

# さいたま市総合振興計画 あり方懇話会報告書

平成 24 年 3 月

さいたま市総合振興計画  
あり方懇話会

## はじめに

さいたま市では、誕生後初めての総合振興計画「さいたま希望（ゆめ）のまちプラン」に基づき、3つの将来都市像「多彩な都市活動が展開される東日本の交流拠点都市」、「見沼の緑と荒川の水に象徴される環境共生都市」及び「若い力の育つゆとりある生活文化都市」の実現に向けて、総合的、計画的な都市づくりが進められている。

総合振興計画「さいたま希望（ゆめ）のまちプラン」は、2020（平成32）年度を目標年次とする基本構想（2002（平成14）年12月議決）、10年間を計画期間とする基本計画及び5年間を計画期間とする実施計画の3層から構成されており、このうち現行の基本計画の計画期間が2013（平成25）年度末をもって満了することから、次期基本計画の策定にあたり、今後の総合振興計画全体のあり方に関する検討を行うことを目的として、本懇話会が2011（平成23）年12月に設置された。

市政運営を取り巻く環境が年々厳しさを増している中、今後は、社会経済情勢の目まぐるしい変化に即応しながら、より一層戦略的な都市経営を推進することが、極めて重要かつ喫緊の課題となっている。

この基本認識のもと、本懇話会では、計画の実効性を高め、職員・予算・施設など限りある経営資源をより最適に配分できるよう、計画の体系や期間など今後の総合振興計画の枠組みについて検討するとともに、市を取り巻く社会経済情勢の変化を客観的に見据えた中で、今後どのようなことに留意し、都市づくりに取り組むべきかを論点として整理した。

本報告書は、これまでの3回にわたる会議における活発な議論を踏まえ、取りまとめたものである。

## 目 次

1	総合振興計画を今後も策定する意義	3
(1)	市町村総合計画の変遷	3
(2)	総合振興計画を今後も策定する意義	3
(3)	これからの総合振興計画の策定に向けた課題	4
2	今後の総合振興計画の枠組み	5
(1)	基本的な考え方(今後の総合振興計画に求められる要素)	5
	一覧性と分かりやすさを兼ね備えた計画	5
	重点化を可能とする計画	5
	実効性の高い計画	6
	適応性の高い計画	7
(2)	計画の構造及び計画期間	8
	基本構想、基本計画、実施計画の三層構造	8
	基本構想+基本計画、実施計画の二層構造	10
	基本構想、基本計画の二層構造	11
	基本構想、基本計画+実施計画(主要事業のみ)の二層構造	12
(3)	「区別計画」等について	14
(4)	計画の推進について	14
	計画の体系的な進行管理	14
	職員のコミットメントと計画期間	15
	住民参加のあり方	16
3	今後の都市づくりのポイント	17
(1)	生活都市としての機能向上	17
(2)	地域のつながり・地域力の向上	18
(3)	都市経営の基盤強化	18
	おわりに	20
	資料編	21

# 1 総合振興計画を今後も策定する意義

## (1) 市町村総合計画の変遷

2011(平成23)年8月1日の地方自治法の一部を改正する法律(平成23年法律第35号)の施行に伴い、地方自治体の自由度の拡大を図るための措置として、市町村基本構想の策定義務(改正前の地方自治法第2条第4項)が撤廃され、基本構想を策定するか否かは、それぞれの市町村の裁量に委ねられることになった。

市町村の基本構想については、1969(昭和44)年に改正された地方自治法によって法制化されたものであり、「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運営を図るための基本構想を定め、これに即して行うようにしなければならない」と規定された。法制化の趣旨は、「急激な地域経済社会の変動の中にあつて市町村が真に住民の負託に応え地域社会の経営の任務を適切に果たすためには、市町村そのものが将来を見とおした長期にわたる経営の基本を確立することが必要である」と考えられたものであり、基本構想は「当該地域の発展のために立てられる各種の具体的な計画のすべての基本となるべきもの」としての位置付けを与えられた。<sup>1</sup>これにより、1970年代には、計画行政における最上位の計画として、基本構想 - 基本計画 - 実施計画の3層からなる「総合計画」<sup>2</sup>を策定する市町村が急増し、現在ではほとんどの市町村が「総合計画」を策定している。

「総合計画」が普及し、定着する過程においては、「行政指針として内容が抽象的で、実効性の確保が困難」、「内容が画一的で特性が出ない」といった課題も指摘された。その後、総花的な内容を補完する観点から、計画の中に重点施策やリーディング・プロジェクトを盛り込んだり、様々な住民参加手法を導入するなど、それまでの画一的な内容とは一線を画した計画づくりに取り組む市町村が増加したものの、基本構想を中心とする多くの「総合計画」が、その策定に投じた労力やコストに見合う実効性を必ずしも伴っていないという批判も残る。

市町村の行政運営を取り巻く環境が年々厳しさを増している中、基本構想の策定義務が撤廃された今日において、さいたま市が将来にわたり自立した都市経営を進めていくには、今後も引き続き、総合振興計画を策定する必要があるのか否か、さらに、策定するのであれば、どのようなあり方が望ましいのかを改めて問い直す時期を迎えていると考えられる。

## (2) 総合振興計画を今後も策定する意義

市町村の「総合計画」には、総花的な計画に過ぎないとの批判もあるが、政策 - 施策 - 事務事業といった市政における各種取組を総合的に一覧化し、政策体系として包括的に掲げ、長・中・短期の総合的な公共サービスのあり方や経営資源配分の

<sup>1</sup> 松本英昭『新版 逐条地方自治法 第5次改訂版』学陽書房(2009年)

<sup>2</sup> 「長期総合計画」やさいたま市の「総合振興計画」のように、「総合計画」とは同義だが、異なる名称を用いている市町村もある。

指針を、市内はもとより、住民に対しても分かりやすく提示するという機能は果たしている。毎年度、議会の議決を経て執行されている予算も、各種取組を統合する機能を担ってはいるが、予算だけでは市全体及び行政分野別の将来展望並びに骨格的な取組の全体像を網羅的に把握するのは困難であり、予算以外の総合振興計画などでその機能を果たすことの必要性は、今後も依然として変わらないであろう。

