

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>

法政大学審査学位論文の要約

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

序章 自治体総合計画のターニングポイント

1. はじめに

本稿は、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す基本構想が、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。

2. 問題の所在

自治体総合計画について検討すべき課題、検討の視点を、①自律性（中央—地方関係、自治体の(国からの)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つに整理し、本稿では、自治体総合計画がこれまでどのように扱われ、現在で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、すなわち自治体総合計画の意義および課題について考察する。

3. 各章の構成

第Ⅰ章では、自治体総合計画の歴史的経緯と先行研究を辿り、基礎自治体において自治体総合計画の策定が始まり、全国的に浸透した背景を検討する。また、歴史的経緯と先行研究から、総合計画がどのような機能を果たし、そのためにどのような要件が必要とされているかを検討して、第Ⅱ章、第Ⅲ章の分析・考察の視点を整理する。

第Ⅱ章では、地方自治法改正による基本構想の義務づけの背景や意図を分析し、基本構想義務づけの影響について考察する。そして、2011年の第2次地方分権改革の一環としての地方自治法改正による基本構想の義務づけの廃止が、どのような背景、経緯でなされたかを考察し、どのような影響をもたらしたのかを検討する。特に基本構想の策定の際の議決の義務づけの廃止に基礎自治体(市区)がどのように対応しているのか、そして、地方自治法における位置づけをなくした基本構想および基本構想に基づいた総合計画を各市区がどのように位置づけているのかについて、総合計画・基本構想についての条例を収集し、分析して考察する。

第Ⅲ章では、総合計画について特徴的な蓄積をもつ市を取り上げ、文献のほか、資料と関係者へのヒアリングをもとに、第Ⅰ章、第Ⅱ章で考察した自治体における総合計画の位置づけ、果たしている機能等について具体的に考察する。

終章では、3章を通してのファインディングスを振り返り、自治体総合計画の意義と課題について整理する。

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

本節では、総合計画を軸として地方自治の歴史を整理する。

戦後復興と地方自治の揺籃期において、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、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。そうした面も確かにあるが、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る。自治体総合計画は、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策定が推進されていった。

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。1966年に「市町村計画策定方法研究報告」が出され、そこで提案されている基本構想—基本計画—実施計画の3層構造は、1970年代以降、多くの自治体に取り入れられていくことになるが、1966年時点で既に総合計画を策定している自治体もあったことなどから、総合計画の策定・発展は、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。

1969年の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、その時点で基本計画（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いた。基本構想の義務づけは、都市計画と農業振興地域整備計画の調整もしくは妥協の役割を負わされたものでもあった。自治省が、財源を効率的に用いるため、基本構想・総合計画の策定を市町村に勧めるといったパターンリズムはあったが、基本構想・総合計画による補助金行政の展開や中央省庁の意図を効率的に通底させるしくみづくりを意図したものではなかった。

県の指導により自律的とはいえない形で基本構想、総合計画を策定する市町村もあったものの、総合計画の内容や形式、策定方法は、市町村の創意に任されており、総合計画は各市町村が自律的、総合的な行政を行う拠りどころとして、1970年代以降浸透し、発展してきた。

1990年代以降は、地方分権改革により自治体が自律的、総合的な行政を行う拠りどころとしての総合計画の重要性が高まる一方で、財政措置と結びつく形の個別計画の重要性が増し、総合計画との調整が課題となったり、総合計画の相対的な重要性が低下するなどの変質が見られるようになった。

2000年代以降2010年代にかけて、人口減少社会となったこと、地域開発が減少して施設やインフラストラクチャーが充足状況にあることは、それらの建設や整備を大きな柱としてきた自治体の総合計画の重要性の低下をもたらし、あるいは総合計画の質の転換を促すこととなった。

2011年、基本構想の義務づけが廃止され、各市町村には基本構想・総合計画をどのように扱うのか、何に基づいて策定するのかということが改めて問われることとなった。一方で、2014年には、国の財政措置と結びついた「総合戦略」の策定が自治体の努力義務とされるに至っている。

