

# 自治体政策における総合計画とフューチャーデザイン

## Comprehensive plan and Future Design for Local government policy

杉岡 秀紀

### 要旨

これまで地方自治体では 1969 年の地方自治法改正以降、全ての自治体で総合計画を策定し自治体政策を遂行してきた。ところが 2011 年の地方自治法改正により総合計画の策定義務はなくなり、一方で、2015 年には政府の要請により地方創生のための総合戦略が実質的に義務化されるということが起きている。この流れを我々はどうか捉えるべきなのであろうか。本稿では改めて総合計画の持つ意味、とりわけ策定義務がなくなってからの自治体政策における総合計画のあり方について検討する。そして、その鍵がフューチャーデザインという概念にあることを導入事例や実践事例から導出する。

キーワード: 総合計画、総合戦略、フューチャーデザイン、自治体政策

Keywords: Comprehensive plan, regional revitalization, Future Design, Local government policy

### 1. はじめに

わが国では、1970 年代中盤あたりから「地方の時代」が叫ばれ、遅々としたスピードではあったが、地域におけるコミュニティづくりや地方自治を豊かにするための政策が展開されてきた。たとえば、コミュニティ政策については、1969 年に発表された国民生活審議会・コミュニティ問題小委員会の報告「コミュニティ生活の場における人間性の回復」を受け、自治省（現総務省）発でモデル・コミュニティ等の施策が実施されてきた（今川 2013）。

また、1990 年代に入っては、地方首長出身による総理や官房長官の誕生があり、細川政権以降、地方分権改革の議論が一気に進んだ。具体的には 1993 年には衆参両院において「地方分権の推進に関する決議」がなされた。そして、1995 年の村山政権下における「地方分権推進法」制定及び「地方分権推進委員会」発足（第 1 期改革）、1998 年の橋本政権下にお

ける「地方分権推進計画」の閣議決定、そして、2000年の小渕政権下における「地方分権一括法」の施行、と矢継ぎ早に法や環境整備が進み、中央と地方の関係も「上下・主従」から「対等・協力」へと変わった。しかし、これらはいずれも「中央（お上）」による「団体自治」のあり方を中心とする分権改革であり、「地方（地域）」からの視点あるいは「住民自治」からの視点が弱かった。その背景としては、そもそもわが国の地方自治制度が、地方自治の母国といわれるイギリスの制度ではなく、当時の国事情が似通ったドイツの制度を模倣したことが主因とされる。すなわち官治的性格が色濃いドイツ型を模倣したことにより、本来は住民自身が自らの意思によって作るべき地方自治の制度が、もっぱら国によって官治的制度として作り出されたというわけである。その結果、住民にとっては「自らが自主的自立的に運営すべき」（佐藤 2002:31 頁）との自覚が育ちにくくなったとされる。

ところで、こうした分権の動きよりも前に自治体政策をめぐっては「自分たちのまちは自分たちで治める」ために、様々な行政計画がつくられてきた。その最上位に位置づけられるのが総合計画（以下、総計）であり、具体的には1969年の地方自治法改正以降、全ての自治体で総計が策定されてきた。ところが2011年の地方自治法改正により総計の策定義務はなくなり、一方で、詳細は後述するが、2015年には政府の要請により地方創生のための総合戦略が実質的に義務化されるという、アンビバレントな状況が地方自治の現場に起きている。この流れを我々はどう捉えるべきなのであろうか。

そこで以下では、改めて総計の持つ意味、とりわけ策定義務がなくなってからの自治体政策における総計のあり方について検討したい。とりわけ、その鍵がフューチャーデザインという概念にあることを導入事例や実践事例から導出する。

## 2. 総合計画と自治体政策

### 2.1 計画行政と総合計画

総計と計画行政とは不可分あるいは表裏一体の関係にある。計画行政とは「過去からの蓄積と負債を受け取りつつ、現在の諸制約のなかで望ましい地域の将来に向かって、その行動を企画していく」（大森 1987:51 頁）ことであり、そのルーツは第一次世界大戦中の戦時計画と言われる。その後、戦後を迎え、経済復興計画、国土復興計画と継承されていった。わが国で計画の活用が顕著になったのは1955年以降であり、池田内閣の『国民所得倍増計画』や『全国総合開発計画』などがその代表例とされる（西尾 1993:290～291 頁）。こうした国の動向と前後して、地方にも地域開発ブームが起こり、自治体の多くが計画を作り始めた。その最上位に位置づけられるのが総計である。言うまでもなく、地域課題や自治体政策が多様化すればするほど、前例を踏襲し、職員の個人的な経験や勘に頼って行う行政運営では地域や住民のニーズに応えられなくなる。したがって、自治体はできる限り行政課題を客観的に把握し、行政として責任をもって取り組むべき施策を体系化し、達成すべき目標とその手段、手順を明確にしていく必要がある。そうした必要性から総計は誕生したと言える。