また、行政需要が拡大する一方で今後ますます財政上の制約が強まっていくと予測される中、従来のように行政が地域のニーズを一手に引き受け、様々な課題を単独で解決するには限界があることから、自助・共助の機能の維持増進を図りながら、より広範な公共サービスの分野において、地域社会を構成する多様な主体との協働に根ざした都市経営を推進することが強く求められている。

このような状況下において、行政と様々な主体が将来展望をしっかりと共有し合いながら、協働に根ざした都市経営を進めていくためには、総合振興計画がこれまでに果たしてきた、市の各種取組を総合し、一覧化する機能がより一層必要になるものと考ええる。

さらに、市の将来を見据えたビジョンを掲げ、その実現に向けた方法を明示する機能は、今後も必要である。

以上の総合振興計画が本来発揮すべき機能をしっかりと踏まえつつ、今後の都市経営が抱える課題に的確に対応するために、どのような付加価値を付ければ良いのかを検討することが重要なポイントである。

### (3) これからの総合振興計画の策定に向けた課題

今後、さいたま市では、人口の高齢化が急速に進行し、より多くの住民が医療・福祉・介護など各種公共サービスのコストの負担者から、受益者へと移行することで、財政の硬直化がさらに進み、各種事業に投じることができる経営資源の縮小が大いに懸念されるなど、社会経済情勢が目まぐるしく変化する状況下において、より柔軟で効果的・効率的な都市経営の推進が強く求められる。

このような課題認識を前提にすると、これからの総合振興計画は、経済が右肩上がりの時代とは異なり、夢を描き、政策を掲げるだけの計画ではなく、限りある経営資源をどこに重点配分するかといった視点や、さらには既存のシステムを再構築するなどの行政改革的な視点も考慮したものでなければ、その実効性を確保することは困難であると思われる。

また、計画策定後であっても、定期的に施策の進捗状況をモニタリングし、その要因を分析することで、施策配下に位置付けられる事業の内容やこれに投じる経営資源の配分を柔軟に見直したり、施策の進捗状況を相対的に比較分析し、全庁的な観点から、経営資源配分の重点化を図ることなども視野に入れ、策定後のチェック体制や予算編成過程との関係なども含めた、計画のあり方を検討する必要がある。

さらに、前述のとおり協働に根ざした都市経営の推進が求められている中、総合

振興計画にあっては、「行政計画」としての位置付けを超えて、地域社会を構成する多様な主体とビジョンや目標を共有し、その実現に向け、それぞれの責任と役割を適切に分担し、協力しながら都市づくりを進める指針として位置付けることが、より一層求められる。そのことを踏まえ、目標を定める主体と進捗管理を担う主体のあり方を考えることも必要である。

## 2 今後の総合振興計画の枠組み

### (1) 基本的な考え方(今後の総合振興計画に求められる要素)

前項に掲げた意義や課題を踏まえた基本的な考え方として、今後の総合振興計画には、以下の4つの要素を備えるべきと考える。

#### 一覧性と分かりやすさを兼ね備えた計画

人口120万超を擁する政令指定都市であり、広範な公共サービスを提供する役割を担っているさいたま市において、多岐にわたる市政運営の骨格的な取組を一覧化して示すことは、今後、住民をはじめとする多様な主体との協働に根ざした都市経営を推進する意義が高まっていくと見込まれる中で、より一層重要になると考える。

住民や職員などの関係者に対し、市が何に基軸を置き、将来の展望を描いているのか、さらに、その実現に向け、どのようなことに取り組むのかを、一覧性を高めたより分かりやすい形で示し、目的・目標を共有することが必要である。

あわせて、文章量のボリュームを適切に抑え、平易で簡素な表現を心掛けるとともに、進捗管理のしやすさにも十二分に配慮し、例えば、基本構想 - 基本計画 - 実施計画の3層からなる計画の階層を少なくすることも有用な対策の1つと考えられる。

#### 重点化を可能とする計画

人口減少・超高齢社会の到来によって、行政需要が拡大する一方で財政上の制約が強まっていくことが大いに懸念される中で、さいたま市が将来にわたり自立した都市経営を推進するためには、自助・共助・公助という基本的考え方に立ち、従来にも増して限りある行政の経営資源を重点配分することが求められる。

今後の総合振興計画では、市長が掲げる施政方針や市を取り巻く社会経済情勢の変化の見通し、住民ニーズなどを十二分に踏まえつつ、緊急性(時間)及び波及性(効果)といった観点から、例えば、経営資源を特に重点的かつ優先的に投入すべき施策や事業群をリーディング・プロジェクトとして打ち出すなど、施策や事業の重点化に対応した計画となるよう工夫が必要である。

なお、施策や事業の重点化に総合振興計画が対応する方法としては、基本計画など施策のレベルで優先する価値をある程度明確にしておく方法と、実施計画で

計画期間中の資源配分の枠をある程度決めておく方法が考えられる。

### 実効性の高い計画

総合振興計画の実効性を確保するには、財政的な担保はもちろんのこと、住民や地域活動団体、事業者等の関係者と合意を形成することにより、計画の推進力を担保していくことも重要である。具体的には、合意を形成する過程において、目的・目標をしっかりと共有し合い、その実現に向け、それぞれの責任と役割を適切に分担しながら、計画に基づく個別具体の事業を推進していくことが求められる。

そのためには、計画の策定段階から、地域の経済社会を支えている現役世代をはじめとする住民、地域の経済活動及び生活に必要なサービスの担い手である事業者・地域活動団体等を含めた様々な主体を積極的に議論に引き込むことが重要と考える。

社会経済情勢の変化や地域の課題を実生活で感じている住民や、行政とは異なる視点から諸活動を展開する事業者・地域活動団体等と、行政が責任を共有し、今後の都市経営の方向性やその実現に向けた役割を話し合う住民参加の機会を設けることで、行政と住民等の役割が明確になったプランの策定が可能となり、ひいては、その実現に向けた実効性の高い推進体制の確立にもつながると考えられる。

