

公共政策ワークショップⅠ 最終報告書

プロジェクト B
仙台市総合計画の制度的・実証的研究

令和元(2019)年度

目次

第1章.	はじめに.....	5
1-1.	研究手法.....	6
1-2.	研究の流れ.....	6
1-3.	ヒアリング調査.....	6
1-4.	仙台市の概要.....	7
第2章.	総合計画概論.....	10
2-1.	市町村レベルの総合計画の歴史.....	10
2-1-1.	市町村総合計画の前身.....	10
2-1-2.	総合計画制度の導入.....	11
2-1-3.	基本構想策定義務化以降の動向.....	13
2-1-4.	地方分権改革期.....	14
2-2.	総合計画の現状と課題.....	15
2-2-1.	自治体を取り巻く環境の変化と総合計画の実態.....	15
2-2-2.	総合計画の類型.....	16
2-3.	近年の動向—まち・ひと・しごと創生総合戦略との差別化—.....	17
第3章.	仙台市総合計画のあゆみ.....	18
3-1.	仙台市における総合計画の萌芽.....	20
3-2.	仙台市総合計画基本構想（1970年9月議決）・基本計画（1969年11月策定） 20	
3-2-1.	内容.....	20
3-2-2.	分析.....	21
3-3.	仙台市総合計画基本構想（1980年6月議決）・仙台市基本計画「21世紀の健康都市をめざして」（1981年3月策定）.....	21
3-3-1.	内容.....	21
3-3-2.	分析.....	22
3-4.	仙台市総合計画2000（21世紀をめざして）基本構想（1986年6月議決）・基本計画（1987年3月策定／1990年3月改定）.....	22
3-4-1.	内容.....	22
3-4-2.	分析.....	22
3-5.	仙台市基本構想「21世紀都市・仙台」（1997年3月議決）・仙台市基本計画「仙台21プラン」（1998年2月策定）.....	23
3-5-1.	内容.....	23
3-5-2.	分析.....	24

3-6. 「ひとが輝く杜の都・仙台」総合計画 2020 仙台市基本構想（2011 年 3 月議決）・仙台市基本計画（2011 年 3 月議決）	24
3-6-1. 内容	24
3-6-2. 分析	26
3-7. 東日本大震災が現行の総合計画に与えた影響	27
3-7-1. 仙台市震災復興計画	27
3-7-2. 実施計画から見える震災の影響	31
3-7-3. 分析	32
3-8. 小括	32
第 4 章. 仙台市の課題と次期総合計画の分析	33
4-1. 地方都市の将来予測	33
4-1-1. 人口減少の予測	33
4-1-2. 人口減少の影響	34
4-2. 仙台市の人口分析	35
4-2-1. 東北地方の人口見通し	35
4-2-2. 仙台市内総人口の減少	37
4-2-3. 仙台市の生産年齢人口の減少	37
4-2-4. 仙台市の高齢化率の推移	38
4-2-5. 少子化の進行	39
4-2-6. 他政令指定都市との比較	40
4-3. 仙台市の地域分析	41
4-3-1. 各区・総合支所の人口増減率	41
4-3-2. 各区・総合支所の高齢化率	42
4-3-3. 中学校区別の高齢化率	43
4-4. 仙台市の財政分析	43
4-4-1. 歳入	43
4-4-2. 歳出	45
4-4-3. 経常収支比率	46
4-5. 課題分析	47
4-5-1. 財政難による行政の硬直化	47
4-5-2. 地域ごとのニーズ・課題の多様化	48
4-5-3. 人口減少・少子高齢化によって生じる負のスパイラル	50
4-6. 「仙台市次期総合計画（仮）」	51
4-6-1. 次期総合計画の策定過程	51
4-6-2. 次期総合計画の暫定的内容	51
4-6-3. 次期総合計画の今後の検討内容	56

4-6-4. 次期総合計画の在り方.....	57
第5章. 研究の方向性.....	58
5-1. 仙台市における総合計画の必要性について.....	58
5-2. 仙台市次期総合計画に対する問題意識.....	58
5-3. 提言の方向性.....	59
5-3-1. 行政評価について.....	59
5-3-2. 市民参加について.....	59
5-4. 提言の方向性を踏まえたヒアリング.....	59
5-4-1. 行政評価に関するヒアリング.....	60
5-4-2. 市民参加に関するヒアリング.....	60
第6章. 政策提言.....	61
6-1. 提言全体の方向性.....	61
6-2. 提言1：区別計画の策定と区別計画に基づく事業を実施するための地域体制 づくり 62	
6-2-1. 現状.....	62
6-2-2. 問題点.....	64
6-2-3. ヒアリング調査を踏まえた分析.....	65
6-2-4. 解決の方向性.....	66
6-2-5. 事例.....	66
6-2-6. 提言：区民と行政の協働による区別計画の策定とそれに基づいた事業実 施に関わる「区のみらい委員会」の設置.....	71
6-2-7. 提言：小学校区ごとの地域自治組織「地区運営会議」の設立.....	73
6-2-8. 提言：各区役所内への地域活動相談窓口の設置.....	76
6-3. 提言2：区別計画策定段階におけるシナリオ・プランニングの活用.....	77
6-3-1. 現状.....	78
6-3-2. 問題点.....	78
6-3-3. 解決の方向性.....	78
6-3-4. 提言：区別計画策定から始める区民討論型シナリオ・プランニング.....	79
6-4. 提言3：区役所機能の強化.....	83
6-4-1. 区政の現状.....	83
6-4-2. ヒアリング調査等を踏まえた問題点.....	83
6-4-3. 解決の方向性.....	84
6-4-4. 事例：大阪市における「区シティ・マネージャー制」.....	84
6-4-5. 提言：「区マネージャー制」の導入.....	85
6-5. 提言のまとめ.....	88
第7章. おわりに.....	91

謝辞	92
参考文献	93
刊行物	93
書籍 93	
報告書等	94
論文 94	
ホームページ等	95
ヒアリング報告書.....	99

第1章. はじめに

本研究は、仙台市総合計画の在り方について制度的・実証的に研究を行うものである。

仙台市では総合計画審議会において、次期計画（計画期間 2021 年～2030 年）の策定が行われている。総合計画については、地方自治法に基づき、市町村に基本構想の策定が義務付けられていたが、2011 年改正により廃止された。こうした中で、総合計画を策定する自治体においては、その策定意義を自ら設定することがより一層求められており、仙台市もその例外ではない。

仙台市においては、国立社会保障・人口問題研究所のデータによれば、2020 年に人口のピークを迎え、そこから急激な人口減少、少子高齢化社会に突入することが予測されている。人口減少および少子・高齢化の進行は、社会保障に係る給付の増大に伴う財政状況のひっ迫、労働力減少による経済活動の低下、税収の減少による行政の縮小・硬直化を招き、更なる人口の流出の要因となり得る。仙台市では地域（5 つの行政区）によって人口動向の状況が異なり、それぞれの特性に応じた対応が必要であることはもちろんであるが、その前提として、上記のような課題の連鎖を想定し、今のうちから対策を講じておくことが必要である。しかしながら、現在策定中の仙台市の次期総合計画では、来るべき人口減少をどのように認識し、どう対応していくのか、そうした問題意識や危機感（将来を見据えた計画性）が見受けられない。また、仙台市の都市個性を活かしつつ、様々な課題に対して分野を超えた総合的な対応を目指していくことは表明されているが、将来を見据えた計画性や対応の総合性において、総合計画が実効性を持つものとなるかどうかは疑問であり、そもそも計画の策定自体の意義が問われている。

上記の問題意識の下、本研究では、仙台市次期計画は、長期的かつ分野横断的な視点に基づく対応を支えるツールとして実効性を持つものでなければならないと考えるに至った。そこで、総合計画の実効性を実現する手法について、仙台市と同じ政令指定都市であるいくつかの自治体に対するヒアリング等を踏まえて、検討を行った。

その結果、総合計画の実効性を担保するためには、行政のみならず住民との協働による問題解決が重要であり、まずはそのための住民意識の醸成や仕組みづくりが必要であるとの結論に至った。具体的には、行政・住民協働の下で、できるだけ身近な地域で課題を共有し、将来像を見据えつつ対応策を議論し、地域ごとの計画（仙台市の 5 つの区における区別計画）を策定した上で、身近な地域で実施していく、という一連の仕組みが必要である。また、そうした仕組みの中で身近な地域での課題解決力を向上させるため、住民活動への行政によるサポート体制や、区長の実質的な権限の強化が必要である。一方で、これらの取組は一朝一夕にはいかないことから、まずは次期計画期間中に確立し、その成果を基に、次々期の総合計画を策定していくという段階的な対応が適当である。

本稿ではまず、総合計画制度一般を概観し（第2章）、仙台市総合計画のあゆみを振り返る（第3章）。そして、仙台市の課題に照らして次期総合計画の審議過程を吟味することを通して（第4章）、本研究の問題意識を明らかにし、研究の方向性を定めた上で（第5章）、相互に関連した3つの政策提言を行う（第6章）。提言の全体像を改めて確認しつつ、最後に、残された課題を整理する（第7章）。

1-1. 研究手法

調査研究にあたっては、文献調査、ヒアリング調査の2つの手法をとった。文献調査は、主に総合計画制度の概要、法律上の位置づけなどの基礎情報を得るために行い、ヒアリング調査は主に現状分析や具体的な課題の抽出、それに加え具体的な課題の解決方法を検討するために行った。ヒアリング調査においては、仙台市だけでなく、川崎市、京都市、大阪市、新潟市等多くの行政機関とともに仙台商工会議所、仙台市総合計画審議会に参加している大学教授の方々にもヒアリング調査を行い、様々な見地からの分析を行った。

1-2. 研究の流れ

研究の具体的な流れとして、まず4月から6月にかけては文献調査等の方法により仙台市総合計画に関する基礎的な情報収集を行った。具体的には、仙台市総合計画審議会における議論状況、基本構想の策定義務付けの廃止の背景および意義、全国における他都市の総合計画の事例などである。また、5月下旬には、提言先である仙台市政策企画課を訪問し、担当者から仙台市総合計画についての説明を受け、同時に、ヒアリング調査を行った。さらに、7月にかけて、次期総合計画について、審議会とは別の視点から分析を行っていた仙台商工会議所に対してヒアリング調査を実施した。6月から9月にかけては、文献調査とヒアリング調査により多治見市等の全国の総合計画の先進事例、仙台市の将来の人口分析を行った。加えて、10月以降のヒアリング調査に向け、どのような自治体、市民団体の方に調査を行うか選定作業を行った。10月から11月は、大阪市、京都市、川崎市、新潟市等の政令指定都市、それに加えて市民団体や大学教授、仙台市の方にヒアリングを行い、適宜ヒアリングの振り返りに時間を充てた。12月からは、最終的な政策提言を目指し、提言案の検討及び、仙台市における追加調査等を実施し、12月中旬からは、最終報告書の作成を開始した。

1-3. ヒアリング調査

本研究に当たっては、仙台市へのヒアリング調査はもちろんのこと、大阪市から新潟市まで全国各地の政令指定都市担当者等に対するヒアリングを行った。ヒアリング先の選定にあたっては、総合計画に関する先進的な取組を行っている自治体を対象とした。

ヒアリング調査の詳細については、別添資料のとおりであるが、以下に主なヒアリング先について記しておく。

ヒアリング先一覧	
地方公共団体	
仙台市(政策企画課・区政課・太白区ふるさと支援担当)	
大阪市	京都市
新潟市	川崎市
さいたま市(質問状送付)	
市民団体等	
生出地区まちづくり委員会(太白区)	新潟市南区自治協議会
仙台商工会議所	特定非営利活動法人都市デザインワークス(仙台市)
仙台市総合計画審議会委員	
姥浦道生准教授(東北大学)	舟引敏明教授(宮城大学)

1-4. 仙台市の概要¹

本節では、提言対象である仙台市の概要について紹介する。

本研究で対象とする仙台市は、宮城県のほぼ中央に位置し、伊達政宗公の時代から、東北地方の中心都市として発展してきた。東北地方で唯一の政令指定都市である仙台市は、108 万人の人口を擁し、首都圏からの良好なアクセスもあいまって、周辺市町村を含めて約 150 万人の仙台都市圏を形成し、東北地方の商業の中心となっている²。

政令指定都市は、市長の権限に属する事務を分掌させるために、条例により、市域を分けて区を設け、区の事務所を置くことが可能である(地方自治法 252 条の 20 第 1 項)。仙台市は、5 つの行政区(青葉区、宮城野区、若林区、太白区、泉区)をもつ。くわえて、必要がある場合には、区の事務所の出張所も置くことができる(同条同項)。区の事務所またはその事務所の出張所については、その位置、名称及び所管区域並びに区の事務所が分掌する事務は、条例で定められなければならない(同条 2 項)。そして、区には、その事務所の長として区長を置くこととされ(同条 3 項)、区長または区の事務所の出張所の長は、当該普通地方公共団体の長の補助機関である職員をもって充てるとされている(同条 4 項)。

また、仙台市及びその近郊には大学、高等専門学校、専門学校といった高等教育機関が豊富にあり、若くて優秀な学生が集まるまち「学都」としても有名である。学生も含む若年層の人口割合も国内トップクラスであり、力強く、活気のある街である³。

地理的特性に関しては、青葉区、宮城野区、若林区、太白区、泉区の 5 つの区からなり、市全体の面積は 786.30 平方 km である。人口面に関しては、人口密度は 1,387 人/平方 km である。H27 年の国勢調査によると、昼間人口は 1,148,389 人、常住人口は 1,082,159 人、流入超過人口は 66,230 人である。

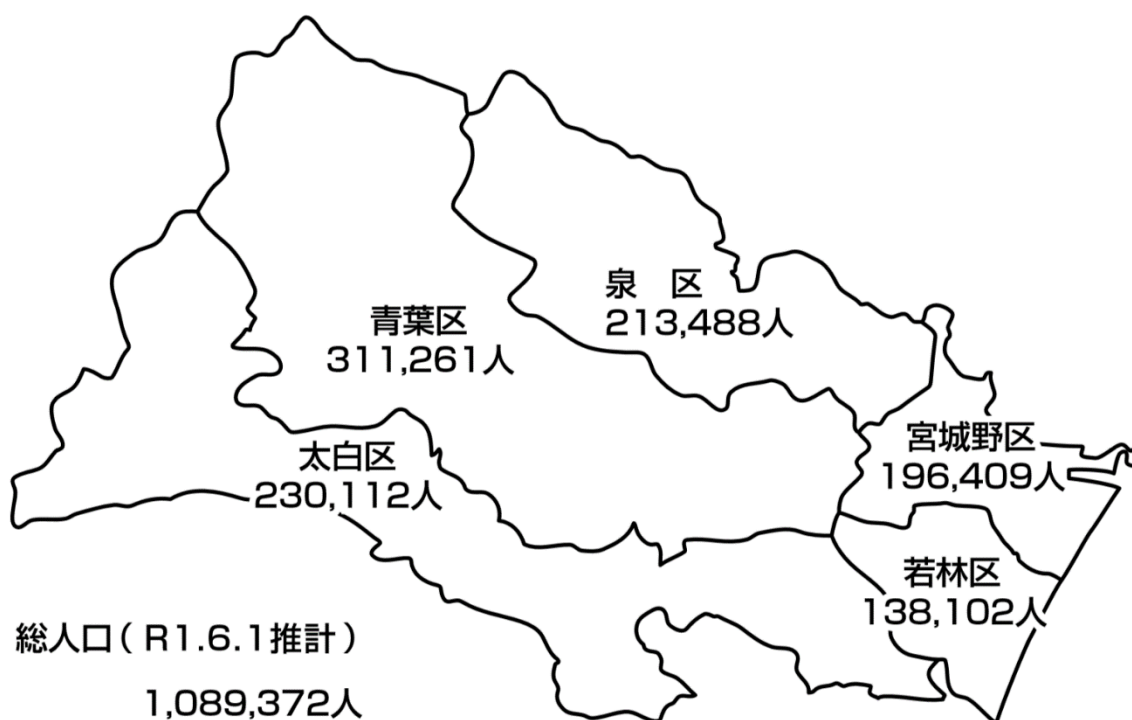
¹ 本節においては特に断りのない限り、仙台市の概況(2019 年度版)に依拠する

² 仙台市「仙台市ってどんなところ」
<https://www.city.sendai.jp/invest/profile/city.html> [最終閲覧日 2020.1.16]

³ 前掲註(2)

面積	786, 30 平方 km
総人口	1, 090, 263 人
人口密度	1, 387 人/平方 km
市の木	ケヤキ
市の花	ハギ
市の鳥	カッコウ
市の虫	スズムシ

図表 1-1:仙台市の基礎データ



図表 1-2:仙台市の地図

各区の人口、世帯数は図表 1-3 のとおりである。5 区のうち青葉区が、面積が最も広く、人口も最も多い。一方で、5 区の中で面積が最も狭い若林区が、5 区の中で人口も最も少ない。

(単位：世帯，人)		(R1.6.1 推計人口)			
区 名	世 帯 数	人		口	
		総 数	男	女	
総 数	519,182	1,089,372	529,607	559,765	
青 葉 区	162,491	311,261	150,927	160,334	
うち宮城総合支所	28,342	73,549	35,433	38,116	
宮 城 野 区	94,429	196,409	96,212	100,197	
若 林 区	66,158	138,102	68,997	69,105	
太 白 区	103,334	230,112	110,627	119,485	
うち秋保総合支所	1,842	4,237	1,986	2,251	
泉 区	92,770	213,488	102,844	110,644	

図表 1-3:仙台市の各区の人口

仙台市の人口動態は図表 1-4 のとおりである。H30 年において、転入が転出を 3055 人上回っており、依然として人口の社会増傾向である。一方で、死亡が出生を 506 人上回っており、人口は自然減傾向である。社会増が自然減を上回っているので、トータルとしてみれば、人口は増加傾向である。

転入	46,888 人	転出	43,833 人
出生	8,495 人	死亡	9,001 人

図表 1-4:人口動態(H30 年住民基本台帳)

西暦	内容
1967 年	人口 50 万人を突破
1971 年	仙台港開港
1987 年	地下鉄南北線開業
1988 年	泉市、秋保町を編入
1989 年	人口 89 万人の政令指定都市となる。
1995 年	杜の都を育む景観条例制定
1999 年	人口 100 万人達成
2001 年	せんだいメディアテーク開館
2011 年	東日本大震災発生
2015 年	地下鉄東西線開業
2017 年	世界防災フォーラム開催

