

第6回草津市総合計画策定プロジェクトチーム会議

日時：平成20年11月20日（木）

18:00～

場所：行政委員会室

1 開会

2 議事

(1) 総合計画策定に向けての政策研究報告について

ミッションI「市民にわかりやすい、職員が使いやすい総合計画」を考える（案）

(2) 第6回草津市総合計画策定市民会議について

日時：平成20年11月24日（月）午後7時から

場所：草津アミカホール2階研修室

※午後6時30分集合でお願いします。

3 閉会

次期総合計画策定に向けての政策研究報告

平成20年 月 日

第5次草津市総合計画策定プロジェクト会議

政策研究報告にあたって

○ プロジェクト会議の位置づけと使命（ミッション）

総合計画には、まちの将来像を明らかにしつつ、行政の各分野の施策や重点事業を体系的に位置付ける役割がある。その役割と表裏一体の課題として、行政の各分野の施策を網羅している関係から、ともすれば抽象的で総花的な計画になりやすく、時には「理念計画」「曖昧計画」「積んどく計画」などと言われることもある。

本市においても、第4次草津市総合計画「くさつ2010ビジョン」の庁内における活用は職員の意識付け等の関係から不十分であり、同時に、総合計画全体として基本計画の実施主体のセクションが示されていないなど市民にとってわかりやすいものとはなっていなかったと言わざるを得ない。

この第5次草津市総合計画策定プロジェクト会議は、こうしたことに十分留意しつつ、次期計画をよりよい計画としていくために次の3つの政策研究を進めていくものである。

－ミッションⅠ－

「市民にわかりやすい、職員が使いやすい総合計画」を考える

－ミッションⅡ－

主要プロジェクト研究を考える

－ミッションⅢ－

「進行管理タイムスケジュール、行政評価システムとの関係」を考える

－ミッションI－

「市民にわかりやすい、職員が使いやすい総合計画」
を考える（案）

平成 20 年 月 日

第 5 次草津市総合計画策定プロジェクト会議

目次

はじめに

1. 「くさつ2010ビジョン」を振り返り
2. 次期総合計画策定の前提となる条件
3. 次期基本構想に求めること
4. 次期基本計画に求めること
5. 次期総合計画の構成案

はじめに

政策研究課題の1つ目として、「市民にわかりやすい計画」「職員が活用できる計画」の視点から、よりよい計画のあり方を研究して、一定の方向性をまとめることとなった。

本会議では、全体会議、あるいは、4つに編成した部会により、約3か月にわたって議論を重ねてこれを突き合わせ、一定の方向性を導きだした。

具体的には、なぜ「計画」が求められるのか、計画の策定の目的は何かという、計画そのものの概念規定から始め、優れた事例から本市の総合計画のあり方等を確認したうえで、現行の「くさつ2010ビジョン」について「職員が活用できる計画」「市民にわかりやすい計画」の視点から振り返るとともに、計画学的な研究等からの知見を得ながら、次期計画について「前提となる条件」「備えるべき要素・構成」についての考え方を整理した。

これらを踏まえて、草津市の次期総合計画の基本的な枠組みのイメージを提案している。

この研究成果については、次期総合計画を取りまとめていくうえでの基礎となるものと考えており、有効に活用するため検討をお願いしたい。

【記載内容】

- 研究テーマを設定した趣旨
- 研究の経過
- 研究の成果

1. 「くさつ2010ビジョン」を振り返り

現行の総合計画は、市民はもとより職員においても、残念ながら十分に活用されていると
は言い難い状況である。

その理由として、ひとつには「誰が」「どのように」用いる計画であるのかという、基本的
な位置づけが不明瞭であり職員が共有できていないことが挙げられる。

そもそも総合計画は、行政職員が施策・事業を行う上で大前提となる計画である。市民と
ともに共有した将来のまちの姿を基本構想として示すとともに、そこに向かって主に行政が
取り組むことを基本計画として整理している。従って、職員が総合計画を活用できていな
ければ、おのずから計画を用いて市民に施策等を説明する機会などは少なく、市民の十分な認
知が得られないことに結びつくこととなる。

