

### 自治体総合計画の意義と課題：基礎自治体 (市区)における総合計画の位置づけの分析 を中心に

中嶋, いづみ / NAKAJIMA, Izumi

---

(発行年 / Year)

2018-09-15

(学位授与番号 / Degree Number)

32675甲第443号

(学位授与年月日 / Date of Granted)

2018-09-15

(学位名 / Degree Name)

博士(公共政策学)

(学位授与機関 / Degree Grantor)

法政大学 (Hosei University)

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00021297>

博士学位論文  
論文内容の要旨および審査結果の要旨

氏名	中畷 いづみ
学位の種類	博士（公共政策学）
学位記番号	第 681 号
学位授与の日付	2018 年 9 月 15 日
学位授与の要件	本学学位規則第 5 条第 1 項(1)該当者(甲)
論文審査委員	主査 教授 廣瀬 克哉 副査 教授 武藤 博己 副査 教授 宮崎 伸光

自治体総合計画の意義と課題  
——基礎自治体(市区)における総合計画の位置づけの分析を中心に——

本審査小委員会は、博士学位申請者中畷いづみ氏からの博士（公共政策学）学位請求論文「自治体総合計画の意義と課題——基礎自治体(市区)における総合計画の位置づけの分析を中心に——」の提出を受けて、慎重に審査を行ってきた。

## 1 本論文の主題と構成

本論文は、主として基礎自治体(市区)に焦点をあてた自治体総合計画の研究である。自治体総合計画が広く策定されるようになった歴史的な経緯や背景が考察されるとともに、自治体総合計画の一部をなしあるいは密接な関わりをもつ「基本構想」が 1969 年に地方自治法上に規定され、2011 年にその規定が削除された経緯と影響を考察し、それらの変化を経て、自治体総合計画が現在どのような位置づけを与えられ、どのような意義を持っているのかを検討することが本論文の目的であるとされている。

本論文の目次は、以下の通りである。

目次

序章 自治体総合計画のターニングポイント

1. はじめに

2. 問題の所在

(1) 中央—地方関係：自律性

(2) 地方に特有の組織機構による独自性への理解：自治体政治と総合計画

(3) 地方自治にユニークな計画行政の理論化：総合計画の機能と要件

### 3. 各章の構成

#### 第Ⅰ章 自治体総合計画の歴史的経緯と先行研究

##### 1. 戦後の自治体総合計画の歴史的経緯～市町村を中心に

- (1) 戦後復興と地方自治の揺籃期
- (2) 市町村建設計画・地域開発計画から基本構想・基本計画へ
- (3) 市町村経営と革新自治体
- (4) 基本構想の義務づけと都市計画、農業振興地域整備計画
- (5) 1970年代以降の自治体総合計画
- (6) 1980年代の自治体総合計画
- (7) 1990年代の自治体総合計画
- (8) 2000年代の自治体総合計画
- (9) 2010年代以降の自治体総合計画
- (10) 小括 戦後から基本構想の義務づけ、そして義務づけの廃止まで

##### 2. 自治体総合計画とは何かをめぐって

- (1) 多元的利益の調整としての行政計画（西尾勝の行政計画論）
- (2) 管理としての行政計画（小島昭の行政計画論）
- (3) 信託規範としての総合計画(松下圭一の自治体計画論)
- (4) 自治体の自立性、主体性を測る手段(大森彌の自治体総合計画論)
- (5) 自治体経営戦略、民主的統制（信託）のツール(金井利之の総合計画論)
- (6) 行政計画から自治体総合計画へ、政治過程から行政過程へ

##### 3. 自治体総合計画の意義をめぐって

- (1) 自治体総合計画の機能
- (2) 自治体総合計画限界論の検討
- (3) 自治体総合計画の要件

#### 第Ⅱ章 地方自治法における基本構想の義務づけとその廃止

##### 1. 1969年の地方自治法改正による基本構想の義務づけ

- (1) 計画行政の推進
- (2) 都市計画法、農業振興地域整備法と基本構想
- (3) チャーター(都市憲章)と基本構想

##### 2. 1969年地方自治法における基本構想の義務づけ後の展開

- (1) 計画行政の浸透、定着
- (2) 基本構想・総合計画の信託機能
- (3) 自治体政策の調整・合意機能

##### 3. 2011年の地方自治法改正における基本構想の義務づけの廃止

- (1) 義務づけ廃止の背景
- (2) 他の法律・計画との関係

4. 基本構想義務づけ廃止後の基本構想・総合計画
  5. 基本構想・総合計画の策定／非策定
  6. 基本構想についての議会の議決
  7. 基本構想・総合計画の制度化と位置づけ
    - (1) 総合計画条例
    - (2) 自治基本条例と総合計画
  8. 小括 条例調査による基礎自治体における総合計画の位置づけ
- 第Ⅲ章 基礎自治体における総合計画の位置づけの実際
1. 三鷹市と武蔵野市の総合計画の比較
    - (1) 三鷹市の総合計画策定の経緯
    - (2) 武蔵野市の総合計画（長期計画）策定の経緯
    - (3) 三鷹市と武蔵野市の総合計画の特徴
  2. 藤沢市の総合計画
    - (1) 金子小一郎市政（1952～1972）の総合計画
    - (2) 葉山峻市政（1972～1996）の総合計画
    - (3) 山本捷雄市政（1996～2008）の総合計画
    - (4) 海老根靖典市政（2008～2012）の総合計画
    - (5) 鈴木恒夫市政（2012～2017年現在）の総合計画
    - (6) 藤沢市の総合計画についてのインフォーマントからのコメント
    - (7) 藤沢市の総合計画についての考察
  3. 名古屋市における総合計画をめぐる訴訟
    - (1) 河村市長当選後の名古屋市総合計画をめぐる動き
    - (2) 名古屋市の総合計画をめぐる動きについての考察
- 終章 自治体総合計画の課題と展望
1. 各章のファインディングス
  2. 自治体総合計画の今日的課題
- 補論 都道府県の総合計画～東京の計画を例に
1. 47都道府県における総合計画の制度化の状況
  2. 東京の総合計画
  3. 明治前期の東京の総合計画
    - (1) 中央市区論
    - (2) 市区改正条例
  4. 市制町村制以降の東京市計画
    - (1) 根本的事業の建議
    - (2) 東京市政要綱
    - (3) 戦前・戦中の東京市計画