### 2.2 総合計画とは何か

現在に通じる総計の骨格は、戦後の「新町村建設計画」に見ることができる（西尾 2007）。なお、この計画は1956年には「新市町村建設促進法」に基づく「新市町村建設計画」へと継承された。ただし、これらの計画はいずれも自治体合併に伴う施設の統合や整備のための計画という色が濃く、その意味では現行の総計のような総合性はまだ強くなかった。その後、各都道府県が総合的な計画行政の正確を持った「県勢振興計画」を策定し始め、市町村でもミニ版の振興計画を策定し始めるようになった（西尾 前掲）。むしろこのミニ振興計画こそが現在の総計のルーツと解釈した方が自然であろう。

ところで「総合計画」という名称はどこから生まれたのだろうか。実は後述する地方自治法にも「基本構想」という言葉は登場するが、「総合計画」という用語は出て来ない。この根拠は1966年に自治省（現総務省）から委託調査を受けた財団法人国土協会の「市町村計画策定方法研究会」の研究報告による。また、総計の多くはまちづくりの基本姿勢や将来像、基本姿勢について明記した「基本構想」、基本構想（将来像）の実現をめざし、各分野別に取り組んでいく施策を明記した「基本計画」、基本計画の施策に基づいて、事業内容や実施時期を明らかにし、行財政運営の指針を明記した「実施計画」の三層構造になっている。基本構想については10年程度、基本計画については5年程度、実施計画については3

年程度など、期間を分けて策定するのが一般的である。しかし、実はこれも法的根拠がある訳ではなく、この研究報告により広がったとされる。

かくして 1960 年代から全国の自治体における標準装備となっていた。その根拠となったのが、1969 年の地方自治法の改正である。この改訂により、第 2 条第 4 項において「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。また、当時の自治行政局長はさらに「市町村の基本構想策定要領」の中で、各自治体に「基本構想は、市町村の将来の振興発展を展望し、これに立脚した長期にわたる市町村の経営の根幹となる構想であり、(略) 各分野における行政に関する計画または具体的諸施策がすべてこの構想に基づいて策定され及び実施されるものであること」、「基本構想は当該市町村の行政運営を総合的かつ計画的に行うことを目的として策定されるものであること」と通知した。繰り返しになるが、ここでも「総合計画」という言葉は出て来ない。なお、議会の承認が必要なのは、基本構想のみである。都道府県については策定義務すらない。ともあれ、この法改正と国からの通知により、全国の自治体が総計を策定するに至った。

### 2.3 総合計画と自治基本条例

近年は地方自治法のみならず、自治体においても総計を最上位の計画として位置づけるべく、条例化する動きが広がっている。具体的には、2001 年のニセコ町の「まちづくり基本条例」を嚆矢に全国に広がったいわゆる「自治基本条例」である。総計は自治体にとって最上位の計画であるが、条例はさらにその上位概念に位置づけられるため、「まちの憲法（最高規範）」とも称される。当然のことながら、条例であるので法律の範囲内ではあるが、理念や表現も含めて「自分たちのことは自分たちで決める」ことができ、この精神こそがまさに「住民自治」の土台となる。また、条例化の要諦は、たとえ首長が変わっても次の首長にその理念や計画が引き継がれ、「自治体の計画」から「地域社会（まち）の計画」にしていくことにある。

ただし、総計策定の根拠となった地方自治法第 2 条第 4 項については、2011 年の法改正により削除され、現在は義務でなくなっている。他方、同年に、総務大臣から引き続き個々の自治体の判断で、議会の議決を経て基本構想の策定を行うことが可能である旨の通知が出された。したがって、自治体として総計をどう位置づけるのかは各々の自治体の判断となり、翻って、こんにち各自治体は住民に総計を策定する根拠を明確にする必要性に迫られている。いずれにせよ、自治基本条例があるかどうかは別として、また「総合計画」という名称を採用するかどうかは別として、こうした背景から現在も多くの自治体で総計が策

