

特集

都区制度と総合計画制度

金井 利之

KANAI, Toshiyuki

(東京大学大学院法学政治学研究科教授)

1. はじめに

日本の市区町村の特徴は、総合計画が広く策定されていることにある(日本都市センター2002:5-8)。総合計画制度は、1969年の地方自治法改正により基本構想の策定が法定義務化されたことに由来するといわれる(当時の第2条第5項)。特別区に関しても、1975年の区長公選制の復活にともなって、同様の状態となった(村上2000:799)。以来、大多数(実は100%ではないが、90%以上)の市区町村で策定されてきた。

しかし、2011年5月の地方自治法改正により、基本構想の義務付けが消滅した。これは、地方分権改革推進委員会・「第3次分権改革」(金井2007)の「義務付け枠付け」改革の一環である(田口2010:22-26)。但し、法形式では「地域(自)主権」改革一括法ではなく、地方自治法改正という単独案件である。いずれにせよ、総合計画制度はひとつの岐路に到達した(遠藤2012:154-155)。

そこで、本稿では、総合計画制度の過去と将来に関して、都区制度とくに特別区制度との観点を踏まえつつ、論じていきたい。

2. 総合計画制度

(1) 法定基本構想制度

旧地方自治法第2条第4項(2011年改正直前)には、「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、これに即して行うようにしなければならない」と規定されている。これが市町村総合計画の根拠規定であるとともに、義務付け規定である、と一般に解されてきた¹⁾。そして、旧地方自治法第281条第3項により、1974年改正から明示的に特別区にも準用されており、特別区も一般の市町村と同様に、基本構想の義務付けがなされていたと解される²⁾。

このように、法制の文言には「基本構想」とあるのみで、「総合計画」と明示されているわけではない³⁾。しかし、法定目的として、「総合的かつ計画的な行政の運営を図るため」とされており、ここから「総合計画」と称されることが、実務的にも学問的にも、通例である。そして、この総合計画は、「事務を処理するに当たって、……これ(補注:基本構想)に即して行う」とされていることから、個別の事務処理の典拠となることが、発揮すべき機能となる。いわば、市区町村の「マスタープラン」であり、個々の政策判断や事務事業

の執行、さらには、予算措置や各個別計画などは、基本構想ひいては総合計画を基盤とすることが期待されるのである(西谷 2003:124)。

これは、市区町村は、国や都道府県からの集権的・縦割的統制を受けるため、個々の事務処理が、こうした集権的・縦割的な方針に準拠して、為される傾向が強いことへの対抗措置である⁴⁾。市区町村が自治体とは名ばかりで、実態においては、個別縦割領域の末端機関に分解されやすいことを反映している。特に、個別法令で個別政策領域ごとの計画が策定される場合、自治体としてこれを統括することができない。そこで、法令上の根拠のある総合計画を導入し、それに「即する」ことを法令上の義務として課すことで、個別法令に基づく計画その他の方針に網をかぶせようとしたのである。

(2)「基本構想保有自治体」という類型

法定基本構想制度、および、その背景たる事実上標準として成立してきた総合計画システムでは、市町村と特別区は一括されている。都区制度改革は段階的に進められてきたので、特別区が「一般市町村並み」に扱われるようになったのか、なつたとすればそれはいつか、というのは非常に難しい問題である。しかし、基本構想に係る準用規定は、区長直接公選制が復活した1974年地方自治法改正(1975年施行、1975年都区制度改革)で導入されている(第281条第3項の追加)⁵⁾。少なくとも、それ以降は、総合計画システムに関して市区町村は一括されている⁶⁾。

これは、2000年都区制度改革によって、特別区が「基礎的な地方公共団体」となる以前の規定である。少なくとも、総合計画の観点からは、特別区は市町村と同様の扱いを受けている。総合計画は「基礎的な地方公共団体」のメルクマールではない。ましてや、普通地方公共団体であることのメルクマールにもなっていない。特別区は、一貫して、特別地方公共団体の一類型だからである。

あえて言えば、基礎的／広域的地方公共団体、普通／特別地方公共団体という著名な2つの類型の他に、「基本構想保有自治体」という地方自治法上の類型が暗然に存在しており、そこにおいて市町村と特別区は一括されていたのである。そして、この「基本構想保有自治体」を外形標準的なメルクマールで表現すれば、「首長と議会とをそれぞれ住民から直接公選する二元代表制を採用し、かつ、広域的地方公共団体ではないもの」、ということである。広域的地方公共団体ではないものは、必ずしも、基礎的的地方公共団体であるとは限らない。1975年改革後の東京都は、都城全域で広域的地方公共団体であるとともに、区部においては、依然として、基礎的的地方公共団体でもあったからである。これが20世紀第4四半期と重なるのである。

公選区長・議会を有する市区町村という自治体が、国・都道府県とは別個の団体として、戦略的に政策を展開するには、その即すべき基盤となる総合計画が必要であるというのが、当時の自治制度官庁の制度設計であった。勿論、市区町村の団体自治の推進のために、総

合計画(より正確には基本構想)の策定を国が集権的に義務付けるのは、ある意味で自己矛盾である。また、個別法令や国の予算措置の影響力によって自治体は統制されており、区市町村の策定するマスタープランが仮に法定根拠を持つとしても、それによって各政策分野の事務処理を実効的に統合調整できるとは限らない。しかし、少なくとも20世紀第4四半期の自治運営の推進に寄与したことは看取できよう。

3. 特別区の「市町村並み」化と総合計画システム

(1) 1975年都区制度改革と総合計画

① 総合計画システムの整備

「基本構想保有自治体」という、必ずしも明文化されていない類型は、基礎的自治体としては明示的に法認されていないものの、実質的には市区町村として、特別区を「市町村並み」に扱うものであった。つまり、総合計画を策定することを通じて、特別区に「市町村並み」の自治体となることを要求していたと言える。いわば、特別区にとって、総合計画システムの整備は、都の内部団体ではない自立した自治体に「成長」するための営みであったのである。

1975年都区制度改革を挟む時期での、特別区における総合計画の制定経過の概況は、【表】の通りである(東京都職員労働組合 1988:12-13)。これによれば、多くの特別区では、1975年改革による区長公選制の復活と基本構想策定の義務付けを契機として、1970年代末までには、基本構想の策定が行われ、総合計画システムが完備するようになる。この時期は、公選区長の標準的の第1期目の期間(1975年4月～1979年4月)とほぼ対応している。

もちろん、それぞれの区の状況により多少の前後や分散は見られる。中央区・大田区・墨田区・中野区・豊島区・北区のように、基本構想の策定が公選区長の標準的の第2期目(1979年4月～1983年4月)になっている場合もある。一般に公選区長が最も強力なのは再選後の2期目と言われており、1期目は庁内掌握の準備段階ということも多い。この比喻で言えば、公選区長という政治家をトップに抱く自治団体としての体制の構築がある程度済むのは4年を経過した後であるともいえ、このころに基本構想を策定することも充分にありうる偏差であろう。

② 総合計画システムの胚胎

逆に、1975年都区制度改革は、それまでの特別区の自治権拡充運動の成果の蓄積の上にあり、少なくとも法改正自体は1974年に行われているから、1975年改革を先取りすることも出来よう。千代田区・港区・北区・江戸川区などで、再開発基本構想・基本構想・再開発基本計画あるいは長期総合計画が1975年に策定されているのは、そうした動きと見ることができよう。

【表】

特別区における基本構想・基本計画・実施計画の制定経過

昭和	区	目標修正 50	51	52	53	54	55	56	57
○1	千代田	● ^{*1}			○		○/△	△	△
2	中央	● ^{*1} (S47)	▲		▲	▲	▲	▲●○	△
○3	港	○			○/△	△	△	△/○	△
○4	新宿	● ^{*1} (S48)			△		△		
○5	文京	● ^{*1} (S46)			○	○			○
6	台東	● ^{*1} (S45)	△		○	○/△			△
△7	墨田	● ^{*1} (S49)					○	○/△	△
8	江東	● ^{*1} (S45)				○			
○9	品川		○		○	△	○/△	△	△
○10	目黒	● ^{*1} (S45)	○	○/△		△			△
11	大田	● ^{*1} (S47)						○ ^{*2} /△	○
○12	世田谷	● ^{*1} (S45)	△		△/○	△/○	△	△	△
△13	渋谷	● ^{*1} (S48)△(S49)		△				△	
○14	中野	● ^{*1} (S47)△(S48)		▲		▲		○/△	
△15	杉並	● ^{*1} (S43)		○/○	△		△		○/△
△16	豊島	● ^{*1} (S47)						○	○
○17	北	○ ^{*1}	△	△	△/△			△/○	△
□18	荒川	● ^{*1}			○ ^{*2}		▲	▲	▲
△19	板橋				○		△		△
20	練馬		△	○	△	△	△		○
○21	足立	● ^{*1} (S47)	△	△	△/○	△	○/△	△	△
△22	葛飾	● ^{*1} (S46)				○	○/△		
△23	江戸川	● ^{*1} (S41)	(○) ^{*2}		(△)			(△)	

まちづくりマスタープラン

凡例

- 有
- △ 作成中
- アメニティタウン
- : 基本構想
- : 基本計画
- △ : 実施計画
- : 個別計画
- : 総合(再開発)計画, その他
- ▲ : 行(財)政計画, その他

58	59	60	61	62	63	備 考
△	△	△/○	△	△	△	*1再開発基本構想
△	△	△	○/△	△		*1再開発計画答申
△	△	△		○		基本構想改定中
	△			△/○	○/△	*1. 基本構想
		○			○	基本計画が実施計画を兼ねる。 *1 S46基本構想
		△			△	*1台東区行政計画(案)(57年計画) 長期総合計画改定中
△	△		△	△	△	*1再開発基本構想
		△		△	△	*1再開発基本構想
△	△	△			○	長期基本計画改定中
		△/○				*1基本構想(S46基本計画, 実施計画), 生活圏整備計画
○	△	□ ^{*3}	□ ^{*3} /△			*1答申あるも中断, *2長期計画 *3課題別個別計画
△	△	△		○/△		*1総合計画
		○	△		△	*1長期基本計画(S60目標)
△	△	△		△		▲区政3か年計画 △5か年中期計画 長期計画改定中(66年目標) *1長期基本計画, 答申あるも凍結
	△	△			○	*1長期基本計画
△	△	△	△	△		*1再開発基本計画
○/△	△	△	△		○/△	*1答申あるも中断
△	▲	△	△	○	○/△	*1長期基本構想(都計審), *2同計画(都計協会)
△	○	○/△			△	
△	△		△		△	○: 長期総合計画 △: 中期総合計画 長期総合計画改定中(66~73)
△	△	△	○/△	△	△	*1長期計画
△			○/△			*1総合開発計画
		○	○/△		△	(○) (△) 印刷されていない *1総合開発基本計画答申 *2長期総合計画

さらに言えば、1975年都区制度改革以前の昭和40年代に、ほとんどの区では何らかの再開発基本構想／基本計画、総合計画、長期基本計画が、策定されている。これらの大半は、単なる施設を中心とした(再)開発計画に過ぎないという見方も可能であるが、少なくとも、特別区が独自のまちづくりに向けて、公選区長が登場する前から、および、基本構想の法的義務付けがなされる前から、内在的に計画策定の必要を認定していたことを表している。その意味では、1975年度区制度改革を求める土壌が昭和40年代に整備されていたと理解することができる。

③特別区間の分類～策定期期の「位置取り」～

比較的単純に、最初の総合計画(名称や多様)あるいは基本構想の策定の時期に基づいて、特別区の「位置取り」を分類することができる。この際、一般市町村の基本構想の策定の法定化(1969年)と特別区の基本構想の策定の法定化(1975年)と標準的第2期目の開始(1979年)という、3つの法制上の画期がありうる。それに、基本構想などの総合計画の策定に、2～4年程度の作業は必要という作業期間を加味して、特別区を分類すれば、以下のようになる⁷⁾。これが、特別区の総合計画システムの「整備競走」における「位置取り」である⁸⁾。

1)先発区グループ

1a)先行区(1974年以前策定) 新宿区、渋谷区、世田谷区、文京区、杉並区、目黒区、足立区

1b)並行区(1975年～77年策定) 港区、品川区、板橋区、練馬区

2)中間区グループ(1978年～79年策定) 千代田区、台東区、江東区、葛飾区

3)後続区グループ

3a)脱落区(1977年以前の策定を企図した先発区グループでありながら、現実には80年以降策定) 大田区、中野区、北区

3b)後発区(1980年以降策定) 中央区、豊島区、江戸川区、墨田区、荒川区

このような各特別区間の内発的動向の偏差を伴い、また、国による法制上の画期を受けながら、全体としての特別区は、1980年代には市町村並みに、総合計画システムを整備するようになる。いわば、1975年の公選区長制の復活を準備し、また、その帰結として、特別区は全体として「基本構想保有自治体」としての自主性を確立していったのである。

以下では、それぞれのグループ別に、各区の総合計画の策定状況について、解説をしていきたい。

(2)先行区～新宿区・渋谷区・世田谷区・杉並区・目黒区・文京区・足立区～

①概説

1970年代初頭に総合計画を策定するには、当然ながら、1969年の基本構想の法定化を受

けてから作業を始めたのでは間に合わない。つまり、昭和40年代当初(1960年代半ば)から、1969年法改正を先取りしている必要がある。そして、この時期は、都区制度の世界においていえば、1965年の都区制度改革による自治権拡充の第一歩がその契機ということもできる。自治権拡充が総合計画の策定への先行者を生み、また、それが、次の特別区の自治権拡充につながったとみることができる。