ただし、政策的な経営判断が伴う個別具体の事業を定めた実施計画レベルで、住民等が検討に参加するのは現実的とはいえず、また、抽象度の高い大まかな方向性を示し、多分に理念的な要素が濃い基本構想レベルの検討への参加では、相応の労力とコストを要する住民参加に見合った成果を獲得するのは、必ずしも期待しづらい面があることに留意する必要がある。

また、近年、マニフェストを掲げて当選する首長が増え、マニフェストと中長期的な観点に立って策定された「総合計画」の整合性をどのように図るのが、各自治体の計画行政における重要な課題の1つとして急浮上している。

各自治体では、首長のマニフェストと「総合計画」の整合<sup>3</sup>を図り、計画行政の合理性や実効性を確保することを目的として、計画期間を首長の任期に一致させるといった対応のほか、首長の交代に伴い「総合計画」を改定し、新しい首長のマニフェストで示された考え方や政策を土台とした計画づくりに取り組むといった対応を行っている。さいたま市でも、2009（平成21）年5月の市長選挙において現市長が掲げたマニフェスト「さいたま市民 しあわせ倍増計画」をベースとして、2009（平成21）年度から2012（平成24）年度までに市が重点的に取り組むべき施策を盛り込んだ「しあわせ倍増プラン2009」が2009（平成21）年11月に策定されたことに伴い、三層から構成される総合振興計画のうち個別の具体

<sup>3</sup> マニフェストを行政施策として具体化する過程では、マニフェストに掲げられた数値目標や実現までの期間等の見直しが必要となるなど、一定の変容を伴うことが想定できる。

的な事業を定める「新実施計画」の一部を改定することで、両プランの整合を図っている。

ただ、その後 2010（平成 22）年 10 月にさいたま市議会の議決すべき事件等に関する条例（以下「議決事件指定条例」という。）が制定されたことに伴い、総合振興計画のうち基本構想と基本計画が議会の議決を要することになったことから、マニフェストと総合振興計画の関係をめぐる状況にも変化が生じるものと考えられる。今後は、その状況の変化も踏まえて検討する必要がある。

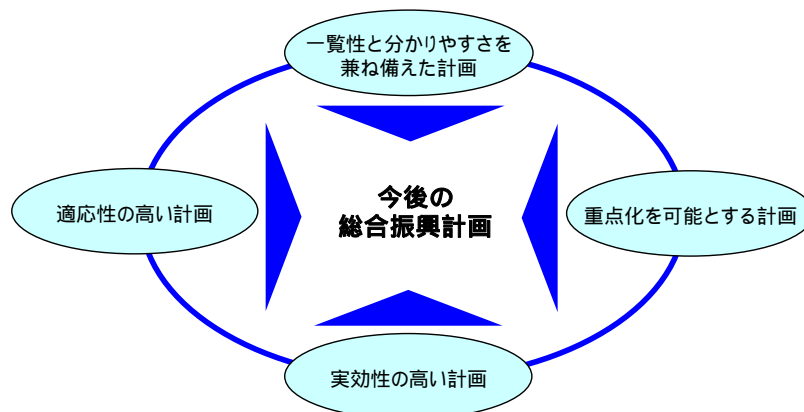
なお、計画の実効性を高めるという観点からは、市長のマニフェストと総合振興計画の整合を図る段階で、議会との調整があった方が望ましいと考える。基本的には、具体的な事業を掲げる実施計画を中心に整合を図ることになると考えられるが、マニフェストの内容によっては基本計画と衝突する事項が存在する場合も想定できる。その場合、マニフェストを計画化する際に、議会の審議を経て、議決を得る過程で、両者の整合が確保されるということになれば、健全な二元代表制として意義のあることと考える。

#### 適応性の高い計画

今後の社会経済情勢の行方を見通すことが困難な状況下において、総合振興計画の計画期間を長期に設定することは、時代の変化に適応するという観点から、望ましくはないと考えられる。

特に、実施計画の内容を詳細に規定した場合、時代の変化に即応した柔軟な予算編成が困難となり、その対抗策として柔軟な運用を行えば、実施計画そのものの形骸化につながるというジレンマに陥り、総合振興計画の実効性が低下することにもなりかねない。

したがって、財政の硬直化が進み、各種事業に投入する経営資源の縮小が懸念される中においては、経営資源配分の柔軟性を確保する観点から、特に事業レベルの計画で計画期間を短縮するか、またはローリング方法を工夫する等により、時代の変化に適応できる計画構造にしていくことが望ましい。



< 今後の総合振興計画のコンセプト >



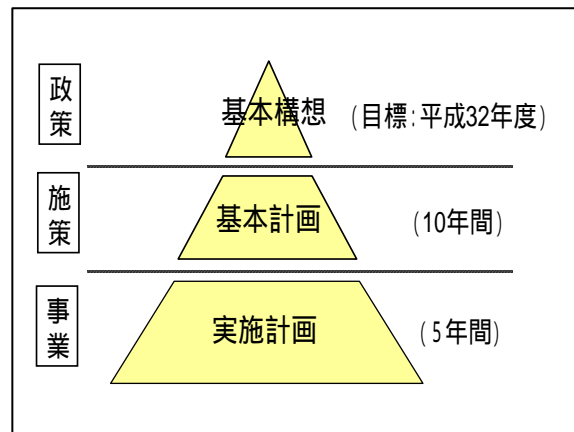
## (2) 計画の構造及び計画期間

本項では、(1)において提示した次期総合振興計画に求められる、「一覧性と分かりやすさ」、「重点化」、「実効性」及び「適応性」の4つの基本的な考え方を踏まえ、今後の総合振興計画の構造及び計画期間に関し、本懇話会で検討を行ったそれぞれ異なる方向性を持った4つの類型についての考え方を示すこととする。