図表 1-5:仙台市の歴史

仙台市ホームページ「仙台市のあゆみ」を参考に作成

第2章. 総合計画概論

総合計画は、2016 年時点で全国の自治体の 98.3%⁴で策定されており、基本構想—基本計画—実施計画の三層構造の計画体系が一般的である。これは、1966 年に（財）国土計画協会が旧自治省の委託により策定した「市町村計画策定方法研究報告」が提示したモデルに従うものであり、現在に至るまで事実上の標準となっている⁵。

2-1. 市町村レベルの総合計画の歴史

2-1-1. 市町村総合計画の前身

地域計画の系譜は 1950 年に制定された国土総合開発法に遡る。この国土総合開発法の中では市町村レベルの振興計画には言及されていなかったが、1956 年の地方自治法改正によって都道府県の事務に「地方の総合開発計画の策定」が規定された影響を受けて、市町村でも地域の振興計画が策定されるようになった⁶。

市町村レベルの総合計画が国の政策として取り上げられたのは、1953 年の町村合併促進法に基づく「新町村建設計画⁷」の策定及び 1956 年の新市町村建設促進法による「新市町村建設計画の調整・変更」である。

新市町村建設促進法では、町村合併促進法に基づき策定された「新町村建設計画」が町村役場や小中学校等の厚生施設の統合整備に関するものに止まっていた反省を踏まえ、合併後の市町村の行財政運営上の指針となるよう、基礎調査の実施や約 10 年の基本計画、基本計画の重点的かつ効果的な実施を目的とした約 5 年の実施計画の策定が目指された⁸。また、新市町村建設計画に基づく事業については国庫補助金を交付する等によって助成が行われた⁹。

このように、新市町村建設計画は市町村の行財政運営の指針となることが期待されていたが、1960 年度限りで補助金が打ち切られて以降は、後半 5 年の実施計画が策定されないままに過ぎた市町村もあった¹⁰。

⁴ 公益財団法人日本生産性本部が 2016 年に行った調査で、1558 団体に対して調査票を送付し、有効回答数は 940 団体（回収率 60.3%）であった。

（公益）日本生産性本部（2016）「基礎的自治体の総合計画に関する実態調査」7 頁。

⁵ 前掲註（4）（2016：8－9）。

⁶ 打越綾子（2004）『自治体における企画と調整—事業部局と政策分野別基本計画—』（日本評論社）17 頁。

⁷ 町村合併促進法第 6 条第 1 項「町村は、町村合併をしようとするときは、協議により、町村合併に伴い必要な町村の建設に関する計画（以下「新町村建設計画」という。）を定めなければならない。」

⁸ 松井望（2003）「総合計画制度の原型・変容・課題」『都市問題』94（10）92-93 頁

⁹ 国土計画協会（1966）『市町村計画策定方法研究報告』11 頁

¹⁰ 前掲註（9）12 頁

2-1-2. 総合計画制度の導入

前節の経緯を受けて自治省は、市町村の施策・事業を総合的に調整する必要があるとして、1965年に（財）国土計画協会に調査研究を委託し、翌1966年に「市町村計画策定方法研究報告」（以下「研究報告」とする）がまとめられた。

「研究報告」¹¹序章の前半では、「地域的課題への対処」「行政水準高度化の要請」「行政運営の近代化合理化の要請」「広域行政の要請」といった問題点を挙げ（1-8頁）、「その場その場の場当りの行政では不可能であって市町村の行政を総合的かつ計画的に秩序だてて行なう必要があることはいうまでもあるまい（8頁）」と指摘している。

また、序章の後半では、1956年「新市町村建設促進法」による新市町村建設計画を概観し、「現在かなりの市町村で新市町村建設計画を発展させた形での或いはこれに代えたものとしての市町村計画を作り、これに基づいて市町村住民の福祉の向上にけん命に努力していることは高く評価されなければならないであろう（13頁）」として評価している。

そのうえで、当時各市町村で作成されていた市町村計画について、「①市町村計画の性格についての理解が不十分ではないか」「②現実の経済の動きや当該市町村をめぐる社会的、経済的諸条件を無視し計画の目標に妥当性を欠いているのではないか」「③市町村の任務についての認識が不十分ではないか」「④計画策定の手法が適当であるか」「⑤計画策定にあたって広域的配慮が欠けてはいないか」「⑥市町村計画が生きた計画として現実の行政に役立っているか」（13-14頁）といった問題点を挙げている。

本論第1部では、市町村計画のあり方に対する立場として、「市町村計画は、市町村が当該地域住民の総意を代表する自治体として地域住民の総力を結集してその地域社会の当面している広汎な地域的課題に対処するための計画であるべきで（中略）市町村以外のもの、すなわち国、県、民間の行なう施策に対する有形無形の働きかけをも含めた当該地域についての総合的な計画でなければならない」という考え方と、「市町村計画は（中略）市町村が地方公共団体として実施の責任をもちえないところの市町村以外の国、県、民間等が行なう施策までも含めて市町村計画の内容とすることは適当でない」という考え方の2つがあると述べている。そのうえで、後者の考え方が市町村計画に当該市町村が実施の責任をもちえない内容を含めることによって実効性に欠けた単なる机上プランに終わってしまうことへの警告である点に留意しつつも、「市町村には（中略）国、県、民間と相互に協力し合いながらも、当該地域の開発振興の中心的ななになり地域的課題の解決に努めるという重要な責務を有する」のであり、「市町村は、自らの地域の将来に対するビジョンないし構想を持つことなしには、自らに課せられた責務を十分に果たすことはできないであろう」と指摘している。そして、このような市町村の将来についてのビジョンないし理想—市町村又は市町村の存する地域における

¹¹ 本節において特に断りが無い限り、前掲註（9）の報告に依拠する。

将来の目標及び目標達成の施策構想を基本的に取りまとめたものを「基本構想」と名付けている（19 頁）。

このように、基本構想には行政以外のアクターの施策も検討すべきとする一方で、これらの外部的な条件は市町村がコントロールできるものではなく、「市町村が有する実現手段をいかに有効に活用してこれらの外部的条件に働きかける」のかが市町村計画の意義であるとし、基本構想の下に「市町村政の比較的長期にわたる基本方向を明らかにする」基本計画と、「現実の行政運営を効率的、計画的に行なうために必要」な実施計画を作る三層構造が適切であると結論付けている（19-20 頁）。

上述の通り、総合計画の基本的構造を示したうえで、当時策定されていた市町村計画についての問題点を踏まえ、計画策定において留意すべき事項として「①現状分析を十分に行なうこと」「②現実に応じた適切な目標を定立すべきこと」「③市町村の果たすべき役割を適確に反映した計画とすること」「④適切な計画の手法を研究すること」「⑤広域行政を計画に反映すること」「⑥上位計画その他の計画との関係に留意すること」「⑦市町村計画の作成のための体制を整備すべきこと」を挙げている。

報告の第 2 部では計画の構成と内容について、施設計画のみではなく非施設計画や行財政計画も盛り込むべきことなどが述べられている。図表 2-1 から分かるように、「研究報告」が提示した総合計画のあり方は、自治体を取り巻く状況を多角的に分析して目標を設定し、その目標を達成するための多様な手段を総合的に計画することを目的としている。

続く第 3 部では計画策定の体制や各行政委員会の所掌範囲との調整のあり方、議会との関係や住民参加のあり方が論じられ、第 4 部では計画の実効性を確保するために評価と改訂を行うべきことが述べられているなど、「研究報告」の内容は市町村が計画を策定する上で必要な内容が網羅されていた。

		基本構想	基本計画	実施計画
構成と内容	性格	- 市町村または市町村の存する地域社会の将来の目標及び目的達成のための基本的施策を明らかにする - 基本計画及び実施計画の基礎となるべきもの	- 基本構想の将来の目標及び施策、手段の方針のうち、原則的に、市町村が直接に実現手段を有する施策、手段及びこれらの施策を合理的に推進するための内部管理合理化方策の大綱を定めるもの - 後に続く実施計画の基本となるもの	- 基本計画の施策の大綱を、現実の市町村の行財政の中において、どのように実施していくかを明らかにするための計画 - 基本計画で定められた施策大綱を具体化し、詳細事項を補足するもの - 毎年度の予算編成の指針となるもの
	内容	- 計画の目標 - 将来の市町村または市町村を含む地域のビジョン - 規模などの性格目標、人口構成などの構成目標 - 基本的施策 - 問題を解決するための手段 - 市町村だけでなく国、都道府県、民間の施策を含む	- 基礎的条件の整備計画 - 土地利用計画 - 水利用計画 - 防災計画 - 施設計画 - 非施設計画 - 産業開発(商工業振興等) - 社会開発(社会福祉等) - 行財政計画 - 行財政合理化計画 - 財政基本計画	- 事業計画 市町村が実施の主体となる施策又は事業で計画期間内に実施するもの - 財政計画 事業計画に掲げた事業の財政的裏付けの検討 - 財政と事業の調整 財政の健全性を確保すること、事業は総花的に計画することなく重点主義とすることなど
	期間	10 年	5 年	3 年/毎年度改定

図表 2-1: 研究報告による総合計画の構成と内容¹²

その後、1968 年の都市計画法改正、1969 年の農業振興地域の整備に関する法律の制定により、基礎自治体レベルでの地域計画の創設が課題となってくる¹³。そこで、「研究報告」をもとに 1969 年に地方自治法が改正され、「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。（改正前地方自治法 2 条 4 項）」とされて基本構想の策定が義務付けられた。これ以降、「研究報告」で提示された計画のあり方が事実上の標準となる。

2-1-3. 基本構想策定義務化以降の動向

基本構想の策定義務化以降、全国的に総合計画の策定が広がっていくことになる。実際、1970 年代には総合計画を策定する市町村が急増し、1980 年までに 9 割弱、現在ではほとんどの市町村が策定済みとなっている¹⁴。また、1970 年代には、一部の市町村に

¹² 玉村雅敏 監修・（公財）日本生産性本部 編（2014）『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）52 頁。

¹³ 前掲註(8)、松井（2003）94 頁。

¹⁴ 大杉寛（2010）「日本の自治体計画」『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料 15』（政策研究大学院大学）2 頁

において地区別計画を策定する例が見られ始め、その背景には計画策定過程における住民参加の重要性とコミュニティ施策の重要性の高まりがあったと指摘されている¹⁵。

しかし、1990年代以降は地方分権改革により自治体が自律的、総合的な行政を行う拠り所としての総合計画の重要性が高まる一方で、財政措置と結びつく形の個別計画の重要性が増し、総合計画との調整が課題となったり、総合計画の相対的な重要性が低下するなどの変質が見られるようになった。そして、2000年代以降から2010年にかけて、人口減少社会になったこと、地域開発が減少して施設やインフラストラクチャーが充足状況にあることで、それらの建設や整備を大きな柱としてきた自治体の総合計画の重要性の低下をもたらし、あるいは総合計画の質の転換を促すことになった¹⁶。

2-1-4. 地方分権改革期

1969年の基本構想策定義務化以降、40年に亘って市町村の最上位計画として策定されてきた総合計画であったが、2011年の地方自治法の改正¹⁷により、基本構想の策定を定めた同法2条4項が廃止された。それに伴い、基本構想の「①策定要件（市町村に基本構想の策定を義務づけること）」「②手続要件（基本構想の策定は、議会の議決を経ること）」「③内容要件（基本構想は、地域における総合的かつ計画的な行政運営に資すること）」「④実行要件（自治体経営は、基本構想に即して行われるべきこと）」がなくなったことにより、単に基本構想の要否だけでなく、基本構想を含む総合計画自体や、議会議決の要否など、市町村の計画ガバナンスのあり方自体も市町村の責任・裁量で決定すべき事項となった。

基本構想の策定義務が廃止された経緯は、1993年5月の「地方分権の推進に関する決議」に端を発した一連の地方分権改革の流れの一部である。

第一次地方分権改革では、地方公共団体の自主性・自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図ることを目的として¹⁸、機関委任事務制度の廃止等、国と地方公共団体の役割の整理が行われた。その後の小泉内閣時代における三位一体改革による財源移譲に続き、第二次地方分権改革では地方の立法権拡大を目的とした「義務付け・枠付けの見直し」が行われることとなった¹⁹。

2007年5月、地方分権改革推進委員会は「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方―地方が主役の国づくり―」において、「基礎自治体優先」「明快、簡素・効率」

¹⁵ （公財）東京市町村自治調査会（2013）『市町村の総合計画のマネジメントに関する調査研究報告書』12頁

¹⁶ 中畠いづみ（2018）「自治体総合計画の意義と課題：基礎自治体（市区）における総合計画の位置づけの分析を中心に」（法政大学学術機関リポジトリ）3頁

¹⁷ 本節では、特に断りがない限り、前掲註（15）に依拠する。

¹⁸ 内閣府（1994.12.25閣議決定）「地方分権の推進に関する大綱方針」
<https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/941225bunken-taikou.pdf>〔最終閲覧日 2020.1.24〕

¹⁹ 総務省「地方分権改革のこれまでの経緯」
https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/st_03_bunken-keii.pdf〔最終閲覧日 2020.1.24〕

「自由と責任、自立と連帯」などを地方分権の基本原則として掲げ、「義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大」の一項目として「個別法令による地方自治体に対する事務の義務付けについて、撤廃・緩和するよう見直し」をする方針を定めた。

上記を踏まえ、地方分権改革推進委員会の第2次勧告では、法制的な仕組みの横断的な見直しの中で「地方自治体に義務付け・枠付けをしているもののうち、国による義務付けを許容するメルクマール（判断基準）」を設定し、これに非該当とされたものについては廃止を第一とする²⁰見直しを行う必要があるとする方針を打ち出した。続く第3次勧告においては、特に（a）施設・公物設置管理の基準、（b）協議、同意、許可・認可・承認、（c）計画等の策定及びその手続という3つの重点事項について、個別条項の具体的な見直し措置が提言され、これに従って基本構想の策定を義務付けた地方自治法2条4項が廃止されるに至った。

これによって、各市町村には基本構想・基本計画をどのように扱うか、何に基づいて策定するのかということが改めて問われるようになったのである。

2-2. 総合計画の現状と課題

2-2-1. 自治体を取り巻く環境の変化と総合計画の実態

義務付けの廃止によって改めてその意義や目的の見直しを迫られた総合計画であるが、その実態はどのようなものか。

（公財）日本生産性本部は2010年、総合計画の義務付け廃止の流れを受け、総合計画の実態把握と先進事例に対する調査研究を行い、今後の総合計画の方向性や注目すべき論点を洗い出すために「新たな総合計画策定モデルの開発に関する研究会」を発足させた²¹。

この調査では、「研究報告」がまとめられた当時からの自治体を取り巻く環境の変化による総合計画への影響として、首長マニフェストとの関係の調整や、行政以外の主体との協働を企図した総合計画のあり方や策定過程、実効性の確保の3つを挙げている²²。そのうえで、特に実効性の確保について、ニュー・パブリック・マネジメント理論や行政評価といった新しい行政システムの導入による管理が試みられているものの、過半数の自治体が計画期間中の更新を行っていないこと²³などから未だ課題があると分析している。

²⁰ メルクマール非該当の場合、①廃止（単なる奨励にとどめることを含む。）、②手続、判断基準等の全部を条例に委任又は条例による補正（「上書き」）を許容、③手続、判断基準等の一部を条例に委任又は条例による補正（「上書き」）を許容、のいずれかの見直しを行う必要があり、その際には①から③の順番で見直しを行うべきと示している。

²¹ 前掲註(12)5頁

²² 前掲註(12)61-64頁

²³ 前掲註(12)60頁

ヒアリング調査²⁴からは、行政評価結果の反映に関して「評価の実施より先に予算編成の時点で事業廃止を決定しているなど、評価と反映の流れが逆転している」といった課題が浮かび上がっている。

また、同ヒアリングからは、市民に向けた総合計画の広報に苦心していることや、自治体職員であっても総合計画を参照する機会が少ないという現状も明らかになっている。前述の通り、総合計画とは行政のみならず地域の多様なアクターの役割も重視しているものであり、計画の実現のためには行政職員や市民とその内容を共有する必要があると考えられ、認知度の低さが実効性を高める上での障壁となっている可能性がある。

2-2-2. 総合計画の類型

同研究会では、先進自治体の取組や実態調査をもとに、総合計画は「策定目的」「運用目的」「情報の範囲」の3つを基準として、下記の5つのタイプに分類できると分析している。

(1) 総花型

実態として形骸化している総合計画。法令上の義務付けや過去の経緯から策定されているが、実務上参照されることは殆ど無い。事務・事業の根拠づけのため内容は総花的になる傾向がある。

(2) 個別計画型

具体的な政策テーマの推進を重視して策定された総合計画。実質的な行政運営は分野別計画で行われており、その実態を踏まえて観光や産業振興など力点を置く政策テーマを推進するために使われる。

(3) 戦略計画型

行政経営の品質を向上させることを目的とし、そのために計画が果たす役割を明確にして計画活用の意図をもって策定された総合計画である。

(4) 地域計画型

地域の魅力や課題を明らかにし、地域の主体を巻き込んでそれらの向上や改善を推進するための総合計画である。

(5) 地域経営計画型

行政経営の品質向上と、地域の魅力向上や課題解決の相乗効果を促すよう策定された総合計画である。

²⁴ 仙台市・川崎市ヒアリングより

「総花的」「形骸化」という批判がされてきた類型（1）に対し、いくつかの先進的な自治体では様々な問題意識を背景とした総合計画の改革の取り組みがなされている²⁵。

同研究会では、自治体において総合計画を策定する際には、「何のために総合計画を策定するのか」「どのように総合計画を使うのか」「総合計画にどのような情報を含めるのか」を検討することが重要であるとまとめている。

2-3. 近年の動向—まち・ひと・しごと創生総合戦略との差別化—

総合計画に似通った自治体運営における包括的な計画として、2015 年に制定されたまち・ひと・しごと創生法に基づくまち・ひと・しごと創生総合戦略がある。この計画策定は努力義務ではあるものの、策定に当たっては国から補助金が支出される。したがって、どの自治体も策定せざるを得ない状況になっており、実質的には策定が義務化されているものとみることができる²⁶。

まち・ひと・しごと創生法は、「少子高齢化の進展に的確に対応し、人口の減少に歯止めをかけるとともに、東京圏への人口の過度の集中を是正し、それぞれの地域で住みよい環境を確保して、将来にわたって活力ある日本社会を維持していく」ことを目的として、関連する施策を総合的かつ計画的に実施するための計画（まち・ひと・しごと創生総合戦略）の策定を定めるものである²⁷。市町村がまち・ひと・しごと創生総合戦略を策定するにあたっては、政府の策定する「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を勘案して（都道府県が都道府県版総合戦略を策定している場合は、そちらも勘案して）策定するよう定められており²⁸、市町村では国や都道府県の方針に合致した内容の戦略を策定するという性格に近い。