## 5. 戦後の東京都計画

- (1) 戦災復興期の東京の総合計画
- (2) 高度経済成長期以降の東京の総合計画
- (3) シビル・ミニマム計画の登場
- (4) 総合計画システムの確立と定着
- (5) 総合計画システムの新たな局面
- (6) 戦後の東京都の総合計画を振り返って

### 参考文献

なお、本論文は、A4判で147ページであり、字数にして約16万字強となっている。

## 2 本論文の要旨

本論文は、序章「自治体総合計画のターニングポイント」、第Ⅰ章「自治体総合計画の歴史的経緯と先行研究」、第Ⅱ章「地方自治法における基本構想の義務づけとその廃止」、第Ⅲ章「基礎自治体における総合計画の位置づけの実際」、終章「自治体総合計画の課題と展望」、「補論 都道府県の総合計画～東京の計画を例に～」の5章と補論で構成されている。

まず「序章 自治体総合計画のターニングポイント」は、「1. はじめに」、「2. 問題の所在」、「3. 各章の構成」の3つの節で構成されている。

「1. はじめに」において、本論文の目的が述べられている。すなわち、「自治体総合計画が広く策定されるようになった歴史的な経緯や背景を考察するとともに、自治体総合計画の一部をなしあるいは密接な関わりをもつ基本構想が1969年に地方自治法上に規定され、2011年にその規定が削除された経緯と影響を考察し、それらの変化を経て、自治体総合計画が現在どのような位置づけを与えられ、どのような意義を持っているのかを検討することを目的とする」と述べられている。

「2. 問題の所在」では、自治体総合計画について検討すべき課題、あるいは検討の視点として、①「自律性」（中央—地方関係、国からの自治体の自律性）、②「自治体政治と総合計画」（地方に特有の組織機構による独自性への理解、首長・議会と総合計画）、③「総合計画の機能と要件」（地方自治にユニークな計画行政の理論化）、の3点が指摘されており、自治体総合計画がこれまでどのように扱われ、現在はどのような位置を占め、どのような役割を果たしているのかという自治体総合計画の意義および課題について考察することが述べられている。

「3. 各章の構成」では、第Ⅰ章、第Ⅱ章、第Ⅲ章、終章で論じられることが整理されている。

「第Ⅰ章 自治体総合計画の歴史的経緯と先行研究」は、「1. 戦後の自治体総合計画の

歴史的経緯～市町村を中心に」、「2. 自治体総合計画とは何かをめぐって」、「3. 自治体総合計画の意義をめぐって」の3節で構成されている。ここでは、地方自治の歴史的な動きに沿って、戦後以降の自治体総合計画について考察されており、その後に先行研究の分析がなされ、自治体総合計画の意義が考察されている。

「1. 戦後の自治体総合計画の歴史的経緯～市町村を中心に」では、「(1) 戦後復興と地方自治の揺籃期」、「(2) 市町村建設計画・地域開発計画から基本構想・基本計画へ」、「(3) 市町村経営と革新自治体」、「(4) 基本構想の義務づけと都市計画、農業振興地域整備計画」、「(5) 1970年代以降の自治体総合計画」、「(6) 1980年代の自治体総合計画」、「(7) 1990年代の自治体総合計画」、「(8) 2000年代の自治体総合計画」、「(9) 2010年代以降の自治体総合計画」、「(10) 小括 戦後から基本構想の義務づけ、そして義務づけの廃止まで」の10項目が扱われている。ここでは、地方自治の歴史的な動きに沿って、戦後以降の自治体総合計画について考察されている。

まず、「1. 戦後の自治体総合計画の歴史的経緯～市町村を中心に」では、総合計画を軸として地方自治の歴史が整理されている。すなわち、「(1) 戦後復興と地方自治の揺籃期」および「(2) 市町村建設計画・地域開発計画から基本構想・基本計画へ」では、これまで自治体総合計画は、市町村合併に伴う新市町村建設計画を端緒として、地方自治法上の基本構想の義務づけを契機として策定が進んだとされることが多かったが、そうした面も確かにあるものの、地方自治体制が整ってくるにつれ、市町村経営の軸をどこに置くかという問題意識が自治体、学会・研究所などのアカデミズムそして自治省などで共有され、新市町村建設計画のように補助金を得るための手段ではなく、自律的な自治体経営の手段としての自治体総合計画策定の推進につながっていったと論じられている。

「(3) 市町村経営と革新自治体」では、1950年代から60年代には、革新首長が自らの政策を実現する政策手法として、総合計画を策定する事例が増加することが指摘されている。ここでの計画策定は、自治省の意図や思惑とは別に、あるいはそれを超えて、自治体の創意、内発的動機によりその礎がつけられたとみることができると論じられている。

「(4) 基本構想の義務づけと都市計画、農業振興地域整備計画」では、1966年に「市町村計画策定方法研究報告」が出され、1969年地方自治法改正により市町村に基本構想の策定・議決が義務づけられるが、その前後の時期の経済社会の動きと省庁の動きとして、都市計画や農業振興地域整備計画が引き合いに出され、また自治省は、同時期、「広域市町村圏」やコミュニティ施策を提起しており、基本構想義務づけの意味が考察されている。

「(5) 1970年代以降の自治体総合計画」では、1970年代から80年代の自治体総合計画の特徴について、自治体自身が計画をつくることに意義があったこと、審議会への諮問型・コンサルタント企業への丸投げ委託による策定、美文(イメージ)型の基本構想・基本計画と事務分掌の積み上げによる実施計画、3層構造(基本構想・基本計画・実施計画)の連関性が薄く、予算査定とは無縁といった指摘(今井照)があるものの、市民参加などの様々な工夫を凝らして総合計画を策定した自治体も多くあったことが指摘されており、総合計