定され続けている訳である。

## 2.4 総合計画の類型（タイプ）と住民参加

全国に広がった総計にはどのような類型（タイプ）があるのであろうか。（公財）日本生産性本部（2011）の分類によれば、表1のように大別できる。当然のことながらタイプ1が法に基づいた最低限の整備であり、タイプ2、タイプ3、タイプ4、タイプ5と進むにつれて、求められるレベルは上がっていく。ともあれ、地域の実情、自治体の実情に合わせて進化させていくことが重要と言えよう。

表1 総合計画の類型（タイプ）

	タイプ1	タイプ2	タイプ3	タイプ4	タイプ5
類型の名称	総花型	個別計画型	戦略計画型	地域計画型	地域経営型
策定目的	策定義務	特定の目的	情報体系 （行政）	情報体系 （各主体）	情報体系 （行政×マネジ メント）
運用目的	使わない	実行	マネジメント	共有	共有×マネジ メント
情報の範囲	総花的	特定の分野	行政	地域	地域×行政

（出所）（公財）日本生産性本部「地方自治体における総合計画ガイドライン」（2011）より筆者加筆修正

さらに重要なことは、「何のために総計を策定するのか」「どのように総計を使うのか」、そして、「総計にどのような情報を含めるのか」を策定前にしっかりとビジョンを共有し、検討することである。たとえば、『みんなでつくる総合計画』という書籍を発刊し、全国的に注目を集めた高知県佐川町では、堀見和道町長が2013年10月に誕生した際の公約そのものが「みんなで創造（つく）ろうチーム佐川」であり、その基本政策<sup>1</sup>の1つに「新しい総合計画をみんなで策定する」という柱が置かれた。堀見町長はこの公約で見事に町長選を制し、着任するとすぐに「みんなでつくる」をコンセプトに5次総計の策定作業を始めた。自治体政策が一人ひとりの生活に及ぶことを鑑みればこうした多様で重層的な住民参加の機会づくりは重要である。蛇足であるが、形式的、形骸化した計画にしないためには、審議会委員、ワークショップ、パブリックコメント、ヒアリングなどの一般的な手法に加えて、近年では無作為抽出による討議型デモクラシーを導入する手法も有効である<sup>2</sup>。

<sup>1</sup> ①文教のまちをみんなでつくる、②「チーム佐川町役場」を職員みんなでつくる、③「住みたい」まちをみんなでつくる、④町全体の所得向上をみんなで実現する、⑤災害に強い、安心安全なまちをみんなでつくる、⑥新しい総合計画をみんなで策定する、の6項目。すべての項目に「みんな」という言葉が入っている。

<sup>2</sup> 総計の先進例としては、岐阜県多治見市、愛知県東海市、岩手県滝沢市、東京都三鷹市、長野県小諸市などがある。

## 2.5 総合計画と総合戦略

これまでで確認してきたように、1969年の地方自治法改正から約40年間、いわば総計が計画行政の土台であり、自治体政策の最上位にあった。しかし、2011年の地方自治法改正により、策定義務そのものは現在なくなった。確かに総計だけでは地域社会の変化や様々な課題に対応しきれなくなってきたのは事実である。他方で、「総合計画を策定する意義と必要性は、むしろ高まってきている」（一條 2013:69 頁）、「これまでは、総花的となることや、硬直化をすることが起きやすかった総計であるが、自治体のあり方を規定する最上位の計画としての役割を担っており、改めて経営の根幹を担う計画として再設計することが求められている」（玉村 2014:261 頁）との指摘もある。いずれにせよ、総計をどのように位置づけ、どのように描くかについては、自治体の裁量によるところが大きく、まさに自治体の意思やビジョンが問われるところである。

ところで、わが国では2014年5月に元総務大臣の増田寛也氏が座長を務める民間研究機関「日本創成会議」が、2040年までに全国の自治体の約半数にあたる896自治体が「消滅可能性」にあることを警鐘した。このいわゆる「増田レポート」<sup>3</sup>は全国の自治体及び国民を震撼させ、その衝撃の強さからこのレポートを「増田ショック」と評する向きもある。2014年のユーキャン新語・流行語大賞の候補に「消滅可能性都市」が入ったこともその証左と言えよう。政府はこの増田レポートを受け、同年9月29日から始まった臨時国会を「地方創生国会」と名付け、地方が直面する人口減少や超高齢化などの構造的な課題に歯止めをかけ、若者が将来に夢や希望を持てる地方の創生に向けて抜本的な対策を講じるべく、総理を本部長とする「まち・ひと・しごと創生本部」を立ち上げ、地方創生のための担当大臣も置いた。衆議院の解散直前であったが、「地方創生関連法案」を成立させた。そして、この法案の施行を受け、全国の自治体でも「まち・ひと・しごと創生本部」が立ち上がり、2015年度内に「まち・ひと・しごと創生総合戦略」及び人口ビジョンを策定するなど、2015年はいわゆる「地方創生元年」となった。