これに対して、総合計画は、自らの都市の将来の都市像やビジョン（基本構想）をもとに、当該市町村政の大綱ないしマスタープラン（基本計画）や実施のためのスケジュール（実施計画）を策定するもので、補助金との紐づけや国、都道府県の方針との合致を求められていない点が大きな違いになっている。総合計画の意義や目的は市町村の裁量に委ねられており、総合戦略との差別化をどのように図るのかを検討する必要がある。

では、これまでの仙台市において、総合計画はどのような役割を果たしてきたのであろうか。また、今後はどのような意義や目的をもって策定されるべきだろうか。次章では、過去から現行までの仙台市総合計画の分析から、策定当時の意図や時代背景について考察する。

²⁵ 例えば岐阜県多治見市では、1996 年の財政緊急事態宣言に至る財政の逼迫を背景として、財政運営との連携を意識した総合計画（上記の類型（3）に該当）の策定に取り組んだ（前掲註（12））。

²⁶ 2019 年 3 月時点で、全都道府県及び東京都中央区を除く 1740 団体が策定済みである。
内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局（2019）「地方版総合戦略等の検証について」より

²⁷ まち・ひと・しごと創生法 1 条

²⁸ 前掲註（27）10 条

第3章. 仙台市総合計画のあゆみ

本章では、仙台市における過去の総合計画から現行の総合計画までの歩みを時代ごとに切り分け概説し、分析を行う。

図表 3-1 は、これまでの仙台市総合計画の沿革とあゆみを示したものである。

本市の総合計画の沿革と市政のあゆみ

名称等	仙台市総合計画	仙台市総合計画	仙台市基本構想・仙台市基本計画	仙台市基本構想・仙台市基本計画	仙台市基本構想・仙台市基本計画	＜想定＞ 新仙台市総合計画 基本計画（2020年度～）の策定（指す）
計画期間等	基本構想（昭和45年[1970年]9月議決） 基本計画（昭和44年[1969年]11月策定）	基本構想（昭和55年[1980年]6月議決） 基本計画（昭和56年[1981年]3月策定）	基本構想（昭和61年[1986年]16月議決） 基本計画（昭和62年[1987年]3月策定） ／平成2年[1990年]3月策定	基本構想（平成9年[1997年]3月議決） 仙台市基本計画（仙台21プラン） （平成10年[1998年]2月策定）	基本構想（平成23年[2011年]3月議決） 仙台市基本計画（平成23年[2011年]3月議決）	＜想定＞ 新仙台市総合計画 基本計画（2020年度～）の策定（指す）
都市像	「仙台市都市圏の基盤の上にこれらすべての都市像の融合を図り、個性的で魅力ある健康な自立型都市・仙台を建設する」 1 拠点都市・仙台 2 文化都市・仙台 3 産業都市・仙台 4 福祉都市・仙台	「本市は、市民とともに21世紀に輝きつづける都市像の発展を担う中核都市の実現」をめざし、次の都市像を構築する」 1 新しい市の都 2 健康福祉都市 3 産業・情報都市 4 国際学術都市 5 教育・文化都市	「『都市と自然が調和する市の姿のすぐれた環境のもとに東北の発展を担う中核都市の実現』をめざし、次の都市像を構築する」 1 新しい市の都 2 健康福祉都市 3 産業・情報都市 4 国際学術都市 5 教育・文化都市	「市民主体の創造的な都市づくりを基調に据え、21世紀中葉に到達すべき仙台の都市像を次のように定め、それが調和・融合した21世紀都市・仙台をめざす」 1 やさしさと健やかさに満ちた市民のまち・仙台―やすらぐまー 2 地球環境時代を先導する悠長な市の都・仙台―うらうら市 3 地獄的交流の要となる新しい中核都市・仙台―未来を創造する世界の学都・仙台―かがやく人― 4 未来を支え広く交流する活力の都―魅力と活力にあふれ、世界とつながる中核都市―	「仙台が輝いてきた都市の個性を、市民と行政の協働によって発展させた姿として、誰もが豊かに暮らし続けられることができる都市」ひとが輝く市の都・仙台」をめざす」 1 未来を育み創造する学びの都―未来につなぐ縁な伝統や個性を創り続ける輝く学都― 2 支え合う健やかで共生の都―やさしさに満ち、心豊かな暮らしを支える安心・健康都市― 3 自然と調和し持続可能な潤いの都―低炭素型の都市システムを育み、魅力的で暮らしやすい市の都― 4 未来を支え広く交流する活力の都―魅力と活力にあふれ、世界とつながる中核都市―	＜想定＞ 基本計画計画期間：2021～2030年度（10年間）

図表 3-1:仙台市総合計画第二回審議会資料より抜粋

3-1. 仙台市における総合計画の萌芽

仙台市における総合計画の萌芽²⁹は、1963年に仙台市総合企画協議会で策定された「地方拠点都市：大仙台の将来構想」である。全国総合開発計画と新産業都市建設計画促進法に基づき、地方開発は拠点となる新産業都市が指定され、実行に移された。

仙台市では、「東北地方について、仙台市を中心とする都市圏内にて地区範囲が定められるものだとすれば、仙台湾臨海地域がその主体になることはほぼ確定的であろう」と述べ、「仙塩地区を母体とする大都市の建設が急務とされている」という問題意識を持っている。これを前提に、「仙塩地区の開発計画あるいは整備計画」としての性格を帯びている内容になった。

また、仙塩地区だけにとどまらず、農林水産業、工業、交通計画、用水計画、都市計画などの計画にも話が広げられている。

3-2. 仙台市総合計画基本構想(1970年9月議決)・基本計画(1969年11月策定)

3-2-1. 内容

本総合計画は、仙台市における初めての総合計画である。

総合計画の総論の部分で、計画の目的に触れられており、「①仙台市の都市づくりの理想像を描く②仙台の市民社会の理想像を描く③仙台市政の総合方針を描く」としている。また、計画の活用と課題の部分では、「仙台の街づくりのための市民対話の素材として活用されることに大きな意義を持つ」としている。

計画期間は20年後である1985年である。

対象地域は、前節の「地方拠点都市：大仙台の将来構想」からの流れを受け、基本計画では、仙台都市圏域³⁰、実施計画では、仙台市としている。

本計画は、基本構想、基本計画、実施計画からなる三層構造をとっている。基本構想では、主に将来の理想像を明らかにし、基本計画では、主に基本構想に基づいて、都市建設の基本的方向性を示し、実施計画では基本計画に基づき、5年間の市政を具体化している。

仙台市が掲げる都市像は、①拠点都市、②文化都市、③産業都市および④福祉都市である。この四つを達成することで、「健康な百万都市を達成する」としている。

²⁹ 仙台市総合企画協議会(1963)「地方拠点都市 大仙台の将来構想」

³⁰ 仙台市では、都市圏の定義を「画一的に方向づけることはできない」として「生活圏的アプローチ、経済圏的アプローチ」に分け、構造的に分け、通勤、生活、社会行動などといった指標で分析をしている。

また、「都市の主人公は市民であり、…市民のため」の都市づくりが大切だという観点から、①積極的な市民性の涵養と都市建設への意欲的な参加、②市民社会建設のための責任と分担意識の確立が記載されている。

基本計画では、上記の目標を達成するための施策について記載されており、例えば、拠点都市の部分では、土地利用計画が厚く叙述されている。

3-2-2. 分析

全体的に、東北の中の仙台のプレゼンスをいかに高めるかという仙台都市圏構想を成立させるための要素（都市開発など）が色濃く出ている。これは、東北の拠点都市であるという意識から出たものではないかと分析される。

日野正輝（2016）³¹によると、「仙台市の第1次総合計画は、全国総合開発計画によって開発拠点に位置づけられるとともに、東北の拠点として急成長を遂げるなかで策定された。そのなかで、開発に伴う自然環境の悪化が危惧された。その結果、目指す都市像として「健康都市」と「東北地方の拠点都市」が描かれた。「健康都市像」には、市民参加とともに、「杜の都」のアイデンティティによる環境問題に対する市民意識の高さが反映されていた。」としている。

3-3. 仙台市総合計画基本構想(1980年6月議決)・仙台市基本計画「21世紀の健康都市をめざして」(1981年3月策定)

3-3-1. 内容

基本構想は、前期の基本構想の「健康な百万都市を達成する」という都市像を踏襲しながら、改定がなされている。ここでは、「東北の拠点都市」、「市民ニーズの多様化」、「福祉の課題」という問題が来るという想定を明らかにして、「都市の住みよさを追求する健康都市の理念を前進させ、積極的な市民参加のもとに、「東北新時代」を切り開く拠点都市にふさわしい豊かで、個性と魅力ある新しい杜の都を創造し、すべての市民が幸せで心のふれあう住みよい健康な百万都市を実現することにある」という基本理念を掲げた。

基本計画では、「21世紀の健康都市」という章を設けて、「本市は、市民とともに21世紀に躍進する『健康な百万都市』をめざし、これを次の四つの都市像の上に構築する」として、都市像を「①拠点都市・仙台②新しい杜の都・仙台③高福祉都市・仙台④文化都市・仙台」にしている。

また、1978年宮城沖地震の教訓を踏まえ、まちづくりには防災の視点にも言及している。

³¹ 日野正輝（2016）「仙台市の総合計画にみる自己認識の変遷」『2016年度日本地理学会春季学術大会』

実施計画では基本計画に基づき、市政を具体化している。

3-3-2. 分析

「東北の拠点都市」、「市民ニーズの多様化」、「福祉の課題」という問題の軸を挙げている点に特徴がある。中でも「21 世紀の健康都市」という章を設けており、仙台市の力の入れ具合が感じられる。また、近隣の都市と産業の分析もあり政令指定都市への志向が感じられる。

一方で、市民参加に関しては、既存の取組について記述するのにとどまっている印象を受けた。

3-4. 仙台市総合計画 2000(21 世紀をめざして)基本構想(1986 年 6 月議決)・基本計画(1987 年 3 月策定／1990 年 3 月改定)

3-4-1. 内容

第 3 期となるこの計画は、冒頭で、「21 世紀を展望したまちづくりのための都市基盤の整備や都市機能の充実など都市の土台作りを行う上で残された貴重な時期に当る」とし、「市民と行政が一体となって進めることが必要」と掲げている。

高齢化、国際化、技術革新、情報化、価値観の多様化とニーズの変化、経済のソフト化・サービス化といったこれからの変化のキーワードを挙げたうえで、総合計画をもって行政活動と市民活動双方の指針となるものとしている。

基本構想では、「『都市と自然が調和する杜の都のすぐれた環境のもとに東北の発展を担う中枢都市の実現』をめざし、次の都市像を構築する」として「①新しい杜の都②健康福祉都市③産業・情報都市④国際学術都市⑤教育・文化都市」を挙げている。

基本計画では、14 年間を計画期間にしており、「杜の都の歴史と伝統を生かし、公益的視点に立った交通体系などの都市基盤の整備や首都機能を含む各種都市機能の整備によって百万都市づくりを進め、個性と活力に満ち都市と自然が調和する・共生する「新しい杜の都」をつくっていく」としている。

こうした基本計画の特徴として、地域発展ビジョンを初めて導入している。ここでは、仙台市を北西部の A 区、北東部の B 区、南東部の C 区、南西部の D 区に分けて、「住民の住みよさの追求」を掲げている。

実施計画では、3 年の具体的事業を挙げている。

1990 年 3 月改定での大きな違いは、基本計画の地域発展ビジョンが各区発展ビジョンになっている点である。総合計画で初めて青葉区、宮城野区、若林区、太白区、泉区という言葉が用いられ、所謂、区別計画が初めて導入された。

3-4-2. 分析

市民と行政の双方向という内容が以前よりも強調されている。

また、区別計画が初めて導入された点も大きな変化であるといえる。

上述の日野は、「「学都」および「杜の都」のイメージが戦前から仙台市民の間で共有、継承されてきたアイデンティティであった。そして、戦後の都市政策においても参照される指針として機能してきた。第2次総合計画では、「学都」は国際化・情報化を担う都市として、「杜の都」は「自然との調和・共生」として描かれた。さらに、東北の中核都市としての仙台は、第4次全国総合開発が掲げた多極分散型国土形成に対応して、日本の国際化の一翼を担うものとして描かれた。」としている。

3-5. 仙台市基本構想「21世紀都市・仙台」(1997年3月議決)・仙台市基本計画「仙台21プラン」(1998年2月策定)

3-5-1. 内容

基本構想、基本計画、実施計画からなっている3層構造である。

基本構想は、策定の趣旨、都市像、施策の基本方向、基本構想の推進から成り立っている。策定の趣旨では、「超高齢社会や人口減少時代の到来、地球規模の環境や資源の問題の広がり、本格的な地球的交流の進展、価値観や地域社会の変化など、今後半世紀の間に想定される様々な変化を乗り越え、未来にわたって市民が希望を抱ける、21世紀を切り開く仙台を創造するための指針」としている。

都市像では、「①やさしさと健やかさに満ちた市民のまち・仙台—やすらぐまち—、②地球環境時代を先導する悠久の杜の都・仙台—うるおう杜—、③地球的交流の要となる新しい中核都市・仙台—にぎわう都—、④未来を創造する世界の学都・仙台—かがやく人—」をあげている。

基本計画は、「第1章：基本的考え方」、「第2章：都市空間形成の枠組み」、「第3章：施策展開の基本方向」、「第4章：分野別計画」、「第5章：区別計画」および「第6章：都市経営」から成り立っている。

「基本的考え方」では、「基本構想が指し示す超長期の都市づくりの目標と基本理念に基づき、基本構想に定める都市像を実現するために取り組むべき施策を体系的に示す長期計画として定める」としている。計画の課題では、「都市の成長期を大切にし、次に到来する時代状況に備えて、既成の都市づくりを見直し、成熟社会にふさわしい都市や市民生活のあり方を構築するとともに、新世紀を切り開く都市の活力と魅力をつくりだす土壌づくりを進める必要」を訴えている。計画推進の主体では、「行政のみならず、市民、企業を含めた都市づくりの多様な主体がかかわるべき総合性を有する計画として構成」している。

「分野別計画」では、基本構想の都市像に基づいた施策の基本目標と基本的施策の関係性を明らかにしている。

「区別計画」では、「21世紀の仙台が、さらに魅力と活力を備えた都市となるためには、その土台となるいきいきとした地域が形成されることが必要」として「住民の構成

や生活様式、さらには意識面の変化がもたらす住民ニーズの質量両面の変化、地域が担う機能と土地利用の変化など、それぞれの地域における内外の環境変化に対応しながら、地域特性を生かしていく個性あるまちづくりが必要であり、市民と行政が共通の地域像を構築し、役割を分担しながら、協働してまちづくりを進めることが求められ」としている。

実施計画では、具体的な事業をあげている。

3-5-2. 分析

「都市の成長期を大切にし、次に到来する時代状況に備えて、既成の都市づくりを見直し、成熟社会にふさわしい都市や市民生活のあり方を構築するとともに、新世紀を切り開く都市の活力と魅力」という言葉に見られる通り、かつての総合計画のように「百万都市」を目指すのではなく、人口減に備えるという表現が見られる。また、それに対応してコンパクトシティという言葉が使われていると考えられる。

上述の日野によると、「第3次総合計画は、国の第5次全国総合開発計画で示された「時代の転換」に従った時代認識に立って、市民と行政の協働、および都市の空間構造としてコンパクトシティをイメージした「機能集約的土地利用」などが提示された。また、東北の中核都市のイメージとしては、世界と東北を結ぶ都市の姿が描かれた」と分析している。

3-6. 「ひとが輝く杜の都・仙台」総合計画 2020 仙台市基本構想(2011 年 3 月議決)・仙台市基本計画(2011 年 3 月議決)

本計画は現行の総合計画であり、基本構想、基本計画、実施計画の三層構造で構成されている。

3-6-1. 内容

基本構想では、本計画のことを「21 世紀半ばを展望して私たちがめざす都市の姿を示し、それを市民と行政とが共有しながら、実現に向けて共に取り組んでいく指針」としている。

都市像では「①未来を育み創造する学びの都ー未来につなぐ多様な価値や個性を創り続ける輝く学都ー②支え合う健やかな共生の都ーやすらぎに満ち、心豊かな暮らしを支える安心・健康都市ー③自然と調和し持続可能な潤いの都ー低炭素型の都市システムを持ち、魅力的で暮らしやすい杜の都ー④東北を支え広く交流する活力の都ー魅力と活力にあふれ、世界とつながる中核都市ー」をあげている。

このような都市像が決められた理由として、「人口・経済・環境・財政などの制約が高まり、仙台でも急速な高齢化や人口減少が展望される厳しい時代」を鑑み、「市民力と都市個性を生かし、質の豊かさを高める都市づくりに向けた知恵と協働による変革を