さらに次項では、いずれの類型を採用したとしても必要となる「区別計画」等について、その考え方を整理する。

### 基本構想、基本計画、実施計画の三層構造

現行の総合振興計画は、目標年次を2020(平成32)年度とし、まちづくりの基本的な理念、目指すべき将来都市像や行政施策の大綱を示した「基本構想」、2004(平成16)年から2013(平成25)年度までの10年間を計画期間とし、基本構想に基づき、各行政分野における施策を総合的・体系的に示した「基本計画」、5年間を計画期間とし、基本計画に定められた施策を展開するための個別具体の事業を規定した「実施計画」の3層で構成されている。



< (現行計画)の構造イメージ >

このうち基本構想と基本計画の策定等を行う際には、議決事件指定条例に基づいて、議会の議決を要することとされている。また、毎年度の予算編成において、実施計画事業に重点的に資源配分がなされるよう考慮されている。

マニフェストとの整合性に関しては、マニフェストを基に、市の行政計画として策定された「しあわせ倍増プラン2009」において、行動宣言・条例宣言等とともに、今後4年間に特に重点的に推進する施策が定められたが、当該プランの策定に伴い、実施計画を改定することで、両者の整合性を確保している。

現行計画は、施策体系の一覧化という点において、一定の役割を果たしてきたが、今後の総合振興計画に求められる要素を備えるためには、以下の課題を中心に、検討する必要がある。

#### < 事業の重点化と社会経済情勢の変化への対応 >

2002（平成 14）年度に議決された基本構想は 2020（平成 32）年度を目標年次とし、基本計画は計画期間を 10 年、実施計画は 5 年を計画期間としているが、今後の社会経済情勢の行方を見通すことが困難な状況においては、計画期間を長期に設定することは望ましくないと考えられる。

特に実施計画については、限りある行政経営資源を重要度の高い事業に重点配分する必要性が高まっている中で、重点化すべき事業を明確に示すことがますます求められるが、一方で実施計画において比較的長期にわたる資源配分の枠を規定しすぎると、毎年度の予算編成において、市を取り巻く社会経済情勢の変化に柔軟に対応することが困難となることに留意する必要がある。

そこで、現行計画の 3 層構造を維持する場合においては、実施計画の計画期間を短縮するか、実施計画のローリング方法を工夫することで、社会経済情勢の変化に対応できる適応性の高い計画にしていくことが必要である。

#### < マニフェストと実施計画の整合の図り方 >

前述のように、現市長のマニフェストは「しあわせ倍増プラン 2009」として計画化され、それに伴い、総合振興計画の「新実施計画」を改定することで両プランの整合を図っている。市長のマニフェストについて、議会の議決を受けた基本構想を頂点とする総合振興計画の体系から切り離して管理する意義はある程度理解できるが、そのために重複感を生じていることや、進捗管理が別々に実施されていることなど、課題もある。

#### < 住民参加のあり方 >

さいたま市では、現行の基本構想及び基本計画の策定時に合計 108 名で構成する「さいたま市総合振興計画策定市民懇話会」を設置するなど、大規模な住民参加の手法を取り入れ、意見の聴取に注力したとのことである。計画の実効性を担保し、住民・事業者・地域活動団体等との協働を推進するためには、今後も引き続き、総合振興計画を起点とする PDCA サイクルの枠組みの中に、住民参加を組み込むことは不可欠であるが、その際は総合振興計画を構成する 3 つの計画が担う役割と住民等が策定や進捗管理に参加する意義の関係を十分に考慮する必要がある。

すなわち、住民等が事業単位の計画策定や進捗管理を担うことには難しい面があるため、実施計画ではなく、基本構想や基本計画の策定等において住民参加を導入することが望ましいと考えるが、一方で基本構想や基本計画が抽象的な理念だけにとどまると、住民等が策定や進捗管理の過程に参加する意義が薄れてしまうことに十分留意する必要がある。

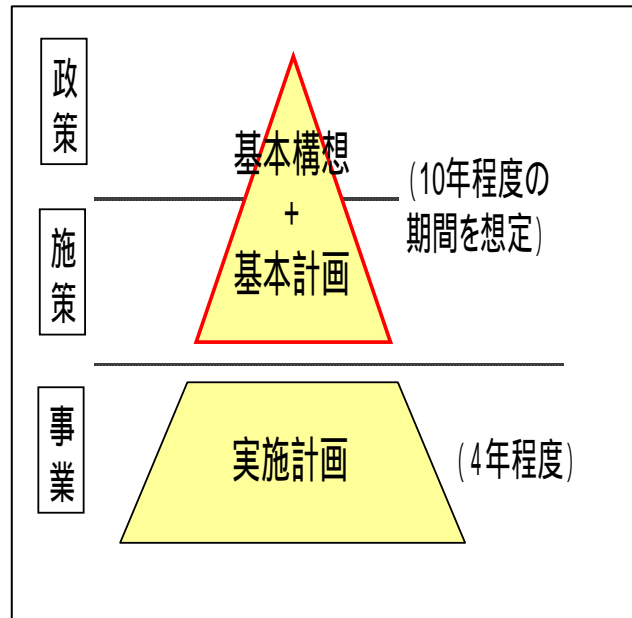
(1)の基本的な考え方及び現行計画が抱える課題を踏まえ、本懇話会では、今後の総合振興計画の基本構造として、別途3つの類型についても検討を行った。各々の類型の概要・特徴及び克服すべき課題は、以下の通りである。

### 基本構想 + 基本計画、実施計画の二層構造

#### < 特 徴 >

基本構想と基本計画を一本化し、実施計画とあわせて総合振興計画を全体で二層構造とする考え方である。

概ね18年という超長期にわたる現行の基本構想の計画期間を短縮し、また基本計画が施策体系を一覧化する機能だけを担うということであれば、住民にとっての分かりやすさも考慮し、基本構想と基本計画の一本化も視野に入れる必要がある。例えば、一本化した計画(以下「(仮称)長期計画」という。)の計画期間を10年程度として基本理念の明確化と施策体系の一覧化に特化させる一方で、実施計画をマニフェストに基づいた重点事業計画として位置付けることも考えられる。



#### < の構造イメージ >

実施計画をマニフェストと連動させることを前提とするため、実施計画の計画期間は、市長任期に合わせる点も大きな特徴である。なお、住民参加は「(仮称)長期計画」を策定する段階で導入することを想定している。