画の浸透と展開の時期であったと論じられている。

「(6) 1980年代の自治体総合計画」では、基本構想・総合計画の浸透・定着が課題とされた時代から、改訂サイクルや実効性、住民参加などの策定過程が課題とされる時代となっていった、あるいは自治省では、そのように課題を捉えていたことが指摘され、また市町村の総合計画が、かつての合併時の市町村建設計画とは一線を画し、また、国土利用計画や全国総合開発計画の市町村版という考え方からも区別されるものとして確立してきたことが伺われると論じられている。他方で、1980年代は革新自治体の勢いが失われていった時代であり、革新市長が政策を実現するために熱心に策定した各市の総合計画は、その政権交代劇の有り様によって、あるものは継承されて改訂され、あるものは否定されて新たな総合計画が策定されるなど、それぞれの道を辿ることとなった。第Ⅲ章において、政権交代後の変化について、具体的な事例が考察される。

「(7) 1990年代の自治体総合計画」では、1992年の都市計画法改正で市町村に義務づけられたいわゆる「都市計画マスタープラン」や1993年の老人保健福祉計画（老人福祉法、老人保健法）など、1990年代に政策分野別の計画は増加していることが指摘され、また1995年は、いわゆる地方分権推進法が可決され、自治体・中央省庁にとって、インパクトを与える改革のスタートの年であったものの、総合計画は自治体としての自律性を保ちながらも扱いが軽くなっていく要素も見られ、同時に行政評価・政策評価が取り入れられてテクニカルな面で向上が見られた、と解説されている。

「(8) 2000年代の自治体総合計画」では、総合計画と関連して、マニフェストと自治基本条例が考察されている。マニフェストについては、首長が選挙で掲げたマニフェストを総合計画に反映させて実現を図る自治体が現れ、総合計画の改訂サイクルを首長選挙に合わせる方法が浸透していった。それに対して、自治基本条例は、2001年に自治基本条例の嚆矢とされる北海道ニセコ町の「まちづくり基本条例」制定以来、現在では、300を超える自治体で自治基本条例が制定されており、基本構想や総合計画との関係が考察されており、一部の自治体ではあるが、総合計画が自治体の憲法と言われる基本的な条例の中で位置づけられる状況が生み出されたと指摘されている。

「(9) 2010年代以降の自治体総合計画」では、①人口減少社会、②東日本大震災、③第2次地方分権改革、④地方創生、の4つの事件や事象についてはその影響を踏まえておく必要があると指摘し、それぞれについて考察されている。①～③については、省略するが、地方創生については、総合戦略が努力義務とはいえほとんどの自治体で策定されることとなったことは、各自治体において総合計画と総合戦略との調整が必要となるなど、新たな事態をもたらしていると指摘されている。

「(10) 小括 戦後から基本構想の義務づけ、そして義務づけの廃止まで」では、1969年地方自治法改正により市町村に基本構想の策定・議決が義務づけられるが、その時点で、総合計画の策定はある程度の数の自治体ですでに先行しており、自律的、総合的な行政を行う拠りどころとして、あるいはそうなることを期待されて、1970年代以降浸透し、発展

してきたこと、しかしながら、1990年代以降、財政措置と結びつく形の個別計画の重要性が増し、総合計画の変質が見られるようになったこと、そして、2011年に基本構想の義務づけが廃止されたことが述べられている。

第2節にあたる「2. 自治体総合計画とは何かをめぐって」では、「(1) 多元的利益の調整としての行政計画（西尾勝の行政計画論）」、「(2) 管理としての行政計画（小島昭の行政計画論）」、「(3) 信託規範としての総合計画(松下圭一の自治体計画論）」、「(4) 自治体の自立性、主体性を測る手段(大森彌の自治体総合計画論）」、「(5) 自治体経営戦略、民主的統制（信託）のツール(金井利之の総合計画論）」、「(6) 行政計画から自治体総合計画へ、政治過程から行政過程へ」の6項目が扱われている。ここでは、俯瞰的に自治体総合計画を扱った研究のいくつかが取り上げられ、自治体総合計画の概念について考察されている。

「(1) 多元的利益の調整としての行政計画（西尾勝の行政計画論）」では、西尾勝の計画論を検討しながら、「自治体総合計画の概念を再構成してみるならば、自治体総合計画は、住民をはじめとした様々な主体の多元的利益を調整する政治過程によって設定される地域社会の複数の目標と、その目標を達成するために調整をはかる複数の手段である、と整理することができるだろう」と指摘している。

「(2) 管理としての行政計画（小島昭の行政計画論）」では、「計画は「管理」であり、政策目標の設定、行政需要の予測、行政行動の整序、執行の統制、進行管理といった過程を状況に対して適応的に組織する必要があるとしている」とする小島明の計画論を検討しつつ、「すぐれて管理改善的な動機が背景となって総合計画（comprehensive plan）を作成する動きが普及してきた」という小島の議論を解説している。

「(3) 信託規範としての総合計画(松下圭一の自治体計画論）」では、松下圭一のシビル・ミニマム論を検討しつつ、松下の『市民自治の憲法理論』から「自治体・国レベルそれぞれの機構分立にもとづく抑制均衡という分節政治システム」にとっても重要であるという議論を紹介して、「基本構想・自治体総合計画が、自治体基本条例とともに「信託規範」の一環をなすことを示唆している」と見ることができる」と論じている。また、松下のいう「自治体レベルの計画は総合性をもちえること」や自治体計画は実効性を有すべきことを紹介して、「政策全体の中で(総合性)、何を優先させるべきかを定める(優先劣後、合意)、総合計画の中心的な部分あり、財政計画の裏付けがあれば、実効性の富んだものになり得るということになろう」と論じている。

「(4) 自治体の自立性、主体性を測る手段(大森彌の自治体総合計画論）」では、大森彌の計画論の中心である「自治行政とは「地方政府」としての自治体が自らの政策課題（行政需要）を選びとり、それらを創意工夫で具体的に実行していくことにほかならない。…企画の可能性こそ自治体が「地方政府」たらんとする主体性と自立性をどの程度までもっているかをはかる一つの重要な尺度である」という議論を紹介して、大森彌の計画論は、「総合計画は、自治体が、自立的、主体的に策定するものである」という面が強調されてい