この総合戦略及び人口ビジョンは表面上「努力義務」とされている。しかし、計画と交付金がセットになったことから、実質的には「義務」に近い状態となった。言うまでもなく、国がルールを敷き、国が地方の戦略案のよしあしを決め、国が地方へ分配するお金の権限を所有し続けているという仕組みは極めて中央集権的である。このような国主導の進め方は、分権の流れを逆行しているだけでなく、地方自治法の第1条2項<sup>4</sup>が定める自主性、もっと言えば、憲法第92条<sup>5</sup>が謳う地方自治の本旨の理念をないがしろにする進め方とも

<sup>3</sup> 正確には「日本創成会議」が2014年5月以降に発表された一連の報告書を指す。

<sup>4</sup> 「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする」。

<sup>5</sup> 「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」。

言えなくはない。

確かに全国の地方創生の総合戦略の内容や策定プロセスを概観してみると、総計同様に住民参加の仕組みを取り入れ、丁寧に議論した上で策定<sup>6</sup>した自治体もあった。他方で、これまで自治体で策定してきた総計をほぼ踏襲したのも多く見られた。しかし、今回の総合戦略の登場により、これまでの総計とこの総合戦略の関係性をどのように整理するのか、自治体の政策づくりの現場では非常に混乱したのも事実である。また、地方創生の人口ビジョンについても、日本創成会議や社人研の推計では大幅な人口減少が見込まれているにも関わらず、2040年には人口増に転じる見通しを立てる自治体もあり、その実現可能性をめぐっては賛否含め大きな議論を呼んだ<sup>7</sup>。少なくとも日本創成会議や社人研推計よりもやや楽観的な数値を掲げる自治体が多かった<sup>8</sup>。

ともあれ、総計や総合戦略一つをとっても様々な見方が表出し、方向性が定まっている訳ではなく、地方自治そのものが今転換期にある。しかし、少なくとも総計は地方創生の総合戦略よりも長い歴史を持ち、これまで全自治体で策定してきたものである。したがって総計を無視しての政策づくりはあり得ないだろう。また、地方創生そのものは長期ビジョンを志向しつつも、戦略そのものは向こう5年のみのKPI (Key Performance Indicate) を定めることから類推できるように、実際には短期的な性格を持つ。加えて、先述した自治基本条例との関係からしても、名称はともかくとして、条例に位置づけられた総計こそが自治体政策の基礎になることは疑いない。

そこで、以下では総計が今後の自治体政策のベースとなる前提で、それでいて、総合戦略の良い部分、すなわち長期的なビジョンを取り入れたフューチャーデザインという概念を紹介し、その導入事例や実践事例のエッセンスから今後のあるべき総計、ひいては自治体政策のあり方について一石投じてみたい。

<sup>6</sup> 筆者が座長を務めた京都府与謝野町まち・ひと・しごと創生有識者会議では、住民起点の総合戦略づくりにこだわり、完全公開は言うまでもなく、半年間かけて委員間で熟議・討議を重ね、委員によるパブコメも実施しつつ、提言書を自ら執筆し、町長に手交した。

<sup>7</sup> たとえば全国で最初に「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を策定した京都府京丹後市では、2060年の人口ビジョンを75,667人(2015年現在55,533人)と設定した。社人研の推計(2013)は26,469人であった。

<sup>8</sup> 全国の自治体の人口ビジョンを足し算すると2億人になるとの指摘もある。

### 3. フューチャーデザインと自治体政策

#### 3.1 現世代と仮想将来世代

私たちは誰でも政策を考える当事者になることができる（今川 2016b）。しかし、「政策を考えている人」と「政策を決めている人」「政策を実施する人」は必ずしも同じではない。たとえば政治の世界であれば、国であれ地方であれ、代表制民主主義、代議制民主主義の理念のもと「選挙」というプロセスを通して、代理人を選ぶ。また、行政の世界でも「試験（メリットシステム）」というプロセスを通して、公共のために奉仕してくれる公務員（パブリックサーバント）を私たちの代理人と見立て、政策の執行を依頼する仕組みとなっている（本人-代理人理論）。しかし、この仕組みそのものが近年限界に来ているのではないだろうか。たとえば近年の原発再稼働の賛否、大阪都構想の賛否、安保法制の賛否については国民（市民）を二分する結果となった。より精緻に見ていくと、賛成派、反対派それぞれの中でも多様な意見があり、食い違うことも多かった。また、視点をグローバルに向けてみてもイギリスのEU離脱然り、アメリカの大統領選挙然り、有識者やメディアの想定を越えるニュースが相次いでいる。