「くさつ2010ビジョン」の内容について振り返ると、基本計画について、一般的記述
に留まっている表現や簡潔明瞭と言い難い、曖昧な表現があるため、その施策の内容につい
ての分かりにくさや施策相互のつながりや部門別計画との関係が見えないなどの体系的な整
理の必要性、施策の担当部署の不明確さなど、結果として、具体的取り組みと結びつかない
事業も一部に見受けられたことから、これらについて、次期計画では十分に配慮していくこ
とが必要である。

さらに、計画の機能的な側面から見ると施策に適切な優先度や成果指標が設定されていな
いこと、行政評価システムや予算編成、財政計画といった行政運営の仕組みと総合計画が連
動していないことから、施策・事業を行う際に総合計画を意識していない状況や、計画立案
や予算等審議の個人差などが生じている。総合計画に基づかない実務が行われられないよ
うな仕
組みを整備するとともに、総合計画を常に施策や事業の基本とすることが重要である。

【記載内容】

- 現行計画が十分に活用されていない状況
- その理由（総論的内容に留める）

【これまで出された主要な論点】

- ・ ターゲットが明確でなく、市民にも職員にもわかりにくいできになっている。
- ・ 市民に認知されていない、計画を用いて説明する機会も少ない。
- ・ 職員が実際の実務のなかで、活用できていない。
- ・ この総合計画の位置づけの説明がない。
- ・ 基本構想・基本計画・実施計画を体系的に説明できていない。
- ・ 個別計画との整合が図れていない。
- ・ 難解、冗長・一般論的である。検索しにくい。
- ・ 各施策とのつながりが見えない。
- ・ 総合計画策定後に導入された行政評価システムや予算編成、財政計画と連動していない。
 - 事務事業を実施する際に計画を意識していない。
- ・ 施策の重要度が明記されていない。
 - 計画立案や予算等の審議に個人差が出る。

「くさつ2010ビジョン」の構成と概要、主要な時代対応の視点・問題点

序

○ 総合計画の目的と目標年次	<ul style="list-style-type: none"> ・ 説明不足の印象がある。 ・ 結果的に実施計画を策定するに至らず、行政評価システムとの関係づけなどが不十分であった。 ・ 目標年次が示されているが、議決事項である基本構想の中に含まれていない。また、計画見直しについて言及していない。
----------------	---

基本構想

第一章 草津市の現状と課題

○ 草津市の特性と地域資源	<ul style="list-style-type: none"> ・ 自然的特性、歴史的特性、都市活力について記述している。
○ 時代潮流、国・県の動向	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「深刻化する環境問題」「少子高齢社会の到来」など、今日的状況と軌を一にする7項目を時代潮流として掲げ、草津市が求められる内容について概説している。 ・ 全国総合開発計画、県総合計画について紹介し、草津市に係る広域的位置づけ等を抜粋している。
○ 草津市の現状と基本課題	<ul style="list-style-type: none"> ・ いわば行政各分野の課題を16項目にわたって掲げている。
○ これからのまちづくりに向けての主要課題	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「琵琶湖、そして地球環境との共生」「人にやさしいまちづくりの推進」など、5項目を挙げている。

第二章 将来像

○ 草津市の将来像	<ul style="list-style-type: none"> ・ 都市像を示すキャッチフレーズが複雑であり、趣旨を捉えやすく、共有されるような表現の工夫が必要である。
○ 都市づくりの基本方向、	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「将来像」に含む内容として、違和感がある。 ・ 「未来を育む人間都市」「安全で快適な環境都市」「淡海に輝く活力都市」の3つの基本方向を示しているが、その内容は『施策の大綱』に近い。
○ 構想推進にあたっての基本的な考え方	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「将来像」に含む内容として、「パートナーシップに基づくまちづくりの趣旨」を示している。 ・ 内容的には『施策』のような表現で触れられている。
○ 計画人口と基本指標	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「計画人口」ではなく「人口・世帯数の予測」が示されている。 ・ 他、基本指標として「人口年齢構成の予測」「就業構造の予測」「就業者の流入・流出状況（統計による現況）」が示されている。
○ 土地利用構想	<ul style="list-style-type: none"> ・ 土地利用構想として、内容を記載している。 ・ 国土利用計画や都市計画マスタープランが担うべき内容との整合を整理する必要がある。