る」と論じている。

「(5) 自治体経営戦略、民主的統制（信託）のツール(金井利之の総合計画論)」では、金井利之の計画論が考察されている。そこでは、「金井は、自治体組織における調整システムとしての総合計画、「自治体経営戦略計画」としての総合計画を論じている」として、「総合計画については、行政組織内における調整が大きな課題であると指摘している」ことを紹介し、「自治基本条例と総合計画は、住民から自治体行政（首長、議会）に対する信託を担保する重要なツールとして位置づけられている」とまとめている。

「(6)行政計画から自治体総合計画へ、政治過程から行政過程へ」では、表1-1で検討してきた5名の研究者の計画論を整理している。ここでは、視点、論点、計画の対象・内容、の3点について、検討してきた論者の議論が整理されており、計画論の多様性が浮き彫りにされている。

**表 1-1 行政計画・自治体総合計画についての研究の整理**

	西尾	小島	松下	大森	金井
視点	政治過程	管理としての計画	自治体の信託規範	自治体の行動指針	自治体経営戦略
論点	多元的利益の調整	実効性 総合性	シビル・ミニマム と優先劣後 総合性・実効性	自治体の主体性・ 自立性	民主的統制 市民参加
計画の対象・内容	行動の提案(社会計画の場合) 行動系列の連関性	経済計画、都市計画 政策目標設定、 行政需要予測、 行政行動整序、 執行統制、進行 管理を状況適応的に組織すること	自治体の施策一覧(表) 予測と調整の手法 信託規範の一環	自治体の政策課題(行動の企画) 取り組むべき施策を体系化(連関、優先順位づけ)し、目標と手段を明確にしたもの	政策・事業の全般の一覧文書 自治体組織における調整システム、自治体経営戦略

「3. 自治体総合計画の意義をめぐって」では、「(1) 自治体総合計画の機能」、「(2) 自治体総合計画限界論の検討」、「(3) 自治体総合計画の要件」の3項目が扱われている。ここまでに検討してきた歴史的経緯や先行研究、さらに自治体総合計画限界論の批判的検討を踏まえて、総合計画の役割・機能、またそれらを果たす上での総合計画の要件を仮設するという作業が行われている。

まず、「(1) 自治体総合計画の機能」では、自治体総合計画の機能として、松下などの

先行研究を検討した後、次の4点にまとめている。

- ①自律：自治体が自ら将来像を決め、それを実現するための行動指針として総合計画を策定し、実施し、自治体の自律を担保する機能
- ②計画行政：自治体の施策全体を体系化し、優先劣後をつけ、実施年度や財政計画を明らかにして、行政の財政合理性を担保し、計画に掲げた事業の着実な実施を図る機能
- ③信託（民主的統制）：住民から負託を受けた首長や議員が、住民との契約として総合計画を策定し、総合計画を実施することで、信託を具現化する機能
- ④調整・合意：自治体の施策間、自治体組織の各部署間、首長・議会・市民等自治体に関わる主体間、地域における公共サービスを提供する主体間の調整や合意を図る機能

「(2) 自治体総合計画限界論の検討」では、「1) 総合計画による調整の限界」と「2) 「総合計画尊重論」の陥穽」で、総合計画のマイナス面が考察されている。調整の限界については、打越綾子を引いて、次の3点が指摘されている。

- ① 行政機構の規模の拡大により、総合計画による総合性の確保、体系性の確保は難しい。
  - ② 自治体組織内のみならず地方議会、関係団体、住民を巻き込んだ政治力学を鑑みるならば、総合計画の担当部署のゼネラル・スタッフによる「調整」は困難である。
  - ③ 自治体の厳しい財政状況により、自治体政策のあり方全体を議論するはずの総合計画の策定作業が事業予算抑制に向けた厳しい査定の場面として変容しつつある。「総合計画尊重論の陥穽」としては、次の4点が指摘されている。
- ① 総合計画に盛り込まれた施策は中止や見直しが難しくなる。
  - ② 必ずしも民意に添った施策が盛り込まれているとは限らない。「これまでの総合計画は総じてデモクラシーから縁遠い。それはどちらかといえば官僚制が好む仕掛けだと言っている。」(片山善博 2010)
  - ③ 総合計画には量出制入が欠如している。
  - ④ 総合計画は土木建設業者等の調整の指針として活用されている。

しかしながら、「体系化、総合化、施策の取捨選択や優先劣後のない総合計画は、自治体の計画性を確保するという役割を果たし得ない。体系化、総合化、施策の取捨選択・優先劣後が自治体総合計画の要件だともいえる」と締めくくられている。

「(3) 自治体総合計画の要件」では、自治体総合計画がその機能を果たすための要件として、次の5点が指摘され、それぞれについて著者の意見が述べられている。

- ① 規範性：総合計画の制度化、総合計画中心主義、議決、政策サイクルの組み込み
- ② 統合性・体系性：総合性(政策分野横断的であること、重要な施策が網羅されていること)、総合計画の最上位性、個別計画との整合・連動システム
- ③ 実効性：総合計画と予算との連動システム、財政計画の裏付け
- ④ 中長期性：中長期(3年以上)の計画期間、人口推計・財政計画に基づく計画
- ⑤ 市民参加：策定過程における市民参加の実施、進捗状況その他の情報公開、総合計画に係る市民参加の制度化

「第Ⅱ章 地方自治法における基本構想の義務づけとその廃止」は、「1. 1969年の地方自治法改正による基本構想の義務づけ」、「2. 1969年地方自治法における基本構想の義務づけ後の展開」、「3. 2011年の地方自治法改正における基本構想の義務づけの廃止」、「4. 基本構想義務づけ廃止後の基本構想・総合計画」、「5. 基本構想・総合計画の策定／非策定」、「6. 基本構想についての議会の議決」、「7. 基本構想・総合計画の制度化と位置づけ」、「8. 小括 条例調査による基礎自治体における総合計画の位置づけ」の8節で構成されている。総合計画が基礎自治体においてどのように定着してきたのか、そして2011年の地方自治法における基本構想の義務づけの廃止を経て、その位置づけがどのように変化しているのかについて、考察されている。

「1. 1969年の地方自治法改正による基本構想の義務づけ」では、「(1) 計画行政の推進」、「(2) 都市計画法、農業振興地域整備法と基本構想」、「(3) チャーター(都市憲章)と基本構想」の3項目が論じられている。