さらに近年は「シルバー民主主義」という言葉を多く見聞するようになった。すなわち、超高齢社会の到来により、有権者に占める高齢者（シルバー）層が増えたことで、政治家も公務員も好むと好まざるに関わらず、また国であれ地方であれ、政策の主たる対象を高齢者（シルバー）層に絞らざるを得なくなった。翻って、若年層からすれば、相対的に政策に自分たちの声を届けることそのものが難しい状況となっている。

こうした問題の1つの解決策として、2015年に公職選挙法が改正され、2016年からいよいよわが国でも18歳選挙権が実現した。18歳選挙権そのものは世界の9割の国が実施しているいわば趨勢であり、ようやくグローバルスタンダードに追いついた形である。しかし、厚生労働省の『人口動態統計』によれば、1947年から1949年の3年間に生まれたいわゆる団塊世代の出生数は約806万人で、一学年の平均は約270万人となっている。一方、今回新たに選挙権を付与される18～19歳の新たな有権者はというと、一学年約120万人に過ぎない。すなわち、たとえ二学年合わせても約240万人であり、数の論理ではまず勝てない。極論になるが、18～19歳の若者の投票率が仮に100%を達成したとしても、団塊世代の半分に満たず、選挙権の拡大だけにシルバー民主主義の是正を期待するのはそもそも無理筋の話である。翻って、現在は国であれ地方であれ、政策の現場では、これまでと全く違うアプローチが求められていると言えよう。

ここで注目したいのがシルバーか若者かといった二分法ではなく、実年齢に関わらず「現世代」と「仮想将来世代」により住民をレイヤー化し、そこでの未来志向の対話により、

現実あるいは将来の政策を考えられないかというアイデアである。先述のとおり、こんにちわが国では、社会課題の複雑化・多様化・高度化・不確実化のスピードが速く、「政策を考えている人」であれ「政策を決めている人」「政策を実施する人」であれ、「現在」にこだわる限り、それぞれの正解が食い違い、当事者間の調整だけではもはや解決不可能になってきている。当然のことながら、「現世代」は「現在の当事者」であり現世利益にこだわる。翻って「仮想将来世代」であれば、それは「未来の当事者」であり、必ずしも現世利益にこだわる必要がない。つまり、これは当事者性から少し距離を置いた政策の「非当事者性」に注目することで、「政策を考えている人」と「政策を決めている人」「政策を実施する人」、の距離（ギャップ）を埋められるのではないか、という新機軸のアイデアである。一言で言えばこれは政策の「当事者の非当事者化」あるいは「非当事者性の内部化」と言えよう。

### 3.2 フューチャーデザインとは何か

フューチャーデザイン（以下、FD）の定義は「すべての人々、つまり、現世代ばかりではなく将来世代を含む世代を念頭におき、彼らの幸福を熟慮する」（西條 2015）というもので、具体的には「将来世代を代弁し、ビジョン設計や意思決定に望む役割を担う仮想将来世代を現代に創出する」ことである（原 2015）。ただ、このルーツとなる概念は決して新しい訳ではない。ルーツはアメリカのイロコイ連邦の憲法「偉大な結束法」にあり、イロコイ・インディアンは、重要な意思決定をする際に、七世代後の人々になりきって考えていたという（西條 前掲）。また、わが国（奄美大島）にも同じような逸話があるとの指摘もある。ともあれ、先人は昔から「仮想将来世代」を創り出し、意思決定をしていたのである。

洋の東西を問わず、また時代の新旧を問わず、物事の価値判断は往々にして賛否が分かれる。そうした時代にこのFD的考え方は貢献してくれるのではないだろうか。つまり、「現在の当事者」としてだけでなく「未来の当事者」を現出させるという課題解決アプローチにより、「政策の非当事者化」を図り、「仮想将来世代志向（思考）」（傍点、筆者）で政策を考えてみるのである。本稿のテーマに引き付けるならば、たとえば総合戦略の長期ビジョンというエッセンスの抽出し、総計にビルトインするという応用方策である。いずれにせよ、この方策が実現すれば、「総計か総合戦略か」という議論から「総計と総合戦略」というハイブリットな議論が期待できるであろう。