#### < 課 題 >

本案は4つの基本的な考え方のうち、「一覧性と分かりやすさ」と「重点化」の2点、それから現行計画の抱えている「マニフェストと実施計画の整合性」という課題の克服に関しては、一定程度の必要水準を満たしていると考えられる。

しかし、「適応性」の観点からは、「(仮称)長期計画」の計画期間や実施計画のローリング方法などを検討する必要があると考える。特に、実施計画については、マニフェストの内容に因るところもあるが、その内容に拘束されすぎると、社会経済情勢の変化への対応が難しくなる。

また、「(仮称)長期計画」については、2002(平成14)年に議決された現行の基本構想が存在するため、その取り扱いを整理する必要がある。なお、住民参加の意義という点では、と同様の留意が必要である。

## 基本構想、基本計画の二層構造

### < 特 徴 >

実施計画を廃止し、毎年度の局運営方針及び予算編成等により、事業レベルの計画及び管理機能を代替することで、総合振興計画としては議会の議決対象となる基本構想と基本計画の2層構造とする考え方である。

基本構想及び基本計画の計画期間は現行計画を踏襲するが、基本計画に施策体系の一覧化と施策の重点化の両機能を持たせ、基本計画に掲げる各施策に成果指標を設定した上で、その進捗状況の定期的なモニタリングに基づいて柔軟に資源配分を実施することを想定する。

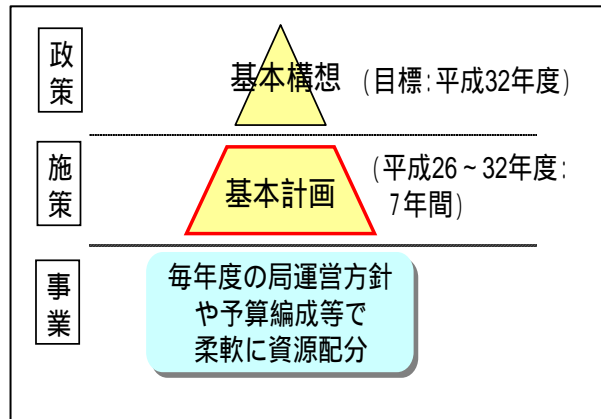
具体的には、施策の進捗状況に基づいて、毎年度、局運営方針及び予算編成を検討することになり、現行計画よりも適応性が向上している点が大きな特徴である。なお、マニフェストは総合振興計画の体系外にて別途計画化して管理し、局運営方針や予算編成を通じ、マニフェストに基づいた重点化方針を反映する。

### < 課 題 >

本案は4つの基本的な考え方のうち、「重点化」「適応性」の2点は満たしているが、基本計画に定められる施策と各局で計画される事業を結び付けることが困難であるために「一覧性と分かりやすさ」の面で課題を有しており、新たに市の全事業に一元的にコードを振るなど、全ての事業を統合的に管理する仕組みが必要になると思われる。

また、単年度の各局運営方針に実際の事業計画が委ねられるが、局と施策体系が明確に整理できていない状態では実効性に懸念があり、より上位の全庁的な総合調整や複数年にわたる事業の推進が困難となるおそれがある。

さらに、個別具体的な資源配分が全て予算編成に委ねられることにより、予算編成過程において、過度に政治的な圧力を受けてしまう懸念もある。

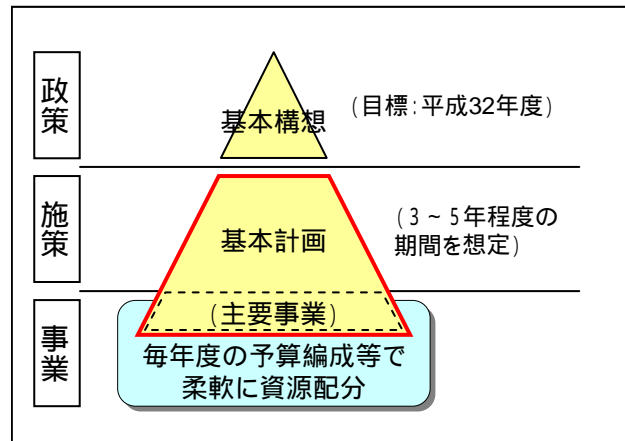


### < の構造イメージ >

## 基本構想、基本計画 + 実施計画（主要事業のみ）の二層構造

### < 特 徴 >

現行の基本計画と実施計画を再編し、これまで基本計画が担ってきた各行政分野における施策を総合的・体系的に示す機能と、現行の実施計画の対象事業を絞り、各施策を展開する上で重点的に資源配分を行うべき主要事業を示す機能を融合した計画（以下「（仮称）中期計画」という。）とすることで、基本構想と「（仮称）中期計画」の2層構造とする考え方である。



### < の構造イメージ >

この「（仮称）中期計画」では、施策と主要事業の関係が一覧化されるため、住民にとっても分かりやすく、また主要事業の絞り具合によっては、住民が計画の策定と進捗管理の両方に関わることもできるという点が特徴である。

また、施策と主要事業については、住民参加の手法も用いながらしっかりと進捗管理を行う一方、その他の事業については、と同様の方法により、施策の進捗状況に応じ、毎年度の予算編成等を通じて柔軟な資源配分を可能とすることで、社会経済情勢の変化にも柔軟に対応することができるという点も特徴である。

なお、「（仮称）中期計画」の実効性を高めるために、計画期間は主要事業を適切に管理できる期間（例えば3～5年度）とするか、主要事業を適切に管理できる一定の期間ごとに改定を行う仕組みとすることが必要である。

### < 課 題 >

さいたま市では、議決事件指定条例により基本計画も議決事件とされている状況等を踏まえると、「（仮称）中期計画」の策定や改定を行う際に、いかに合意形成を図るかという点が大きな課題となる。

「（仮称）中期計画」の位置付けと議決対象範囲の関係にもよるが、例えば「（仮称）中期計画」に掲げた主要事業と市長がマニフェストに掲げた事項が衝突する場合、両者の調整が難しくなる。