第三章 施策の大綱

○ 施策の大綱	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「都市づくりの基本方向」ごとに、行政各分野の施策の概要を網羅的に掲げている。
---------	--

基本計画

第一章 都市像実現のための重点目標

○ 都市像実現のための重点目標	<ul style="list-style-type: none"> ・ 5つの重点目標を掲げて、主要施策を整理している。 ・ 分野別の施策を主題別に再構成するに留まっている。
-----------------	--

第二章 分野別施策

○ 序	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「計画推進にあたっての目標数値」として、アウトプット指標の一覧がある。
○ [各施策領域]	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「都市づくりの基本方向」ごとに「現状と課題」「基本方針」「施策の概要」等を取りまとめている。 ・ 施策領域—施策—事業等の各掲載レベルの整理が不十分な箇所もある。 ・ 施策体系一覧や適切な評価指標の設定がない。

2. 次期総合計画策定の前提となる条件

本市を取り巻く環境は、これまで以上にめまぐるしく変化する中で、総合計画のような中長期の計画が、計画策定時の時代認識や現況分析をそのまま、計画期間を通じて対応し続けることが困難になってきている。

また、市長による政策マニフェストが示されるようになったこと、制定を検討する自治基本条例との関連性を整理すべきことなど、前回の改訂時と異なるいくつかの状況もある。即ち、次期総合計画においては、市長の任期も勘案して計画改定時期を見込む必要があり、また、「まちづくりの理念」に係る内容について、検討する自治基本条例と基本構想の整合を図ることが求められるようになった。

こうした条件のもとで、この先10年間の本市のまちづくりを牽引する総合計画を策定するものであるが、本市のまちづくりにおける変わらぬ精神と方向を謳いつつ、同時に、時代の新風を取り入れ活かす柔軟性を持つように、総合計画の枠組みを整理することは非常に重要である。

このとき、基本計画に従来実施計画の機能を一部組み込むなど、PDC（Plan-Do-Check）のマネジメントサイクルによる行政運営の仕組みと、計画の進捗管理と達成評価、行政評価に係る仕組みを、実質的にかみ合ったものとして確立していくことが重要である。このことについては、本会議の3つ目の研究課題として、今後さらに研究を進めていくものとする。

【記載内容】

- 基本構想、基本計画の関係と更新について
- 計画期間とマニフェスト等との整合の必要について

【これまで出された主要な論点】

- ・ 見直し条項がない。
 - 新規事業などは無理に読み替えている。
- ・ 基本構想に時代の潮流や現況データ等を記入する必要はない。
- ・ 現状から見た市の弱み強み、外部の環境などを含めて整理が必要。
- ・ 基本構想と基本計画の位置づけや時間的経過をうまく取り入れ計画づける。
- ・ 見直しが明確に行える手続きを明記する。

3. 次期基本構想に求めること

基本構想は、本市の「まちづくりの理念」、都市ビジョン等として構想する「将来像」を掲げるとともに、その実現に向けて行う「施策の大綱」を「計画期間」とともに示すものである。この趣旨を明解に整理し組み立てる必要があると考えており、計画の位置づけや、時代即応が求められる現況課題等の内容については、基本構想と区分することが適切と考えられる。

○ まちづくりの理念

協働や行政システム改革を伴う地域経営等の視点から、揺るぎのない本市まちづくりの精神を明らかにし、市民と職員がしっかりと共有できる、わかりやすいものにしていくことが望まれる。

○ 将来像

現行計画、他市の事例等を勘案する中で、「都市ビジョン」「人口の構造」「都市の構造」の3つの内容で構成することが妥当と考えられる。

■ 都市ビジョン

本市が将来の都市像として望む姿を示し、市民の心に響き、共感を得るべきためにも、シンプルで力強いものとするのが望ましいと考えられるため、夢や希望に結びつく構想にすべきである。なお、財政見通しを踏まえた現実的な視点については、そのためにどう取り組んでいくかを示す「基本計画」のなかで確実に踏まえておく必要がある。

■ 人口の見通し

「くさつ 2010 ビジョン」では、「計画人口（人口フレーム）」と題しつつ「人口の予測」を示していた。

また、本市都市計画マスタープランにおいて都市計画に係る人口フレームとして別途の計画人口を設定していることから、基本構想においては、客観的な見通しとして、様々な都市政策を行う観点から人口、世帯数、年齢3区分別人口比率の予測を人口指標とすることが考えられる。