2. 自治体総合計画とは何かをめぐって

俯瞰的に自治体総合計画を扱った研究のいくつかを取り上げて自治体総合計画の概念について検討する。

1970年代の一種の行政計画ブームの頃にあつては、西尾勝に代表されるように、政治過程に着目し、多元的利益の調整を論点とするような研究が蓄積された。西尾が指摘しているように、国レベルの行政計画・政府計画は、コントロールすべき要素、関わる主体、政策の資源が多様すぎて、調整をするのが困難となり、その結果、総合性や実効性が伴わない。一方で、自治体の計画、特に基礎自治体の計画においては、首長がコントロールできる政策資源が多いため、多元的利益の調整、計画の総合性や実効性を担保し得る。

松下圭一、金井利之が指摘している総合計画の信託規範としての側面、民主的統制の側面は、自治体総合計画の政治過程への着目である。2000年代には、総合計画とマニフェストとの連動も注目されるが、計画の実効性、計画の評価、PDCA サイクルへの組み込みといった行政過程への側面が着目されるようになっていく。

大森彌は、総合計画を自治体の自律的な行動指針として捉えているが、それは、第1次地方分権改革により自治体の自律的運営が求められるようになったことと軌を一にしている。その後の第2次地方分権改革の一環としての地方自治法改正による基本構想の義務づけ廃止は、自治体に広く浸透し様々な実践が重ねられてきた自治体総合計画がどのような役割を果たしてきたか、どのような意義を持つのかという総合計画の機能面の検討を促している。

3. 自治体総合計画の意義をめぐって

前節までで見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。

自治体総合計画の機能を以下の4点に整理する。

- 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、それぞれの調整や合意を図る機能

自治体総合計画がその機能を果たすための要件を以下のように整理する。

- 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

以上の自治体総合計画の機能、要件を踏まえて、第Ⅱ章における条例の分析、第Ⅲ章の事例分析を行う。

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

基本構想の義務づけの背景を整理する。自治省には、市町村の行政を計画的なものにしないでなければならないというパターンリスティックな考え方があり、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。

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った。基本構想は、議会の議決を経て定めることとされたため、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、それら計画を含めた市町村における施策の総合性を担保する意図があった。

1969年当時を知る関係者が、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のだと述べている。同時期、日本都市学会等で「都市憲章」が盛んに検討されているが、基本構想にチャーターとしての意図が込められたのかどうかは確認できなかった。

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

1969年の基本構想の義務づけ後、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。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。また、都市計画、農業振興地域整備計画などの計画を調整する機能を基本構想が果たしてきたかという点について直接的な検証は成し得ていないが、2011年の基本構想の義務づけ廃止の際に、地域福祉計画など20の計画について「基本構想に即して」策定すべきという規定が削除されている。

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

2011年の基本構想の義務づけ廃止は、自治体への計画の義務づけを廃止するという第2次地方分権改革の一環であった。基本構想の義務づけは廃止されたが、交付金や補助金に関わる個別計画の義務づけは廃止されることはなかった。2011年の第2次地方分権改革に伴う法改正の際、基本構想に即することという規定が削除された個別計画が多かったが、都市計画、農業振興地域整備計画などの7つの計画を定めた法には当該規定が残されている。

4. 基本構想義務づけ廃止後の基本構想・総合計画

地方自治法上の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・総合計画の制度化について選択肢をもつこととなった。

5. 基本構想・総合計画の策定／非策定

2011年の基本構想義務づけ廃止以降も、総合計画を策定しないこととした自治体は殆ど見られない（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）。

6. 基本構想についての議会の議決

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。そのことについて、総務省「法第96条第2項の規定による議会の議決すべき事件に関する調」（2012年）をもとに分析したところ、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。その数は、2011年に急激に増えており、162市区の条例の内訳は、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。

7. 基本構想・総合計画の制度化と位置づけ

条例 Web アーカイブデータベースなどで調査した結果、2017年上期までに96の市区で総合計画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。その96の総合計画条例を収集し、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調査した。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、増加割合の傾向は明らかでない。そして、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。

市区において2002年以降で制定されている自治基本条例を236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調査した。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、その策定義務については7割、計画行政については6割以上の自治基本条例が規定していた。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割超程度、規範性の規定は2割弱に止まっていた。

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

条例の調査からは、基礎自治体(市区)において、基本構想の義務づけが廃止された 2011 年を契機に、総合計画の位置づけが新たな局面に入ったことが明らかとなった。総合計画を改めて条例上に位置づける市区が増加していた。また、基本構想の議決の条例化だけでなく、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。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。総合計画中心主義をとる条例は、割合は少なかったが、一定数見られた。それらから、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総合計画を積極的に位置づける動きを看取できる。