住民が参加した上で、議会等と合意形成を図ることを念頭に置くと、主要事業の数は少数（例えば10～20事業程度）に絞り込む必要があると考える。

以上、4つの類型について課題を整理してきたが、その結果を横並びで対比すると、次表に示す通りになる。

表 ~ の比較

着眼点				
<b>基本構造</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>基本構想、基本計画、実施計画の3層構造</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「(仮称)長期計画」(基本構想+基本計画)実施計画の2層構造</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>基本構想、基本計画の2層構造</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>基本構想、「(仮称)中期計画」(基本計画+実施計画の一部)の2層構造</li> </ul>
<b>一覧性と分かりやすさ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>事業を施策体系に結び付けることが可能(網羅性が高い)</li> <li>体系全体が3分割されるため、全体の一覧性は低い</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>事業を施策体系に結び付けることが可能(網羅性が高い)</li> <li>2階層となるため、体系全体の一覧性も高い</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>事業を施策体系に結び付ける仕組が必要(網羅性が低い)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>主要事業以外の事業を施策体系に結び付ける仕組が必要(網羅性がやや低い)</li> </ul>
<b>重点化</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>実施計画で事業の重点化を行う</li> </ul>	同左	<ul style="list-style-type: none"> <li>局運営方針や予算編成で重点化が図られるが、総合調整が困難</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「(仮称)中期計画」で事業の重点化を行う(主要事業を絞り込み)</li> </ul>
<b>実効性</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>適応性を確保しないと実効性が低下する</li> <li>実施計画策定時の自由度が高い反面、執行段階で障害が生じる場合も</li> </ul>	同左	<ul style="list-style-type: none"> <li>複数年にわたる事業の推進が困難</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>策定時の合意形成がポイント(合意形成が困難な事態も想定される。)</li> </ul>
<b>適応性</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>計画期間中の柔軟な資源配分が困難(ローリングなどで工夫する必要)</li> </ul>	同左	<ul style="list-style-type: none"> <li>柔軟な資源配分が可能(予算編成に委ねられる)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>同左(主要事業を除く)</li> </ul>

### (3) 「区別計画」等について

現行の総合振興計画は、基本計画の第5部に「各区の将来像」を掲げている。政令指定都市の一部には、「総合計画」とは別に、行政区がそれぞれ計画策定を行う市もあるが、行政区への権限委譲の状況や行政区の裁量予算の多寡に応じて、行政区単位の計画（以下「区別計画」という。）のあり方は異なるものとする。

さいたま市では、市政の最前線基地である区役所の窓口サービスの向上・市民満足度アップの実現を目的として、2009（平成21）年度から区役所のあり方に関する検討を行うなど、区役所改革に取り組んでいるとのことだが、行政区にどの程度の自律性を持たせるかという議論とどのような形態の「区別計画」を作成するかという議論は併せて検討する必要がある。

いずれにしても、市役所の内部組織の一部である「行政区」の位置付けを考えると、「区別計画」は、区民とビジョンを共有するための計画としての性格と、内部組織としての「行政区」に役割を課す行政計画としての性格を併せ持たざるを得ない計画であるため、二つの性格をどのように融合させるかという視点が重要である。

また、後述のとおり、今後のさいたま市の都市づくりにおいて、地域コミュニティとの連携の重要性はますます高まると考えられることから、行政区より狭い地区レベルにおいて、いかにエリアマネジメントをしていくかという視点が重要と考える。そのため、例えば、地域住民と行政が協力して取り組んでいる地域福祉等の分野において、地区レベルの計画を地域住民と一緒に管理するといった視点を持つことも必要である。

### (4) 計画の推進について

今後、総合振興計画が真に実効性のある計画として、その機能を十分発揮するためには、策定後の推進力を向上させることも重要である。計画の推進という観点から、今後、留意すべき論点を以下の通り整理する。

#### 計画の体系的な進行管理

計画を効果的・効率的に推進するためには、総合振興計画を核として、市のすべての計画が基本構想に定める将来都市像の実現に向け一体となって推進される必要がある。そのためには、事業単位だけではなく、分野を総観する施策レベルの評価が不可欠である。

現行の基本計画については、定性的な表現で記載されているために、客観的な進捗度の把握や施策の評価は行われていない。今後の総合振興計画では、毎年度実施している事業単位の進捗管理にあわせ、施策レベルでも定期的に成果・効果の実現状況をモニタリングし、状況に応じて柔軟に資源配分を見直していく仕組みが必要であり、その前提として、施策レベルの計画でアウトカム指標からなる「成果目標」を掲げることを優先課題として検討する必要がある。

なお、「成果目標」を掲げる際には、次の点に留意すべきである。

- ・ 目標設定のルールを明確にするとともに、所管部署に一任せずに、指標の立て方をチェックすること。
- ・ 課題解決の手段や目標水準を決定するための「事前評価」に力点を置くこと。
- ・ 指標は、日常の行政活動の中で得られるデータであって、誰にでも分かる、相対化できるものを利用することが望ましいこと。
- ・ 指標に現れない暗数の存在も念頭に置き、毎年度実施する必要はないが、アンケート調査などで暗数も含めた実態を把握する必要性も認識しておくこと。

計画に掲げる各施策を管理するスキームとは別に、市の活力やリスクを象徴し、住民も共有できる 10 程度の大事な指標を設定し、定期的にモニタリングし、その情報を共有する視点も重要である。

また、「成果目標」については、市の事業実施による成果が必ずしもアウトカム指標の増減に直結するものではなく、マクロ的な社会経済状況の変化等による影響を受けるものでもある点を踏まえ、目標値を達成すること自体が目的ではなく、施策の進捗状況を継続的にモニタリングし、経営資源の配分を最適化するためのツールであるという認識を庁内はもとより、住民等とも共有しておくことが重要である。

さらに、さいたま市には平成 22 年 4 月 1 日時点で約 100 の部門別計画が存在するとのことだが、それらとの関係も含め、市全体の施策体系を整理することも必要である。総合振興計画と各部局が策定する部門別計画の関係については、総合振興計画が各種部門別計画を統合・集約したものになっていることが望ましいため、両者の調整を密に図ることが必要である。また、部門別計画なども含めて、各事業に統一的な事業コードを付すなど、一元管理できる仕組の構築を検討することも重要である。