■ 都市の構造

「くさつ 2010 ビジョン」では「土地利用構想」が「将来像」の一節として記載されている。次期総合計画では、国土利用計画や都市計画マスタープラン等が担うべき役割等を明確にするため、将来像として示した「都市ビジョン」を、都市構造の面から空間的・概念的に示すことが考えられる。

○ 施策の大綱

「施策の大綱」は、計画目標と施策の基本的な方向を示し、一部に主要な施策を含んで示すこともあり得る。「くさつ 2010 ビジョン」では、施策領域を一定網羅して記載しているため、基本計画の概要としての内容に近い。その理由として、議決事項としての基本構想に、基本計画の内容を含めておくことも一つの要因であったと考えられる。

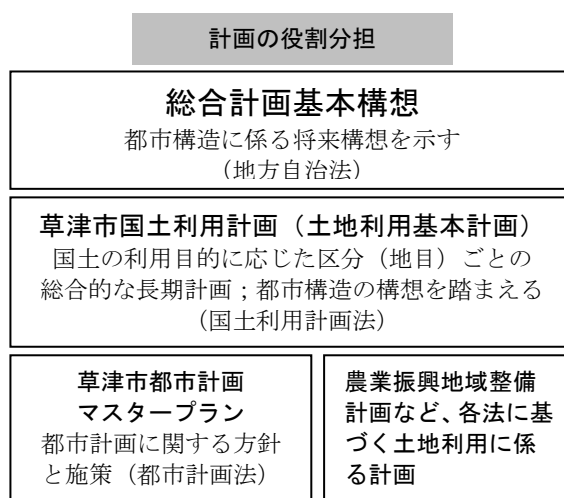
しかし、「次期総合計画の前提となる条件」として整理した通り、“時代の変化”の速さに対応し、また、基本計画の改定時期を市長任期と関係づけていく必要から、次期総合計画における「施策の大綱」にあって、各施策領域の詳細な方向性を掲げることは望ましくない。

基本計画における主要プロジェクトや施策体系を明解に規定する柱として整理し、「基本計画の骨格的内容」などと言い換えて等しい「柱と内容」を示すべきである。また、これからのまちづくりの歩みを、誰もが直感的に理解できる表現とすることを重視しなから、取りまとめることが望まれる。

また、「施策の大綱」という表現が一般に理解しにくいいため、わかりやすい表現とすることが望まれる。

○ 計画期間

これまでの本市総合計画の計画期間を踏まえ、また、これまでの総合計画を踏まえ、また、基本計画との関連性を踏まえ、「第 5 次草津市総合計画策定方針」が示す通り、2020（平成 32）年度までの期間とすることが適切であると考えられる。



【記載内容】

- 基本構想が担うべき役割
- 基本構想の構成（基本計画との関係）

【これまで出された主要な論点】

- ・ 基本構想は、できるだけシンプルでわかりやすくする。
- ・ 基本構想では、あるべき都市像と方向性を示す。
- ・ これから目指す市民との連携による行政を明確に打ち出し、イメージを育てる。
- ・ 他に見られない・惹きつけるもの、市民に訴えるものが描かれていない。
- ・ キャッチフレーズにさまざまなことが盛り込まれ過ぎでわかりにくい。
- ・ 効率的な行財政運営や人口の減少を見据えた中での構想も記載する。
- ・ 都市構造図は、一目見るだけで内容がわかる。
- ・ 「構想推進にあたっての基本的な考え方」が構想の流れのなかでわかりにくい。
- ・ 「都市づくりの基本方向」と「施策の大綱」の関連がわかりにくい。
- ・ 「施策の大綱」と「重点目標」の関連がわかりにくい。

4. 次期基本計画に求めること

基本計画は、施策の大綱を踏まえて、都市戦略としての「主要プロジェクト」と、行政分野別の枠組みに留意した「施策の体系及びその内容」と「計画の推進」に係る内容を基本として構成することが妥当である。