「(1) 計画行政の推進」では、総合計画が策定されるようになった契機として、1969(昭和44)年の地方自治法改正によって、市町村に基本構想の策定が義務づけられるようになったことが再度指摘され、自治省には市町村の計画行政を促進しなくてはならないというパターンリスティックな考え方があったことが指摘され、市町村計画策定方法研究会報告(1966年)の後、基本構想の義務づけがなされ(1969年)、同年、基本構想策定要領通知により都道府県を通じて策定の指導が行われたことが解説されている。

「(2) 都市計画法、農業振興地域整備法と基本構想」では、基本構想の義務づけは、都市計画法全面改正、農業振興地域整備法制定と同時期であり、議会の議決を経て定めることとされた基本構想に即することとされた都市計画、農業振興地域整備計画の民主性を担保するとともに、市町村における施策の総合性を担保する目的があったことが指摘されている。

「(3) チャーター(都市憲章)と基本構想」では、基本構想は、チャーター(都市憲章)として地方自治法に盛り込まれたと松本英昭が述べていることを指摘し、また日本都市学会等で、同時期、都市憲章が盛んに検討されているが、基本構想に都市憲章の意図が込められたのかどうかは確認できなかったと述べられている。

「2. 1969年地方自治法における基本構想の義務づけ後の展開」では、「(1) 計画行政の浸透、定着」、「(2) 基本構想・総合計画の信託機能」、「(3) 自治体政策の調整・合意機能」の3項目が扱われている。

「(1) 計画行政の浸透、定着」では、1969年の基本構想の義務づけ以降、基本構想、総合計画の策定自治体数は着実に増加し、計画行政の浸透、定着が見られたことが指摘されている。

「(2) 基本構想・総合計画の信託機能」では、基本構想・総合計画をチャーターとして扱う考え方は一般化しなかったものの、「基本構想・総合計画が信託の機能を果たしている

かどうかは、自治体によって様々であると考えられるが、基本構想・総合計画がその機能を有している自治体も存在するといえるだろう」と論じられている。

「(3) 自治体政策の調整・合意機能」では、都市計画が基本構想に即することが要請されていたことが指摘されているが、都市計画の他にも、基本構想に即することが要請されることとなった計画が次々と現れることとなり、2011年の地方自治法改正時には、農業振興地域計画など20余りの分野の個別計画について、基本構想に即して策定することが法定されていたことが指摘されている。だが、どのように即しているかについては、次節で検討される。

「3. 2011年の地方自治法改正における基本構想の義務づけの廃止」では、「(1) 義務づけ廃止の背景」と「(2) 他の法律・計画との関係」の2項目が扱われている。

「(1) 義務づけ廃止の背景」では、地方分権改革推進委員会の第2次勧告において検討され、そこでは国による自治体への義務づけの見直し対象条項の中で、特に問題があるとされた (a)施設・公物設置管理の基準、(b)協議・同意、許可・認可・承認、(c)計画等の策定及びその手続のうちの(c)に該当するものとしてであったが、その理由としては、「国の（パターンリスティックな）干渉を排し、地方分権を進めるために、基本構想策定の義務づけを廃止した」と指摘されている。

「(2) 他の法律・計画との関係」では、「基本構想」という言葉がどのように法律で用いられているのかが論じられている。2016年1月現在の法令データベース上で、「基本構想」という文言が使用されている法令が40存在したという。そのうち33法は個別政策分野における基本構想を指し、自治法上の基本構想を意味しないものであり、残りの7法については、たとえば都市計画法が「議会の議決を経て定められた当該市町村の建設に関する基本構想に即し」と規定しており、自治法上の基本構想を指すと考えられるが、1969年以前の改正で加えられたものであったため、削除された条文上の基本構想を「直接指していないからだと解することができるだろう」と指摘されており、また景観法（2004年）も同様な規定を有しているが、景観計画を策定する自治体は計画が即する基本構想を議会の議決を経て定めることが求められている、と説明されている。

「4. 基本構想義務づけ廃止後の基本構想・総合計画」では、基本構想の義務づけ廃止によって、各市町村は、①基本構想・総合計画を策定するかどうか、②基本構想についての議会の議決、③基本構想・総合計画の制度化、④基本構想・総合計画の位置づけの内容、の4点について、自治体は選択肢を持つことになったとして、これらが次節以降で考察することが述べられている。

「5. 基本構想・総合計画の策定／非策定」では、2011年の基本構想義務づけ廃止以降、総合計画を策定しないこととした自治体は、2011年時点の日本生産性本部による調査報告では、1%未満であったことが指摘されている。

「6. 基本構想についての議会の議決」では、地方自治法上の規定が廃止されたため、基本構想を議決事件とするためには、条例に規定する必要があるが、そのことについて、

総務省の調査をもとに分析されている。2012年4月時点で、813市区中162市区(20%)で、基本構想または総合計画を議決事件として定めていたという。その数は、2011年に急激に増えており、162市の内訳は、総合計画条例(10)、自治基本条例(5)、議会基本条例(39)、基本構想についての議決を定める条例(20)、議決すべき事件を定める条例(88)であったと述べられている。

「7. 基本構想・総合計画の制度化と位置づけ」では、著者が条例Webアーカイブデータベースなどで調査した結果が考察されている。すなわち、2017年上期までに96の市区で総合計画または基本構想の策定をテーマとした条例(総合計画条例)を制定していることがわかったという。この96の総合計画条例について、議決、計画行政、策定義務、統合性(上位性、整合性)、規範性(総合計画中心主義)、市民参加、それぞれに係る規定の有無を著者が調査した結果、総合計画条例は、基本構想の義務づけが廃止された2011年の10自治体を嚆矢として、増加してきているが、傾向は明らかでないという。計画行政を目的として基本構想の議決を定めている条例は9割を超えるが、策定義務、統合性を規定する条例は9割弱であり、規範性の規定は2割に届かず、市民参加規定については2割程度となっていると述べられている。また、市区において2002年以降で制定されている236の自治基本条例を収集し、総合計画に係る規定の有無とともに、総合計画(基本構想)についての議決、計画行政、策定義務、統合性(上位性、整合性)、規範性(総合計画中心主義)、市民参加それぞれに係る規定の有無を著者が調査した。その結果、自治基本条例において9割近く(87%)の条例が総合計画を規定し、策定義務は7割、計画行政は6割以上が規定していた。総合計画への市民参加を4割近くの条例が規定していた一方、統合性は3割超え程度、規範性の規定は2割弱に止まっていたと述べられている。多くの条例を分析した研究作業は多くの時間を要したものと考えられる。