#### 職員のコミットメントと計画期間

計画の実効性を向上させるために、目に見えない要素ではあるが、実際に運用する職員のコミットメント（責任、関与）を確保することも不可欠である。計画期間が長期に及んだ場合、期間中に担当する職員の人事異動も生じ、計画に対する責任感が醸成されづらいことも考えられる。

このため、特に実施計画レベルにおいては、計画策定に携わった職員が PDCA サイクルにおける実行・評価・改善まで、全ての段階に責任を持って関わるといった意識を持たせる効果の重要性も考慮して、計画期間を短縮することが望ましい。



## 住民参加のあり方

住民参加に関しては、現行計画においても基本構想及び基本計画の策定段階で積極的に実施されてきたが、実施計画においては、従来の行政計画を再整理したものとなっており、進捗管理の結果を議会に報告するのみで住民参加の度合いは低い状況にある。

今後の総合振興計画が、前述のいずれの類型により策定されとしても、施策レベルでの計画策定・進捗管理に住民の参加を求める方法が最も有効性が高いと考えられるが、その前提として、分かりやすく編集された政策情報が提供される必要がある点に留意すべきである。

同時に、「成果目標」の達成に向けて、施策レベルで住民・事業者・地域活動団体等との実行段階における役割分担を定義するとともに、評価・改善段階にも参加を促す仕組みを構築することで、住民等と行政の協働により計画を推進していくことも重要である。

なお、計画で施策レベルにおける住民等との役割分担を定義するとしても、住民等の責任を問うものではなく、住民等との協働の下で都市づくりを進めていくというメッセージを示すものに過ぎない点に留意する必要がある。

### 3 今後の都市づくりのポイント

#### (1) 生活都市としての機能向上

- ・フルセット型の政令指定都市を目指さず、さいたま市の特性を踏まえた戦略性の高い都市経営を推進
- ・情報発信力の活用や資産価値を維持する「守り」の戦略も重要
- ・「生活都市」としてのブランド力向上に向けた取組を強化
- ・教育・文化など若年層向けのイメージを強化する戦略を検討
- ・人口規模を活かした生活密着型産業の誘致・振興を促進

さいたま市は、戦後の右肩上がりの経済成長を背景に、広域交通ネットワークの充実が図られ、首都圏のベッドタウンとして人口及び市街地の拡大が急速に進み、東日本の一大交流拠点として飛躍的な発展を遂げ、今日に至っている。しかし、わが国全体が本格的な人口減少・超高齢社会の到来を目前に控える中、現時点では、政令指定都市 19 市の中でも相対的に年齢構成が若いさいたま市も、今後、全国や他の政令指定都市を上回る急速なペースで、高齢化が進行することが予測されている。

今後、予測される人口構造の著しい変化は、定住人口の確保を巡る県内外との都市間競争の熾烈化や消費の減少による経済活力の低下、社会保障関係費の増大に伴う財政の硬直化など、多方面にわたりがつて直面したことのない深刻な問題や課題を引き起こすことが大いに懸念される。このような状況下において、さいたま市がその自立性を堅持していくためには、他の政令指定都市とは異なるさいたま市の特性（例えば、臨海部がないことや産業集積の状況など）を踏まえながら、フルセット型の政令指定都市を指向するのではなく、選択と集中のもと、費用対効果の最大化に重きを置いたより戦略性の高い都市経営を推進していくことが求められる。

具体的には、人口構造の著しい変化が予測される中であっても、いかに衰退せず、都市としての活力を維持していくかという視点で、インフラ整備やシティプロモーション等を考える必要があり、政令指定都市に移行したことで高まった情報発信力を活用して、大宮駅周辺等の中心部をいかに発展させるかという戦略のほか、都市緑化などを進めて、地価等の資産価値を下げないなどの守りの戦略も重要と考える。

また、厳しい都市間競争を勝ち抜きながら、都市としての成長性を高めていくためには、より多くの人々からいつまでも住み続けたい、また、住んでみたいと強く支持されるよう、「生活都市」としてのブランド力の向上に向けた取組を体系的に強化するとともに、教育や文化など若年層向けのイメージを強化する戦略も検討し、今から超高齢社会の到来に備えた都市づくりを計画的に推進する必要がある。あわせて、約 120 万超を誇る人口のスケールメリットを活かし、生活に密着した産業の誘致及び振興を促進することも重要な要素の一つと考えられる。

## ( 2 ) 地域のつながり・地域力の向上

- ・人口流動が激しい状況下で地域コミュニティが果たすべき役割は大きい
- ・地域のつながりや地域力を維持・向上させるため対策を強化
- ・住民、事業者、地権者等の自主的な取組を拡大

ソーシャル・キャピタルとは、信頼によってつながりあった人と人の中にある見えない資産を意味する。過年度に内閣府が実施したソーシャル・キャピタルの試算結果によると、ソーシャル・キャピタルが豊かな地域ほど、犯罪率は低く、出生率は高くなる傾向があり<sup>4</sup>、すなわち地域のつながりや地域力を高めていくことは、地域社会全体の利益の向上につながると考えられる。

全国的に、少子高齢化の進行や人々の価値観・ライフスタイルの変化等に伴い、住民の地域社会への参画意識が希薄となり、地縁的なつながりを基盤とする地域コミュニティの機能が低下している一方、従来のように行政が単独で様々な地域課題の解決を全て担うことは、もはや限界にさしかかっており、地域コミュニティの機能をいかに維持・向上させるのかが、全国共通の重要な政策課題となっている。

首都圏のベッドタウンとしての性格が色濃く、人口流動も激しいさいたま市では、新旧の住民が混在し、その分だけ新たな課題が生じやすい状況にあり、地域コミュニティが果たすべき役割は、非常に大きなものがあるといえる。