なお、この先行区のなかでは、法定前の基本構想によって想定される長期の期間を保ち、法定基本構想の策定が遅くなる新宿区・渋谷区と、1975年改革を受けて、法定基本構想を比較的早期に策定した世田谷区・杉並区・目黒区・文京区との、差異がある。

②法定外基本構想の継続

特別区が内在的な理由から総合計画システムを備えることになったのであれば、それが法定であるか否かは、当該特別区にとっては本質的な問題ではない。敢えて言うならば、法律による位置づけが、自治実践を追いかけて、後から着いてきただけということになる。そして、法定外基本構想が長期に渡る指針であるならば、法定基本構想制度ができたからといって、それに従って早期に改定する必要はない。

●新宿区

新宿区は、1969年に基礎調査の委託を開始している。1969年度が現状分析を主体とする基礎調査であり、翌1970年度が取りまとめである⁹⁾。1973年3月に基本構想を策定した。この時期に基本構想が策定されたのは、東京都の「広場と宵空の東京構想—試案1971」を受けている。この「東京構想」では、新宿区は「将来の生活都心帯を形成する中核としての役割」が与えられており、それを新宿区の基本構想は「上位構想」としている。その意味で、1969年の地方自治法改正でも、1974年の地方自治法改正でもなく、東京都における計画行政に触発された面も強いともいえる。

しかし、それと同時に、当時の特別区制度との関連において、市町村に準ずる自治体ではあるが自治権の制限を受けていることに対して、「住民に密着した行政は、本来的に区が行うべきであるという姿勢をふまえ、区の自治権の拡大により実施できると思われるもの、および権限のない分野でも主体性の発揮により実現可能となるものを含んでいる」として、区の自治権拡充すなわち1975年改革を見据えた内容になっている¹⁰⁾。なお、新宿区の場合には、基本計画は策定せず、1978年以降、数次の実施計画の策定・改定はなされたが、1975年改革を受けた法定の基本構想を策定するのは、1987年になってからである(東京都職員労働組合1990:195-200)¹¹⁾。

●渋谷区

渋谷区も長期基本計画審議会を設けて、1985年を目途とする長期基本計画を1973年3月に策定している¹²⁾。この長期基本計画の期間中は実施計画の改定によって対処された。同長期基本計画の事実上の改定である法定基本構想が、1983年11月に設置された基本構

想審議会の1985年7月の答申を受けて議決されるのは、1985年11月になってからである。長期基本計画の目標年次に併せて、基本構想を策定したのであり、渋谷区独自の計画行政の行程で進行している(東京都区職員労働組合 1990:254-255)。

③法定基本構想への早期改定

●世田谷区

世田谷区は、1966年11月に、開発の構想の基調を「緑と太陽の文化都市」の建設に据え、この構想に到達するための長期にわたる総合的な対策の必要から、世田谷区総合計画策定委員会を構成し、調査研究に着手した。同委員会は1967年3月に「世田谷区総合計画報告書」を取りまとめた。そこで、同年4月に直ちに総合計画審議会を設置し検討を開始し、審議会本体と各部会を合わせて40数回の討議を重ねて、1970年11月に答申をとりまとめた。それを受けて、同年12月に「総合計画《基本計画》 緑と太陽の文化都市」と策定したのである¹³⁾。この計画は、技術的な意味での水準は高い¹⁴⁾と言われていた(東京都区職員労働組合 1990:246)。

しかし、1975年の都区制度改革による区長公選に伴い、大場啓二区長への政権交代が生じると、総合計画は「全面的に見直して必要な改訂を行う」ととともに、「その指針となる「世田谷区基本構想」を新たにとりまとめる」こととなった¹⁵⁾。その理由は、第1に、先の総合計画は当時の社会情勢を反映して都市基盤や公共設備の整備など物的側面に重点が置かれていたが、区民の欲求は福祉・文化・教育・保健・消費生活などにも広がっていること、第2に、経済の基調が低成長に大きく転換したこと、第3に、区民の間に区政参加の機運が高まり、区民本意のまちづくりには基本構想の策定そのものに区民参加が求められること、にあるという¹⁶⁾。政権交代によって基本構想の「改訂」が必要となったのであり、法定化されたゆえに策定・議決されたわけではない。

1976年12月には基本構想審議会(会長：日笠端・東京大学教授(都市工学))に諮問がなされ、78年5月に答申を得て、それに従った基本構想が同年6月に議決されている。1979年3月には同審議会から基本計画の答申もなされ、10か年の基本計画が策定された¹⁷⁾。基本構想は簡潔にして、基本計画を並行審議して一体的に策定したことが特徴という。

●杉並区

杉並区は、1966年から長期基本構想の策定に関する調査に着手している。その直接の契機は、1965年の都区制度改革であり、「事務事業の移管後、新たな発展の段階に入るとともに、区民の行政需要が増加の一途をたどっている今日、区の現況分析に基づいた長期の発展の構想を立て」なければならず、「ここに今回、20ヵ年にわたる長期的総合的な計画を策定することとし」て、基礎的な調査研究を行った¹⁸⁾。それを受けて、長期基本計画審議会が設置され、1968年4月に答申を行っている。これを受けて1970年に杉並区長期行財政計画を策定して、実質的な総合計画を開始している。第1次実施計画は1970年に、第

2次実施計画は1973年である。

結果的には、一般の市町村の基本構想の法定化の時期に策定されているが、その作業はそれを先取りし、並行的に進めるものであったといえよう。また、シンクタンクへの委託のため、計画技術としては高いと言われる。

その後、1973年の石油ショックや、1975年都区制度改革など、行財政を取り巻く社会経済条件は大きく変化していて区政運営の在り方の新たな検討が必要として、総合計画の改定となった。これが、法定の基本構想である杉並区基本構想であり、1977年12月に議決されている¹⁹⁾。同月に長期行財政計画と3か年の行財政実施計画も策定された。行財政実施計画は2年ごとの改定である。もっとも、区民参加の手段としては、案案を「区民の声を聞く会」(議員、団体代表、公募区民の合計30名、3回開催)の討議にかけたのみのため、「形式を整えたのみの感は否めない」とも評される(東京都区職員労働組合1990:263-165)。

●目黒区

目黒区は、1969年9月に、長期計画審議会(会長:磯村英一・東洋大学学長(都市社会学))を設置して諮問を行い、同審議会は翌1970年5月に答申をした。答申は、人間性の尊重を指導理念とし、4本の柱として、生活主体の側面から、こども、老人、婦人、働く人々を想定している点が特徴的である。これを受けて、同年12月に「東京都目黒区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」、「基本構想策定及び長期行財政計画修正」を進めることとなった²⁰⁾。計画の重点は上記の4主体側面からなされ、通常の部門別方策は「条件整備」として位置づけられている点で、興味深いものであった²¹⁾。

時期的には法改正後に策定された1976年12月の基本構想は、目黒区政的には、上記基本構想の延長線上にあり、改訂版である。1975年7月に第2次長期計画審議会に諮問され、翌76年3月に答申がなされている。「東京都目黒区の地域における総合的かつ計画的な行政の運営をはかるため」基本構想を定めることは、全く変化がない。むしろ興味深いことに、1975年改正地方自治法に関しても、その法定要件たる議会議決にも、基本構想本体には一切の言及が見られない²²⁾。1977年4月からは基本計画である「新総合10カ年計画」が運用された(東京都区職員労働組合1990:237-242)。

④開発計画から総合計画への早期転換

昭和40年代には、先行区では総合計画への模索が進められたものの、同時に、再開発基本構想的な開発計画の色彩も強かった。そのため、先行区の基本構想は開発計画から総合計画への脱皮過程の産物の面を持つことがある。それゆえにこそ、同じ基本構想・長期計画とはいえ、総合計画へのさらなる転換が早期に進められることがある。その場合には、先行区として基本構想等を有したうえで、さらに、基本構想の改定/策定が早期に行われる。

●文京区

文京区は、1970年5月に長期計画協議会を設置することで、基本構想設定に向けた作業を開始した。時期的に言えば、市町村一般の基本構想の法定化がなされてからということになる。長期計画協議会は、規程設置であり、委員長は収入役、副委員長は総務部長である。一般委員は、助役・教育長・区民部長・厚生部長・建設部長と総務部総務課長・企画課長・財務課長であり、特例委員に助役が加わり、庁内会議体に近い。同時に、特別委員として、大学教員2名、建設官僚1名(佐々波秀彦・建設省建築研究所都市施設室長)、自転車振興会理事1名、都庁職員3名が加わっている。その下に、長期計画調査研究部会が置かれているが、これは課長級組織である。

協議会から調査研究部会に基本構想素案を付託したが、同部会はさらに、首都圏総合計画協会(代表：蠟山政道(行政学))に委託している。また、部会では、1970年7月に、先行自治体である杉並区企画室長主査を講師に招いて、杉並区の策定経過について説明聴取を行っている。同年12月に基本構想素案の報告を受け、1971年に入ると長期計画協議会・部会での検討が本格化した。同年7月に協議会として「文京区基本構想」の設定について庁議報告することが諮られ、同年8月に基本構想が決定された²³⁾。協議会は10回、部会は16回ほど開催され、このほかに講演会、研修会、打ち合わせなども行われている。基本構想を受けた基本計画は翌1972年11月に策定されている。この基本計画は改定されていない。

その後、文京区は1978年12月に法定の基本構想を議決し、基本計画を1979年3月に策定している。法定基本構想に基づく基本計画は10か年計画であるが3年ごとに改定され、実施計画的である。策定経過は以下の通りである。1977年1月に基本構想を策定する旨の方針が発表され、7月に条例に基づき、基本構想審議会(会長：磯村英一・東洋大学学長)が設置された。同審議会、調査研究小委員会のほかに、行財政・生活環境・区民生活・福祉保健・教育文化の5分科会を設け、審議会は9回、小委員会は7回、分科会は合計23回ほど、開催されている。翌1978年7月に素案を公表し、「区民の意見を聞く会」を2回開催し、審議会での議論を経て、9月に答申がなされている。改定の理由は地方自治法改正にあるという(東京都区職員労働組合1990:201)。

審議会は、学識者は会長の他に5名、正副議長を含む区議が9名、区内団体関係者4名、区民個人資格4名(主婦2名・会社員1名・自営業1名)で構成されている²⁴⁾。上記の長期計画協議会に比べれば、いわゆる、「普通」の長期計画審議会のスタイルになっている。庁内会議体的なものとしては、助役・収入役・教育長・企画広報部長・総務部長・総務部主幹からなる幹事が置かれている。ただし、団体ではなく区民個人資格委員が4名いるのが、この当時の審議会の構成としては、興味深い。

●足立区

足立区は、1967年11月に長期計画準備委員会を区長決裁の要綱で設置して、策定作業を開始した。同準備委員会は3回の会合を開催し、1969年2月に答申をしている。これを受

けて、同年3月に長期計画審議会条例が制定され、同審議会での検討作業が始まった。審議会は全体会13回と幹事会4回を経て、1971年2月に答申をまとめている。なお、興味深いことであるが、審議会答申から間をおかずして、ほぼそのまま計画として策定されるのではなく、ここから庁内での長期基本計画の策定作業が進められた。同年5月に長期基本計画ならびに実施計画策定要綱が庁議決定され、各部原案提出(9月)、各部ヒアリング(10月)を経て、12月に原案作成、翌1972年2月に長期基本計画の庁議決定がなされた。

長期計画審議会の構成は、土木部計画課長が登場することを除けば、「普通」に近い形態であり、区議13名、学識者5名、区内団体7名、区幹部職員(助役・収入役・教育長・5部長・企画室長・土木部計画課長)からなる。但し、会長も会長代理も区議が占めている。審議会もとの幹事会は、課長級職員34名を網羅した組織である。このほかに、長期基本計画策定調査員として、東京工業大学の3研究室と科学技術センター、そして、企画室長・主査2名・主事4名が置かれているのも、興味深い。これらの組織構成からもわかるように、先行区ゆえに、開発計画から総合計画への転換過程の産物の側面があり、区内の空間的な施設整備計画という土木・建築的な色彩がかなり見られる²⁵⁾。

そこで、足立区も、比較的早期に基本構想の策定に着手している。1977年4月には基本構想審議会条例を施行し、8月に第1回審議会が開催されている。審議会は、区議13名、学識者5名、区内関係団体15名、区幹部職員(両助役)からなる。区内団体の比重が増えている。しかし、今回も会長・会長代理を区議が占めることは変わらない。なお、都市計画・産業、生活環境、福祉・文教、行財政の4部会が置かれ、各委員はこれらの専門部会に所属するが、部会長は学識者が務めている。審議会を5回、各部会を4ないし5回、を開催している。

1978年3月に、「中間まとめ」を「区のお知らせ」特集号として全世帯配付し、アンケートを実施するとともに、同月に区民の声をきく会を地域別11回・専門別4回ほど開催し、庁内意見集約を経て、1978年6月に答申がされた。さらに、その後、「区のお知らせ」答申特集号を全世帯配付し、庁内意見集約を経て、10月に区案が策定された。こうして、12月に議決を得たのである。内容的にも、開発計画から総合計画的なものに変化している²⁶⁾。なお、基本計画の策定は1980年である。3か年の実施計画は1975年から毎年度改定の形で続けられている(東京都区職員労働組合1990:293-298)。