推進」することで、「東北を支え、未来に希望をつなぐ誰もが心豊かに暮らし続ける『ひとが輝く杜の都』の実現」することを挙げている。

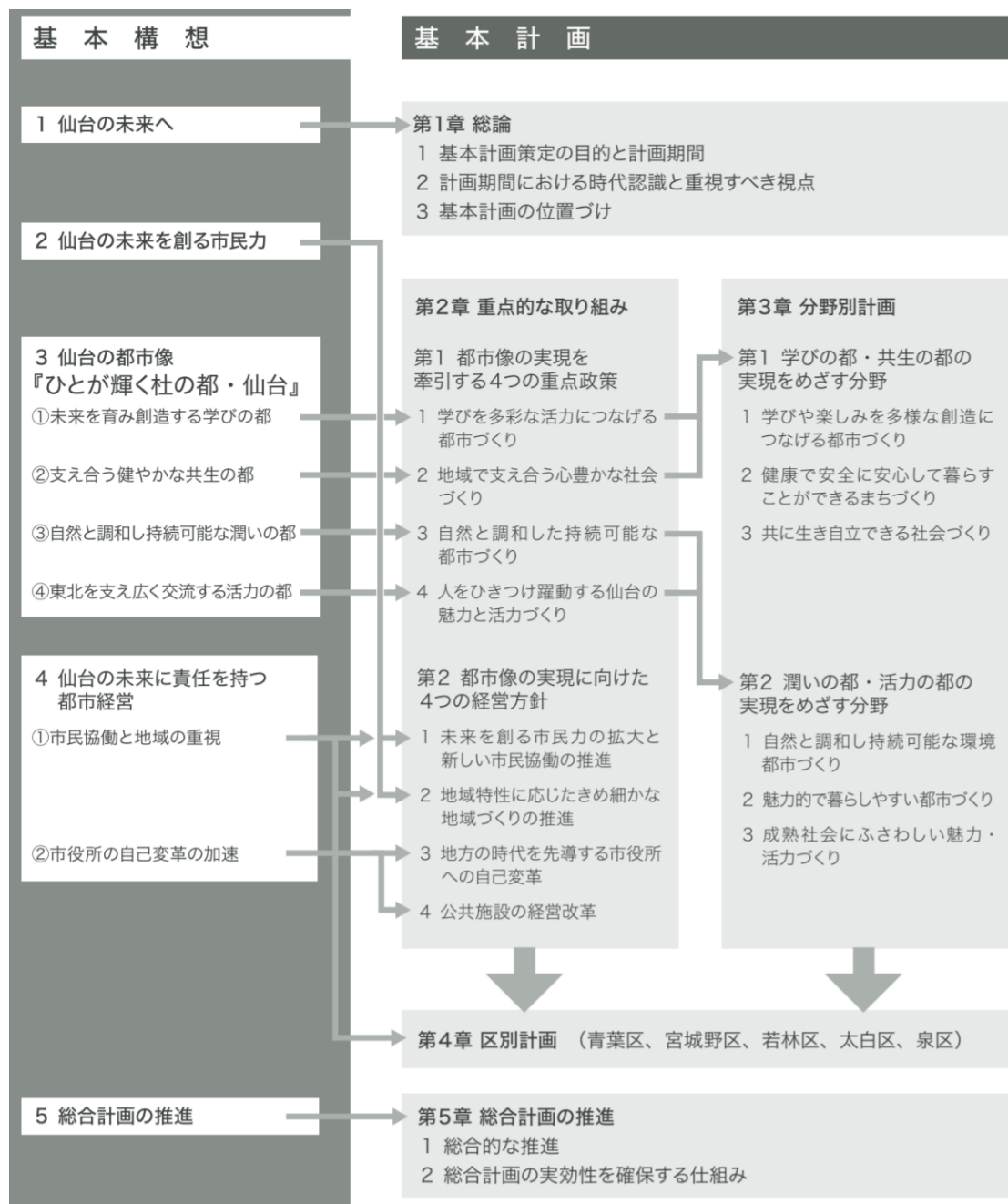
基本計画では、仙台市の人口推移の予測やこれから予想される社会の変化から重視すべき視点を7つ（①学びの重視②支え合いの重視③環境の重視④新しい魅力・活力の重視⑤市民力の拡大と連携の重視⑥地域の重視⑦市役所の自己変革の重視）挙げている。

重点的な取り組みとして、基本構想で挙げられた都市像を成熟社会の質的な豊かさを高める観点から重点的に取り組むべき方針を定めている。

区別計画は、「区役所と市民が将来ビジョンを共有し、協働しながら、安心・快適で活力ある地域社会づくりを進めるために策定」するものと定義されている。構成は、基本構想の都市像の実現に向けて区の特性・動向の認識のもとに、めざすまちの姿を示し、市民と共に歩むまちづくりの方向性である「区の将来ビジョン」、基本計画の重点的な取り組みや分野別計画との整合を図っている。

実施計画は、目指すべき都市の姿を示す「仙台市基本構想」および都市像の実現に向けた長期計画である「基本計画」の目標の着実な実現に加え、東日本大震災における長期的視点により取り組むべき課題に対し、総合的かつ計画的に施策を推進するため、2年間に取り組む内容を示している。

基本構想と基本計画の関係は以下の図になる。



図表 3-2:仙台市ホームページ「仙台市総合計画」より抜粋

3-6-2. 分析

仙台市が目指す先が『ひとが輝く杜の都』の実現という内容で掲げられている点に特徴がある。今までは「百万都市」「成熟社会にふさわしい都市や市民生活のあり方を構築する」と言われ、都市の側面が強調されていた。しかし、「ひと」が主語になっており、「市民のため」という要素が強くなっている。

上述の日野によると、「成熟社会への移行を前提にして、都市政策の転換を掲げ、「市民力」が活力のある成熟した都市の実現にもっとも重要であるとした。市民力とは、「個人や地域団体、NPO、企業などの多様な主体が、都市や地域における課題の解決や魅力の創出に自発的に取り組む力」と説明された。また、仙台の潜在力を「知的資源が新たな息吹を生む学都の力、地域に根ざした支え合う健康都市の風土、自然を生かし優れた環境を育む杜の都、活力を創り交流を広げる東北の中核都市の力」と表現した」と分析している。

3-7. 東日本大震災が現行の総合計画に与えた影響

本節では、仙台市が現行計画の計画期間に経験した大きな環境変化として、2011年3月11日に発生した東日本大震災を取り上げる。震災からの復旧・復興に関する事業が、仙台市の行政運営や現行の仙台市総合計画（計画期間 2011年～2020年）にどのような影響を与えたのかについて概観する。

3-7-1. 仙台市震災復興計画

(1) 震災の発生



図表 3-3:農林水産省「東日本大震災：地震と津波の被害状況」³²より抜粋

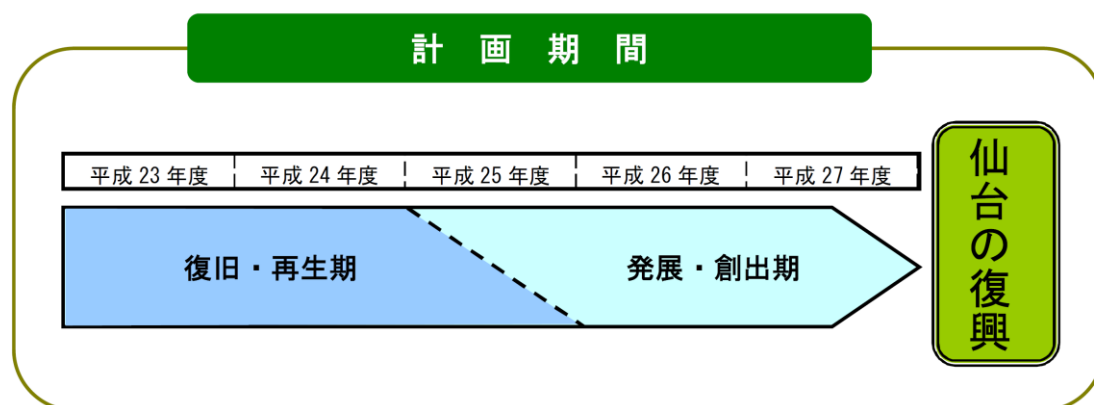
³² 農林水産省「東日本大震災：地震と津波の被害状況」
https://www.maff.go.jp/j/pr/aff/1105/spe1_01.html [最終閲覧日 2020.1.24]

2011 年 3 月 11 日、東北地方を東日本大震災が襲った。本大地震は仙台市の東方 70km で起き、マグニチュード 9.0、最大震度 7 を記録し、津波、火災、停電そして福島第一原子力発電所事故等を含め大きな被害をもたらし、死者 1 万 5000 人を超えることとなった。こうした経緯から、現行の基本構想、基本計画が策定された矢先に震災復興計画が策定されることになった。

(2) 「仙台市震災復興ビジョン～仙台市震災復興計画素案～」の策定と内容

まず、仙台市では、震災から 20 日あまりたった 2011 年 4 月 1 日に、「仙台市震災復興基本方針～絆と協働による安心と再生をめざして～」を公表し、元に戻すだけの復旧ではなく、復興を目指すことを明示し、「絆」と「協働」を基調に防災環境都市を目指し、「安心」と「安全」を取り戻すと表明した。

「仙台市震災復興基本方針～絆と協働による安心と再生をめざして～」が策定された後、「仙台市震災復興ビジョン」を策定するための議論³³が、市議会、市民参画イベントと「震災復興推進本部会議³⁴」で行われた。



図表 3-4:「仙台市震災復興ビジョン～仙台市震災復興計画素案～」³⁵より抜粋

こうした議論を踏まえ「仙台市震災復興ビジョン～仙台市震災復興計画素案～」³⁶が策定された。ビジョンの位置づけとして「東日本大震災からの復興に対する仙台市の考え方や方向性を示すもの」とし、「できるだけ多くの被災者や関係者、有識者などの意見を反映させる」もので、「市民の皆様のご意見や市議会の議論を反映させながら、本

³³ 仙台市「仙台市震災復興計画：資料編」
http://www.city.sendai.jp/shinsaifukko/shise/daishinsai/fukko/kanren/documents/saishu_siryo2839.pdf [最終閲覧日 2020.1.24]

³⁴ 仙台市のホームページにおいて、本会議における議事録の記載がなされていなかった。そこで、本節では、会議資料をもとに策定過程を記載している。

³⁵ 仙台市「仙台市震災復興ビジョン～仙台市震災復興計画素案～（5.30 策定）」
<http://www.city.sendai.jp/shinsaifukko/shise/daishinsai/fukko/kanren/documents/vision881.pdf> [最終閲覧日 2020.1.24]

³⁶ 前掲註（35）

年 10 月末を目途に「仙台市震災復興計画」を策定する」としている。また、「計画期間は、2011 年度から 2015 年度までの 5 年間」としている。

内容は、震災の影響や課題を振り返り、2 章の「被災者の生活再建と被災地域の復興に向けて」では、被災された方の生活の再建や被災地域の復興の観点から被災者支援、震災の影響が大きかった東部の復興と農業の再生、丘陵地域の安全確保、中小企業支援を打ち出している。3 章の「仙台の復興に向けた新次元都市づくり」では、「震災の経験と教訓を踏まえ、「防災」と「省エネルギー・環境」、そしてこれらを支える「コミュニティ」「経済活性化」を 4 つの柱と位置づけ、復興のコンセプトである「新次元の防災・環境都市」の実現に向けて、これまでの取り組みの延長にとどまらない、新しい視点に基づく都市づくりを市民協働により推進」していくとして防災先進都市、省エネルギー・環境先進都市、支え合いと協働のコミュニティ先進都市、経済活力都市を挙げている。そして、4 章では、「復興計画の策定と推進に向けて」の具体的な施策をあげている。

(3) 「仙台市震災復興計画³⁷⁾」の策定と内容

「仙台市震災復興ビジョン～仙台市震災復興計画素案～」を策定した議会や震災復興推進本部会議に加え、「仙台市震災復興検討会議」が設置されて議論が行われた。

これは、6 月 16 日に市長決裁が行われた「仙台市震災復興検討会議設置要綱³⁸⁾」を元に設置された検討委員会である。「①学識経験者②その他市長が適当と認める者（第 3 条）」が参加し、「①本市の復興計画に関すること、②その他復興計画策定のため市長が必要と認める事項（第 2 条）」が検討された。

ここでの議論をもとに 11 月 30 日に「仙台市震災復興計画」が策定された。

本計画では、「仙台市が市民とともに東日本大震災からの復旧・復興に向けて取り組むべき施策を体系的に定め、計画的に推進して行くことにより、一日も早い復興を達成することを目的」としている。

仙台市震災復興計画の位置づけを「基本計画を補完するものとして震災復興計画を定め」ている。

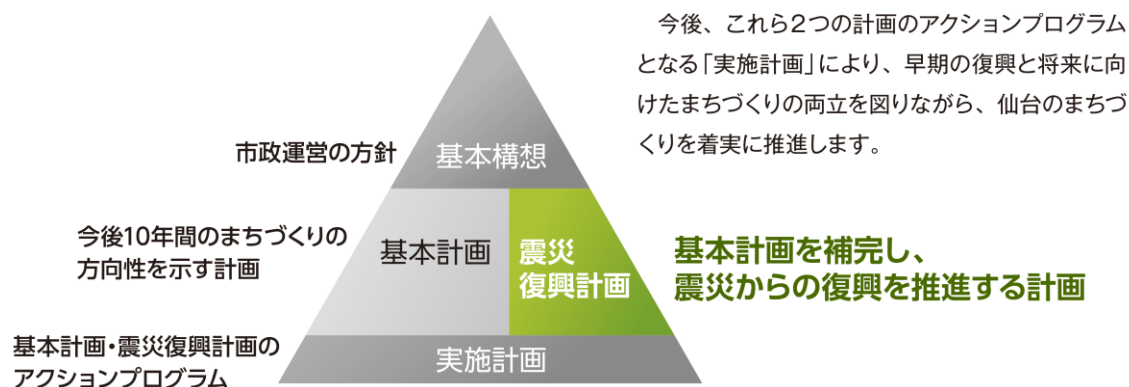
³⁷⁾ 本項では、特に断りない限り、「仙台市震災復興計画」に依拠する。

仙台市「仙台市復興計画」

http://www.city.sendai.jp/shinsaifukko/shise/daishinsai/fukko/kanren/documents/fukkokeikaku_gaiyou.pdf [最終閲覧日 2020. 1. 24]

³⁸⁾ 仙台市「仙台市震災復興検討会議設置要綱（2011. 6. 16 市長決裁）」

http://www.city.sendai.jp/shinsaifukko/shise/daishinsai/fukko/kanren/kento/documents/youkou_haishi81.pdf [最終閲覧日 2020. 1. 24]



図表 3-5:仙台市ホームページ「仙台市復興計画:概要版」

計画期間は、基本的に「2011 年度から 2015 年度までの 5 年間」であるが、「被災された方々の心のケアや防災教育など、長期的視点により取り組むべき課題もあり、これらについては、計画期間終了後においても、「実施計画」による計画的な取り組みを継続」させていくものもある。

内容としては、1 章「総論」、2 章「100 万人の復興プロジェクト」、3 章「暮らしと地域の再生」、4 章「復興まちづくり」、5 章「復興計画の推進」の全 5 章からなっている。

1 章総論では、「策定の目的・位置づけ・計画期間を明示するとともに、東日本大震災を総括し、復興の基本理念等を示し」ている。

2 章の「100 万人の復興プロジェクト」では、「3 章、4 章に掲げる事業のうち、復興計画の基本理念を具現化し、復旧を先導し、復興を牽引する 10 のプロジェクトを掲げ、本市の震災復興のシンボリックな取り組みとして重点的に推進」するとされている。

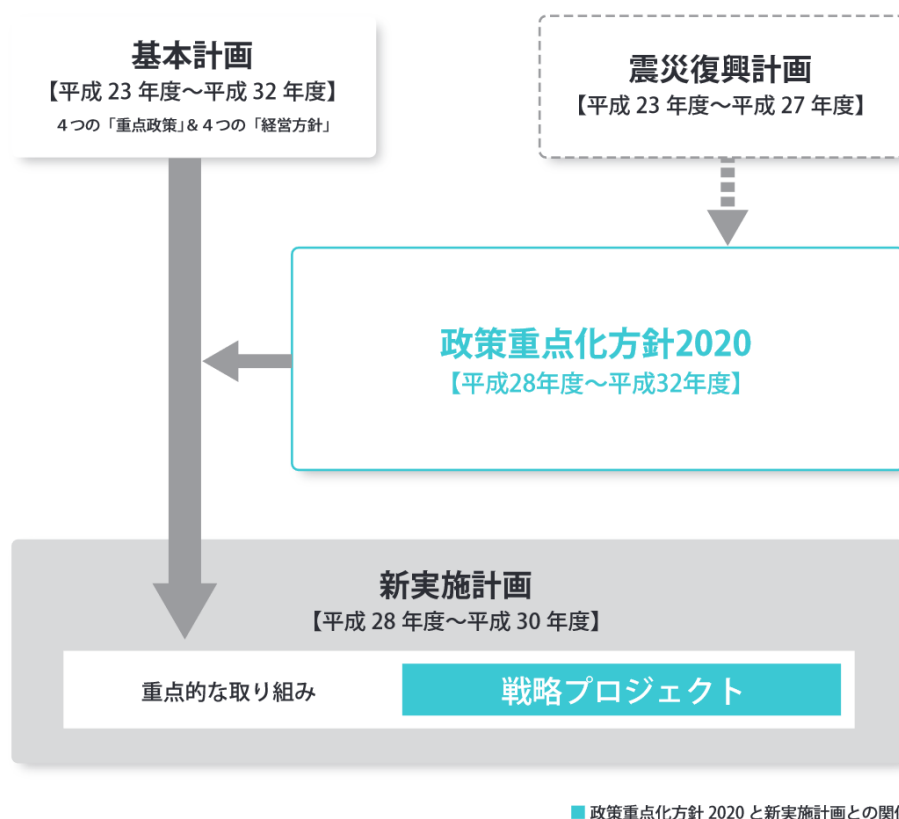
3 章「暮らしと地域の再生」では、「被災された方々の生活再建と被災地域の復旧に向けた施策」、4 章「復興まちづくり」では、「復興の基本理念等を踏まえ、4 つの復興まちづくりの方向性について」を掲げている。

5 章「復興計画の推進」では、「復興計画を推進するため、財政との整合や絆と協働による柔軟で創造的な推進、市民や地域などの果たすべき役割、計画的な推進の方向性などを示し」ている。

(4) 政策重点化方針 2020

「政策重点化方針 2020」は、震災復興計画の終了および基本計画の中間年次にあたる 2015 に策定された。これは、震災復興の取り組み状況や仙台市を取り巻く社会状況を踏まえ、基本計画を上位計画としつつ、震災復興計画の理念を発展的に継承し、2020 年度までの 5 年間に重点的に取り組むべき政策方針を取りまとめたもので、3 つの政策重点化方針と、重点政策の加速化を図るための 8 つの戦略プロジェクトが定められている。防災環境都市などの震災復興の流れを汲んだプロジェクトの他、人口減少を意識した交流促進・産業振興に関するプロジェクトが新たに盛り込まれている。

基本計画と震災復興計画、実施計画との関係は図表 3-6 の通りである。



図表 3-6:政策重点化方針と各計画との関係(仙台市政策重点化方針 2020 より)

3-7-2. 実施計画から見える震災の影響

(1) 仙台市実施計画(2012～2015 年度)

震災翌年の 2012 年度から基本計画の中間年次にあたる 2015 年度までの実施計画においては、震災復興計画で掲げられた「100 万人の復興プロジェクト」に大きく誌面が割かれている。加えて、基本計画における「重点的な取り組み」に関する施策についての計画の中でも震災復興を意識した事業が見受けられ、震災後の 5 年間については復旧・復興関連事業が最優先であったことが伺える。

(2) 仙台市実施計画(2016～2018 年度)

政策重点化方針 2020 を受けて策定された 2016 年度からの実施計画では、基本計画における「重点的な取り組み」に復興の推進に関する政策と重点化方針に掲げた 8 つのプロジェクトについての計画がなされている。震災からの復旧・復興に区切りが付き、発展的な取り組みに繋がっていることが読み取れる。