第三章 基礎自治体における総合計画の位置づけの実際

1. 三鷹市と武蔵野市の総合計画の比較

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する。

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において長期計画(総合計画)を軸とするなど規範性が高いのに対し、三鷹市は基本計画(総合計画)の各施策目標の抽象度が高く、各年予算と計画項目が一对一对応ではないことから、予算に対する総合計画の規範性が低い面のあることが伺われた。

2. 藤沢市の総合計画

総合計画は、将来ビジョンに基づいて中長期的に計画的に行政運営を行っていくための計画であることから、継続性、安定性が求められる一方、社会経済情勢の変化に合わせていくことも求められる。それらの両立について首長がどのように考えるか、また、首長のマニフェストや政治姿勢をどのように総合計画に反映させていくかは重要な課題である。

自治体政治と総合計画という視点から、1950 年代から総合計画を策定し、1970 年代の革新首長の時代には先進的な政策や工夫を凝らした計画行政を展開してきた市であって、2013 年には前市長時代の総合計画を「廃止」する手続きがとられた藤沢市を取り上げる。

藤沢市歴代の市長は、計画の名称、計画期間、改定期間をそれぞれ決めてきたこと、将来の都市像が政権により変わるケースがあったこと、市民参加に時間をかけ策定・改定に数年かかることもあったことから、藤沢市の総合計画は名称も様々であり、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。

藤沢市では、市長、議員、職員、市民が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、市長が交代した際には、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考えられる。

3. 名古屋市における総合計画をめぐる訴訟

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する。

首長と議会の対立は、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。訴訟の過程で、総合計画の策定権が取り上げられたが、自治体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た。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いえる。

2011年まで地方自治法上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を示唆し得る。また、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が、総合計画の継続性や行政の継続性が課題となる。そのためには、政治(選挙)サイクルを勘案して、あらかじめ総合計画の策定過程・改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本事例は示している。

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

第I章

自治体総合計画は、その普及・浸透過程においては地方自治法による基本構想の義務づけや自治省からの指導があったものの、革新自治体をはじめとする自治体の発案による場合も多く見られ、総合的、科学的、民主的な自治体運営のための拠りどころとして策定され、活用されてきた。

第2次地方分権改革の一環として行われた2011年の地方自治法改正による基本構想の義務づけ廃止は、各基礎自治体で基本構想、総合計画をどのように位置づけるのかを改めて問いかける契機となった。

歴史的経緯と先行研究の検討により、自治体総合計画の機能を、①自律、②計画行政、③信託(民主的統制)、④調整・合意と整理し、それら機能を担保する要件として、①規範性、②統合性(体系性)、③実効性、④中長期性、⑤市民参加に着目し、II章以降の分析の枠組みとした。

第Ⅱ章

1969年の基本構想の義務づけは、市町村の都市計画や農業振興地域整備計画などの計画の民主性やそれら個別計画の調整（整合性・総合性）を担保する意味があった。2011年の基本構想の義務づけ廃止後も、都市計画法をはじめとする少なくとも7つの法令で「議決を経た基本構想に即する」という規定が残されており、当該規定における基本構想と議決をどのように捉え、基本構想、総合計画をどのように位置づけるかが、市町村に問われることとなり、基本構想の議決と総合計画の条例上での位置づけなどの制度化の動きが生じている。

2011年以前の自治基本条例における総合計画についての規定の存在は、当該自治体において総合計画が自治体行政の重要な拠りどころであることを自治の基本を定める条例中に定めておくという各自治体の意思であり、2011年以降の自治基本条例における総合計画の規定や総合計画条例の制定は、基本構想の義務づけ廃止を契機に、行政運営の拠りどころとして総合計画を条例上に位置づけておこうという自治体の意思の表れだと考えられる。

第Ⅲ章

自治体が実際にどのように総合計画を策定し、運用してきたかについて、三鷹市、武蔵野市、藤沢市、名古屋市について考察した。それぞれの市の総合計画をめぐる自治体関係者のスタンスや組織風土、そしてそれらを育んできた経緯はそれぞれに異なるものの、自律的に市の将来を描き、実現するための重要な拠りどころとして位置づけ、策定や実施がなされていた。