### 3.3 わが国におけるFD導入事例：岩手県矢巾町

ところで、わが国でFDを使って実際の行政計画が策定された例はあるのだろうか。確かに実装の事例の蓄積は乏しい。しかし、数こそまだ少ないが、例えば岩手県矢巾町や大阪

府吹田市などにおいて、FDの導入事例が存在する。以下では、筆者が参与観察<sup>9</sup>した岩手県矢巾町の事例を紹介したい。

矢巾町は人口 27,179 人 (2016 年 5 月 1 日現在)、県庁所在地の盛岡市から 30 分ほどの距離に位置する田園都市である。東には北見川が流れ、西には町のシンボルである奥羽山脈の山並みが連なる自然豊かなまちである。その間に東北本線や東北新幹線、また東北自動車道が走り、交通には恵まれている。近くには花巻温泉もあり、毎年 20 万人を越える観光客が訪れている。また、2007 年には岩手医科大学の矢巾キャンパスが完成し、現在医学部・歯学部・薬学部の医療系 3 学部が揃う医療総合系大学を擁する。加えて、2019 年度には附属病院が移転してくることも決定している。

矢巾町では、住民参加の一手法として FD を採用した。しかも、その発信源は通常計画づくりを所管する企画系部署ではなく、上下水道課であった。上下水道課職員 (当時) である吉岡律司によれば、FD の導入前、当時の役場ではアンケート調査や各種審議会・委員会、パブリックコメントといった従来の住民参加の手法で住民ニーズを把握することに限界を感じ始めていたという。他方、地域課題が年々高度化、複雑化、多様化、専門化、不確実化する中、行政や議会の独善性を防止した上で施策・事業の優先順位を明確化し、個性かつ特色あるまちを創造するための仕組みを日々模索していた。そんな時に出会ったのが FD であったという。

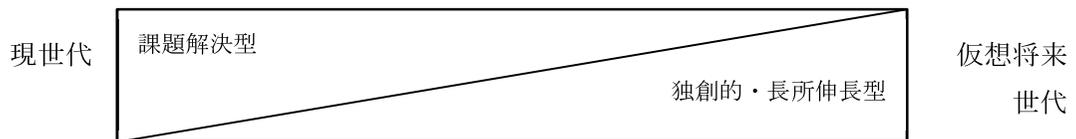
吉岡はこの FD を水道事業に活かすべく、まず町民に対して上下水道について意見を聞くべく、ショッピングセンター等で約 1,000 人の生の声を拾いにいった。さらに本質的な意見や要望を聞き出すために町の 52 名の水道サポーターに注目し、毎月 1 回ワークショップを重ねた。その前後には施設見学や利き水など現実を知る取組みも組み込んだ。その後 FD の概念をワークショップに取り入れた。具体的には、水道サポーターを「現世代」と「仮想将来世代」に分け、2050 年の上下水道のあり方について熟議や討議を重ねた。その結果、当初「水道料金が低い」「水道水は塩素臭い」「もっと安くならないのか」「おいしくない」といったどちらか言えば批判的あるいはネガティブな意見しか出なかった町民の意見が、仮想将来世代との熟議や討議の中で、「料金の中にメンテナンス費用も含めるべき」「町の祭り利き水のイベントを使用」「水道安全計画を作ろう」「料金改定が必要ではないか」という協力的な意見に変わっていったという。この変化を吉岡は「FD を通じて「知識」「信頼」「道徳意識」が高まり、町に対して非協力的な住民が減り、協力的な住民が増えた」と考察する (吉岡 2015)。そして、実際に矢巾町としてこの提案を採用したという。つまり、「現世代」と「仮想将来世代」の視点の食い違いを FD が調整弁となり、是正したのである。なお、その後矢巾町ではその後、FD を地方創生の総合戦略づくりに応用した。ここでも「現

<sup>9</sup> 2016 年 2 月 2 日に矢巾町にヒアリング調査。

世代」と「仮想将来世代」に分かれ、まさにFD型の熟議や討議から総合戦略を作り上げた。

こうした実践事例から興味深いことが導出されている。それは、図1のように「現世代」のグループの意見は、目の前の課題や今満たされているニーズからの議論が出发点となっており、どちらかと言えば「課題解決型」となっていたが、一方で、「仮想将来世代」のグループの意見は、目の前の課題だけでなく、社会全体あるいは将来の最適を考えるため、非常に「独想的・長所伸長型」となっていたということである（原 2015）。この特徴（結果）は総計策定にとっても示唆深い。というのも議論の時間軸を変動させることは議論の質を変容させて、政策の質そのものを変化させ得る可能性があると考えられるからである。

