーに分けて、未来戦略の評価結果を長期総合計画のにいがた未来戦略ごとに6カテゴリーに分けて、それぞれ掲載している。
- (10) 例えば、株式会社格付投資情報センターでは、公募地方債を発行している28自治体の格付けを見直し、2002年4月1日に発表した。

参考文献

- 遠藤文夫「自治体における基本的政策形成手続きの動向（一）」『自治研究』第66巻、第12号、1990年
- 遠藤文夫「自治体における基本的政策形成手続きの動向（二）」『自治研究』第67巻、第1号、1991年

付表 各都道府県の長期総合計画の名称と計画期間

| | 計 画 名 称 | 計画期間 |
|------|------------------------------------|-----------|
| 北海道 | 第3次北海道長期総合計画 | 1998-2007 |
| 青森県 | 新青森県長期総合プラン | 1997-2006 |
| 岩手県 | 岩手県総合計画 | 1999-2010 |
| 宮城県 | 宮城県総合計画 | 2000-2010 |
| 秋田県 | あきた21総合計画 | 2000-2010 |
| 山形県 | 山形県新総合発展計画 | 1995-2005 |
| 福島県 | 福島県新長期総合計画「うつくしま21」 | 2001-2010 |
| 茨城県 | 茨城県長期総合計画（改定） | 2001-2005 |
| 栃木県 | とちぎ21世紀プラン | 2001-2005 |
| 群馬県 | 群馬県総合計画「21世紀のプラン」 | 2001-2100 |
| 埼玉県 | 埼玉県長期ビジョン | 1997-2010 |
| 千葉県 | みんなでひらく2025年のちば、新世紀ちば5か年計画 | 2000-2025 |
| 東京都 | 東京構想2000——千客万来の世界都市をめざして—— | 2001-2015 |
| 神奈川県 | かながわ新総合計画 | 1997-2006 |
| 新潟県 | 新潟県長期総合計画 新潟・新しい波 | 2001-2010 |
| 富山県 | 富山県新世紀計画 | 2001-2010 |
| 石川県 | 石川県新長期構想 世界に開かれた文化のくにづくり構想 | 1996-2010 |
| 福井県 | 福井県新長期構想 ふくい21世紀ビジョン | 1998-2010 |
| 山梨県 | 山梨幸住県計画 | 1994-2003 |
| 長野県 | 2010年長野県長期構想 | 1995-2010 |
| 岐阜県 | 県政の指針 | 1999-2003 |
| 静岡県 | 魅力ある“しずおか”2010年戦略プラン 富国徳しずおかの挑戦 | 2002-2010 |
| 愛知県 | 新世紀へ飛躍～愛知2010計画 | 1998-2010 |
| 三重県 | 三重のくにづくり宣言 | 1997-2010 |

| | | |
|------|--------------------------------|-----------|
| 滋賀県 | 滋賀県長期構想 新・湖国ストーリー2010 | 1997-2010 |
| 京都府 | 新京都府総合計画 | 2000-2010 |
| 大阪府 | 大阪の再生・元気倍増プラン～大阪21世紀の総合計画 | 2000-2010 |
| 兵庫県 | 21世紀兵庫県長期ビジョン | 2000-2015 |
| 奈良県 | 奈良県新総合計画 | 1995-2005 |
| 和歌山県 | 和歌山県長期総合計画 | 1997-2010 |
| 鳥取県 | — | |
| 島根県 | 島根県長期計画—豊かで躍動する島根をめざして— | 1994-2010 |
| 岡山県 | 新世紀おかやま夢づくりプラン | 2002-2006 |
| 広島県 | ひろしま・新たな躍進へのプログラム | 1995-2006 |
| 山口県 | やまぐち未来デザイン21 | 1996-2010 |
| 徳島県 | 徳島県新長期計画 | 1997-2006 |
| 香川県 | 香川県新世紀基本構想 | 2001-2010 |
| 愛媛県 | 第5次愛媛県長期計画 新しい愛媛づくり指針 | 2000-2010 |
| 高知県 | — | |
| 福岡県 | ふくおか新世紀計画 | 1997-2010 |
| 佐賀県 | 佐賀県総合計画 | 2001-2010 |
| 長崎県 | 長崎県長期総合計画「21世紀への羅針盤」 | 2001-2010 |
| 熊本県 | 熊本県総合計画パートナーシップ21くまもと | 2000-2010 |
| 大分県 | おおいた新世紀創造計画 | 1999-2010 |
| 宮崎県 | 第5次宮崎県総合長期計画 —みやざき21世紀デザイン— | 2001-2010 |
| 鹿児島県 | 21世紀かごしま総合計画 | 2001-2010 |
| 沖縄県 | 沖縄振興計画* | 2002-2011 |

*沖縄振興特別措置法第5条に基づく計画で、内閣総理大臣決定された。