2. 自治体総合計画の意義

自治体の総合計画は、開発行政、市町村合併、計画行政の推奨、補助金・交付金をはじめとする国の地方財政政策など、国の政策に左右されてきた面があった一方で、自治体が自律的に将来ビジョンを描き、その実現のために総合計画を策定し、運用してきた面もあった。どちらの側面が強いかは、それぞれの自治体によるが、総合計画は自治体の自律的行政運営のためのツールとして定着してきた。そのことは、基本構想の義務づけ廃止後、基本構想を議決事件とする自治体が増加していることや、総合計画を総合計画条例や自治基本条例において位置づける動きがでてきていることから看取できる。

総合計画の機能を、自律、計画行政、信託、調整・合意の4点に整理し、それら機能を果たすための総合計画の要件を、規範性、総合性（体系性）、実効性、中長期性、市民参加の5点と考えて、自治体の条例上でそれらの要件がどのように規定されているかを分析した。総合計画の規範性や実効性を明文化している自治体はまだ多くはない状況であったが、総合計画が自治基本条例上規定される例や総合計画条例の制定が増加していることは、総合計画の規範性が高まっていることの表れであると考えられる。

条例の分析で見た基本構想を議決事件とする動きは、少なくとも議会が改めて基本構想、総合計画を意識する契機となっていると考えられる。事例分析からは、首長交代や首長と議会の対立の際に、総合計画がマニフェスト実現のツールとして活用される可能性とともに、争点ともなることが示された。また、総合計画の制度化・規範化によって、首長・議会・市

民・職員などの各関係者間の調整と、総合計画の策定過程・運用過程の安定化を図っている自治体もある一方で、制度化・規範化が十分でなく、総合計画が不安定となったり、むしろ争点となる自治体も見られた。

3. 自治体総合計画の今日的課題

第2次地方分権改革において国が自治体に各種の行政計画の策定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年に基本構想については策定の義務づけがなくなったが、基本構想の他には義務づけが削除された計画はなかった。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いる。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、「総合戦略」という計画の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い。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。総合戦略をどのように策定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。

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、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ついては、慎重な検討が必要である。

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

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。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により、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いる。

都道府県の総合計画のターニングポイントの1つは、2000年代の地方分権改革である。2000年の機関委任事務の廃止などにより、都道府県は機能強化と自律性、ガバナンスの強化が求められる一方、市町村の自律性の高まりにより、広域自治体としての都道府県の役割とは何かを問い直されることとなった。それらが、都道府県の総合計画にもたらす影響は小さい。2017年現在、総合計画の策定・改定を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つのみであった。

2. 東京の総合計画

東京は明治以降首都であるという特殊性があり、都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。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として、明治期以降の戦前の東京の「総合計画といえるもの」について考察する。戦後の都区制度は、東京の総合計画に独自の意味合いをもたらしたと考えられる。そのことに加えて、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ことから、戦後の歴代知事ごとの総合計画について考察する。

3. 明治前期の東京の総合計画

明治初期の中央市区論は、地方自治制度がまだ整備過程であったにもかかわらず、資源動員して首都整備をするために、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が、具体化されることはなかった。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、不十分ではあるが、自治体総合計画にとって必要なビジョン性、総合性を備えた計画であった。財政計画もあり、その施行により、徐々に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

1898年10月三大都市特例の廃止により「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。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。

第6代東京市長・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施設計画の他、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。

関東大震災からの復興が一段落した昭和初期からは、就任した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、戦時色が強まると、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。

5. 戦後の東京都計画

戦後の東京都の総合計画は、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の工夫がされ、格段の進歩を遂げた。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。しかし、また、鈴木都政末期には、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を現出した。

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、石原知事後現在までの3人の都知事の総合計画についてはまだ評価が可能な状況ではないが、石原知事に比して、総合計画を都政の拠りどころとする方向に舵が切られている。

東京都の総合計画は、知事交代によって相当程度変化してきた。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、自治基本条例で位置づけている例もあり、総合計画を議決事件とするとしている県は多く見られる。一方、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の総合計画は重要であり、総合計画の位置づけや総合計画に知事の方針を反映させる方式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。