こうした状況下にあって、さいたま市が将来にわたり安全・安心で快適に暮らすことができる都市であり続けるには、地域のつながりや地域力を維持・向上させるための対策を強化するとともに、地域社会との連携のもと、住民、事業主、地権者等の自主的な取組( エリアマネジメント )を、様々な面で拡大していく必要がある。

## ( 3 ) 都市経営の基盤強化

- ・都市の戦略的な成長管理( 既存の住宅地への人口誘導、公共施設の統合等 )を推進
- ・財政基盤強化の観点から、多彩な地域資源を活用した取組を強化
- ・住民及び投資家の市債に対する信頼を確保

今後、市内では、昭和 40 年代～50 年代の人口急増期に相次ぎ整備された住宅地における居住者の高齢化や空地・空き家の増加等によって、地域間での活力の差が拡大していくとともに、人口構造の著しい変化に伴い、既存の公共施設を介した公共サービスの需給バランスが大きく損なわれることが大いに懸念される。

このため、今後、人口動態が短・中・長期的にどのように推移していくのかを従来にも増して的確に見定めた上、地域間での活力の差を縮小させるため、既存住宅地への新規住民の誘導や建替えの促進方策を検討するとともに、公共施設の機能転換や統合を計画的に進めるなど、都市の戦略的な成長管理に取り組む必要がある。

<sup>4</sup> 内閣府「ソーシャル・キャピタル：豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて」( 2003 年 )

財政基盤を強化する観点からは、市外への所得流出の抑制のほかにも、多彩な地域資源を活用し、市外からより多くの消費を引き込むための取組を強化するとともに、都市経営の健全性・透明性をさらに高めることで、住民及び投資家の市債に対する信頼を十二分に確保する必要がある。

## おわりに

本報告書は、今後の総合振興計画に求める基本的考え方を整理した上で、計画の構造及び期間などの枠組みを中心に、現行計画及びほかに考えられる3類型の合計4類型に関する論点並びに今後の都市づくりのポイントについて、本懇話会における議論の結果を取りまとめたものである。

市においては、本懇話会の議論を踏まえ、次期計画が実効性の高い計画となるよう、策定方針を決定してもらいたい。

最後に、次期計画がさいたま市の「これからの100年」の礎を築き、今後の発展につながるものとなるよう、策定過程において、市長が強いリーダーシップを発揮し、住民等の地域社会における多様な主体の協力を得て策定されることを期待したい。

## 資料編

資料1      さいたま市総合振興計画あり方懇話会設置要綱

資料2      さいたま市総合振興計画あり方懇話会委員名簿

資料3      さいたま市総合振興計画あり方懇話会開催状況

## さいたま市総合振興計画あり方懇話会設置要綱

## (設置)

第1条 さいたま市総合振興計画(以下「総合振興計画」という。)の次期基本計画を策定するにあたり、市を取り巻く環境分析を踏まえた今後の都市づくりの論点を整理するとともに、計画の体系や期間など今後の総合振興計画の枠組みについて意見を聴くため、さいたま市総合振興計画あり方懇話会(以下「懇話会」という。)を設置する。

## (所掌事項)

第2条 懇話会は、次に掲げる事務を所掌し、今後の総合振興計画のあり方について、市長に対し報告するものとする。

- (1) 計画の体系や期間など今後の総合振興計画の枠組みに関すること。
- (2) 市を取り巻く環境分析を踏まえた今後の都市づくりの論点を整理すること。
- (3) 前2号に掲げるもののほか、次期基本計画の策定のために必要な事項に関すること。

## (組織等)

第3条 懇話会は、5人以内の委員をもって組織する。

- 2 委員は、地方行財政に識見を有する者のうちから市長が委嘱する。
- 3 委員の任期は、前条の規定による報告を行うまでとする。

## (任期)

第4条 委員の任期は、委嘱の日から平成24年3月31日までとする。

- 2 委員に欠員が生じたときは、新たに委員を委嘱することができる。この場合において、新たな委員の任期は、前任者の残任期間とする。

## (座長)

第5条 懇話会に座長を置く。

- 2 座長は、委員の互選により定める。
- 3 座長は、会務を総理し、懇話会を代表する。
- 4 座長に事故があるとき、又は座長が欠けたときは、委員のうちから座長があらかじめ指定した者がその職務を代理する。

## (会議)

第6条 懇話会の会議は、座長が招集し、その議長となる。

- 2 座長は、必要があると認めるときは、委員以外の者の出席を求めて意見若しくは説明を聴き、又は必要な資料の提出を求めることができる。

## (会議の公開)

第7条 懇話会の会議は、公開とする。ただし、懇話会の決定によりその全部又は一部を非公開とすることができる。

## (庶務)

第8条 懇話会の庶務は、政策局政策企画部企画調整課において処理する。

## (その他)

第9条 この要綱に定めるもののほか、懇話会の運営に関し必要な事項は、別に定める。

## 附 則

この要綱は、平成23年12月27日から施行する。

## さいたま市総合振興計画あり方懇話会委員名簿

氏 名	大 学 等
齋藤 友之	埼玉大学経済学部准教授
柴田 直子	神奈川大学法学部准教授
長野 基	首都大学東京都市環境学部准教授
西川 雅史	青山学院大学経済学部教授
横道 清孝 (座長)	政策研究大学院大学学長補佐(兼)教授

(五十音順)



## さいたま市総合振興計画あり方懇話会開催状況

	日時・会場	内 容
第1回	平成23年12月27日(火) 15時15分～16時50分 浦和コミュニティセンター 第13集会室	<ul style="list-style-type: none"><li>・総合振興計画あり方懇話会について</li><li>・総合計画の策定意義について</li><li>・現行計画の課題について</li></ul>
第2回	平成24年1月28日(土) 10時00分～12時00分 さいたま市役所第二別館 第1会議室	<ul style="list-style-type: none"><li>・新たな総合振興計画の枠組みについて</li><li>・今後の都市づくりについて</li></ul>
第3回	平成24年3月5日(月) 9時30分～11時40分 浦和コミュニティセンター 第8集会室	<ul style="list-style-type: none"><li>・報告書(案)について</li></ul>