「8. 小括 条例調査による基礎自治体における総合計画の位置づけ」では、著者による条例の調査からは、基本構想の義務づけが廃止された2011年を契機に、基礎自治体における総合計画の位置づけは新たな局面に入り、自らを律し、市民からの信託に応えることを示すための自治体行政の拠りどころとして積極的に位置づける動きを看取できると論じられている。また、基本構想の議決を条例化したかどうかだけでなく、総合計画条例や自治基本条例における総合計画の規定に着目すると、多くの条例で計画的な行政を進めるために必要な手段として総合計画を規定しており、総合計画を策定すべきものとして規定していた。さらに、総合計画を最上位の計画であるなどとしてその統合性を規定する条例も総合計画条例を中心に多く見られた。他方、総合計画中心主義をとる条例は、一定数見られたものの、割合は少なかったとまとめられている。

「第三章 基礎自治体における総合計画の位置づけの実際」では、「1. 三鷹市と武蔵野市の総合計画の比較」、「2. 藤沢市の総合計画」、「3. 名古屋市における総合計画をめぐる訴訟」の3つの節がもうけられ、ここでは、ケーススタディの対象として、三鷹市と武

蔵野市、藤沢市、名古屋市の4市の総合計画がケーススタディとして分析されている。

「1. 三鷹市と武蔵野市の総合計画の比較」では、「(1) 三鷹市の総合計画(基本計画)策定の経緯」、「(2) 武蔵野市の総合計画(長期計画)策定の経緯」、「(3) 三鷹市と武蔵野市の総合計画の特徴」の3つの項目が設けられている。これらの項目からわかるように、ここでは、ケーススタディの対象は、三鷹市と武蔵野市である。

「(1) 三鷹市の総合計画(基本計画)策定の経緯」では、自律性の観点から、革新市政の時代に総合計画をスタートさせ、先進的な行政で知られ、財政的にも交付税不交付団体であるという自律性を有し、総合計画に基づいて行政を運営していると評価されている市として三鷹市と武蔵野市を選択して、自律的な行政運営に総合計画がどのように寄与しており、自律性を支える要件として規範性がどのようになっているかに特に注意を払って考察されている。

「(2) 武蔵野市の総合計画(長期計画)策定の経緯」と「(3) 三鷹市と武蔵野市の総合計画の特徴」では、三鷹市は自治基本条例で、武蔵野市は長期計画条例(総合計画条例)で、総合計画を制度化している。統合性、実効性、規範性について、両市とも十分に留意しているが、武蔵野市は毎年の予算査定や議会での議論の際に、長期計画(総合計画)を軸としているのに対し、三鷹市は基本計画(総合計画)の各施策目標の抽象度が高かったり、各年予算と計画項目が一对一对応ではなかったりすることから、予算に対する総合計画の規範性が武蔵野市に比べて弱いことが伺われたと考察されている。

「2. 藤沢市の総合計画」では、「(1) 金子小一郎市政(1952~1972)の総合計画」、「(2) 葉山峻市政(1972~1996)の総合計画」、「(3) 山本捷雄市政(1996~2008)の総合計画」、「(4) 海老根靖典市政(2008~2012)の総合計画」、「(5) 鈴木恒夫市政(2012~2017年現在)の総合計画」、「(6) 藤沢市の総合計画についてのインフォーマントからのコメント」、「(7) 藤沢市の総合計画についての考察」の7つの項目で論じられているが、(1)~(5)は地方政治と総合計画という観点から歴史的に解説されている。(6)はインタビューした藤沢市の総合計画策定業務に携わった経験のある杉渕武氏(藤沢市企画政策課政策研究員)の内容に対するコメントである。ここでは、(7)の考察について、要旨を説明したい。

「(7) 藤沢市の総合計画についての考察」では、藤沢市の総合計画が旧建設省の都市計画策定の動き(1950年建設省都市局長通達「総合的都市計画の樹立並びに5カ年計画策定について」及び1952年同通達「都市計画策定基礎調査について」を受けて全国約80の都市で計画が策定されたという)が出発点となっていることが指摘されている。それを契機とした1957年「藤沢総合都市計画」は、戦後の藤沢市の骨格をつくっていった計画として、都市計画の要素が多いものの、「最初の総合計画」として扱われているという。藤沢市では、市長交代後に新しい総合計画を策定する際には、前政権の時の総合計画とは異なる名称がつけられており、その結果、藤沢市の総合計画は不連続で、不安定な印象がある。しかし、都市の骨格や地区の位置づけなどをはじめハードを中心とする重要な施策は政権交代があ

っても総合計画間で引き継がれてきたと分析されている。藤沢市では、市長、議員、職員、市民は、総合計画を重視する藤沢市の風土を形成し、予算編成・施策展開の拠りどころとしているため、総合計画を前政権のまま踏襲せず、新しい総合計画を策定することで、自らが打ち出す施策、ビジョンについて明示するとともに合意形成をはかり、施策を進めていくという手順を正当にとっていると見ることができるとまとめられている。

「3. 名古屋市における総合計画をめぐる訴訟」では、「(1) 河村市長当選後の名古屋市総合計画をめぐる動き」、「(2) 名古屋市の総合計画をめぐる動きについての考察」の2つの項目で論じられている。ここでは、自治体政治と総合計画というテーマについて、総合計画をめぐる、首長と議会が対立し、訴訟にまで発展した名古屋市の事例について考察されている。この2項目では、精緻な年表が作成されており、首長と議会の対立が総合計画を早期に議決事件とすることにつながり、議会が総合計画に真摯に向き合う契機となったという。訴訟の過程で、総合計画の策定権が取り上げられたが、名古屋市が総合計画について規定している条例に基づく解釈が示されており、総合計画の民主的正統性は、各自治体で制度設計した上で担保すべきものであると論じられている。また、2011年まで議会の議決を要するとされていた基本構想について、名古屋市では40年間改定されておらず、基本構想の形骸化と議会の議決の関係の問題が示唆されるが、マニフェスト実現の過程としてマニフェストを総合計画に組み込むことは重要であるものの、総合計画の継続性や行政の継続性が課題となる。名古屋市の事例は、政治(選挙)サイクルを勘案して、策定過程をシステム化し、制度化しておくことが必要であることを示していると論じられている。