○ 主要プロジェクト

本会議の2つ目の研究課題として、今後さらに検討を進めていく。

○ 施策の体系及びその内容

将来像、施策の大綱（柱だて）からつながるものとして、一覧性を持った施策体系図を示し、誰もがまちづくりの全体像や各施策の位置づけを容易に確認できるようにすることが望ましい。そのうえで、分野別のそれぞれの施策領域について、概況と課題、取り組みの基本方向、施策概要等をわかりやすく整理する必要がある。

また、各施策領域について総合的な達成評価が可能となるよう、目標像や数値目標、重要度や推進の難易度も勘案した施策の優先度など、市民とともに成果指標を設定し、これを用いた評価と評価活用の仕組みを整備することが重要である。

さらに、実効性を持った成果重視の基本計画としていくべきことから、これに係る内容は次年度の市民会議の取り組みの成果も活用しつつ、本会議の3つ目の研究課題として、今後さらに検討を進めていく。

[継続して検討していく視点]

- わかりやすい成果指標の考え方について
- 行政以外の各主体の役割・取り組みについての盛り込み方について
- 部門別の各計画との整合について

○ 計画の推進

市民協働の具体的な展開と各取り組み主体が担うべき役割など、計画を推進するうえで重要となる視点と体制・ネットワーク等について記載することが適切である。

【記載内容】

- 基本計画が担うべき役割
- 基本計画の構成
- 主要プロジェクトの位置づけ

【これまで出された主要な論点】

● 計画の構成、表現の視点

- ・ リーディングプラン・施策の体系（基本構想の大綱にリンクさせたもの）・計画推進の基本姿勢でまとめてはどうか。
- ・ 体系図により、一覧性を確保する。
- ・ 市民との協働をひとつの柱とする（大きく捉える）

● 成果重視の目標設定

- ・ 総合計画で何を達成しようとしているかが、身近なものとして、かつ容易に理解できる必要がある。
- ・ 3年4年での見直しを実施することを前提にしたもの。また、担当部署も明記し、指標等も入れていく（個々の事業に対するものではなく、大きな意味で行う。個々の事業評価については、別で行う）
- ・ 基本計画は、具体的に数値目標と優先順位を入れ、成果を重視した計画とする。
- ・ 基本構想を踏まえた計画目標を設定する。
- ・ 指標と、係る数値目標を設定する。
- ・ 目標が大き過ぎて、実感（身近な生活レベル）として据えにくい。
- ・ どういう分野に力を入れていくのか、メリハリがない。

● 行政の仕組みと計画の連動

- ・ 計画を活用し事務・事業が執行でき、市民への説明責任を果たせる計画とする。
→ 施策体系や事務事業の位置づけについて、予算、行政評価、財政運営計画など関連させる仕組みづくりが必要である。
- ・ 市の財政状況（システム）を市民とどのように共有できるかを示す必要がある。

その他

- ・ 市民も職員も夢をみられるような計画とする。
- ・ 人口予測、財政計画に基づく実現可能な基本計画とする。

(第3部会分抜粋)

- ・ 現状の基本方針は、細かすぎるのでもっと包括的な言い回しにし、基本計画および施策の概要等をしっかりとしたものにする。
- ・ 現行のように課題を文章で連ねたあとに基本方針を挙げていくのではなく、課題と今後の方針が視覚的に対比できるようにしてはどうか。
- ・ 市民の声、職員の声等を取り入れ愛着が持てる部分を作りたい。
- ・ 過去10年間程度の数値データが載っているが、計画としては意味薄いのでは、10年先の予測がない。
- ・ 具体的な例を挙げるのも、印象が浮かんでいいのではないか。何を誰がいつまでに、どのように、を明確に。さらにそのことについての評価も併せて。

[内容に係る部会提案]

- ・ 夢→目標→計画→施策 または施策→計画→目標とまったく違った面からビジョンを捻出し、双方向から検証し提案していく。
- ・ 施策の体系は、市民にとってわかりやすくするため、ライフステージに対応させた括りとする。
- ・ 目標に部門別計画が連動していることを明示する。
- ・ 施設の維持管理を含め、将来的な財政見通しを盛り込んだ計画とする。
- ・ 基本計画に、ロードマップみたいに「金額」と「いつするのか」を入れる。
- ・ スクラップ事業の計画も策定する。
- ・ 今後は、行政も民間的な経営の方針な側面の取り入れと、行政の社会的誘導施策の2面をうまく融合させて、施策として実施していかなければならないことから、経営システムを明記したらどうか。
- ・ 今後は職員の手で見直し等ができるよう、日々の積み重ね、チェックの体制が必要である。
- ・ マニフェストの事項を精査し、10年先の将来にかかわる主要なものを抽出した中で主要プロジェクトとする。
- ・ 計画の目標や事業に番号を付与して管理することで、検索がしやすく、また改定時に削除、追加が容易である。