(3) 並行区～港区・品川区・板橋区・練馬区～

①概説

法改正直前・直後に総合計画を策定した港区(1975年3月)、板橋区(1975年6月)、品川区(1976年7月)などは、総合計画の策定には時間がかかることから判るように、1974年の法改正後に対応を開始したわけではない。むしろ、法改正前に作業を開始しつつ、法改正と並行するような形でタイミングを見計らい、法改正後に法定の基本構想として議決を得

たと考える方が自然である。

その意味では、前述の先行区と併せて先発区グループを構成している。しかし、法改正後のタイミングとして、法定基本構想として策定・議決ができるので、先行区のような法定基本構想への改定という必要性は生じない。

②各区の状況

●港区

港区は、1973年9月に長期計画審議会を設け、昭和60年代のあるべき姿を審議し、1974年5月に「港区の長期計画を策定するための基本構想に関する答申」がまとめられた。これを受けて、港区基本構想は1975年3月の区議会で議決を得ている。12頁からなる「基本構想」の本体に加えて、約80頁という比較的に分量の多い「港区基本構想説明書」が付されている²⁷⁾。

基本構想のなかの「基本的施策の大綱」は、①生命と健康を守る環境の整備、②住民福祉の向上、③明るく豊かな人間性の形成、④地域経済の安定、⑤都市基盤の充実、であり、よく言えば開発計画に偏重せずバランスがとれており、悪く言えば、その後の事実上標準である総合計画の総花性を先取りしている。また、総合計画の構成も三層制であり、事実上標準である。その後、1978年1月に基本計画を策定している(78年度～85年度)。実施計画に関しては、基本計画策定前の1976年3月に暫定実施計画(76年度～78年度)を策定し、毎年、実施計画のローリングをしている。三層が揃うのは78年2月決定の実施計画からである²⁸⁾。

1975年都区制度改革に平仄を合わせて基本構想を策定したということは、法制度改正を先取りして、あるいは、横目で睨みながら、選任制区長のもとで、基本構想の立案作業が進められていたことになる(東京都職員労働組合1990:189)。港区は、長期計画策定にあたって、現況の把握、将来像と課題の明確化、区政の方向付けの検討の素材として、首都圏総合計画協会に調査研究を委託している。後述の中野区のような職員・区民協働型「手づくり」ではなく、いわゆるコンサル委託という、これも事実上標準を先取りしていることは興味深い。策定過程の考え方として、この調査報告の内容を紹介したい²⁹⁾。

それによれば、「長期計画」は、将来的ビジョンを示す「基本構想」と、実現するための基本的な計画を示す「基本計画」からなるとする。また、当時の港区は「大都市東京の行政的に区分された一地域に過ぎ」ないが、自治権拡充の動きが期待され、「将来的には強い権限に裏付けられた長期計画の執行が望まれる」とし、調査研究段階から、1975年都区制度改革を睨んでいたと言えよう。

そのうえで、「住民の立場から積極的に上位計画および民間の開発計画を誘導する」としている。港区長期計画は、「巨大な既成市街地における計画であり、それは再開発計画としての性格を強くもつ」もので、特別区独自で解決される問題は少なく、国・都と一体とな

った解決が必要であるが、「住民生活に最も密着した自治体として、住民生活の利害に沿った課題の明確化」をするのが特別区の役割だからである³⁰⁾。

市町村の基本構想に関しては1969年地方自治法改正により、「一定の法的権威」を持ったが、「特別区の基本構想は未だわが国の開発立法体系の上では明確に位置づけられていない」とし、長期計画は「権威づけられた地域的計画として積極的に運用されることによって、従来の開発行政の弱点の克服に資する」としている。1975年都区制度改革による基本構想制度の法定化を要求しながら策定するスタンスを示しているのである。「特別区制度については、自治権拡充の必要性が強調され、事務委譲、区長選任等に関して一定の改革が予想されるが、一応、現行の特別区制度を前提に立案する」としつつ、特別区は、「計画の実現、実施主体という面から見れば、長の選任方法、処理すべき事務、税制、財政等において制限を受けており、今後その権限の拡大が望まれ、現在検討されている権限の拡大の方向にも充分留意する」として、制度改革と並行しているのである。

●品川区

品川区は、1975年4月1日施行の地方自治法による基本構想制度の義務付けに言及しつつも、「もとより、区民が、健康で豊かな、生きがいのある生活を楽しめるようにすることは、区政の重要な課題でありますので、品川区におきましても、長期的展望に立ち、住みよい、福祉豊かな都市とするための計画が必要であるとの観点から、さる昭和46[筆者注：1971]年7月、長期計画審議会を設け、検討の結果、昭和47[筆者注：1972]年9月27日に長期基本構想について、答申」を得たと解説している³¹⁾。「昭和60[筆者注：1985]年を目途とした品川区長期計画の基本構想」に関する答申である。策定作業自体は法改正に相当に先立って開始されているが、議決は1976年7月であり、法改正を待って行ったといえる³²⁾。長期基本計画は1978年11月に策定され、3か年の実施計画は毎年改定である(東京都職員労働組合1990:230-235)。

●板橋区

板橋区は、1973年に長期基本計画審議会を設置し、1975年3月の答申に基づき³³⁾、1975年6月に「板橋区長期基本計画」を策定している。それによれば、「長期基本計画の策定は、今日の都市の生活環境の悪化を克服し、区民の快適な生活環境を実現するために、また行政需要の増大・多様化に対処し、区政を区民の立場に立って計画的・効率的に運営するために必要不可欠」としている。そのうえで、「昭和49[筆者注：1974]年6月の地方自治法改正によって自治権が拡充され、基礎的自治体としての権能が強化され……第一義的な責任を負うべき区の責務はますます重大となり、したがって特別区は、そのための諸施策を自らの意思に基づいて展開していかなければならない(下線部筆者)」として、都区制度改革を踏まえている³⁴⁾。

その後、1978年4月に基本構想の議決がなされている。基本計画が基本構想に先行しているところからも、法改正による法定義務化によって基本構想を策定したことはないこ

とが伺える³⁵⁾。なお、1978年の基本構想の後、比較的に早期の改定がなされ、1984年11月に基本構想が議決され、翌1985年には基本計画が改定されている(東京都職員労働組合1990:282-286)。

●練馬区

練馬区も、1972年の基礎調査を踏まえて、1973年12月に基本構想の素案を作成している(東京都職員労働組合1990:288-292)。しかし、直ちに基本構想が策定されるわけではなく、「3年余りの歳月がたち……この間急激な社会経済情勢の変化や特別区制度の改革を経る中で、数多くの区民の意見を集約し、この構想の策定に努力して」、1977年10月に議決を得るに行ったのである。「他の特別区に先立って、自治権確立の運動をつづけ、区長公選制をはじめとする特別区制度の改革を実現した」練馬区は、まさに並行区の典型と言えるだろう³⁶⁾。

1972年5月からの基礎調査や住民意向の把握を経て、1973年12月に上述の通り、基本構想素案を作成している³⁷⁾。翌1974年1月から7月にかけて、区議会総合計画特別委員会に基本構想素案を説明し意見を求め、11月には区内15地区での住民説明会に入った。しかし、1974年12月に、社会経済情勢の激変や特別区制度改革の動きなどの客観情勢の変化が生じたため、成案化作業を中断したのである。

その後、1976年2月に成案化の取り組みの再開を発意し、基本構想草案の作成に取り掛かった。こうして1977年4月に基本構想草案を確定した。再び、区議会総合計画特別委員会で意見を求め、区議会各党に草案を説明し、区民意向調査を実施し、区報での周知と意見把握に努めた。5月には基本構想策定区民懇談会で草案を検討し、6月には草案の修正案を作成した。こうして、最終的には10月に基本構想の議決となったのである³⁸⁾。足かけ6年掛かったことになる(東京都職員労働組合1982:27)。長期総合計画の策定は1982年3月であるが、それまでの間は、3か年の中期総合計画が毎年度ローリングされている。

練馬区の策定過程で興味深いことは、必ずしも、総合計画審議会に相当するものが置かれておらず、むしろ、最終的には区議会総合計画特別委員会が、その議論の舞台となっていることである。基本構想は議決を得る観点からは最終的には区議会に掛けられるものであるが、通常は、その前段階として審議会が設置される。また、多くの審議会には区議が参加しており、実質的には多くの他区の審議会も区議会特別委員会のようなものであるともいえよう。しかし、あえて、審議会を設置しない当時の練馬区の方式は、やはり個人的である³⁹⁾。

そのスタンスは、基本構想素案の策定過程でより明確である。1972年5月に区長は長期計画策定の発意を庁議で行い、庁内組織である長期計画準備委員会を設置した。この検討を踏まえて、学者からの管理職・担当者研修を経ながら、作業を進めた。住民意向調査を行うとともに、各党・農業関係者・都職労・篠原一東京大学教授(政治学)等有識者・青年などとの「話し合い」を進めた。1973年3月に長期計画策定委員会が設置された。その構

成は、委員長を助役とし、収入役・教育長・各部長・教育委員会事務局次長・区議会事務局局長・区長室長・企画課長・広報課長・総務課長・予算課長を委員とする純然たる庁内組織である。同委員会も、やはり、「練馬区を考える会」・各党・青年・区政モニターなどと「話し合い」、また、大学教授を招いての長期計画研究会を開催している。こうした編集作業を経て、1973年12月に素案がまとまったのである⁴⁰⁾。

(4) 中間区～千代田区・台東区・江東区・葛飾区～

① 法定化への対応

中間区は、1975年の基本構想の法定化を受けて、素直に策定作業を始めるタイプの自治体である。1975年の都区制度改革を要求するように、あるいはその動向を横目で睨みながら、「市町村並み」になることを先取りするのではなく、「末端行政」として堅実に法制に対応するものであり、集権体制のもとでは、ある意味で、もっとも基礎的自治体らしい特別区とも言えよう。

● 千代田区

千代田区では⁴¹⁾、企画部企画課を中心に作業が進められ、1977年6月には調査報告書がまとめられ、1977年8月に総合計画審議会⁴²⁾（会長：井上孝・東京大学教授(都市工学)）に諮問された(東京都職員労働組合 1990:176-181)。同審議会は、合計10回の審議を経て、「長期総合計画策定への足がかりとならんことを切に祈念」（井上孝会長「答申にあたって」）して、翌78年5月に答申『東京都千代田区長期総合計画 基本構想に関する答申』がまとめられた⁴³⁾。「適切な夜間人口を維持しつつ区民が愛情と誇りをもって都市生活を営めるような魅力ある“まち”を築きあげる」ために「長期的な視野に立った総合的な施策を打ち出す」意義を持つ長期総合計画を策定するべきと答申した。

その構成は、基本構想(目標年次「昭和60年代半ば」=10～15年程)、基本計画(おおむね10か年)、実施計画(3か年)としている。目標年次での人口フレームは、夜間人口8万人・昼間人口120万人である。また、構想実現のための条件整備として、区民参加、他団体との関係の緊密化、執行体制の整備充実に加えて、自治権拡充に触れている。それによれば、1975年都区制度改革により「区は原則として「市」の事務を処理する基礎的な自治体として、区民生活に密着した諸施策を自主的に処理することとなった(下線部筆者)」ものの、「実態は、都区間の事務配分や運用の面ではまだ不十分」で「自主性が損なわれており、区はその本来の役割を十分果たし得ないでいる」ため、「区は行政権の拡充に努めることはもちろん、権限の有無にかかわらず、区民の生活を守るため先導的施策の展開をしていく」(p.34)としている。基本構想は1978年6月に議決された。

これを受けて、8月初旬に基本構想の全文を掲載したパンフレットを住民に配布し、区民からの意見を収集した。今日でいうところのパブリック・コメント手続である⁴⁴⁾。意見募集期間は8月1日～8月31日までであったが、9月30日到着までの封書の意見を取り

まとめたものが、千代田区企画部企画課『千代田区基本構想及び基本計画に対する住民意見等の収集結果について』（1978年11月）である。その後、職員29名からなる基本計画策定プロジェクトチームが編成され、『千代田区基本計画に関する報告』（1979年6月）がまとめられた。同報告では、施策の体系図を描き、その領域のなかで計画化された事業を事業費とともに明示している。そして、計画の実効性を担保するために、財政フレームが設定され、歳出歳入総額2446億円のうち計画事業費517億円を計上した。それに基づいて、1980年1月に「千代田区基本計画」を策定した。さらに、翌2月には第1次実施計画（1979年～81年度）を策定し、以後、3か年計画を毎年度ローリングしている。

●台東区

台東区は、さらに明快である。基本構想を策定する契機として、1975年の「地方自治法の改正により、特別区は、議会の議決を経て、基本構想を策定することが義務づけられ」、「本区でも、これに基づ」いていると、端的に明示している⁴⁵⁾。基本構想審議会（会長：川名吉エ門・日本女子大学教授（都市計画））は1976年7月に設置され、9回の審議会、42回の起草委員会を経て、1978年9月に答申がされている。議会の議決は同年12月である。基本構想と一体的に、長期総合計画が策定されている。なお、基本構想以前の1970年代には、3か年の行政計画を2年でローリングする計画行政を行っていた（東京都区職員労働組合1990:205-212）。

審議会は、大学教員4名、区議6名、幹部行政職員3名（助役・収入役・教育長）、都職員2名、区内団体関係者16名、というところは、当時の「普通」の構成であるが、一般公募区民5名を含むところは、珍しい。実際の審議は起草委員会を中心に行われているが、起草委員会は、大学教員5名（審議会委員との重複は川名会長のみ）、研究者2名（東京都老人総合研究所主任研究員・首都圏総合計画研究所事務局長）、区の部長級職員12名からなる。区内各種団体からの意見聴取も、起草委員会の分会で行っている⁴⁶⁾。