3-7-3. 分析

現行の総合計画（基本構想および基本計画）が策定された直後に発生した震災により、当初予定していた事業に加えて復旧・復興のための事業に多くの行政資源が投入されたことが伺える。一方で、仙台市が行った復興関連事業に関する有識者ヒアリング調査からは、復興をきっかけとして市民や行政、産業界、他の自治体等との協働が促進されるという効果もあったと評価されている³⁹。

3-8. 小括

これまでの仙台市総合計画の分析からは、各期において仙台市を取り巻く社会的環境や予測される変化、将来ビジョンを踏まえ、「研究報告」のモデルに沿った計画が策定されていたことがうかがえる。

それでは、これからの仙台市において考慮すべき環境の変化とはどのようなものがあるのか。次章では、仙台市の将来予測を踏まえた課題の分析と、現在策定中である次期総合計画（計画期間 2021～2030 年）の分析を行い、今後の仙台市総合計画に必要な要素について在り方を行う。

³⁹ 仙台市（2018）「震災復興関連事業振り返り」

第4章. 仙台市の課題と次期総合計画の分析

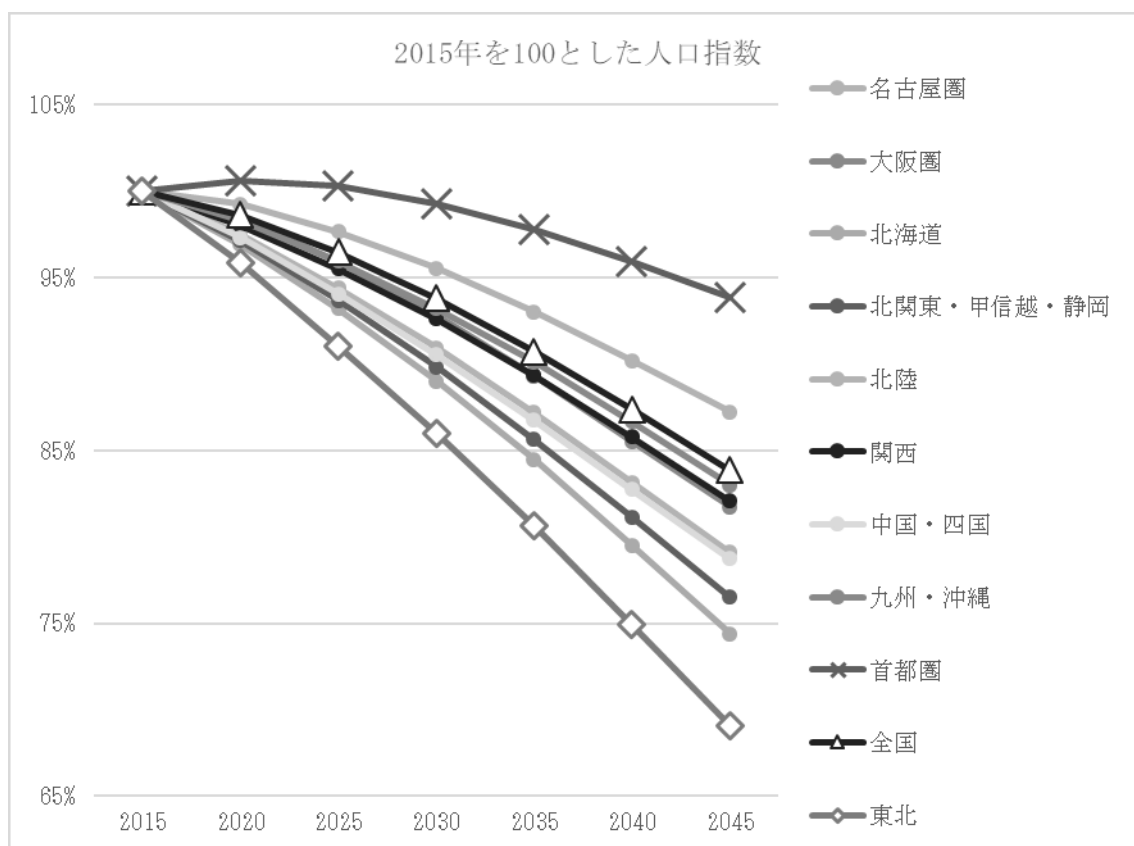
本章では、今後の仙台市における課題と、現在策定中の次期総合計画についての分析を行う。

4-1. 地方都市の将来予測

まず本節では、地方都市の将来予測について述べる。

4-1-1. 人口減少の予測

これからは、全国的に人口減少が進行すると考えられており、特に地方部では顕著であると予測される。国立社会保障・人口問題研究所のデータを用いて、今後の人口減少について分析する。



図表 4-1:2015 年を 100 とした人口指数

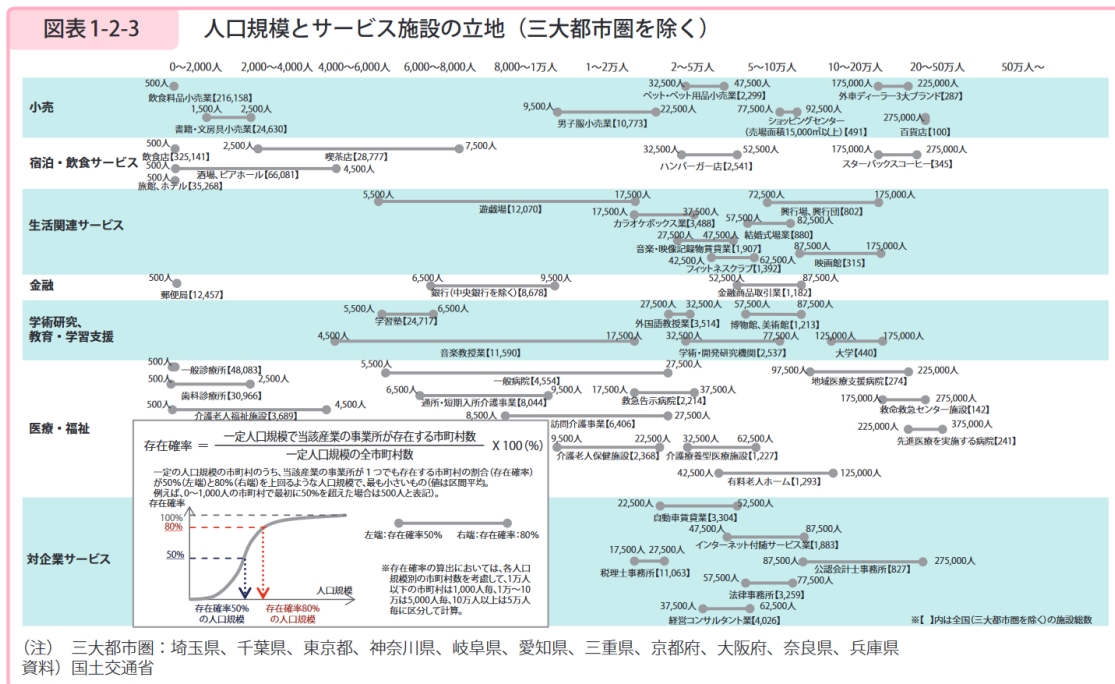
国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口(2018 年推計)」より WSB で作成

図表 4-1 は、2015 年を 100 とした人口指数を示したグラフである。2045 年を見ると首都圏では大きくは減少しない一方で、地方部では著しく減少することが分かる。

2015 年から 2045 年を見ると、首都圏と名古屋圏を除く全地域が全国平均の指数を下回る。特に東北地方の人口減少は顕著であり、約 30%減少すると予測されている。

4-1-2. 人口減少の影響⁴⁰

本項では、人口減少が地方都市にどのような影響をもたらすのかについて述べる。国土交通白書 2015 において、以下の 5 点が指摘されている。



図表 4-2: 人口規模とサービス施設の立地
国土交通白書 2015 より

1 点目は、生活関連サービス（小売・飲食・娯楽・医療機関等）の縮小である。図表 4-2 から分かるように、日常生活を送るために必要な各種サービスは、一定の人口規模のうえに成り立っている。そのため、人口減少によって、地域からサービス産業の撤退が進み、日々の生活が不便になることが考えられる。

2 点目は、税収減による行政サービス水準の低下である。人口減少に伴う経済・産業活動の縮小により、自治体の税収が減少する一方で、高齢化の進行から社会保障費の増加が見込まれており、地方財政は厳しくなると考えられる。そのため、既存の行政サービスが廃止又は有料化される可能性があり、生活利便性の低下が考えられる。

⁴⁰ 本節では、特に断りのない限り、「国土交通白書 2015」に依拠する。

国土交通省「国土交通白書 2015」

<http://www.mlit.go.jp/hakusyo/mlit/h26/hakusho/h27/index.html>〔最終閲覧日 2020.1.14〕

3点目は、地域公共交通の撤退・縮小である。人口減少により、地方の鉄道や路線バスの採算が取れなくなるため、撤退や運行回数の減少が考えられる。しかし、高齢化の進行により、自家用車を運転できない高齢者の移動手段として、地域公共交通は重要となる。そのため、高齢者の生活利便性の低下が考えられる。

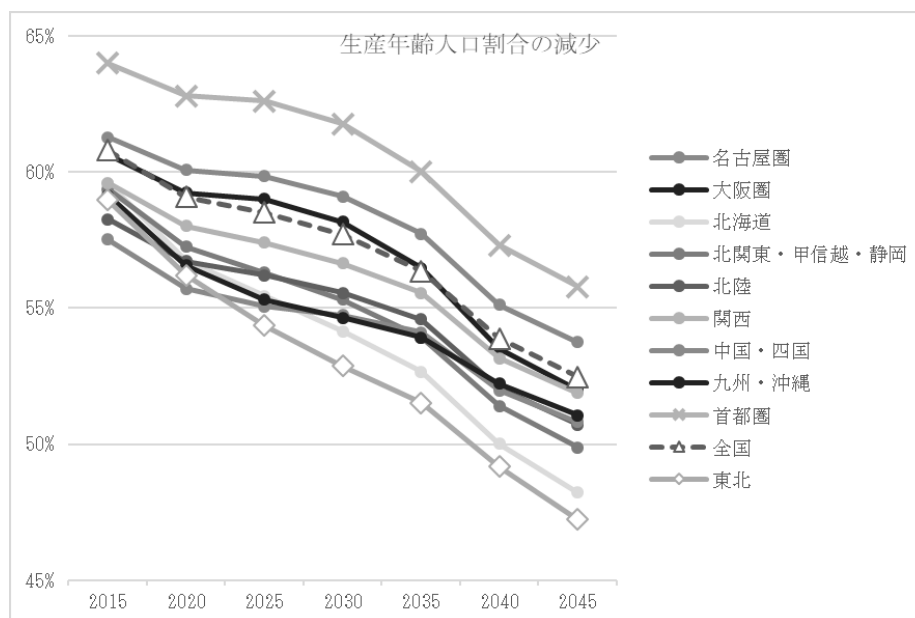
4点目は、空き家、空き店舗、工場跡地、耕作放棄地等の増加である。人口が減少する一方で、総住宅数は増加しているため、全国的に空き家数は一貫して増加傾向にある。また、地域の経済・産業活動の縮小や後継者不足等から、空き店舗、工場跡地、耕作放棄地も増加している。そのため、地域の景観の悪化、治安の悪化、防災上の問題が発生し、地域の魅力が低下すると考えられる。

5点目は、地域コミュニティの機能低下である。人口減少により、町内会や自治会といった住民組織の担い手が不足するため、共助機能が低下し、住民の地域活動が縮小する。そのため、住民同士の交流の機会が減少し、地域のにぎわいや地域への愛着が失われると考えられる。

4-2. 仙台市の人口分析

本節では、前節で述べた地方部の人口減少を踏まえ、仙台市における今後の人口構成について分析する。

4-2-1. 東北地方の人口見通し

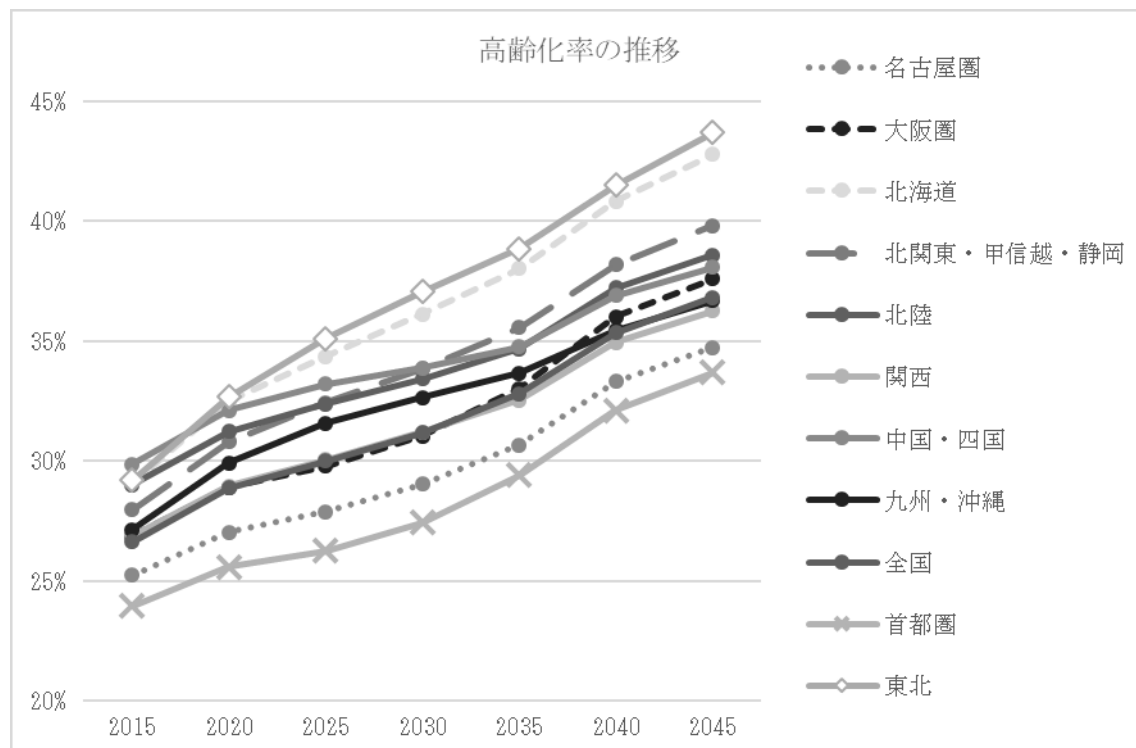


図表 4-3: 生産年齢人口割合の推移

国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口(2018年推計)」より2019WSB
で作成

まず、仙台市の人口構成について分析する前に東北地方の人口見通しについて述べる。
図表 4-3 は、生産年齢人口割合の推移を示したグラフである。

グラフによると、2015 年においては全国平均、東北地方とも約 60%であるが、2045 年においては、全国平均は約 52%、東北地方は約 47%と差が拡大しており、全国と比べて東北地方の生産年齢人口割合の減少が顕著であることが予測される。



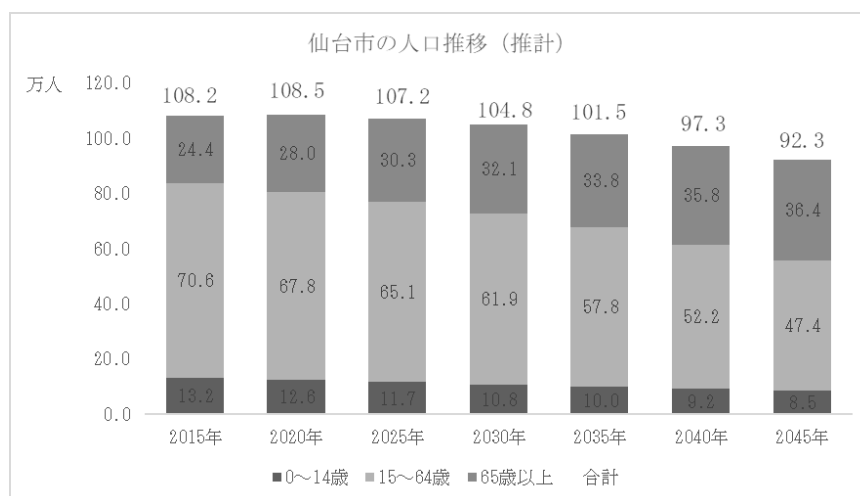
図表 4-4: 高齢化率の推移

国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口(2018年推計)」より
2019WSBで作成

図表 4-4 は、高齢化率の推移を示したグラフである。

グラフによると、2015 年においては全国平均と東北地方の双方が 30%弱であるが、2045 年においては、全国平均は約 37%、東北地方は約 44%となり、東北地方の高齢化率の上昇が顕著であることが予測される。

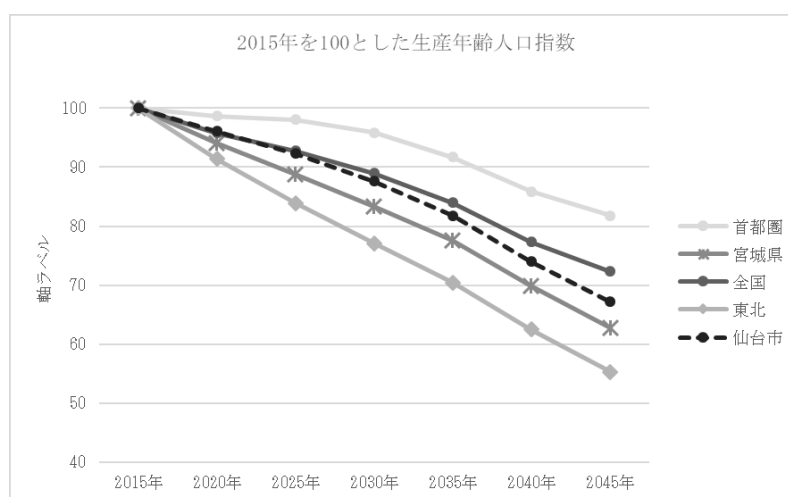
4-2-2. 仙台市内総人口の減少



図表 4-5: 国立社会保障・人口問題研究所
将来の男女5歳階級別推計人口 4100 宮城県仙台市を元に作成

国立社会保障・人口問題研究所のデータによると、仙台市内の総人口は2020年にピークを迎え、108万人となる。しかしながら、その後は減少に転じ、2040年には仙台市内の総人口は100万人を下回ることが予測されている。それに加え、人口の減少幅は年々増加しており、人口減少は加速度的に進行していくことが分かる。