5. 次期総合計画の構成案

ここまでの各部会の検討内容を踏まえつつ、以下の構成を提案する。

【第5次総合計画の今後の検討内容と配慮事項】

この総合計画について

○ 総合計画とは	<ul style="list-style-type: none"> 総合計画の位置づけについて記載する。 総合計画の構成と役割について記載する。
----------	---

草津市の現状と課題

○ 地域の特性	<ul style="list-style-type: none"> 位置、地勢（追加） 自然的特性、歴史的特性、今日的特性（2010ビジョンを継承）
○ 時代の潮流	<ul style="list-style-type: none"> 「2010ビジョンの総括」で整理した社会情勢の変化に係る内容をベースに、今後、懇話会等の内容を盛り込む。 国、県の直近動向を含める。 第1～4次総合計画期間の歩みを記載する（年表形式）
○ まちづくりの課題 (総括的表現)	<ul style="list-style-type: none"> 行政分野各論ではなく、柱だてによる整理とする（2010ビジョンの主要課題を増補するイメージ；基本課題相当の内容は基本計画で記載する）

基本構想

○ まちづくりの理念	<ul style="list-style-type: none"> 今後検討する自治基本条例との整合を図る。 2010ビジョンの「構想推進にあたっての基本的な考え方」の内容なども含む（協働について「将来像」より上位となる「理念」に高めて表現する）
○ まちの将来像 (構想像)	<p>【都市ビジョン】</p> <ul style="list-style-type: none"> まちの将来像を「そうありたいと願うまちの姿」「ビジョン」として描き、その趣旨を共有しやすいキャッチフレーズにより表現する。 <p>[人口の見通し] 将来像の一側面として記載</p> <ul style="list-style-type: none"> 今後の人口動向の見通し（フレーム、目標とはしない；人口、世帯数、年齢3区分別人口比率の予測に留める） <p>[都市の構造] 将来像の一側面として記載</p> <ul style="list-style-type: none"> ゾーニング図とゾーン別の将来像を中心に記載し用途別の記載はしない。 エリア、都市核、都市軸、ネットワークの設定について整理する。
○ 施策の大綱 (施策)	<ul style="list-style-type: none"> 2010ビジョンの「都市づくりの基本方向」に相当する内容を増補し、各施策の基本的な方向を含む内容として整理する。 課題の柱だてとは、必ずしも1:1対応しない。 部会の構成（4部会）との関係、施策領域間のボリューム・バランスに留意しつつ、柱を設定する。 なお、便宜上使用している「施策の大綱」という用語は、実際に用いることを避ける。
○ 計画期間	<ul style="list-style-type: none"> 目標年次と計画の見直しについて記載する。

基本計画

○ 「****くさつ」 ○ か年戦略 (都市戦略)	<p>[庁内プロジェクトチーム会議による、今後の政策研究報告をベースとする]</p> <ul style="list-style-type: none"> 基本計画の期間で、一定の達成を得るべく強力に推し進めていく内容を記載する。 評価の面で「施策の大綱」の柱だてを踏まえた都市戦略を盛り込むことができることが望ましい。 なお、便宜上使用している「戦略」という用語は、実際に用いることを避ける。
○ 施策の体系と その内容	<p>[庁内プロジェクトチーム会議による、今後の政策研究報告をベースとする]</p> <ul style="list-style-type: none"> 施策体系全体が見られるよう、一覧性に留意した記載とする。 「施策の大綱」の柱だてごとに施策概要（課題、方針含む）を記載する。 適切な成果指標の設定と、政策評価の活用について、実効性確保に配慮する。
○ 計画の推進	<ul style="list-style-type: none"> 計画の推進方策について記載する。