②開発計画的な基本構想の策定

●江東区

江東区は、墨田区など後述の後続区グループに見られる、開発計画から総合計画への転換過程の特質を強く持っている。その意味では、中間区というより、後続区の先駆けと見られることもできる。1970年の「江東区の都市像」（江東区再開発基本構想）は、審議会の答申を受けて、議会の議決を経ずに、そのまま区の開発計画とした。それに基づいて、毎年度の実施計画が確定され、公共施設整備などが進められた（東京都区職員労働組合1990:218-226）。

1979年3月に議決された「江東区基本構想」は、端的に「昭和45〔筆者注：1970〕年に策定された「江東区再開発基本構想」をその後の区を取り巻く諸条件の変化を踏まえて⁴⁷⁾見直し、諸将来に向けての江東区の生活環境と社会環境の向上と発展を目指した総合的な

まちづくりの基本的な考え方を示す」ものであり、かつ「総合的なまちづくりを実現する
うでの基礎的都市自治体としての区の主体的な立場と役割を示す(下線部筆者)」とする。
そのため、内容的にも、土地使用、中心ゾーン開発、広場と港の開発、緑と水のネットワ
ーク、交通・物流体系の整備という「都市再開発構想」の比重が大きく、他の領域も「地
域社会開発構想」と表現されている⁴⁹⁾。

また、地区ごとの基本計画の役割を果たす「地区総合化計画」は素案がまとめられたも
のの調整がうまくいかず、正式決定には至らなかった。そこで、基本構想の下で、毎年改
定される実施計画で区政運営が進められた(東京都区職員労働組合 1990:225)。

●葛飾区

葛飾区も 1971 年の葛飾区総合開発計画⁴⁹⁾に基づくハード中心の計画を有していたが、
基本構想の義務付けがなされたことと、急激な社会経済情勢の変化から、これを見直して、
新たな基本構想を策定することとし、1977 年 4 月から作業に取り掛かったものである。同
年 12 月に葛飾区総合開発計画審議会を発足させ、1979 年 2 月に答申、7 月に議決となった
ものである⁵⁰⁾。基本計画は、翌 1980 年 2 月に策定されている⁵¹⁾。しかし、内容的には開
発計画の延長の色彩を持つものでもある(東京都区職員労働組合 1990:299-305)。

(5) 脱落区～中野区・大田区・北区～

①概説

脱落区とは、総合計画システムの整備を、基本構想の策定・議決という外形で捉えるな
らば、時期的には 1980 年代に入ってからなのであり、後続区グループに分類される。例え
ば、中野区が基本構想を策定したのは、23 区のなかでの後続区グループに属する 1981 年
である。1981 年に策定したのは中央区・豊島区・北区であり、それより遅いのが大田区の
1982 年である。ただし、大田区は 1981 年に長期計画を策定しているから、ほぼ同時と考
えてよいだろう。

しかし、その策定作業の開始を見るならば、後続区グループとして一括することが適切
ではないのが、中野区・大田区・北区である。これらの特別区では、1960 年代末ないし 1970
年代初頭には、総合計画システムの整備への作業が具体的に着手されている。その意味で
は、中間区グループよりもむしろ早く、先発区グループに属していたといえる。いわば、
先発区グループから出発しながら、種々の理由により後退し、後続区グループに吸収され
てしまったのである。その意味で脱落区なのである。

この「脱落」は必ずしも否定的な意味とは限らない。ゆっくり時間をかけて特別区の間
関係者間で合意形成ができたのであれば、むしろ、「拙速」を避けたと理解することができる。
「先発遅行」「後発先行」という表現が自治体関係者にはある。先に進んでいた自治体が結
果的に遅れてしまい、遅れていた自治体がかえって先に行ってしまう、ということがある。
こうした抜きつ抜かれつ関係を経ながら、自治体あるいは特別区全体として基礎的自治

体に「成長」していったと見た方がよいであろう。

②各区の状況

●中野区

中野区の基本構想の策定は1981年だが、同区の計画行政の試みは先発的である。すでに、1972年には、長期基本構想(1985年を目標)を策定しようとして、答申にこぎつけている⁵²⁾。その意味では、目黒区と同じような先発区グループに当初は、属していたといえる。しかし、このときには、長期基本構想の策定には成功しなかった。とはいえ、翌1973年には5か年中期計画を策定した。同じく1973年以降、主要事業を中心に「区政3か年計画」を作成し、予算編成・進行管理を行っている⁵³⁾。計画行政としては、基本構想・基本計画に対して、実施計画が先行したのである⁵⁴⁾。

中野区は基本構想の策定にあたって、「区民と区の共通の目標となるべきで、区民と区が協働⁵⁵⁾し、手づくりで策定すべき」という考えを打ち出した⁵⁶⁾。1977年10月に策定方針を定め、区民20名と学識経験者10名からなる基本構想審議会が設置された⁵⁷⁾。さらに、福祉・教育文化・環境・行財政の4小委員会が設置され、区職員プロジェクトチームの報告を中心に審議を深めた。区職員プロジェクトチームには約150名の区職員が参加し、13テーマごとに現状分析・問題点・解決方向を提言した⁵⁸⁾。その膨大な情報説明資料として、が約500頁からなる『基本構想の基礎となる考え方』として取りまとめられている。さらに、同審議会は、テーマごとに関連団体や一般区民との意見交換会を持ち、住区協議会に説明を行うなど、区民の意見を反映する機会を設けた。加えて、基本構想本文素案がまとまった段階で、全文を区報特集号として各家庭に配布し、刷り込み提案用紙で意見や要望を集め、また、小委員会ごとに、あるいは地域で区民と意見交換を行った。こうしてしかるべき修正を加えて、1980年11月に答申を行った。翌81年1月に区議会は全会一致で可決している。基本計画・実施計画に相当するものは、5か年の中期計画であり、2年ごとに改定されている。またこの頃までには、著名な地域センターや住区協議会が設置され、小地域からの積み上げが可能となっている(東京都区職員労働組合1990:258)。

中野区によれば、同基本構想は「長い年月をかけ、数多くの話し合いを積み重ねることによって策定された」と自負している⁵⁹⁾。総合計画システムを整備するのは、確かに遅くなったが、それゆえにこそ、徹底した大量の区民参加の手続や、総合計画に<区民の役割>を規定するという協働という観点では、1980年代から1990年代の全国の動向を、相当早くに先取りしてしまったのである⁶⁰⁾。また、昭和40年代以来、特別区の計画が開発的色彩を持ってきたのに対して、徹底的にその側面を削ぎ落として先鋭化した点でも、極めて「先進」的であったといえよう。

●大田区

大田区も計画行政への試みは先発的であるが、最終的な総合計画までの道のりは長かつ

た。1966年の「行政施設建設5か年計画」は施設開発計画であるから措くとして、1969年地方自治法改正を受けて、早くも同年に直ちに長期基本計画審議会を設置し、翌1970年には答申を得ている。しかしながら、長期基本計画本体の策定には至らず、脱落していくこととなった。

そこで、1971年から「大田区3か年計画」という実施計画的なものを、毎年ローリングすることになった。1974年の地方自治法改正を受けて、企画部の誕生を契機に、1976年12月には「大田区長期計画の考え方」を示す。これに基づいて、3か年の固定計画である「大田区実施計画」が1978年から策定されるにとどまった⁶¹⁾。従って、総合計画システムが整備されてはいないものの、計画行政は進められている(東京都区職員労働組合1990:243)。

結局、総合計画システムに向けた具体的な動きがまとまるのは、1981年3月の「大田区長期計画案」の作成からである。同年7月に長期基本計画審議会が設置され、説明会は区民意識調査を実施して、翌1982年7月に答申に至った。12月に議会で基本構想が可決され、翌1983年3月に「大田区期基本計画」が策定されたのである⁶²⁾。なお、1987年には区長の死去に伴う区長交代があり、1989年9月に「長期基本計画(第1次改訂)」がなされた(東京都区職員労働組合1990:244)。

●北区

北区も、中野区・大田区には遅れるものの、1973年1月に発足した(第1次)長期計画審議会から、1975年2月には、1985年を目標年次とする「北区長期計画に関する答申」を得ている⁶³⁾。しかし、「時あたかも経済情勢の激変下であり、加えて特別区制度の変革期にもあつたため、法に基づく基本構想の策定にはいたらぬまま、今日[筆者注:1981年当時のこと]に及んだ経緯が」あり、「基本構想の策定をすすめるにあたっては、こうした経緯を十分に踏まえつつ、さらに21世紀の北区を展望して指針となる構想策定を心がけ」たという。

そこで、1980年4月に新たに発足した北区長期計画審議会に諮問し、1年にわたる慎重かつ熱心な審議のすえ答申をまとめ、1981年6月に基本構想の議決を得るに至ったのである⁶⁴⁾。基本計画は1983年2月に策定されており、実施計画に当たる3か年の中期計画は、1977年2月に76年度～78年度も中期計画が策定されて以来、毎年度ローリングである。実施計画が、基本構想・基本計画に先行して導入されている(東京都区職員労働組合1990:271-276)。

1980年発足の(第2次)長期計画審議会(会長:小島昭・法政大学教授(行政学))は、40名という大規模な構成である。会長以下学者6名、都区行政経験者2名、正副議長以下区議12名、区内各種団体代表12名、関係行政機関職員3名(警察署長・消防署長・東京都都市計画局防災計画部長)、区幹部職員5名(助役・収入役・教育長・企画部長・建設部長)である。さらに、学者委員6名で起草委員を構成して、起草委員会は延べ17回開催すると

ともに、起草委員が関係部課長や国鉄・医師会などからヒアリングもしている。途中の1980年12月に中間答申を行い、議員説明会、新聞折り込みでの区民への配付、区政モニターへのアンケートなどをして、区民・モニター・議員・職員からの意見表明を1981年2月10日まで求めた。そのうえで、起草委員会が区民等意見を集約して検討をおこない、中間答申を修正して、審議会に諮って最終答申に至ったのである⁶⁵⁾。

(6) 後発区～江戸川区・墨田区・豊島区・荒川区～

① 開発計画の継続

1960年代後半から1970年代前半(昭和40年代)には、多くの区で開発計画・長期計画の策定が見られたのであるが、なかでも江戸川区は、他区に先駆けて、1966年12月に「江戸川区総合開発基本計画」を策定している。開発計画としての先行区であるがゆえに、基本構想の議決が、特別区のなかで最終的(後から2番目)となったのが、江戸川区である。最終区となったのは、荒川区である。

この2つの区は、他区と比較して、格段に策定期間が遅く、その意味で、かなりの自律性・独自性を保持したと言えよう。都区制度改革の観点から言えば、総合計画システムの整備が、「市町村並み」としての基本構想保有自治体に、内実を充填することであった。しかし、それが、法定化の有無にかかわらず内発的に進められていた先発区グループはともかくとして、法的な義務づけへの対応となると、主体性・内発性が希薄化していく。そのなかで、敢えて、「法的義務化」にもかかわらず、策定・議決を遅くしたのは、自治体としての独自性を裏から示すものである。その意味で、内部団体から自立した自治体に成長する過程での、一種の「反抗期」だったのかもしれないし、単なる「成長の遅れ」だったのかもしれない。

しかし、総合計画システムの整備が目指すべき目標ではないと考える特別区が主体的に判断しているならば、その特別区は、そもそも総合計画システムの「整備競走」に参加していなかったのであろう。むしろ、都市開発・都市施設の「整備競走」という、独自のレースを展開していたとも言える。開発計画の継続は、そのような特別区の独自の心象風景を反映している。

● 江戸川区

1966年の江戸川区総合開発基本計画の趣旨は、「激しい変化の波にややもするとおし流されてしまいそうな区を、その圧力にたえ、さらにはこれを利用しながらあたらしい都市へと成長させようと考えたからにほかならない」としている。そして、「この計画のもとに、都市施設をはじめいろいろな条件の整備がすすめられ、今日の区の基礎がきずかれてきた」とされ、「街路、公園、河川などの都市施設の整備や、教育、文化、福祉、スポーツ・レクリエーション施設などの区民施設のネットワークづくりに、この計画が果たしてきた役割は大きい」という。

そして、その後の10年間に登場した「いろいろなあたらしい課題にこたえ、その解決をはかり、将来の繁栄が約束された都市へと発展していく指針を得るには、先に策定した計画をみなおし、より自主的な立場で、新しい長期計画をつくっていくことがどうしても必要である」とした⁶⁶⁾。こうして、法改正施行直前の1975年3月に長期総合計画が策定された。

こうして名称だけ見ると、江戸川区は先発区グループ(並行区)に属するかのように見える。しかし、江戸川区のこの初期の2つの計画は、計画内容を見れば、総合計画というよりは、開発計画としての色彩が強く、特に前者の総合開発基本計画はそうである。また、策定のために審議会が設置されているが、幹部行政職員と全区議から構成されており、団体代表、学識者、区民などが入っていない点でも、特徴的である。江戸川区という団体の内部計画の色彩が強い。実施計画も策定されているが、ゼロックスを綴じたファイルを庁内に保管するのみで印刷をしていないという(東京都職員労働組合1990:306-310)。