図1 現世代と仮想将来世代の特徴



(出所) 原 (2015) より筆者加筆・修正

## 4. 今後求められる総合計画とは

### 4.1 総合計画の未来予想図

以上の考察も踏まえ、最後に今後求められるであろう総計のあり方について、ささやかながら、私案を述べてみたい。

まず大前提として、表1で述べた類型(タイプ)で言えば、どの自治体も目指すべきはタイプ5、すなわち「地域経営型」が理想形であろう。すなわち総計を単に「行政の計画」として捉えるのではなく、「地域社会の計画」として捉えるということである。その上で、今後の総計には以下3つの視点を組み込み、さらなる総合化を図るべきと考える。

1点目は「システムの総合化」である。具体的には、現在自治体政策の現場では、総計以外にも予算編成、政策評価、人事評価、マニフェストなど様々なシステムが別々に機能している。これらのシステムを総計との関係性から統合し直すということである。具体的には首長任期(4年)と計画の周期を合わせる、毎年の予算編成と総計の実施計画を連動させる、政策レベルは部長級、施策レベルは課長級、事業レベルは係長という責任体制を明確化するといったことが考えられるよう。

2点目は「各種計画、戦略の総合化」である。現在自治体政策の現場では、総計の下に様々な分野別計画が存在する。しかし、これらの多くは独自に策定や改訂が行われており、総計の周期と連動していない。ここに地方創生の総合戦略が登場し、さらに複雑な周期となっている。そこで、これら個別の分野別計画を一度棚卸した上で、総計の基本構想や基本計画との整合性を図る、あるいは、総計の実施計画に分野別計画を統合してはどうだろうか。その際、地方創生の総合戦略についても、もし総計と時間軸が合わない場合は、国との約束である5年間を過ぎた段階で総計との整合性を図ればよい。

3点目は「ステークホルダーの総合化」である。通常地域のステークホルダーと言えば、住民はいうまでもなく、首長・地方議員・自治体職員・企業・自営業・マスコミ・地縁団体・ボランティア団体・NPOなどとなる。しかし、こうした団体や個人はすべて「現在の」ステークホルダーであり、先述の通り、いくら熟議を重ねたところで、「課題解決型」で終了してしまう。ここにFDの概念を応用してはどうだろうか。すなわち「未来のステークホルダー」をステークホルダーの中に加えてはどうかという提案である。具体的には現行の住民のワークショップに「仮想将来世代」を現出させる、議会の中に将来仮想世代になりきって議論する委員会をつくる、自治体の中に市長直轄で「将来課」を創設し、FDの見地からの政策評価をする、などのアイディアが考えられよう。そうすれば、総計の時間軸や基本構想の内容なども自ずと変わって来るはずである。

## 4.2 積み残した課題

提案は以上である。当然のことながら、FDも万能ではない。今川(2016a)が指摘するように、たとえば「仮想将来世代」と時間軸を設定したとしても、時間以外の前提条件が違えば当然結果は違ってくる。また団体自治であれ、住民自治であれ、政策は現在進行形であり、行政-議会間であれ、行政(首長)-行政(公務員)間であれ、あるいは行政-住民間であれ、議会-住民間であれ、その総合調整は容易ではない。今後はこの総合調整機能の研究そのものが重要な検討課題となろう。

さらにミクロな視点でも、たとえば、①どのような条件下で効果的に仮想将来世代を創出するか、②人々に仮想将来世代に成りきってもらうための有効なツールとは何か、③仮想将来世代が将来世代を慮ったとしていることをどのように客観的に判断あるいは評価するのか、④どのような属性のいかなるプロセスを通じて仮想将来世代となるべきか、⑤FDに関わる討議では、現世代および仮想将来世代に対してどのような情報を、どのような方法によって提示すべきか、⑥現世代および仮想将来世代グループ間での合意形成を適切に導くためにはどのようなファシリテーションが必要か、などについても提起がなされている(原 2016a : 301 頁)。いずれも直ちには具体的な解決策が見出せない課題群である。また、そもそも自治体ごとに「問題解決空間(我々自身がどのように自律的に諸問題に取り組むか)」と「統治空間(政治や行政の質的向上や民主的な方向性への転換をどのように行うか)」(今川 1999 : 5-6 頁)のバランスをどのように取るかということについても今後さらなる検討が必要であろう。