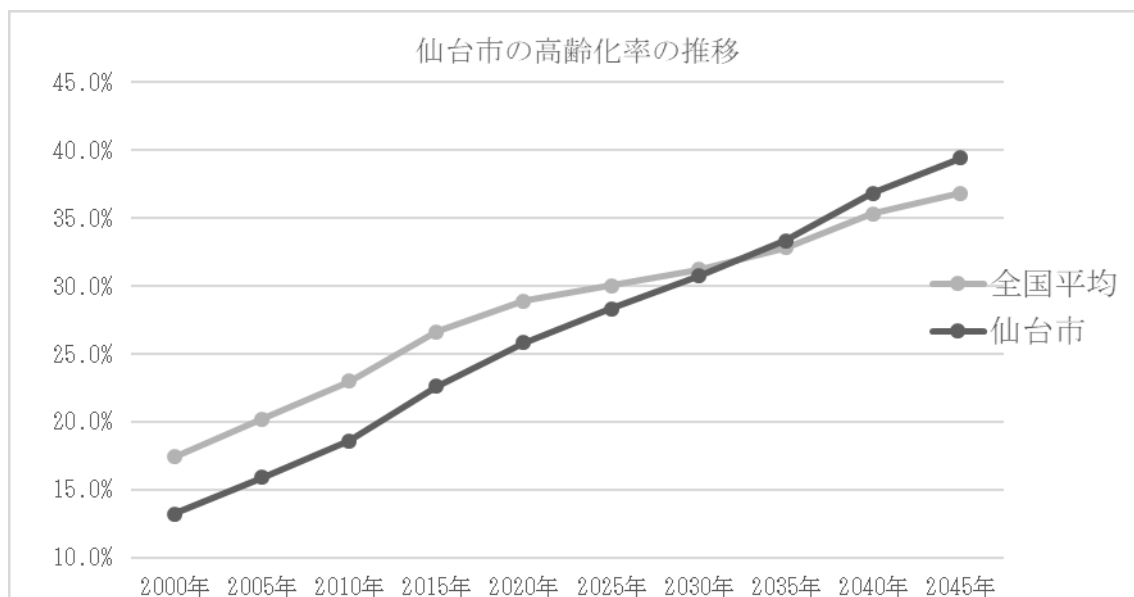
4-2-3. 仙台市の生産年齢人口の減少



図表 4-6: 仙台市の生産年齢人口の減少
国立社会保障・人口問題研究所
将来の男女5歳階級別推計人口 4100 宮城県仙台市を元に作成

国立社会保障・人口問題研究所のデータを基に、仙台市の生産年齢人口指数を算出し、全国平均、他都市との比較を行った。この表から見て取れることとして、仙台市の生産年齢人口指数は、宮城県と東北地方を上回ったものの、全国平均と首都圏を下回る値となった。

4-2-4. 仙台市の高齢化率の推移



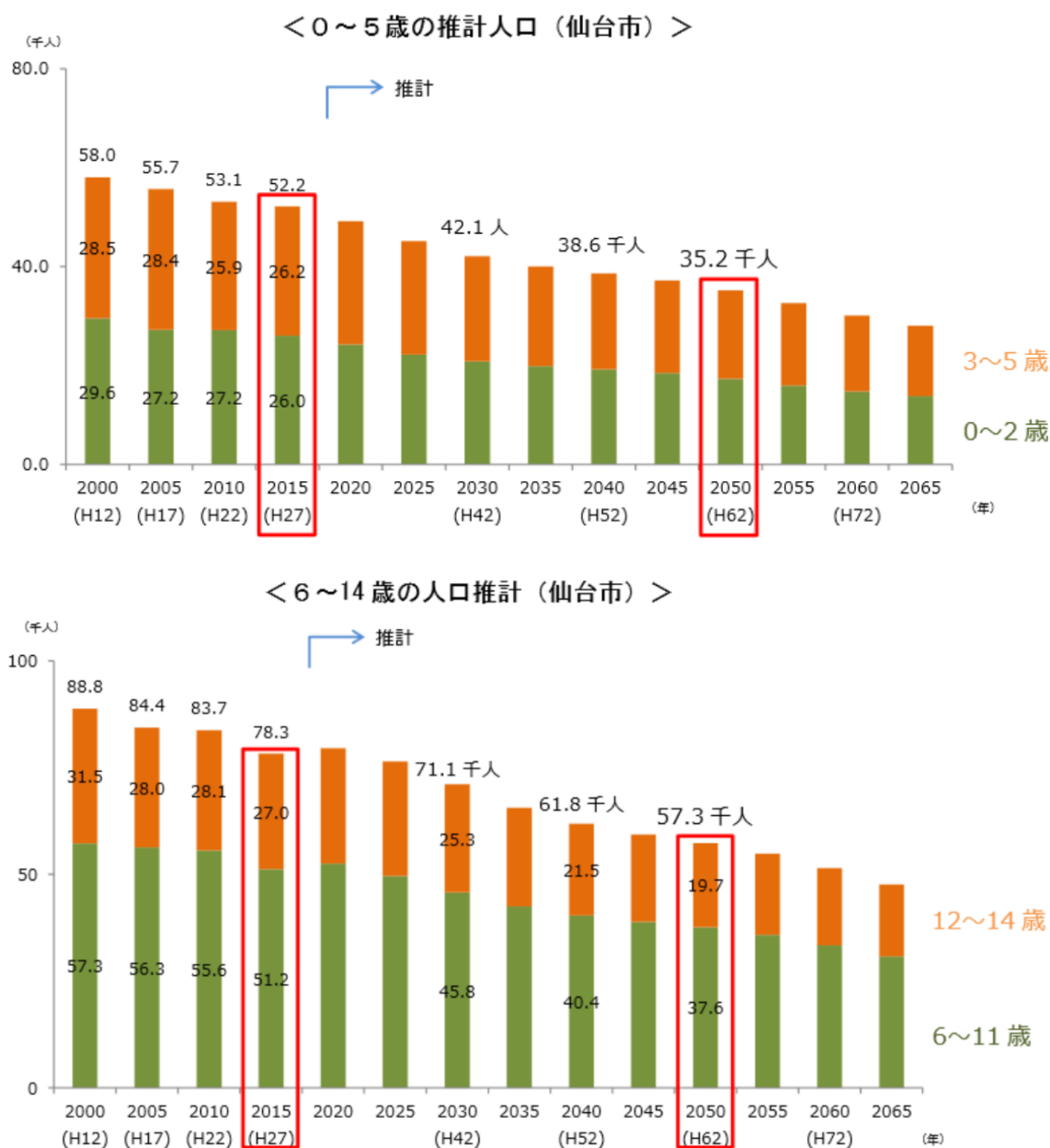
図表 4-7: 仙台市の高齢化率の推移

国立社会保障・人口問題研究所

将来の男女5歳階級別推計人口4100 宮城県仙台市を元に作成

国立社会保障・人口問題研究所のデータを基に、仙台市の高齢化率を算出した。2030年までは、仙台市の高齢化率は全国平均を下回っているが、2035年頃に逆転する。2035年以降、仙台市の高齢化率は、全国平均よりも早いペースで増加傾向であり、後述する義務的経費の増大が予測される。

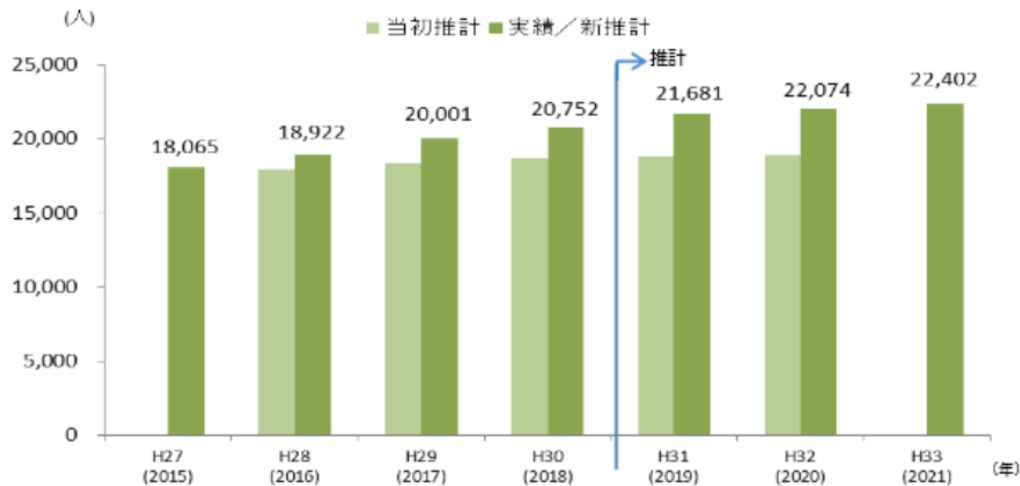
4-2-5. 少子化の進行



図表 4-8:仙台市まちづくり政策局資料より

図表 4-8 より、仙台市では少子化が進行することが分かる。仙台市の5歳以下の人口は2015年から2050年にかけて、32.5%減少し、6～14歳の人口は2015年から2050年にかけて、26.8%減少することが図表から読み取れる。少子化が進行することで、将来的にさらに人口減少も進行していくことが推測される。また、将来世代の高齢者を支える負担も著しく増加することが予測される。

＜保育需要の見込み（仙台市）＞

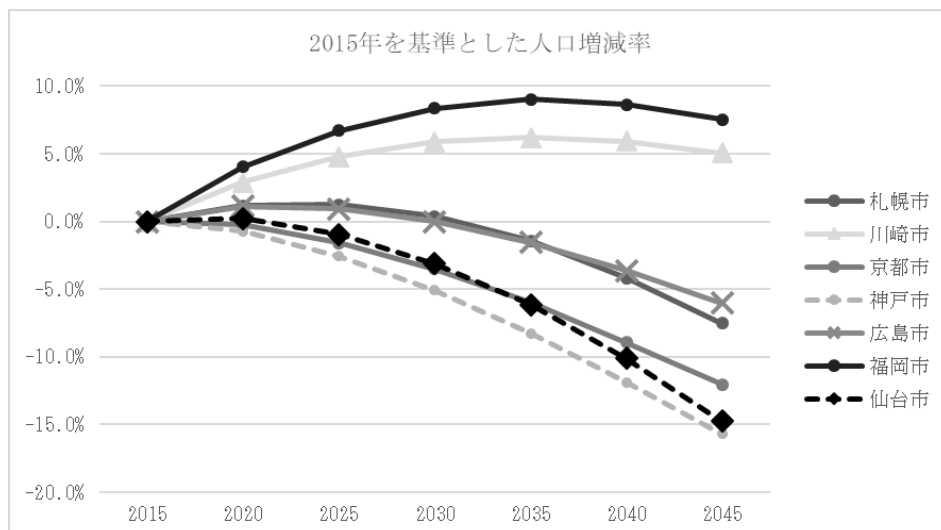


図表 4-9: 仙台市子供未来局資料より

その一方で、図表 4-9 よると、仙台市では少子化が進行していくのにも関わらず、保育需要が増大していくことが推測されている。このことから、保育士、保育施設の不足が発生し、保育園に入れない子供が将来的に出てくることが推測される。

4-2-6. 他政令指定都市との比較

(1) 人口減少のペース



図表 4-10: 2015 年を基準とした人口増減率

国立社会保障・人口問題研究所

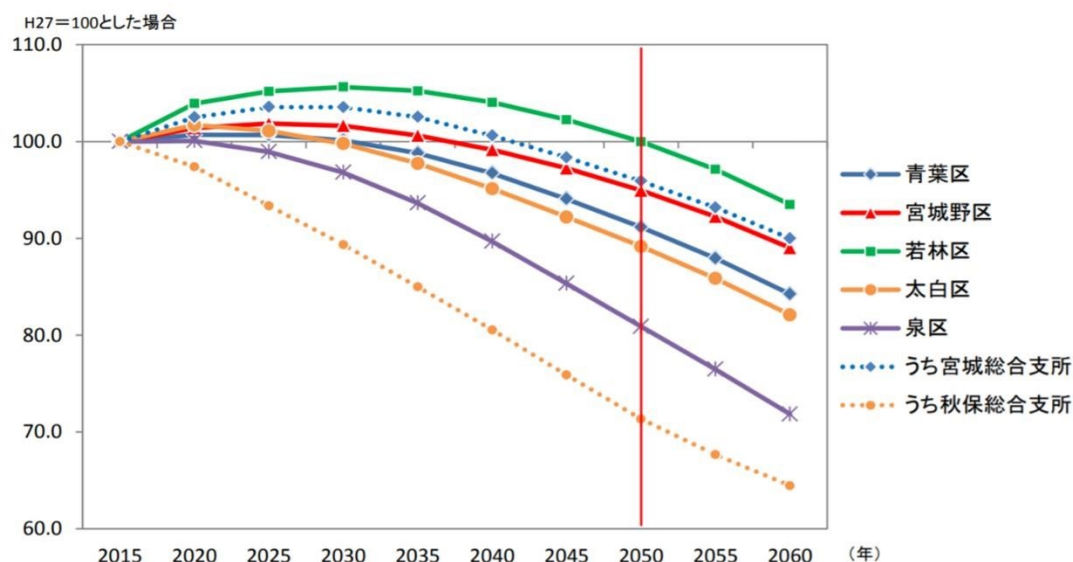
将来の男女 5 歳階級別推計人口 4100 宮城県仙台市を元に作成

国立社会保障・人口問題研究所のデータを基に、仙台市の人口予測について、より多くの観点から分析を行うため、他政令指定都市との比較を行った。まずは、現在の人口が100万人程度の政令指定都市である札幌市、川崎市、京都市、神戸市、広島市、福岡市と2015年を基準とした人口増減率を比較した。その中では、仙台市と神戸市が特に人口減少のペースが速いことが分かった。仙台市の人口は、2015年から2045年にかけて、14.7%減少している。

4-3. 仙台市の地域分析

仙台市には青葉区、泉区、太白区、宮城野区、若林区の5区があり、人口や高齢化率などのデータを見てみると、区ごとに住民の属性が大きく異なることが分かる。

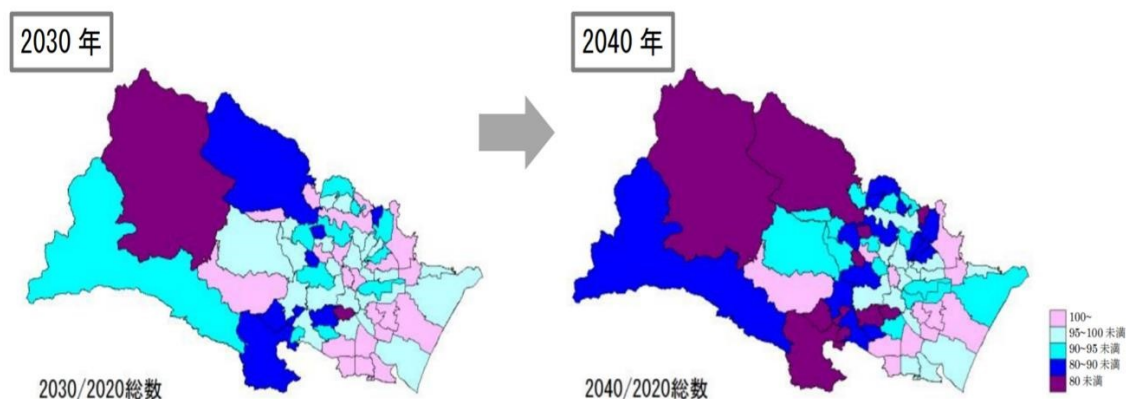
4-3-1. 各区・総合支所の人口増減率



図表 4-11: 仙台市まちづくり政策局資料より

2015年を基準とした各区・総合支所の人口増減率について、図表4-11によると、5区のうち泉区の人口減少が著しい。人口減少が一番緩やかなのは、若林区であった。そして、各区の折れ線グラフが、年を経るごとに差が拡大していくことから、各区によって人口減少の速度が違うことがグラフから読み取れる。

中学校区別の人口増減

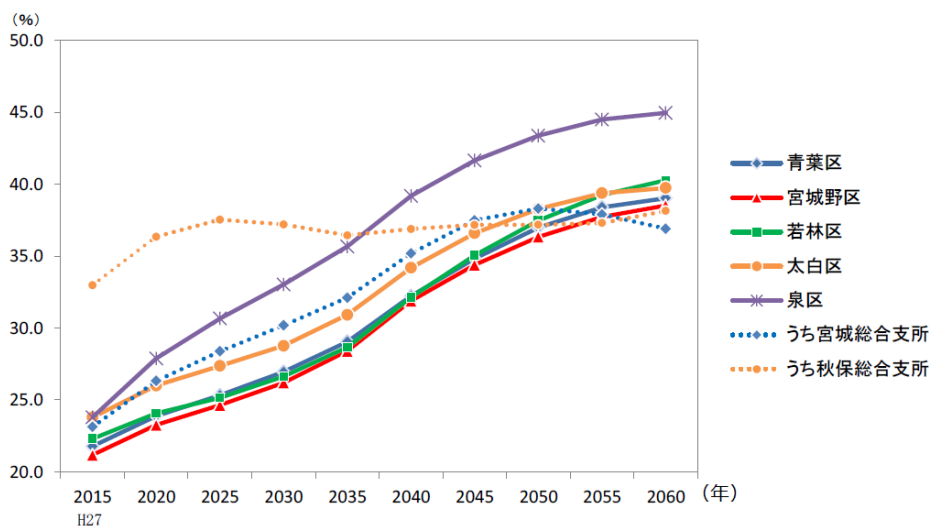


図表 4-12: 仙台市まちづくり政策局資料より

図表 4-12 を見ると、青葉区の山間地域において人口減少が著しいことが分かる。一方で、人口が増加傾向である地区は同様の傾向が続く場合が多いのに対し、減少の進んでいる地区は更に減少率が增大する場合が多い。すなわち、地域によって人口減少に大きく差があることが読み取れる。