1964年4月に江戸川区総合開発計画審議会は区長より総合開発基本計画についての諮問を受け、約3年間にわたって審議を重ねた。その過程では、八十島義之助・東京大学助教授(土木工学)の江戸川区に関する調査研究報告書が基礎資料とされたものであり、取りまとめられた『江戸川区総合開発基本計画に関する答申』(1966年12月)を見ても、土木・都市・施設計画であったといえる。同審議会の部会構成からもそれが伺え、土地利用部会、都市交通部会、生活環境部会である。生活環境の中身は、居住施設、公園緑地、幼稚園・学校、図書館、集会所・公民館、消防署、警察署、保健所、商店街、社会福祉施設などの生活環境施設を、近隣住区と標準地域(コミュニティ)に配置するものである。

後者の長期総合計画は、開発計画と総合計画の過渡的存在ともいえる。1974年6月に条例設置された江戸川区総合計画審議会は、まちづくり基本分科会、生活環境分科会、区民福祉分科会の3分科会制をとり、前審議会よりは明らかに開発(基盤整備)の比重は低下しており、計画も総論と行財政計画(第4章)のほかは、都市の基盤計画(第1章)、生活環境計画(第2章)、区民福祉計画(第3章)の三本柱となっている。但し、分量的には、基盤・施設計画が大半の前二者が、それぞれ32頁、23頁に対して、区民福祉計画は11頁に過ぎず、しかも施設整備の比重が小さくない。その意味で、過渡的な存在といえよう。

このように江戸川区では、昭和年代におおむね対応する10年単位の開発計画が先行して制度化されており、従って、本格的な総合計画が策定されるのは、1985年になったのである。江戸川区は、職員の独自採用、ゼロ歳児保育の拒否などと並び、総合計画においても強い独自路線を維持したといえよう⁶⁷⁾。

●荒川区

荒川区は、1975年2月に「荒川区長期基本構想」を取りまとめている⁶⁸⁾。その表題からは、開発計画なのか総合計画かの判別はつかないが、中身は「都市的整備のための長期的展望に立ったビジョン」⁶⁹⁾であり、開発計画である。審議機関も、荒川区都市計画審議会

であり、また、同基本構想のための調査委託先は都市計画協会である⁷⁰⁾。1979年の長期基本計画も同様であり、都市計画協会に委託された調査結果を、都市計画審議会承認して、基本計画としているのである⁷¹⁾。

その後、1979年4月から、「荒川区行財政計画」の策定作業の一環として、調査委託研究がなされた⁷²⁾。この結果、1980年度から3か年の行財政計画が策定され、逐次毎年改訂されるようになる⁷³⁾。荒川区は行政需要が旺盛であるが財政力が追いつかないために、当面の行財政運営の計画化・重点化・総合化が迫られたわけである(東京都区職員労働組合 1982: 48-49、1990: 277)。これは総合計画の萌芽と呼ぶこともでき、その後、1985年6月に3か年の実施計画が策定された。しかし同時に、総合計画を中抜きして、行政改革大綱・同実施計画の原初形態⁷⁴⁾が形成されたということもできる⁷⁵⁾。

これを踏まえて⁷⁶⁾、1987年10月に基本構想が議決され、翌1988年に荒川区総合計画・基本計画・実施計画がようやく策定されるのである⁷⁷⁾。開発計画で先行するがゆえに総合計画が遅くなった江戸川区と異なり、開発計画も早くなく、総合計画も後発なのが荒川区である。「先発遅行」ならぬ「後発遅行」であるが、荒川区が自立した自治体に「成長」するために必要な時間であったとも言える⁷⁸⁾。

②開発計画の相対的弱さ

●豊島区

豊島区は、「主として都市環境の整備に関わる計画的行政運営の基本となる」再開発基本計画⁷⁹⁾を1972年10月に策定してきた。前期7年、後期6年の13か年計画であったが、策定直後に石油ショックに見舞われ財政状況が悪化し、実現の見通しが立たないまま時間が経過した(東京都区職員労働組合 1990: 267)。そこで豊島区は、「社会・経済情勢や行財政条件等、区政を取り巻く環境の変化は著しいものがあり、これらの変化に対応するため、この再開発計画を見直し、新しい視点から本区の将来を構想する必要性が生じ」た一方、「改正された地方自治法は、……特別区に基本構想を定めることを義務付けている、ということから、新しい総合的な計画の基本として「基本構想」を策定する」として、1981年3月に議決を得ている⁸⁰⁾。次いで、翌1982年11月には基本計画を策定している⁸¹⁾。

豊島区基本構想審議会(会長: 川名吉衛門・日本女子大学教授)は、学識者5名、区議8名、区内団体11名、区政モニター2名、都庁職員2名、区幹部職員3名からなる、「普通」の総合計画審議会である。なお、会長を除く学識者4名と専門員2名からなる起草委員会が置かれ、12回ほど開催している。審議会本体は14回の開催である。区民意見募集や区政モニターアンケートなどもして、通常の区民参加手続をとっていると言えよう⁸²⁾。

豊島区の基本構想の策定が後発的であるのは、再開発基本計画がすでにあり、基本構想・基本計画の策定は、上記再開発基本計画の改訂という側面を持ったからということができると言える⁸³⁾。すなわち、再開発基本計画という「現行計画の総点検」が、基本構想策定のための

基礎調査研究と位置付けられている⁸⁴⁾。その検証を踏まえて、1)法定基本構想に位置付けたうえで、基本構想・基本計画・実施計画という計画体系に再編成すべき、2)総合計画としてハードな面ばかりではなくソフトな側面を反映すべき⁸⁵⁾、3)再開発という表現が妥当ではない、4)計画の役割と豊島区の主体的立場の確立という意味での国・都・民間企業等への誘導という点については踏襲すべき、という「見直しのアウトライン」を提示している⁸⁶⁾。

●墨田区

墨田区は、再開発基本構想の策定は1974年9月と、昭和40年代末であり、開発計画のなかでは遅い部類である。内容は、防災などを重視した再開発計画であり、かつ、現行法では、再開発プロジェクトの大半の権限は東京都に属し、「特別区が施行できるのは住民に身近な都市施設の整備に限られ」て、「このことは、特別区制度の本質に由来するものであって、自治権拡充の問題はともかくとして、現状の特別区的能力からみて肯定せざるを得ない」ので、「その多くは都という包括的な大きな行政体制によって具体化される必要がある」と、大変に弱気である⁸⁷⁾。

総合計画の策定だけではなく、再開発計画としても、自治権拡充の動きとしても、後続グループに属しているといえる。そのためか、墨田区は長期総合計画を1980年11月に議決を得ており、後続区グループのなかでは早い部類に総合計画に転換した。「後発先行」の一種であろう。

策定作業は、1978年8月に、区民による「21世紀を考える懇談会」が要綱設置されてから始まり、11月には「21世紀の墨田区像」(試案)がまとまり、翌年1月から公表と意見募集が行われた。区民意見との調整を経て、3月に「21世紀の墨田区像」が区長に報告されている。これを受けて、同年7月に基本構想審議会(会長：磯村英一・東洋大学学長)が発足し、部会ごとの検討を進めた。11月からは試案の検討に入り、翌1980年3月に「墨田区基本構想」(試案)が公表され、再び区民意見募集を行った。こうして、7月に答申が出され、11月に議決を得たのである。そして、基本構想を受けて同一年度内の翌1981年3月に「墨田区基本計画」を策定した。基本構想と基本計画を合わせて「長期総合計画」としている⁸⁸⁾。3か年の実施計画は毎年ローリングである(東京都区職員労働組合1990:213-218)。

なお、基本構想・基本計画と上記の再開発基本構想との関係に関して、墨田区は以下のように整理している。再開発基本構想は、1964年の新潟地震を契機とした震災対策への関心が元になっているのでハードな都市改造が中心である、区議会総務委員会の了承は得ているが制約された特別区の性格のなかで任意の策定である、策定当時の現状認識が中心である、という。そこで、1975年都区制度改革に基づいて「基礎的自治体としての新しい特別区が発足し(下線部筆者)」たことを受けて、ハードに限らず、現状に合わせて、法律に基づき基本構想を策定するとした。ただ、再開発基本構想の必要な部分は、「反映もしくは

吸収」したとしている⁸⁹⁾。開発計画から総合計画への転換過程なのである⁹⁰⁾。

●中央区

中央区も基本構想の策定作業の着手は遅い(東京都区職員労働組合 1990:182-188)。委託調査研究も1979年度80年度である⁹¹⁾。1979年8月に中央区基本構想審議会(会長:福武直:東京大学名誉教授(社会学))への諮問がなされた。同審議会は全体会9回の審議のほか、4つの部会、さらには起草委員会での作業を経て、1980年4月に答申を行った。こうして、同年6月に基本構想が議決された⁹²⁾。

中央区の場合、1970年に再開発審議会が設置され、1972年10月に再開発基本構想答申が出されているが⁹³⁾、それに則って区政運営がなされていたわけではない。それを棚上げにしたまま、区長の方針で総合計画を作らなかった。したがって、江戸川区のように、開発計画が総合計画を代替・阻害していたわけではない。

むしろ、1976年度から3か年の「中央区行政計画」が策定されたことが重要である⁹⁴⁾。同計画は、1975年度の特別区の抜本的な制度改革を踏まえ、「長期的展望のもとに、行財政の現実を踏まえ、重点的、効果的に行政を執行いたすべく、本年度、新たに行政計画を策定した」とする⁹⁵⁾。中央区の場合、1981年の基本構想・基本計画に至るまでは、この3か年の行政計画をローリングして繋いでいたのである。最後の行政計画は1981~82年度の2か年計画となり、基本構想を受けての最初の実施計画(1982~1984年度、以後、毎年ローリング)に引き継がれた。

(7)小括

このように特別区は、自治権拡充の動きや1975年改革、さらには、全国的な総合計画システムの整備という動向などを反映しつつ、全体の趨勢としては、総合計画システムを整備していく。しかし、総合計画システムの整備という問題に対する各特別区のスタンスには、それなりの差異があった。そして、そのような初期の対応の選択がなされ、特別区間での多様性が発生したことが、特別区の基礎的自治体への「成長」の過程であったといえる。

もちろん、一般の自治体全てに言えることであるが、自治体間の相互参照が、結果的には一定の事実上標準^{ファクト・スタンダード}への収斂をもたらし、時間の進展とともに画一性を増やしていくことは観察される(伊藤 2002)。実際、特別区においても、政策選好の差違は各区の状況や区長の方針などを反映して残るものの、総合計画システムとしては1980年代末には整備が完了する。

もちろん、こうした整備の普及により、同時に総合計画システムの陳腐化をもたらすことは避けがたい。1980年代後半になると、先行的に基本構想・基本計画を策定してきた区を中心に、改定が始まるようになる。しかし、改定の積極的理由は余り明確ではなく、改定期が来たことが改定の最大の理由であったとも言われる。また、内容も、当時の時代

状況に応じて「高齢化・情報化・国際化」を決まり文句とし、「活力」「文化」「心」が強調されるようになったといわれる(東京都職員労働組合 1990:168)。事実上標準としての標準装備は、個性の喪失でもある。

そして、整備と陳腐化の過程に、東京都庁などの「上位政府」の関与が、「調査」という形態を通じて、介在したことも否定できない。これは、一方では、「遅れた」特別区の「底上げ」を図り、特別区全体としての基礎的自治体への転換を促進する。他方では、独自色のある特別区の個性性と独自性を削り取り、特別区全体としての一体性を強める。そもそも、法定義務化された基本構想によって自治を強化するという、法制それ自体が内在的に有する矛盾の反映でもある。いずれせよ、市区町村は、実質的には基礎的自治体として同質化が進んでいくのである。2000年都区制度改革は、そうした実態を法的に追認した。

4. 特別区の総合計画の行方

(1) 分権・自治への含意

2011年の地方自治法改正により、「基本構想保有自治体」という類型は消滅した。市町村と特別区を包括してきた20世紀第4四半期の類型がなくなったのである。上述の通り、市区町村の団体自治の推進のために、団体計画を国が集権的に義務付けるというのは、自己矛盾である。従って、1990年代後半に始まる分権改革を論理的に推進していけば、法定基本構想制度の消滅は自明の流れとも言える。

いわば、分権・自治の推進途上では「しつけ系」的に必要であった基本構想制度も、分権・自治が独り立ちすれば、抜く必要があるという見方である。同じく、特別区の自治権の拡充途上でも「しつけ系」的に必要であった基本構想制度も、特別区が独り立ちすれば、あるいは、「しつけ」が完了したと「後見」的あるいは「集権」的に判断したならば、むしろ抜く必要がある。基本構想あるいは総合計画システムの要否も含めて、市区町村の政策判断の下に置かれるようになったのである⁹⁶⁾。

実際、全国の自治制度に関しては第1次分権改革によって、都区制度に関しても2000年改革によって、20世紀第4四半期は幕を閉じた。21世紀第1四半期には、市区町村は「基礎的な地方公共団体」としてすでに一括されており、もはや、市町村と特別区を一括するための「基本構想保有自治体」という類型は不要になっていたのである。

しかしながら、その後の21世紀第1四半期の実態を見ると、必ずしも分権・自治が独り立ちしたようには見えないかもしれない。むしろ、2000年改革は、総合計画の一般化と並行して進んだ20世紀第4四半期の「地方の時代」の頂点であるかもしれない(西尾1977:246、西尾2009:2-3)。とするならば、その後の21世紀第1四半期は、むしろ集権化の逆コースのなかにあるとも言えよう。小泉政権の構造改革は、国策による市町村合併を推進し、「三位一体の改革」によって地方財源を圧縮し、その上で、財政健全化を早期段階から求めるものであった。そのような逆コースのなかで基本構想制度が廃止されたと言うことは、各