「終章 自治体総合計画の課題と展望」では、「1. 各章のファインディングス」と「2. 自治体総合計画の今日的課題」の2節で本論文がまとめられている。

「1. 各章のファインディングス」では章ごとにこれまでの考察がまとめられている。すでに、この報告書では、項目ごとに紹介しているので、この節については、省略する。

「2. 自治体総合計画の今日的課題」では、まとめの議論が展開されている。第2次地方分権改革において国が自治体に計画を義務づけることを止めていこうという方針が出され、2011年に基本構想の義務づけがなくなったことはすでに指摘しているが、基本構想の他には義務づけが削除された計画は見られない。逆に、新たな「法定計画」ともいえるものが国の政策により生み出されており、まち・ひと・しごと創生法に基づく「まち・ひと・しごと総合戦略」は、策定により交付金を交付するというインセンティブを付したもので、条文上は努力義務であり法定ではなかった。しかし、2018年1月現在、1自治体を除いて全ての市区町村で策定されている。総合戦略の策定にどのように対応するかは自治体により様々であるが、国の総合戦略、都道府県の方針に合致したものとするためには、自治体は将来人口の維持または人口減少率を引き下げる構想を描いた上で総合戦略を策定することになる。人口減少を予測している自治体であっても、予測される人口減少を受け入れた上での計画の策定は許されない状況であり、総合戦略と総合計画をどのように整合させて

いくのかという問題があると指摘されている。自治体総合計画は、補助金と直接結びつかないことから、省庁からの規制を受けない自律的な、自由度の高い計画として各自治体が将来像を描き、その将来像に向けた自治体運営の拠りどころとしてそれぞれに工夫を凝らし、策定のシステムを育んできた。それを阻害しかねないという観点からは、国が計画策定を交付金の交付条件とする計画を設定することには、慎重な検討が必要であると論じられている。

「補論 都道府県の総合計画～東京の計画を例に」では、表題に示されているように都道府県の総合計画について、東京の計画を例に論じられている。その理由は、論文本体が市町村の総合計画を中心に論じているためであり、都道府県についても全面的に取り組みたかったのであるが、時間的制約から市町村に焦点があてられたためであった。ここでは、「1. 47 都道府県における総合計画の制度化の状況」、「2. 東京の総合計画」、「3. 明治前期の東京の総合計画」、「4. 市制町村制以降の東京市計画」、「5. 戦後の東京都計画」の5節で論述されている。

「1. 47 都道府県における総合計画の制度化の状況」では、都道府県においても殆どの都道府県で総合計画が策定されているという。かつては、都道府県の事務として、地方の総合開発計画の策定が掲げられていたとはいえ、戦後の復興計画・開発計画との関係、全国総合開発計画や新産業都市の指定との関連、あるいは戦前、戦中の計画との関係など、歴史的経緯も、現在の状況も都道府県によって多様性に富んでおり、一律の分析は難しいと述べている。都道府県の総合計画のターニングポイントは、1つは、2000年代の数次にわたる地方分権改革である。2000年改革の機関委任事務の廃止をはじめ、都道府県の機能強化と自律性の高まりをもたらし、ガバナンスの強化が求められた面と、市町村の自律性のたかまりにより、広域自治体としての都道府県の役割とは何かを問い直す議論が起きてきた。そこで、47 都道府県の総合計画すべてを分析対象として、自治基本条例の制定状況、総合計画条例の制定状況、総合計画の位置づけ、議決事件の根拠条例について、著者独自の調査が一覧表として作成されている。

総合計画の策定・改定を議会の議決事件としている都道府県が31あったものの、総合計画条例を策定している都道府県はゼロであった。また、自治基本条例を制定しているのは、4 都道府県であったが、そのうち総合計画についての規定をおいているのは、北海道行政基本条例と、神奈川県自治基本条例の2つであったという。以上のような条例上の調査からは、総合計画の制度化を重視していない、もしくは総合計画に基づく行政運営を行うという体制が弱い都道府県が多いという見方ができると考察されている。しかしながら、もっと詳しい分析が必要であるとされ、それは今後の課題として位置づけられている。

「2. 東京の総合計画」では、東京は明治以降首都であるという特殊性があり、道府県の平均的な例として見ることはできないが、明治以降人口集中と首都としての都市整備の必要性から、計画的なまちづくり、計画的な行政がどこよりも求められた都市であったこ

とが指摘されている。戦前の東京市—東京府は非常にわかりにくい制度であったが、その中で、東京都の総合計画の前史はどのようなものであり、明治期以降の戦前の東京の「総合計画といえるもの」について、次節で考察されている。また、戦後の都区制度は、総合計画に独自の意味合いをもたらしたと考えられることから、戦後の東京都は歴代の知事がそれぞれ個性あるスタンスで総合計画に向き合ってきたと指摘され、戦後については、歴代知事ごとの総合計画について、次節で考察されている。

「3. 明治前期の東京の総合計画」では、「(1) 中央市区論」、「(2) 市区改正条例」の2項目が扱われており、ここでは明治初期、具体化されることのなかった中央市区論であるが、地方自治制度がまだ整備過程であったにもかかわらず、資源を動員するために、有識者も交えた議論を行い、世論喚起、合意形成をめざそうとするものであったと指摘されている。1888年の市区改正条例は、道路をはじめハード中心の計画ではあったが、陸運を中心として商業が盛んで、帝都にふさわしい文化都市をめざすなどの都市としての東京のビジョンを描いた点、総合的に様々な施策が含まれた点など、自治体総合計画にとって必要なビジョン性、総合性を不十分ではあるが備えた計画であったという。財政計画もあり、徐々にではあるが、東京のまちの骨格が形づくられていった。