4-3-2. 各区・総合支所の高齢化率

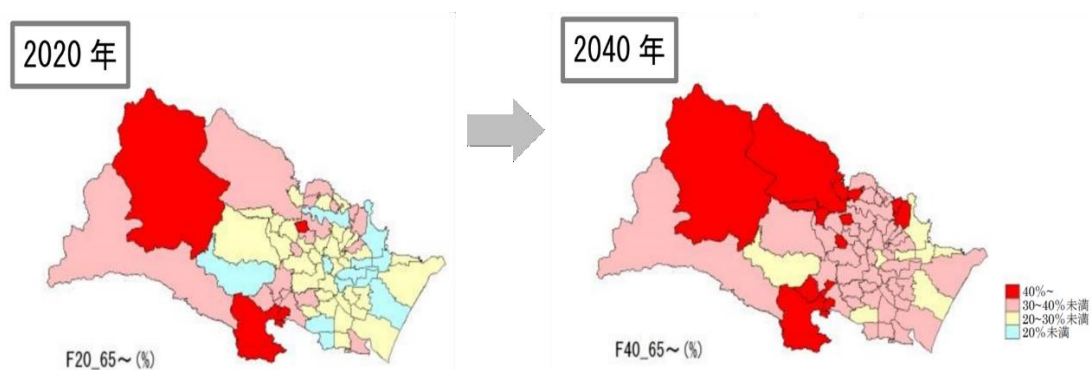
各区・総合支所の高齢化率（65 歳以上人口割合）（仙台市）



図表 4-13: 仙台市まちづくり政策局資料より

図表 4-13 よると、5 区のうち泉区が最も高齢化率が高い値で推移していることが分かる。2040 年で、泉区の高齢化率は 40%に達している。また、2035 年から 2045 年にかけて、全市的に高齢化率が急激に上昇しており、この 10 年間に各区で著しく高齢化が進展することが予測される。

4-3-3. 中学校区別の高齢化率



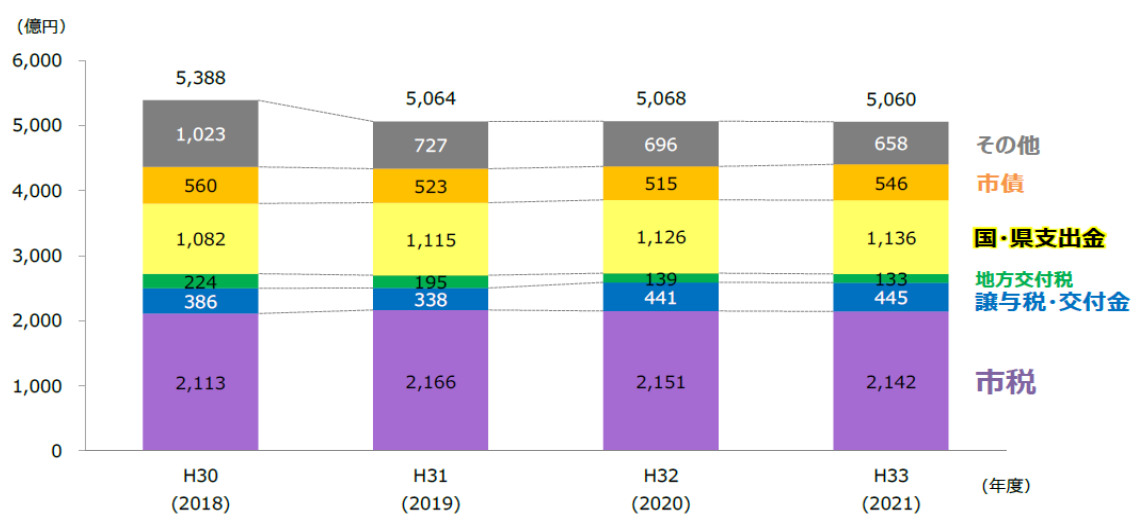
図表 4-14: 仙台市まちづくり政策局資料より

2020 年から 2040 年にかけての中学校区別の高齢化率のデータを見てみると、青葉区の山間地域の高齢化が著しいことが分かる。また、中心地でも高齢化が進展している。また、いずれの地区でも高齢化率が横ばいもしくは上昇しており、現時点で高齢化が進行している地区、進行していない地区に関わらず、どのような地区であっても今後高齢化は進行していくことが図表 4-14 から読み取れる。

4-4. 仙台市の財政分析

本節では、仙台市の財政について述べる。自治体の財政状況を分析するために、歳入と歳出だけではなく、経常収支比率にも着眼した。経常収支比率は、地方財政の診断に適しているため、仙台市の指標を分析する。

4-4-1. 歳入



図表 4-15: 歳入の見通し
仙台市の現状に関する基礎データ集より

図表 4-15 は、2018 年から 2021 年にかけての仙台市の歳入を示すグラフである。仙台市の歳入は、頭打ちの状況が続いている。また、2019 年から市税が減少傾向になると予測されている。そして、2021 年以降も仙台市の人口減少と共に仙台市の歳入は、減少していくと考えられる。

また、東日本大震災の復興のために、復興交付金がある。仙台市は、2018 年 1 月 17 日に仙台市復興交付金事業計画の第 20 次申請をしている。⁴¹復興交付金とは、東日本大震災復興特別区域法に基づき、震災からの復興地域づくりのために、被災地方公共団体へ交付金を交付する制度である。⁴²この制度は、関連する事業の一括化だけではなく、自由度の高い効果促進事業、地方負担の手当て、基金の活用等の柔軟性も備えている。

⁴³

仙台市は、これまでに 2,424 億円の配分を受けており、災害公営住宅の整備（766 億円）、防災集団移転促進事業（469 億円）、造成宅地の滑動崩落への対策工事（274 億円）、復興まちづくりと一体となった道路整備（4 事業、223 億円）等のハード整備を行ってきた。⁴⁴しかし、第 20 次申請（2018 年 1 月 17 日）と交付決定の後、2018 年度決算では、震災後初めてゼロになった。⁴⁵

⁴¹ 仙台市「仙台市復興交付金事業計画の第 20 次提出を行います」
<http://www.city.sendai.jp/shinsaifukko/shise/koho/kisha/h29/kouhukin20.html>
〔最終閲覧日 2020.1.24〕

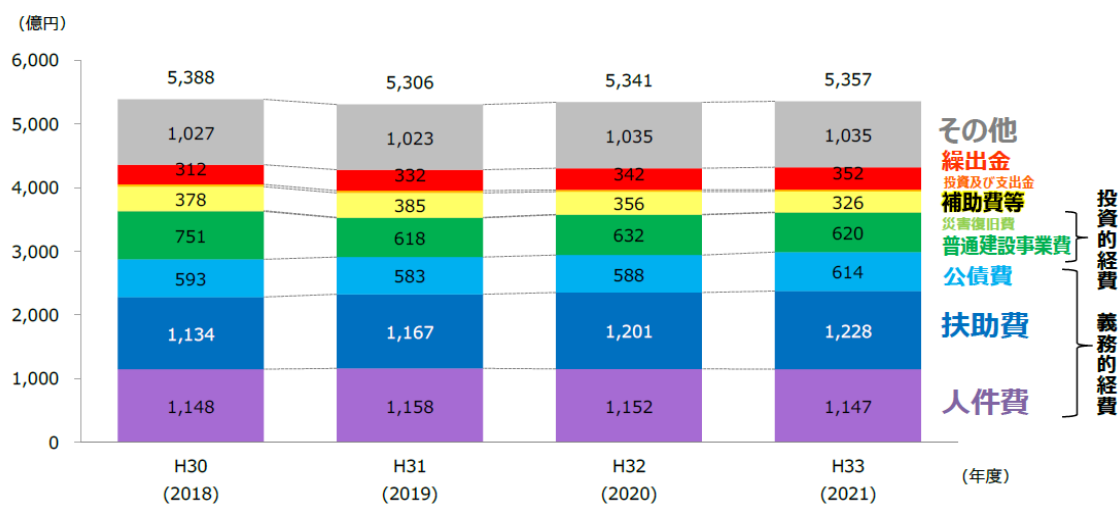
⁴² 復興庁（2019.12.2）「復興交付金①」https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-14/20191202_kouhukin-seido-gaiyo.pdf 〔最終閲覧日 2020.1.24〕

⁴³ 前掲註（2）

⁴⁴ 復興庁（2019.12.2）「復興交付金⑦」
https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-14/20191202_kouhukin-seido-gaiyo.pdf 〔最終閲覧日 2020.1.24〕

⁴⁵ 河北新報 ONLINE NEWS（2019.11.7）「復興交付金 初のゼロ 仙台市・18 年度普通会計決算」
https://www.kahoku.co.jp/tohokunews/201911/20191107_11014.html 〔最終閲覧日 2020.1.24〕

4-4-2. 歳出



図表 4-16:歳出の見通し
仙台市の現状に関する基礎データ集より

図表 4-16 は、2018 年から 2021 年にかけての仙台市の歳出を示すグラフである。仙台市の歳出は、2019 年から増加傾向になると予測されている。特に、2018 年から公債費と扶助費と人件費を合計した義務的経費と繰出金が増加している。

扶助費とは、社会保障制度の一環として地方公共団体が各種法令に基づいて実施する給付や、地方公共団体が単独で行っている各種扶助に係る経費である⁴⁶。具体的には、保育や生活保護の経費である。

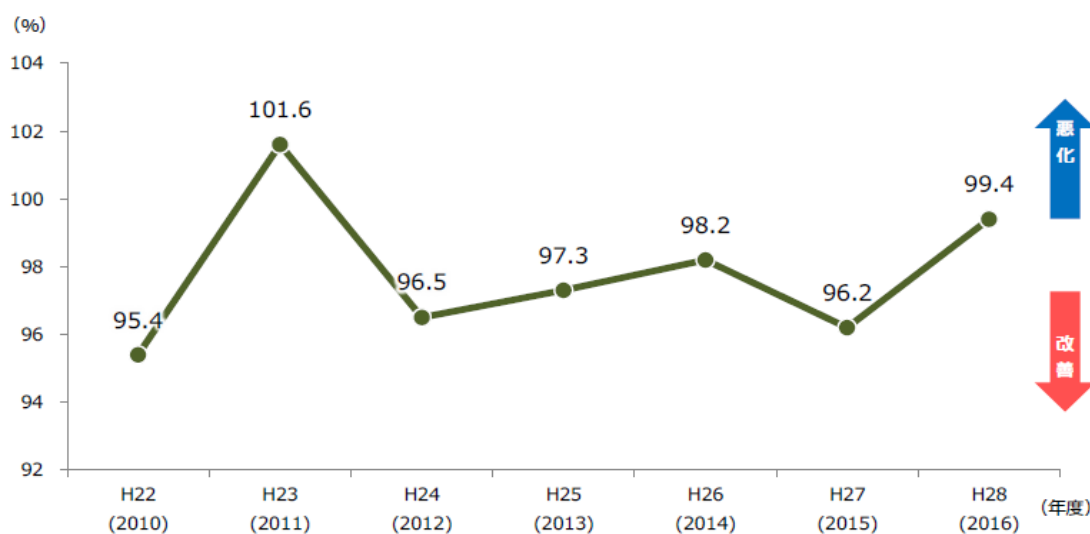
繰出金とは、普通会計と公営事業会計との間又は特別会計相互間において支出される経費である⁴⁷。特に仙台市では、介護保険事業と後期高齢者医療保険事業に対する繰出金が増えている。

⁴⁶ 総務省「用語の説明」

https://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/chihou/29data/2017data/yougo.html [最終閲覧日 2020. 1. 14]

⁴⁷ 前掲註 (46)

4-4-3. 経常収支比率



図表 4-17:経常収支比率
仙台市の現状に関する基礎データ集より

経常収支比率とは、毎年度経常的に収入される使途が特定されていない一般財源のうち、毎年度経常的に支出される経費の占める割合である⁴⁸。経常収支比率が高い場合、投資的経費の執行が困難になるため、財政運営が成り立たなくなることが予測される⁴⁹。仙台市では、この値について2010年以降は95%を上回っている状況が続いている。つまり、仙台市が自由な判断で活用できる額は5%に満たないことが分かる。したがって、仙台市の財政状況は厳しいと考えられる。

⁴⁸ 仙台市 (2018.10) 「仙台市の現状に関する基礎データ集」 28 頁
http://www.city.sendai.jp/machizukuri-kakuka/shise/zaise/kekaku/shin/shingi/documents/15_honpen_0001.pdf [最終閲覧日 2020.1.14]
⁴⁹ 小西砂千夫「地方自治体の財政診断の考え方と課題」 27 頁
https://www.soumu.go.jp/main_content/000378996.pdf [最終閲覧日 2020.1.14]



図表 4-18: 経常収支比率
仙台市の現状に関する基礎データ集より

経常収支比率を仙台市と同様の政令指定都市で比較すると 20 政令市中 14 位であり、仙台市の財政状況は他の政令指定都市と比較しても厳しいと考えられる。

4-5. 課題分析

4-5-1. 財政難による行政の硬直化

(1) 高齢化の進行・保育需要等の増大による財政の逼迫

人口推計から読み取れるように、仙台市では 2030 年以降に急速に人口減少が進行すると予想されている。高齢化の進行も著しく、特に介護需要の高まる 75 歳以上の人口は、2030 年には 2015 年と比べて 1.7 倍、2040 年には 1.8 倍まで増加すると見込まれている。加えて、仙台市では高齢単身者も増加傾向にあり⁵⁰、医療・介護や日常生活支援のニーズが増加し、介護保険給付等の増大による財政的負担が増すと考えられる。

高齢化が進む一方で、年少人口・生産年齢人口は減少傾向にある。しかしながら、仙台市における保育需要は核家族化や共働き世帯の増加といった社会経済・雇用環境の変

⁵⁰ 仙台市総合計画審議会第 2 回資料「分野ごとの将来見通し—高齢・医療・障害—」p12

化や、保育基盤の整備が更なる保育需要を喚起するなどといった理由により、当初の見込みより高い割合で推移している。女性の就業促進や仕事と家庭の両立支援施策を推進していく中で、今後も同様の傾向が続くと見込まれており⁵¹、子育て支援関係に支出される扶助費が増大していくと考えられる。

(2) 生産年齢人口の減少による経済活動の低下

全国的な情勢と同じく、仙台市でも 2040 年にかけて生産年齢人口の減少が加速していくと予想されており、労働力を確保・維持できなければ市内の経済活動の縮小が懸念される。加えて、仙台市における就業者の産業別構成比はサービス業が最も多く、近年では医療・福祉の割合も増加傾向にある⁵²。サービス業や医療・福祉といった労働集約型の産業は労働生産性が低いため、製造業からサービス業等の業種へ産業構造のシフトが進めば市全体の労働生産性も低下すると考えられる⁵³。

経済活動の低下は、所得や地価の減少・下落による税収の減少にも繋がると考えられる。

(3) 行政の縮小・硬直化

仙台市の歳入は 1999 年頃から頭打ちの状況が続いている。前述の人口動態や年齢構成の変化を鑑みると、長期的には税収が減少していく恐れがある。また、仙台市では震災後の復興に注力していたため、税収を上げるための投資が行われていないという指摘もある⁵⁴。

一方、歳出面では義務的経費、中でも扶助費の増加が著しく、2018 年度の扶助費は前年度から約 40 億円増加している。また、繰出金も約 5.8 億円増加しており、前述の高齢化による医療・介護の需要の高まりによって今後も増加傾向が続くと予想される。

このような状況により、仙台市の経常収支比率は 95%以上で推移しており、硬直化が進んでいる。市へのヒアリングからも新規事業へ予算を投入しにくい状況が伺えており、今後は行政サービスの縮小を検討しなければならないことも考えられる。

4-5-2. 地域ごとのニーズ・課題の多様化

(1) 地理的条件(都心と周辺)

現在の仙台市 1989 年に 1 市 2 町を合併して誕生した市であり、政令指定都市の中で 7 番目に広い面積を持つ。太平洋に面した水田地帯から奥羽山脈の山間部まで、多彩な地域のある自治体である。

⁵¹ 前掲註 (50) 「分野ごとの将来見通し—子育て・教育—」 p19

⁵² 前掲註 (50) 「分野ごとの将来見通し—経済・産業—」 p40

⁵³ 総務省自治行政局 (2018) 「自治体戦略 2040 構想研究会 (第 7 回) 事務局提出資料」 3 頁

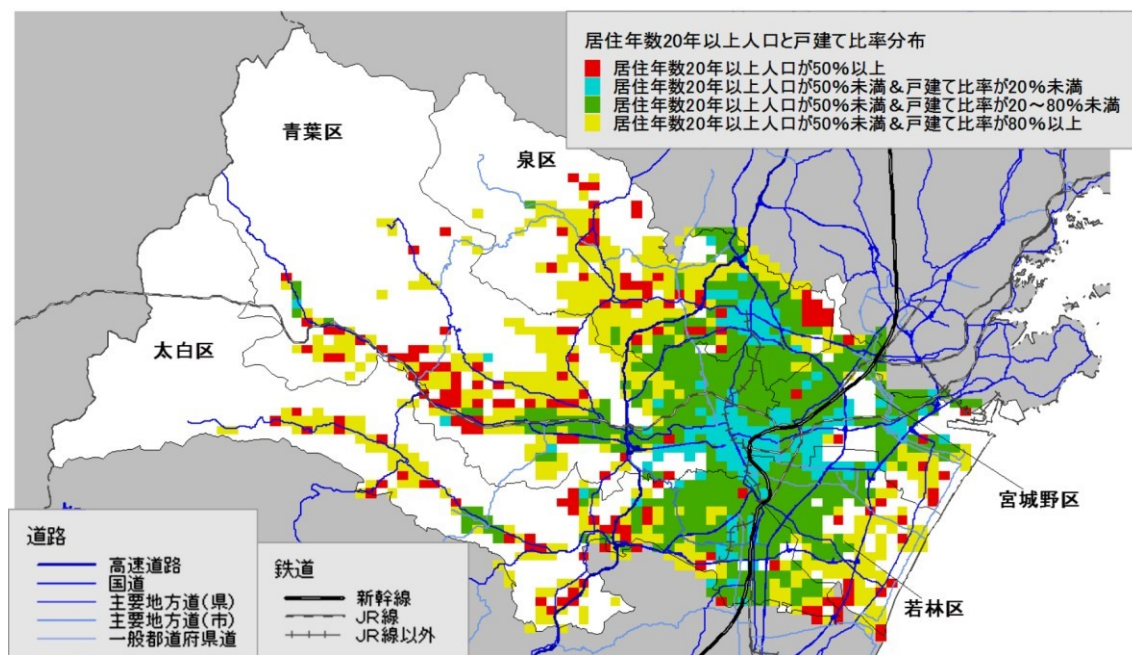
⁵⁴ 都市デザインワークスヒアリングより

(2) 地域住民の特性（年齢構成・住宅団地・学生街・農村地域）

中学校区別の人口増減率と高齢化率のデータからは、地理条件のみならず、各地域の住民属性も多様であることが読み取れる。これは、かつて住宅開発が行われた時期の差によって生じていると推測される。また、仙台市が行った町内会等実態調査では、居住年数と居住形態から図表 4-19 のような類型を行っており、同じ区の中でも多様な特性を持った地域が分布している。