政策分野の縦割統制への対抗を国の自治制度レベルでは担保しないものであり、いわば、市区町村を無防備に国の集権統制に曝したものとも言える。つまり、20世紀第3四半期のときのような集権体制への逆行を意味しているのかもしれない。

(2) 問い直しの好機

ところで、政治・社会・経済の趨勢の変化により、旧来型の総合計画システムは、1990年代後半には限界に直面していた。簡単に言えば、人口と財政の右肩上がりを前提とした総合計画システムは、少子化・人口減少とバブル崩壊・長期デフレ不況の右肩下がりの現実の前で、何らかの変容を迫られていた。その意味では、法定基本構想制度の消滅は、総合計画システムを問い直す好機といえる(松下 2010:118-136、初出 2001)。

2011年5月の地方自治法改正は、同時に行われた「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」という「地域(自)主権」改革あるいは第3次分権改革の一部ではなく、それとは独立の内在的な自治制度改革の一部に位置づけられている。情勢の変化にも関わらず、あるいは、それゆえにこそ、PDCAサイクルを踏まえた総合計画システムは、情勢適用を求められつつも、必要性は減じてはいないとみることもできよう(佐藤隆 2007:40-42)。

新たな総合計画システムは、右肩下がりの人口・財政に対応できなければならないだろう⁹⁷⁾。その意味で、増分主義から減分主義への転換である。そして、減分主義の遂行のためには、総合計画システムと行政改革大綱・中期財政計画の一体化、あるいは、全事業を網羅する真の総合性を持った計画システムになる。また、マニフェスト・地域政党など政治主導・首長主導にも即応しつつ、場当たりの政治家の過剰介入を抑制しうる計画システムであることも求められよう。

しかしながら、敢えて20世紀第4四半期的な総合計画システムを廃止するという選択も有り得よう。もともと自治体には、予算・決算・監査制度という基本的な団体計画システムが具備されており、それを本来のPDCAのあるマネジメント・サイクルとして確立することで、必要充分であるという見解も可能である。

また、別の形態で、団体の事務処理の基盤を確立するという方策も有り得る。例えば、第1に、これも1990年代後半から始まった自治基本条例という方策がある。自治基本条例は、条文形式あるいは前文を含めれば文章形式で、象徴的には最高規範という自己規定によって、当該自治体の運営の根本規範となることを謳っている。自治基本条例に自治体の目指すべき政策指針が明示されていれば、基本構想などは不要と見することもできる⁹⁸⁾。逆に、自治基本条例に総合計画策定の義務や手続を規定することで、総合計画システムに根拠付けを与えるという仕掛けもある。

また、第2には、団体計画から空間計画への変容という方策もあるかもしれない。都市計画法制での集権性を背景に、20世紀第4四半世紀の総合計画システムは団体計画性を強

めていた。しかし、2000年改革や景観法など、都市計画法制面での分権改革は相当に進んだ。それだけではなく、人口減少・限界列島化を迎えるなかで、空間情勢は変化している。人々の居住空間前線は縮退し、各地で空き地・放棄地・空き屋・空き室・投棄地などが増大している。20世紀後半に整備した歴大なインフラ・施設に関する単純な維持更新は財政的に困難となっているため、「建主改従」はおろか、「改主建従」すらも容易ではなく、インフラ・施設の集約と縮小が必要かもしれない。さらに、2011年の大災害や原子力発電所の苛酷事故は、人々の居住持続性を保証しないことが明らかとなった。また、高齢化と家族形態の変化が、20世紀第4四半期型の既存住宅を所与とした在宅サービスによる対応という発想を困難にさせている。いずれもが、人々の空間的な居住形態の再編を問うものである。市区町村は、空間に固着した存在であり、空間的な人間の貼り付きという空間計画を求められるかもしれない(鈴木 2010)。

これらの様々な可能性も視野に入れながら、特別区は総合計画システムの将来について、自らの主体的な判断によって、改めて見直す時期に来ていると言える。

[注]

- 1) もっとも、この規定は、具体的な基本構想という計画の策定の義務づけと言うよりも、「総合性・計画性の原則」を定めたと理解することもできる。「総合性・計画性の原則」に並ぶ他の諸原則には、例えば、「住民福祉の原則」(第2条第14項)、「能率の原則」(同)、「合理化の原則」(第2条第15項)、「法令適合の原則」(第2条第16項)「相互競合回避の原則」(第2条6項)である(吉川 2003:213-218)。
- 2) 第1次基本構想は、千代田区(1978年6月)、港区(1975年3月)、文京区(1978年12月)、大田区(1982年12月)、目黒区(1976年12月)、などである。詳しくは、後述する。
- 3) 法改正の前提となった自治省の計画策定方法研究会(委員長:磯村英一)では、市町村の運営の根幹となる計画を「総合計画」と名付け、計画期間10か年の基本構想、5か年の基本計画、3か年の実施計画の三者で成り立つとしたので、基本構想はこの総合計画システムの一部をなすことが前提とされていたようである(東京都区職員労働組合 1988:5)。自治省行政局長通知「市町村の基本構想策定要領」(1969年9月)も参照されたい。
- 4) 特に、都市計画法改正(1968年)と農業振興法(1969年)によって、市町村に集権・縦割りの「計画」が法定されたことが起因といわれている(東京都区職員労働組合 1988:5)。
- 5) 石川雅巳・千代田区長(1975年改革当時千代田区企画課長)は以下のように述べる。「……ところで、昭和50(1975)年制度改正で、意外に知られていないことで、重要なことがあるんですね。それは、地方自治法の2条の4項……という条文が初めて23区に適用されたんです。従来は、……特別区は東京都の内部団体ですから、こういうこともできなかったんです。このことは、仕事をどっちがやるという以前に、私はものすごく重要だと思います。(改行)私が、千代田区の企画課長になったときに、23区で初めてこの基本構想をつくって議会の議決を取ったんです。……基本構想を作るということは物すごく重要なことであり、私はこれで、23区の位置づけとして大きく変わったと思います。……私はこのことが昭和50(1975)年の制

- 度改正の中で、大変意味があることだと思ったんです」(特別区協議会 2012:130)。
- 6) 総合計画制度が事実上標準を前提とするように、特別区の総合計画も、一部のところでは、法定義務がされる前から導入されていた。例えば、渋谷区では、選任同意制の区長のもとで長期基本計画が1973年に策定されていた。その実現を公選区長が推進したのである(特別区協議会 2011:19)。
- 7) 東京都職員労働組合 1988(:8-12)も参照されたい。
- 8) こうした分類あるいは見方は、時間軸に沿って、一元的に序列づける「発展史観」であるともいえる。目指すべき目標は共有されており、差違は単なる時間的順序ということになる。「先進」「先発」対「後進」「後発」という発想である。基本構想は法的義務であり、またそうではなくとも、総合計画システムが「標準装備」という価値判断がある場合には、目指すべき目標は共有され、問題は時間的な前後である。そして、自治体にとって重要なことは、そのなかで、どのような時間帯に自己を位置取りするかという「位置取り(ポジショニング)」である。マラソンに例えれば、先頭集団で走るのか、第二集団で走るのか、マイペースで走るのか、とにかく参加することに意義を見いだすのか、という差違である。そして、20世紀第4四半期には存在していた右肩上がりの社会経済を背景とした総合計画システムは、暗黙のうちにこうした「発展史観」を内包させていたと言える。こうした「整備競走」は、全ての特別区に総合計画システムが整備されることで休止する。さらに、基本構想の法的義務が消滅し、または、事実上標準としての総合計画システムの地位が揺らげば、目指すべき目標として共有されなくなり、終了することになる。
- 9) 新宿区企画室・工学院大学都市計画研究室『新宿区行政施策策定のための基本調査法億書—新宿区都市基本構想立案のための調査研究—』1971年1月、p. 71。
- 10) 新宿区『新宿区基本構想—区民生活と都市機能の調和をめざして』1973年4月、p. 3。
- 11) 法定の基本構想ではなくとも、当時と課題が同じため、早期の改定をしなかったと解される(東京都職員労働組合 1982:48)。
- 12) 東京都渋谷区『渋谷区長期基本計画』1973年3月。
- 13) 東京都世田谷区『世田谷区総合計画《基本計画》』1970年、pp. 110-112。なお、審議会の構成は、なかなか興味深い。会長は、1959年に区長に就任して3期目を務めている佐野保房・区長本人である。条例設置の区長の付属機関に、区長が直々に参加し、しかも会長を務めるのは、異例と言えよう。近年の類比で言えば、橋本政権の行政改革会議や、小泉政権の経済財政諮問会議のようなものである。しかし、委員の大半は区議と区幹部職員(助役・収入役・教育長・各部長)である。それに、若干の学識経験者である大学研究者と都庁関係者が加わる。ただし、都市計画・産業経済・行政施設の3部会長は、これらの学識経験者である。いわゆる団体関係者と目されるのは、信用金庫理事長の1名だけである。審議会のもとには課長で構成されている幹事が置かれている。
- 14) 元世田谷区企画部企画課長・八頭司達郎の回想によれば、それ以前には区役所内部には「計画マンなんていうのはおよそいませんでしたしね。……区には全くノウハウが無かった。当時の企画なんていうのも、企画らしい企画ではなくて、企画室という室だけできて、実際は住居表示を半分やっていたとか、そんな状態なんですね。ですからもう、先生がた集めて丸投げでいろんなことをやっていただいたんだと思います。その結果をどう区行政に落としていくかというなんの仕組みもない時代なんですね。ただ、計画を作るには、これだけいろんなデータをそろえて、いろんな調査をしなければならぬのだから、みんなびっくりした、

そんな状況です」という。それが、1970年の総合計画の策定において、「はじめて職員も正式に事務局でかかわって、先生がたと討論に参加しながらつくったのがこの『緑と太陽の文化都市をめざして』。この時期に企画が本当に計画らしいことをぼちぼち始めた時期」ということである。しかし、「架空の地域割り。将来できるであろう都市計画道路で区域を割っているみたい。全く実行性のない」もので、川上秀光・東京大学教授(都市工学)からは「こんなだったら出てもしょうがないなんて悪口をいわれた」ように、「学術論文」にすぎず、「区になんの権限のないのぼっかし書いてあるとか。財政的裏付けがほとんどないとか。地域割りの考え方がでたんですけど、その線が実態と即していないとか。まさに「教条的な計画」。……参加なんて意識はない。地元の意見もさほど聞かなかった」ということで、実的な意味での水準は低かったとされているようである(東京都職員労働組合 1990:312-313)。

- 15) 前記元世田谷区企画部企画課長・八頭司達郎によれば、「タイミングよくというか悪くというか、自治法の改正で公選区長が復活」し、「大場区長自身が、改めて基本構想をイロハのイからつくりかえたい」となった。「自治法に基づく基本構想づくりにはいって、区の職員にとってははじめて、ほんとうに計画とはどういうものか、どうやって、基本構想、基本計画、実施計画とやっていくのかわかったという実情です」という。具体的には、学者とコンサルで作ると思っていたところ、「課題と施策の大綱あたりから、これは区の職員が嘖んでいないとダメだ、いずれこれは計画にするんだからと言われて、がくぜんとしましてね、それで、手とり足とり門前の小僧で教わりながらやってみた。そしたら、今度基本計画のレベルになったら、しっかり仕掛けられて、職員がだれか書かなくて誰がやるんだという話。企画課の中で、基本計画担当チームを別途指名……みんな割当がきめられました。……そうして、コンサルや学者とそれぞれチームを込んで、書いちゃ見てもらうという方法でまとめていった。佐藤竺先生〔筆者注：成蹊大学教授(行政学)〕なんかきびしかったです。よく合宿をやったんですが、もう夜なんか寝てる暇がないんですね。僕らが文章書いていきますとね、パーッと見て、「赤鉛筆、糊、はさみ」といわれるんです。誤字脱字があるともう前へ進まない。それで先ず誤字脱字をパーッと直されましてね、それから君の言いたいことは全部残すといって、糊とはさみでジョキジョキジョキ全部入れ替えられました。これは総論部分、これは提言部分、これは結論部分と。……本当にイロハの訓練ですね。そこまで面倒みてもらいました。……このときの基本計画審議会のメンバーはそれぞれみんな担当なさいましてね、すごかったです。……私なりにこの頃の計画づくりとしてよかったのは、学者の先生がたに恵まれたことです。特に成蹊大の佐藤竺先生には、たまたま以前に議会史をまとめてもらっていたいきさつがあってお世話になりました。佐藤竺先生というかたは個性の強いかたですけど、学者のコーディネーターがお上手なんですね。いろんな先生がたを探していただきました」という(東京都職員労働組合 1990:313-315)。佐藤(竺)2007(: 98-99)にも、「私が職員の文章をとことん手直しするなどした」とある。

- 16) 世田谷区『基本構想素案』1978年3月、p. 5。

- 17) 世田谷区基本構想審議会は、当時の「常識」的な構成である。会長・会長代理は学者で、他の委員にも学者が3名である。それ以外は、区議7名、区助役・収入役合計3名、区内各種団体関係者10名。都関係者1名(元都中央図書館長)である。区内各種団体とは、商店連合会、町会連合会、労働組合協議会(2系統)、農協、社会教育団体、工業団体連合会、青年会議所、住民運動協議会、公害反対団体、である。東京都庁のプレゼンスが激減して、区内団体の存在感が大きくなった。