「4. 市制町村制以降の東京市計画」では、「(1) 根本的事業の建議」、「(2) 東京市政要綱」、「(3) 戦前・戦中の東京市計画」の3つの項目で論述されている。1898年10月「独立独歩の自治市」になった東京市は、東京市役所処務規定で土木部に市区改正課を設け、市会では1899年度に、市区改正をはじめとした「根本的事業の建議」を議決しているという。その建議は、20か年計画、経費7300万円を以て、市区改正、衛生、交通の事業の遂行の他、市内交通機関を市営とすることなども含まれていたことが指摘されている。第6代市長・後藤新平の「東京市政要綱」は、1921年4月に発表されている。1923年の関東大震災の後の帝都復興計画の基礎となったとして知られている計画であるが、市庁舎、市民会館、学校建設、道路改良、舗装工事、水運改良、上水拡張、下水改良、公園、墓地、埋設物整理、築港、塵芥屎尿処理、田園都市、社会事業、市場屠場といった概算予算が付されているものの他、吏員講習所、市政研究機関の設置、財政計画の確立といった行財政改革なども組み込んでいる総合計画であったことが示されている。関東大震災からの復興が一段落した昭和初期からは、再び市長が施策を展開する方針を示すために東京市が独自に総合的な計画をつくる試みもなされるが、まもなく戦時色が強まり、東京市の自治自体が飲み込まれていく。東京の総合計画の端緒は様々に見られるものの、その確立は戦後まで待たなければならなかったと指摘されている。

「5. 戦後の東京都計画」では、「(1) 戦災復興期の東京の総合計画」、「(2) 高度経済成長期以降の東京の総合計画」、「(3) シビル・ミニマム計画の登場」、「(4) 総合計画システムの確立と定着」、「(5) 総合計画システムの新たな局面」、「(6) 戦後の東京都の総合計画を振り返って」の6項目で論述されている。ここでは、東知事時代に始まり、美濃部都政におけるシビル・ミニマム計画によって目標の定め方、実効性の高め方、ローリン

グ・システムの導入など格段の進歩を遂げたと論じられている。その後の鈴木都政においては、長期計画と実施計画のサイクルの安定、実効性、規範性の向上など、総合計画システムの確立とも呼べる状況となったが、鈴木都政末期にかけては、バブル経済を背景に、過剰な施策を盛り込み、総合計画の重要な機能である施策に優先劣後をつけるという「計画性」を揺るがす状況が現出した。その後の石原都政では、総合計画中心主義とは距離感があり、鈴木都政で確立したかに見えた総合計画システムが揺らぐこととなった。そして、石原知事後の 3 人の都知事は、その評価についてまだ可能な状況ではないが、石原都知事に比して、総合計画を都政の拠りどころとする考え方に近いように見えると考察されている。このように東京都の総合計画は、就任する知事によってかなり変化してきた。現在、総合計画を条例で位置づけている都道府県は多くはないが、自治基本条例などで位置づけている例もあり、議決事件条例により総合計画を議会の議決事件とするとしている県は多く見られるという。他方、東京都における総合計画は、何らの制度化もされていない。都（庁）は巨大組織であるからこそ、課題と施策の取捨選択・優先劣後を示すために総合計画は重要であり、その総合計画について首長の考え方を反映させる方式やその位置づけ等を条例などの形で制度化しておくことは、総合計画システムの安定と継続的な都政運営に資することではないかと考えられると締めくくられている。

### 3 本論文の特色と評価

本論文は、上に述べてきたように、自治体総合計画についての幅広い研究である。それは次のような諸点において、評価しうる価値ある研究である。

第 1 に、総合計画の歴史を丹念に研究した業績として高く評価できる。1969 年の基本構想の義務づけ以前、およびその後の自治体総合計画の展開、さらには 2011 年の義務づけ廃止後の展開にいたるまで、自治体総合計画の歴史が詳しく展開されている。こうした自治体総合計画の歴史については、部分的に書かれた研究書や論文はあるが、本論文のように一貫した問題意識の下に地方自治法による基本構想策定義務付けの前から、義務付けの廃止後の展開までをたどった先行業績はない。こうした意味で、総合計画の研究として、これまでの先行研究に重要な一歩を付け加える学問的に重要な研究として評価できよう。

第 2 に、自治体総合計画自体にとどまらず、個別計画との関係、自治基本条例との関係、総合計画の制度化・位置づけなどについても、市町村の条例を丹念に渉猟し、分析し、一覧表を作成して、多様な論点を深く考察し、わかりやすく解説している点は高く評価できる。とりわけこうした点については、他の研究業績には見られないものであり、公刊して総合計画の論点を世に問い、多くの自治体に総合計画の重要性を知ってもらうことに寄与するものとして、地方自治の実務についても有意義な研究である。

第 3 に、著者は地方自治専門誌の編集者としての経験を有しており、地方自治に関する多くの人脈があり、当事者の認識や特徴的な自治体の実践例を把握した上で、重要な著書・

論文を参照し、膨大な文献を丹念に渉猟して、論点を整理し、それを実証している点について、高く評価できよう。

このように評価できる特長をもった論文ではあるが、本研究には著者自ら課題として記述している点に加えていくつかの検討を要する問題を指摘することができる。

まず第 1 に、……以下略……。

第 2 に、……以下略……。

以上のように、課題を指摘することもできるが、審査小委員会としては、本論文がオリジナリティを備えた、価値ある研究成果であり、研究者としての研究能力を実証するに十分な業績であり、博士（公共政策学）の学位を授与するに値する業績であると認めるものである。

#### 4 口頭試問

審査小委員会は、2018年6月18日に中寫いづみ氏の公開審査会（口頭試問）を実施し、本論文を中心とし、それに関連のある学識確認の試問を行った結果、同氏が博士学位の授与に値する学識と研究能力を持っていると判定した。

#### 5 結論

以上を踏まえ、本審査小委員会は、中寫いづみ氏が、研究能力並びに学位論文に結実した研究成果の到達度の両面において、博士（公共政策学）の学位を受けるに十分値するものと判断した。

以上