いずれにせよ、今後詰めなければならない課題は山積であるが、多様化する地域課題に対応するには、多元化する自治の担い手同士が対等に対話しながら、FDの手法などを用いて未来志向あるいは未来からの視点で地域を構想していくことが肝要であろう。

## 5. おわりに

筆者は、現在京都府与謝野町にて「みんなでつくる」「みらい志向でつくる」「みえるまちをつくる」をコンセプトに、具体的には「長期的な時間軸の設定」と「徹底した住民参加」「徹底的な職員参加」を組み込んだ総計づくりの伴走をしている。本稿で政策提言した3つの総合化のうちFDを活用した「ステークホルダーの総合化」については与謝野町で実践中である。この取組み概要及び結果については、また稿を改め、紹介することとしたい。

### 《参考文献》

- 一條義治『これからの総合計画-人口減少時代での考え方・つくり方-』イマジン出版、2013。
- 今川晃・高橋秀行・田島平伸『地域政策と自治』公人社、1999。
- 今川晃・梅原豊編『地域公共人材をつくる』法律文化社、2013。
- 今川晃『地方自治を問いなおす』法律文化社、2014。
- 「矢巾町フューチャーデザイン討議の感想—今後の自治体改革への視点—」2月2日矢巾町視察資料、2016a。
- 『自治体政策への提言』北樹出版、2016b。
- 大森彌『自治体行政学入門』良書普及会、1987。
- 木佐茂男監修、今川晃編『自治体の創造と市町村合併』第一法規、2003。
- （公財）日本生産性本部「地方自治体における総合計画ガイドライン」、2011。
- 厚生労働省『人口動態統計』、2015。
- 西條辰義『フューチャーデザイン—七世代先を見据えた社会—』勁草書房、2015。
- 「Future Design」『一橋政策フォーラム』配布資料、2015。
- 佐藤竺監修、今川晃、馬場健編『市民のための地方自治入門』実務教育出版、2002。
- 白石克孝・新川達郎編『参加と協働の地域公共政策開発システム』地域公共人材叢書第1巻、日本評論社、2008。
- 杉岡秀紀「大学と地域との地学連携によるまちづくりの一考察」『同志社政策科学研究』第9巻（第1号）、77頁～96頁、同志社大学大学院総合政策科学会、2007。
- 「地域公共人材育成における大学の挑戦」、今川晃・梅原豊編『地域公共人材をつくる』法律文化社、18～39頁、2013。
- 「地域公共人材育成の京都モデル」、白石克孝・石田徹編著『持続可能な地域実現と大学の役割』地域公共人材叢書第3期第1巻、日本評論社、84～104頁、2014。
- 「フューチャーデザインを題材に考えよう」、今川晃編『自治体政策への提言』北樹出版、131-144頁、2016。
- 「大学における地域公共人材の育成」、『TOYONAKA ビジョン 22』vol.20、とよなか都市創造研究所、2017a。
- 「地域の未来は「みんな」で描く—高知県佐川町を事例として—」『京都政策研究センターブックレット』vol.5、

- 公人の友社、2017b。
- 玉村雅敏『総合計画の新潮流-自治体経営を支えるトータル・システムの構築-』公人の友社、2014。
- チームさかわ『みんなで作る総合計画：高知県佐川町流ソーシャルデザイン』学芸出版社、2016。
- 新川達郎編『京都の地域力再生と協働の実践』法律文化社、2013。
- 西尾勝『行政学』有斐閣、1993。
- 『行政学の基礎概念』東京大学出版会、2007。
- 原圭史郎「仮想将来世代との共創による未来ビジョン形成と地域実践」『一橋政策フォーラム』配布資料、2015。
- 「サステイナビリティ実現に向けた参加型フューチャーデザイン」『設計工学』vol.51 No.5、日本設計工学会、297～302 頁、2016a。
- 「フューチャーデザイン：仮想将来世代との共創による未来ビジョン形成と地域実践」『公共研究』第12巻第1号、千葉大学公共学会、64～71 頁、2016b。
- 増田寛也監修、青山公三・小沢修司・杉岡秀紀・菱木智一『地方創生の最前線』京都政策研究センターブックレットvol.4、公人の友社、2016。
- 吉岡律司「矢巾町における住民参加型水道事業ビジョン策定とフューチャーデザイン」『一橋政策フォーラム』配布資料、2015。