- 18) 東京都杉並区役所・国民生活研究所『杉並区長期基本構想に関する調査研究報告書』1967年4月、p. ii。区から国民生活研究所への調査委託であるが、同時に、区側と合同で長期基本構想調査研究委員会(主査：大庭常良・工学院大学教授(都市計画))が組織されている。構成員は、工学系学者4名、国民生活研究所2名、都庁職員(企画調整局計画部計画第二課長)1名、区助役・教育長と総務部長・区民部長・厚生部長・土木部長・建築部長、である。
- 19) 杉並区『杉並区基本構想』1977年12月、「まえがき」、pp. 1-2、巻末参考「杉並区基本構想策定経過の概要」。
- 20) 東京都目黒区『東京都目黒区基本構想』1970年12月、p. 1。
- 21) 但し、毎年ローリングの基本計画(5か年)・実施計画(3か年)は、施設と非施設の事業計画となっている。例えば、『東京都目黒区長期計画 基本計画・実施計画 昭和50年度改訂』1974年11月。
- 22) 東京都目黒区『東京都目黒区基本構想』1976年12月1日。但し、「基本構想説明書」には、1970年基本構想の策定後の情勢変化の一つとして、公選区長復活を含む特別区制度改正がなされたことに触れ、「基礎的自治体としての区の責任をより明確にし、それとともに区の施策の指針である長期計画について、その考え方や内容等をもう一度見直す必要をもたらした(下線部筆者)」としている(p. 47)。そのうえで、「この基本構想の目的は……区を挙げて……の指針とするものであり、これまでの考え方と全く同様である」としつつ、「なお、特別区制度の改正にともなって、地方自治法第2条第5項の規定(行政の総合的計画的な運営の指針)が適用されることになっている」と、「尚書」が付されているに過ぎない(同p. 53)。このスタンスは、『東京都目黒区基本計画(新総合10か年計画)』1977年4月、でも踏襲されている。
- 23) 東京都文京区『文京区基本構想』1971年8月、pp. 74-79。
- 24) 東京都文京区『文京区基本構想』1978年12月、pp. 73-77。
- 25) 東京都足立区『足立区長期基本計画』1972年3月、pp. 100-102。
- 26) 足立区『足立区基本構想』1978年12月、pp. 201-205。
- 27) 東京都港区『港区基本構想』1975年4月。なお、区民向けには普及版の全32頁のパンフレット、『住みよい環境のなかでの人間らしい生活をめざして—港区基本構想のあらまし—』(1975年9月、港区企画部企画課)が刊行されている。
- 28) 港区企画部企画課『港区基本計画のあらまし 昭和60年度をめざす区政の推進プラン』1978年6月。
- 29) 東京都港区・首都圏総合計画協会『港区長期計画策定のための基礎調査報告書—草案—』1973年3月、pp. 3-4。
- 30) 基本構想では、「基本構想の役割」として、「基本構想は、区民本位の構想であり、きめ細やかな行政サービスの向上に資するとともに、区の権限に属するものをはじめ、国や都の権限に属するものにも及ぶものである。(改行) 国及び都の諸計画には港区の将来動向にかかわるものも少なくないが、この構想は、これらの計画実現への誘導と細目的具体化への指針としての役割をも果たすべきものである」としている。東京都港区『港区基本構想』1975年4月、p. 1、下線部筆者。
- 31) 東京都品川区『品川区長期基本構想』1976年7月、「まえがき」。
- 32) 品川区の場合には準公選区長がすでに誕生しており、1975年が決定的な画期ではなかったという観点では、非常に興味深いことである。
- 33) 東京都板橋区長期基本計画審議会『東京都板橋区長期基本計画に関する答申 付属資料』

- 発行年不記載。
- 34) 「板橋区長期基本計画」 p. 1. 板橋区『板橋区基本構想』1978年4月、所収。
 - 35) 長期基本計画のエッセンスをまとめて基本構想としたようである(東京都区職員労働組合 1982:50)。
 - 36) 練馬区『練馬区基本構想』1977年10月、「まえがき」、p. 2。
 - 37) 練馬区『練馬区長期総合計画』1982年3月。
 - 38) 同上、p. 122。
 - 39) 但し、1973年11月17日の第13回長期計画策定委員会では、長期計画審議会について議論されているようである。練馬区『練馬区基本構想(案)』1974年10月、p. 76。したがって、総合計画審議会を置く可能性もあったようである。練馬区『練馬区基本構想(案)』1974年10月。
 - 40) 同上、pp. 71-81。
 - 41) 夜間人口の減少していた千代田区では、再開発審議会(会長:安東勝男・早稲田大学教授(建築学))による「千代田区開発に関する第一次答申」(1973年6月)、「再開発基本構想に関する答申」(1975年3月)が出され、公共施設整備3年計画が1975年4月に策定されている。しかし、これらは開発計画であり、総合計画ではない。
 - 42) 審議会の構成は、当時の「事実上標準」を反映したものである。学者5名、区議5名、区内各種団体代表15名、警察署長、消防署長、特別区協議会常務理事(横田政次)、区助役2名・教育長1名である。
 - 43) 同答申には21頁からなる『付属資料』が付されており、区の特徴と歴史地理、人口・所得推計、土地利用・交通状況、区民生活に関する意識調査や各種統計などがまとめられている。
 - 44) 電子メールなどはない時代でも、意見収集は可能である。パンフレットのなかには、区民意見を収集するための、簡易に封書を作成できる型紙が折り込まれている。
 - 45) 東京都台東区『台東区基本構想及び長期計画』1979年1月、「はじめに」。
 - 46) 台東区基本構想審議会『台東区基本構想及び長期総合計画に関する答申』1978年9月。
 - 47) 首都圏総合計画研究所に調査委託された基本構想の基礎資料においても、「昭和45年策定の「江東区再開発基本構想」の基本精神を受け継ぎながら」とされている。江東区役所『江東区基本構想の条件と課題(その1)』1978年3月、「はじめに」。
 - 48) 江東区『江東区基本構想』発行年無記載、p. 1。
 - 49) 東京都葛飾区『葛飾区総合開発計画』1971年4月。小学生の描いた「未来の葛飾」「未来都市」の絵が随所にちりばめられ、大人の描いたスケッチや図絵と合わせて、文字通り、開発計画である。
 - 50) 東京都葛飾区『葛飾区基本構想』1979年7月、「まえがき」、p. 145。
 - 51) 東京都葛飾区『葛飾区基本計画(第1次)』1980年2月。当初の段階から、「この計画においても、なお不十分なものがあり……この計画に基づく実施計画の策定や予算編成の段階で調整するとともに、第2次基本計画策定に向けて、検討して参りたい」としているのは、興味深いものである。同「基本計画の策定にあたって」。
 - 52) その際に意識されていたのは、1985年を目途とする国の新全国総合開発計画と、東京都で策定中の長期計画である。前者の影響からか、長期計画の答申も1985年を目標年次として想定している。中野区長期基本計画審議会『中野区長期基本計画に関する答申』1972年12月、pp. 1-2。同審議会は、学識経験者5名、区内各種団体関係者6名、区議12名、都技監2名、

- 区行政幹部 6 名からなる、比較的古典的な構成であり、回数も 13 回と普通の運営である。
- 53) 中野区『中野の基本構想とその基礎となる考え方』1981 年 6 月、p. 473。
- 54) この点は、中央区と同じである。
- 55) この段階で、「協働」の用語が採用されているのは興味深い。基本構想の理念の副題が「自主と参加と連帯と」であり、5 つの理念のうち、「中野のまちは、ともにつくる」として「中野のまちは、区民と区政そして区民お互いが助け合い、それぞれの役割に応じて力を出し合い、協働してともにつくる」とされ、もう一つでは、「中野のまちは、人と人とを地域のなかで結ぶ」として「中野のまちは、大都市が失った人と人とのふれあいと連帯を、協働の活動を通してよみがえらせる」とされる。「あすの中野」をめざす道」として、〈施策の方向〉と〈区民の役割〉が並置されていることから、「連帯」としての協働路線が伺える。同上、pp. 3-4。
- 56) 同上、p. 494。
- 57) 以前の長期基本計画審議会の構成と異なり、都職員、区幹部職員、区議が、審議会のメンバーからは排除されている
- 58) 小委員会の構成からは、江戸川区などの対比からも、開発計画的な色彩が全くないことが興味深い。13 テーマも同様であり、①児童・青少年、②教育、③婦人、④生活援護、⑤老人、⑦心身障害者(児)、⑦経済生活、⑧保健衛生、⑨住宅・住環境、⑩みどりひろばづくり、⑩まちづくり、⑫防災、⑬市民活動、である。⑦は経済開発というより、中小企業・勤労者・消費者行政である。都市インフラ整備は、⑨⑩⑪⑫などに分散している。⑩は、正確には「他人に迷惑をかけず、自分のまわりからまちづくりをすすめる」と表現され、都市空間の近隣関係のルール化と区民ニーズに応じた区民施設の整備という内容である。
- 59) 審議会は 11 回、企画調整委員会は 12 回、福祉委員会は 38 回、環境委員会は 41 回、教育文化委員会は 45 回、行財政委員会は 27 回である。区民との意見交換会は 22 回、区議会全員協議会は 3 回である。同上、pp. 495-502。
- 60) もっとも、これは中野区の「後進性」の反映とも解釈できる。すなわち、中野区で区民主体のまちづくりが強調されるのは、中野区の行政サービスの現状が極めて不十分であるだけに、区民も参加・協働する姿勢が望まれるということになる(東京都区職員労働組合 1982:36)。
- 61) 大田区企画部企画調整課の説明では、「大田区では、計画的な行政運営をおこなうため、かねてより、3 か年ごとの実施計画を立て、区政を運営してきました。しかし、この実施計画が依拠すべき長期計画が策定されていませんでしたので、その策定が強く求められておりました。(改行)昭和 50 [筆者注: 1975] 年、長期計画策定のための指針として、「大田区長期計画の考え方」を作成し、以後、この中に盛り込まれた基本的な考え方を実施計画に反映させ、その実現に努めて来ました。(改行)今回の長期計画案は、この大田区の長期計画の考え方を土台とし」たとのことである。東京都大田区『大田区長期計画《案》』p. 112。「基本構想・基本計画」を持ちたいが持てずに、「考え方」で代替して「実施計画」で繋いできた苦勞がしのばれる。
- 62) 東京都大田区『大田区長期基本計画』1983 年 3 月、p. 151。
- 63) この(第 1 次)北区長期計画審議会(会長: 中嶋恒夫・日本大学講師(経済学))は、学識経験者 3 名、助役(副会長)以下区幹部職員 9 名、区議 16 名、区内団体 8 名、関係行政(警察署長・消防署長)・公益事業職員(東京電力・東京ガス)計 4 名からなる。そのほか、区議 31 名が特別委員として名を連ねている。審議会は 5 回、研究会は 3 回、区民生活部会は 7 回、都市計

画部会は5回、開催されている。東京都北区長期計画審議会『北区長期基本計画に関する答申』1975年2月、pp. ii-iii、pp. 106-107。比較的には「普通」の審議会運営と言えそうであるが、当時としてみても、区民参加の側面が弱いと言えよう。

- 64) 東京都北区『北区基本構想』1981年6月、「まえがき」。
- 65) 同上、pp. 127-129。なお、区民等からの意見要旨が、『基本構想』の参考資料編に掲載されていて興味深い。同 pp. 178-207。
- 66) 江戸川区長期総合計画審議会『江戸川区長期総合計画に関する答申—太陽とみどりの人間都市構想—』1975年3月、p. 2。
- 67) 江戸川区長は、長期総合計画を、改正自治法に定める基本構想として議会議決を得るべき、という要求に対して、改正自治法規定は訓示規定にすぎないとして退けたという。この江戸川区の法令自主解釈によれば、基本構想の義務付けは市区町村にはなされていないことになる(東京都区職員労働組合 1990:168)。
- 68) 東京都荒川区『荒川区長期基本構想』1975年2月。
- 69) 同上、「はじめに」。
- 70) 都市計画協会『荒川区長期基本計画策定報告書』1973年3月。
- 71) 都市計画協会『荒川区長期基本計画報告書』1978年3月、東京都荒川区都市計画審議会『荒川区長期基本計画策定のための基本的方策に関する答申』1979年2月。
- 72) 荒川区企画部企画課・(株)ユー・イー・リサーチ研究所『荒川区政の現状と方向—荒川行財政計画策定のための調査研究報告書—』1978年3月。
- 73) 元荒川区企画部企画課長・梅津久昭の回想によれば、毎年度の3か年の「行財政計画」の策定作業が、職員と役所の能力向上の過程でもあった。すなわち、行財政計画は「当初はかなり貧弱でした。しかし、この計画の策定にあたっては、区長が自ら各部のヒアリングを行ったんですね。しかも、対象を部課長ではなく、各課の事業を担当している係長や職員に対してね。これは職員間に相当の波紋を巻き起こした。初年度は呼ばれたほうも促されなければ発言がないといった状況だったけれども、年を追って職員は活発に発言するようになりましたね。そして、施策の立案や事業の実施に積極的に参加するようになった。もともと、荒川区の職員は優秀で献身的な人材が揃っていると私は感じていた。ただ、私が赴任した頃は、管理職の無気力と疑心暗鬼が職場全体を汚染していた。それはそれまでのトップのリーダーシップの欠如が最大の原因と私には思えました。(改行)そんな風にして、職員特に若干の職員の活動があちらこちらの職場で目立ち始めるとともに財政も好転していった。「行財政計画」も56[筆者注:1981]年版、57[同1982]年版と事業内容は充実していった。「行財政計画」という計画づくりを通して、施策全体を間断なく見直すと同時に、職員の積極的な参加を区政運営の中にあたりまえのこととして位置づけていったわけです、それは4年間かかったことになりますね」という(東京都区職員労働組合 1990:335)。
- 74) 上記元荒川区企画部企画課長・梅津久昭の回想によれば、荒川区『荒川区の創造的発展をめざして—荒川区行財政体質改善基本計画—』(1983年3月、いわゆる「体質改善計画」)が、行革計画の最初と言うことになり、後に行政改革大綱として位置づけられたという。すなわち、1982年の「行財政計画」の段階で「実施計画というレベルでは、この時点で荒川区は23区の水準を超えたと思いました。しかし、依然として、基本構想を策定する時期ではないと考えていました。まず、やっておかなければと考えたのが「行革」です。確かに行革は当時のハヤリで、基本構想の策定にも似たような時期があったのですが、その必然性もないのに、

- 「行革」といえば、自治体が主権者のために何かやっていることのアリバイになるという雰囲気があったのは事実です。(改行)荒川区の場合にはこのようなアリバイの行革ではなくて、行革に本当に取り組まねばならない必然性があった。……荒川区の街そのものの体質を改善していくことが必要ではないか、そういう問題意識がまずあった」という(東京都職員労働組合 1990:335-336)。行財政計画は行革計画ではなく、実施計画と理解されている。
- 75) むしろ、この側面を強調するのであれば、行政改革計画の先発性が、荒川区での総合計画システムの採用の後発性をもたらしたともいえる。なお、この時期は、鈴木俊一都政・鈴木善幸内閣(土光臨調)での「都財政再建委員会答申」路線・「行財政改革/増税なき財政再建」路線が開始された時期でもある。そして、他の区の総合計画システムも、こうした1980年代的な「行政改革」の潮流を反映することになった(東京都職員労働組合 1982:3-4)。
- 76) 調査→実施計画→行革→基本構想という発達段階になっている。上記元荒川区企画部企画課長・梅津久昭の回想によれば、「体質改善計画」のなかに「この時期における「体質改善」の実施は、荒川区の未来を拓くひとつの鍵であり、多様化した施策の推進や、新しい基本構想づくりの必須の前提である」と書き込んだという。「こっそり、基本構想の宣言を書きこんでおいたんです。担当者のひとつの遊びですけどもね。何人の人が気がついたでしょうね。……「体質改善計画」があって、そしてようやく基本構想の条件が満たされてくるという、そういう想定」だったのである(東京都職員労働組合 1990:337)。
- 77) 東京都荒川区『荒川区基本構想』1987年。基本構想策定の「最終ランナー」であるためか、この冊子は白表紙のそっけないものであり、荒川区の計画行政の経緯に関する説明や、策定に至った理由なども、特に述べられていない。
- 78) 上記元荒川区企画部企画課長・梅津久昭の回想によれば、1979年4月の赴任当時に存在した「長期基本構想」は1975年3月の策定で「いわゆる駆け込みの典型というやつです。計画がないとカッコがつかないからといった類のもので……赴任した時、この「長期基本構想」に基づく長期基本計画の策定が進められ、その案が発表されていた。はじめ私は、これをさらに進めていくことが自分に与えられる仕事かと考えたわけです。しかし当時の企画部長、今の藤枝区長からの下命はそうではなかった。「この区の計画行政はまだ緒にもついていない。長期基本構想なるものは、内容的にも制定のプロセスからも基本構想の要件を欠いている。区の行財政運営をもう少し計画的・科学的に進めるために、行財政計画の策定を第一歩からやって欲しい。そのため外部の学識経験者による委員会の設置などの予算を準備してある。」というものでした。」しかし、梅津企画課長はさらに転進させた。「私は予め用意してあった作業予定に強い疑問を持ちました。もっとも着任早々の新米がいきなり直接待ったなどかけられないので、作業を進める中で徐々に方針転換をはかりました。……事前になされていた準備によれば十数人の各分野の学者により委員会を編成し、委託する内容は基本構想から実施計画までの一切合財という壮大というか、どんぶり勘定的なものだったのです。」梅津の批判点は、①職員の中に計画を策定する気概がなく委託先に任せておけばよいという雰囲気、②手順を踏むべき基本構想・基本計画・実施計画が混濁、③各分野の現状分析や展望という準備がない、の3点であった。「それで、委員会の先生方には、徹底した区政の現状分析と今後の展望に向けての提言をいただくということにしました」として、まずは、『荒川区政の現状と方向－荒川区行財政計画策定のための調査研究報告書－』(1980年3月)がまとめられたという。そのうえで、「現状と方向」をまとめる過程で、その後の計画策定の手順をよく考えてみたんです。そしてとりあえず早急に実施計画を策定することとしたのです。当時は、

ほとんどの区でも基本構想のめどもたっていないというのは肩身が狭かった。しかし、荒川区の状況はとても基本構想づくりなどにうつつをぬかしていられるようなものではなかった。何よりも財政状況が甚だしく悪かった。……計画づくりや用地買収のノウハウも不足していた。……もうひとつ、政治情勢も基本構想制定をスムーズに進めることができるかどうか予断を許さなかったのです。……もう少し区政の政治的安定が必要と思われた」という(東京都職員労働組合 1990:332-333)。

- 79) 豊島区『健康にして明るい活気ある生活都市 新しい豊島区をめざして 豊島区再開発基本計画 1972. 10.』p. 152。施設整備計画ではあり、社会福祉や文教行政、コミュニティ施設整備として記載される。しかし、再開発基本計画審議会(会長：谷口成之・東海大学教授(都市計画))が設置され、大学教員4名、区内団体関係者7名、都庁部長2名、営団地下鉄1名、都区画整理協会、助役以下区幹部職員6名からなる。そして、都市改造部門担当の第一分科会と生活環境部門担当の第二分科会が置かれ、総合計画審議会的な様相をすでに示している。むしろ、区議がメンバーでないことが興味深い。
- 80) 豊島区『豊島区基本構想』1981年3月、「まえがき」、p. 1、pp. 66-71。
- 81) 豊島区『豊島区基本計画』1982年11月。
- 82) 豊島区企画部『豊島区基本構想審議会審議概要』1981年1月。
- 83) もっとも、1972年の再開発基本計画が石油ショックで行き詰まったまま、基本構想の策定までは、単年度の予算だけで行政運営が行われていたと言われる(東京都職員労働組合 1990:168)。豊島区では、近年でも、実質的には単年度計画である行財政改革プランによって運営するという、似た事態が発生している(金井 2010b)。
- 84) 東京都豊島区・首都圏総合計画研究所『豊島区再開発基本計画見直しの考察 豊島区基本構想・基本計画策定のための基礎調査報告書 No. 3』1979年3月。
- 85) 「まちづくり」だけでなく「しくみづくり」「ふるさとづくり」という面も付加すべきとしている。同上、p. 48。この側面を深めたのが、東京都豊島区・首都圏総合計画研究所『社会計画の検討 豊島区基本構想・基本計画策定のための基礎調査報告書 No. 9』1980年3月、である。
- 86) この点に関しては、「現行計画の限界」として、既存の再開発基本計画が区の行政権限を越える部分について大きく言及しており、関係機関の事情によって断念するケースが多くなっていることを認識しており、しかし、あえて、小さく現実的な計画に後退することを避けようとしている。同上、pp. 1-2。
- 87) 墨田区『墨田区再開発基本構想』1974年9月、pp. 4-5。
- 88) 墨田区役所企画経営室『墨田区長期総合計画』1981年3月、pp. 133-134。基本構想審議会の構成は、大学教員5名、区議9名、区民団体・区民15名、助役・教育長、からなる、「普通」の総合計画審議会の構成である。区民委員は、町会長・民生委員・医師会・工業協会・商店会・PTA・青少年委員協議会など幅広い分野の団体代表が大半であるが、21世紀を考える懇談会委員だったものを3名含み、また、「主婦」として「消費者の会」と「母親研修会」の委員が各1名いる。
- 89) 「墨田区基本計画」、同上 p. 18。
- 90) 脱皮・転換過程は、審議体の構成からもうかがわれる。基本構想審議会の構成は上述のとおりである。再開発基本構想においては、庁内首脳職員で構成する「再開発問題会議」と、課長級で構成される「拡大幹事会」しかない。立案過程では、都市計画協会に委託がされ、

- 同協会は「墨田区再開発基本構想立案委員会」を組織したが、都市工学・建築・造園の研究者や、ゼネコン・民間アトリエ及び建設省担当者などからなる。墨田区『墨田区再開発基本構想』1974年9月、p.110。
- 91) 東京都中央区企画室『中央区基本構想及び基本計画策定のための基礎調査・研究の概要』1981年3月。東京都中央区・首都圏総合計画研究所『中央区基本構想・基本計画策定のための基礎調査 中央区の現状と課題』1980年6月。
- 92) 東京都中央区『中央区基本構想』1981年6月、pp.36-37。東京都中央区基本構想審議会『中央区基本構想及び中央区基本計画に盛り込むべき施策のあり方について 答申』、1981年4月、pp.79-83。
- 93) 東京都中央区・東京都中央区再開発審議会『中央区再開発基本構想に関する答申』1972年11月。「大川端作戦」をはじめとして、これは完全に再開発プロジェクト集である。
- 94) これまでの記述にもある通り、基本構想・基本計画が策定できないときに、3か年程度の中期計画(総合計画システムでは実施計画に該当)で代替する形態は、中央区に限らず、中野区、大田区などにもみられる(東京都区職員労働組合1990:167)。
- 95) 東京都中央区『中央区行政計画—昭和51~53年度—』「行政計画の策定にあたって」
- 96) なお、松下圭一は、法定基本構想制度を、第2期のシビルミニマム型自治体計画に対抗する第3期の「地域開発乱立型自治体計画」とし、自治省『市町村の基本構想策定要領』(1969年)に基づいて、むしろ、各省庁の全国縦割計画に自治体計画を下属させるためのものであった、と理解している(松下2010:119)。国・都道府県から市区町村を見た、後見的な「しつけ」や「成長」を前提にしたシステムだからである。
- 97) 特別区の場合、法定基本構想の導入が1975年と石油ショック以降だったこともあり、当初から、低成長時代への情勢変化を反映している。また、実際、多くの特別区の基本構想において、こうした経済社会情勢の変化は指摘されている。この点、高度成長のさなかで法定化がなされた一般の市町村の基本構想とは異なるともいえる。しかし、21世紀的視点から振り返れば、石油ショック前後も含めて、その角度はともかく、右肩上がりの社会経済が持続したといえよう。
- 98) ちなみに、川崎市の都市憲章条例案は、制定されなかったが自治基本条例の試みの先駆として位置づけることができる。そして、この都市憲章条例案は、権利規定の部分は同時に地方自治法上の基本構想を兼ねるという位置づけであった。自治基本条例=法定基本構想だったのである(伊藤1982)。

[参考文献]

- 磯崎初仁・金井利之・伊藤正次 2011『ホーンブック地方自治 [改訂版]』北樹出版
- 伊藤三郎 1982『ノミとカナヅチ』第一法規
- 伊藤修一郎 2002『自治体政策過程の動態』慶應義塾大学出版会
- 遠藤宏一 2012「自治体政策の総合デザインと自治体経営 財政縮小時代の「計画行政と政策実践」(遠藤宏一・亀井孝文『現代自治体改革論』勁草書房)
- 金井利之 2007「第3次分権改革の展望と地方分権改革推進法」『地方自治』2007年3月号
- 金井利之 2010a「総合計画制度の展望」『都市問題』2010年6月号
- 金井利之 2010b『実践自治体行政学』第一法規

- 金井利之 2010c 「自治体議会にとっての総合計画の現状と課題」『地方議会人』2010年8月号
国土計画協会 1966 『市町村計画策定方法研究報告』
佐藤竺 2007 『日本の自治と行政(下)』 敬文堂
佐藤俊一 1997 『戦後日本の地域政治』 敬文堂
佐藤隆 2007 『自治体改革ビジョン』 御茶の水書房
鈴木浩 2010 『地域計画の射程』 八潮社
田口一博 2010 「マスタープランと地方議会」『地方議会人』2010年8月号
東京都区職員労働組合 1982 『特別区基本構想の研究』 自治体問題研究所
東京都区職員労働組合 1988 『都市開発とのかかわりあいからみた特別区総合計画の現状と課題
第一次報告』
東京都区職員労働組合 1990 『すみつけられる都市づくりをめざして 特別区総合計画の現状
と課題 第二次報告』
特別区協議会 2011 『特別区政研究1』 特別区協議会
特別区協議会 2012 『特別区政研究2』 特別区協議会
新川達郎 1995 「自治体計画の策定」(西尾勝・村松岐夫『講座行政学第4巻』有斐閣)
西尾勝 1977 「過疎と過密の政治行政」(日本政治学会『年報政治学』岩波書店)
西尾勝 2009 「未完の地方分権改革：我が原点を回想する」『自治体学研究』97号)
西尾勝・大森彌・寄本勝美・新藤宗幸 1986 『自治行政要論』第一法規
西谷剛 2003 『実定行政計画法』 有斐閣
西寺雅也 2008 『自律自治体の形成』 公人の友社
日本都市センター2002 『自治体と総合計画』 日本都市センター
平井一臣 2011 『首長の暴走』 法律文化社
松下圭一 1971 『シビル・ミニマムの思想』 東京大学出版会
松下圭一 2010 『自治体改革』 法政大学出版局
村上順 2000 『逐条研究地方自治法V』 敬文堂
吉川浩民 2003 「地方公共団体の事務」
(伊藤祐一郎『最新地方自治法講座1 総則』ぎょうせい)