		居住形態（戸建て住宅の比率）		
		20%未満	20～80%未満	80%以上
居住年数	20年以上が50%以上	類型 1		
	20年以上が50%未満	類型 2	類型 3	類型 4

図表 4-19:仙台市「仙台市町内会等実態調査報告書」2015 年 2 月より 2019WSB 作成



地域1(赤): 郊外に点在、居住人口約3万人

地域2(青): 中心部及び再開発地区に位置、居住人口約26万人。高齢化率は比較的低い

地域3(緑): 中心部周辺地区に位置。幹線道路、鉄軌道沿線地域等 居住人口約62万人

地域4(黄): 中心部から郊外にかけ広く分布。大規模団地 居住人口約16万人

図表 4-20:仙台市「仙台市町内会等実態調査報告書」2015 年 2 月より

人口減少と高齢化が著しく進行する西部地区においては、山がちな地形と相まって交通の便が悪化することが予想される。一方で、住民の入れ替わりの激しい中心部では、地域住民どうしの繋がり希薄化が進み、地域の互助力低下に繋がることが考えられる。

上述の通り、行政側においても今後は予算や人的リソースが不足すると予想され、地域別にきめ細かな対応をするのは難しい。

(3) 地域の担い手の不足

仙台市が実施した単位町内会長、連合町内会長へのアンケート調査⁵⁵からは、運営上の課題として役員の高齢化や担い手不足を挙げる町内会が多い。また、市民意識調査からは、戸建て住宅の多い地域では町内会活動への参加する住民が多いのに対し、集合住宅の多い地域では少ないという結果が得られており、地域の互助力低下が懸念される。

4-5-3. 人口減少・少子高齢化によって生じる負のスパイラル

これまで見てきた課題は単独で生じるものではなく、互いに複雑に絡み合い、関連性を持っている。

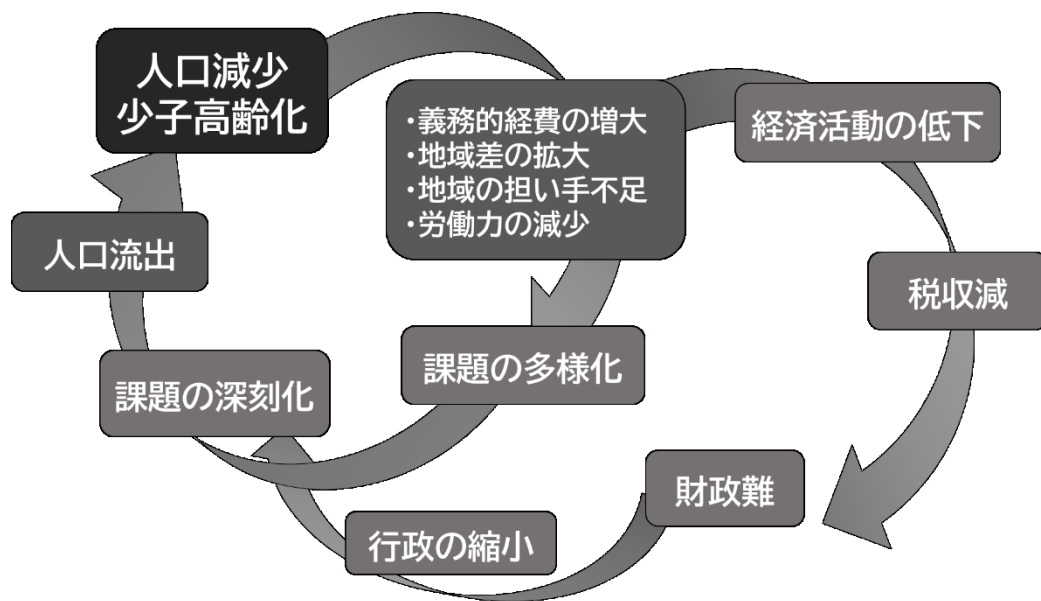
図表 4-21 は、これまで分析した課題の関連性を示したものである。人口減少と少子高齢化は、前述した通り義務的経費の増大や地域差の拡大、地域の担い手不足、労働力の減少といった多様な課題を生じさせる。また、特に労働力の減少は市内の経済活動の低下を招き、法人税や住民税の減少による税収減に繋がる恐れがある。

一方で前述のように義務的経費等の増大が懸念されており、税収減と相まって市の財政が逼迫していく事が考えられる。財政の逼迫により、予算の削減のための事業の縮小等を余儀なくされ、発生する課題への対応が十分に行えずに深刻化させてしまう可能性もある。課題の深刻化は地域の魅力低下に繋がり、これは更なる人口流出の誘因となり得る。

このような課題の連鎖、すなわち負のスパイラルへの対応は、経済や福祉等といった市の行う複数の施策分野の他、市民や企業等の多様なアクターの活動との連携・協働を考慮した総合的な取り組みが必要である。

また、4-3.「仙台市の地域分析」で述べたように地域の差異が大きな仙台市では、これらの課題の進行度も地域によって異なると推測されることから、予測される変化に備えて長期的視点から計画的に対策を進める必要があると考えられる。

⁵⁵ 仙台市（2015）「仙台市町内会等実態調査報告書」http://www.city.sendai.jp/machizukuri-kakuka/kurashi/manabu/chiikikatsudo/chiiki/documents/tyounaikai_saishuuhoukokusho_2.pdf〔最終閲覧日 2020. 1. 24〕



図表 4-21:仙台市の負のスパイラル(2019WSB 作成)

4-6. 「仙台市次期総合計画(仮)」

本節では、次期の総合計画について「1 項：次期総合計画の策定過程」、「2 項：次期総合計画の暫定的内容」、「3 項：次期総合計画の今後の検討内容」、「4 項：次期総合計画の在り方」と項目で説明する。

4-6-1. 次期総合計画の策定過程

第二次地方分権改革の流れで、2011 年に地方自治法が改正されたことによって基本構想の策定義務はなくなった。しかし、仙台市では郡和子市長の委嘱状に基づいて次期の総合計画の審議を行っている。審議会委員は、大学教授、NPO 団体代表、経済団体代表、市議会議員など多岐にわたっている。2019 年 12 月時点で、総合計画審議会を 6 回開催した後、「まちと活力部会」と「地域とくらし部会」の 2 つの部会に分かれ、それぞれ 2 回ずつ開催している。

4-6-2. 次期総合計画の暫定的内容

上述の通り地方自治法が改正されたことにより、市町村は基本構想の策定義務がなくなった。これを踏まえ、仙台市は基本構想を策定せず、基本構想と基本計画を合わせたものを基本計画として 2 層にしている。基本計画のなかには従来通り、重点プロジェクトや区別計画を盛り込んでいる。



図表 4-22:次期総合計画の体系図
 仙台市新総合計画の体系図⁵⁶を参考に 2019WSB が作成

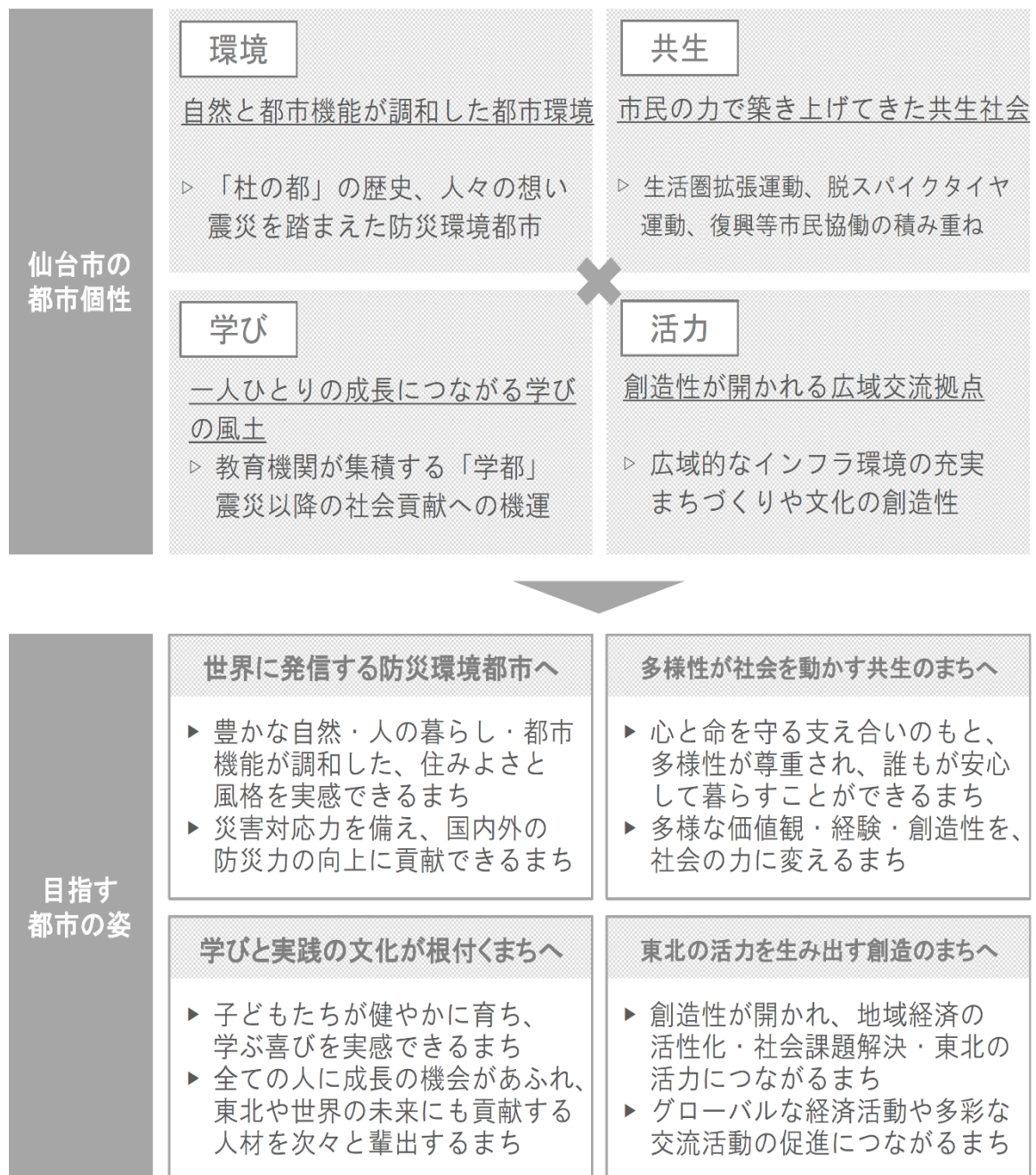
策定途中の計画では、まちづくりの理念を「挑戦を続ける、新たな杜の都へ」と表現している。本計画の位置づけとして、「本市が目指す都市像とその実現に向けた施策の方向性を示すまちづくりの指針となるもの⁵⁷」とし、成熟期、人口減少、グローバル化、SDGs⁵⁸、技術の進歩といったことに言及し、「『次なる時代』を生き抜くための都市力を高めていく必要がある」としている。そのための手段として「これまで培った都市個性の質を高め伸ばしていくだけでなく、それらの個性を掛け合わせ、相乗的な効果を生みながら、まちづくりを進めていくダイナミズムが必要」とし、「このまちが培ってきた市民協働の理念のもと、「環境」「共生」「学び」「活力」の4つの都市個性を掛け合わせ、活かし合う、まちづくりを進めるうえでの価値観を市民共有のものとし、ともに創意工夫と挑戦を重ね、仙台が仙台らしく輝ける新たな杜の都を目指」すというのが、本計画の考え方になっている。

上述の4つの都市個性をもとに、それぞれに対応した目指す都市の姿を明確にしている。

⁵⁶ 仙台市「新総合計画の体系について」<https://www.city.sendai.jp/machizukuri-kakuka/shise/zaise/kekaku/shin/taikei.html> [最終閲覧日 2020.1.24]

⁵⁷ 仙台市「総合計画審議会における審議経過」https://www.city.sendai.jp/machizukuri-kakuka/shise/zaise/kekaku/shin/documents/190710_shingikeika.pdf [最終閲覧日 2020.1.24]

⁵⁸ 2015年9月の国連サミットで採択された2016年から2030年までの持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals）「誰一人取り残さない」。持続可能で多様性と包摂性のある社会を実現するための17のゴール・169のターゲットから構成される。



図表 4-23:仙台市ホームページ

仙台市総合計画審議会第2回部会資料「仙台市基本計画の検討概要」より

上述の「環境」「共生」「学び」「活力」といった4つの都市個性を掛け合わせ、まちづくりを進めるうえでの価値観を市民共有のものとし、ともに創意工夫と挑戦を重ね、仙台が仙台らしく輝ける新たな杜の都を目指すと言っても非常に抽象的である。そこで、都市個性を7つの視点（視点①仙台を磨き伝える～世界に輝く杜の都の深化と継承～、視点②～仙台でともに生きる～多様性が生きるまちの実現～、視点③～仙台で暮らす～

地域コミュニティの強化～、視点④～仙台で育つ～子ども・子育て応援まちづくり～、視点⑤～仙台で学ぶ・活かす～学びの環境づくりとチャレンジ応援～、視点⑥～仙台で働く～働く場所として選ばれる環境づくり～、視点⑦～躍動する仙台を創る～都心再構築と交流都市づくり～）に分けて具体的にし、それをベースにかけ合わせることによって、将来の問題解決を図ろうとしている。

この7つの視点をもとに「仙台らしさを際立たせるプロジェクトや、新たな仙台らしさをつくるプロジェクトを重点プロジェクト⁵⁹と定めて推進して」いくとしている。

「仙台市総合計画審議会における審議経過」の7つの重点的な取り組みの視点

視点	内容	詳細
①	仙台を磨き伝える ～世界に輝く杜の都の深化と継承～	震災の教訓、防災力、自然環境を生かした快適な都市環境による都市ブランド確立
②	仙台でともに生きる ～多様性が生きるまちの実現～	多様な価値観・立場の方々の考えをより良いまちづくりのために活かし合える社会
③	仙台で暮らす ～地域コミュニティの強化～	多様な主体が協働を実践することで顔の見える関係が広がり安全に暮らせる地域
④	仙台で育つ ～子ども・子育て応援まちづくり～	子どもを通じて関係主体が連帯感を深め、子ども達が安心して社会に羽ばたける社会
⑤	仙台で学ぶ・活かす ～学びの環境づくりとチャレンジ応援～	多彩な学びの環境づくりと、あらゆるライフステージでチャレンジできるまち
⑥	仙台で働く ～働く場所として選ばれる環境づくり～	地元企業の経営力・魅力が向上し、多様な人の力が地域経済を活性化させるまち
⑦	躍動する仙台を創る ～都心再構築と交流都市づくり～	民間投資を呼び込む魅力的な都心機能を備え、交流を生み出す、活力と賑わいの創出

図表 4-24:仙台市ホームページ:仙台市総合計画審議会第1回部会資料
「仙台市基本計画の検討資料」より

7つの視点とプロジェクトとの関係は、図表 4-25 の通りである。

⁵⁹ 仙台市基本計画検討資料（修正版）では「挑戦を続ける」という理念のもと、新たなテクノロジーや多様な価値観を活かし、協働を通じて仙台らしさを磨き上げる取り組みのことを重点プロジェクトとしている。

7つの視点とプロジェクト案の関係性

No.	プロジェクト（PJ）案	視点	中心となる 視点	主な都市個性
1	未来へつなぐ防災環境プロジェクト	①×②×⑦	①	環境・活力
2	みんなでつくる地域未来プロジェクト	②×③×⑤	③	共生・学び
3	笑顔はなまる子どもプロジェクト	②×④×⑤	④	共生・学び
4	いきいきライフデザインプロジェクト	③×⑤×⑥	⑤	共生・学び
5	TOHOKUチャレンジプロジェクト	⑤×⑥×⑦	⑥	学び・活力
6	せんだい都心再構築プロジェクト	①×⑥×⑦	⑦	環境・活力

図表 4-25:仙台市ホームページ:仙台市総合計画審議会第1回部会資料
「仙台市基本計画の検討資料」より

仙台市総合計画審議会第1回部会では、上記の7つの視点を改めて詳細にしたうえで、掛け合わせることによって1～6の重点プロジェクト（1. 未来へつなぐ防災環境プロジェクト、2. みんなでつくる地域未来プロジェクト、3. 笑顔はなまる子どもプロジェクト、4. いきいきライフデザインプロジェクト、5. TOHOKU チャレンジプロジェクト、6. せんだい都心再構築プロジェクト）を策定している。

これに対して、実施の方向性として改めて掛け算を行っている。その具体例は図表4-26である。

P J 1. 未来へつなぐ防災環境プロジェクト

視点① ✕ 視点② ✕ 視点⑦

目標	防災環境都市のブランド力向上、世界への発信 東日本大震災の経験と教訓をこのまちの未来に、世界に伝えていくことは私たちの使命です。SDGs 推進の中心的なプロジェクトとして、将来の災害や気候変動のリスクなど、あらゆる脅威に備えた世界に誇るしなやかで強靱な都市を目指すとともに、杜の都の緑豊かな自然環境を発展的に守り育む取り組みを進めます。
施策の方向性 (例)	 01 防災環境×ひと - 子どもたちへの防災教育などを通じた防災・減災意識の高い人材の育成 - 学校、地域、企業、行政など関係団体間の連携を促進させた地域防災力の向上 - 杜の都の自然環境を守るとともに、活用する意識の高い人材の育成・確保 - 危機的状況に備えた多様な主体とのパートナーシップの構築、見える化  02 防災環境×まち - 脱炭素社会への取り組み（再生可能エネルギー導入促進、消費エネルギー削減） - 市民や企業等との協働によるプラスチック資源の循環に向けた取り組み - 国土強靱化地域計画等に基づく、あらゆるリスクを想定した安全安心なまちづくりの推進、インフラ整備における長寿命化・耐震化  03 防災環境×グリーン - 魅力ある都市景観の構築及び自然災害リスクの低減、気候変動の緩和を念頭に置いた緑化の推進 - 民間活力導入等による公園の魅力向上など、緑の多機能性を有効に活用した市民が楽しめる環境づくり  04 防災環境×チャレンジ - まちづくりにおける防災の視点の主流化を図る取り組みの推進と、世界への発信による防災文化への貢献及び防災環境都市としてのブランド力の向上 - 先端技術を取り入れた防災力向上に資する防災ビジネスの活性化促進 

図表 4-26: 仙台市ホームページ: 仙台市総合計画審議会第1回部会資料「仙台市基本計画の検討資料」

4-6-3. 次期総合計画の今後の検討内容

今後、仙台市では、区別計画や総合計画の着実な推進に関する議論をおこなっていく見込みである。

ヒアリング調査によれば、区別計画について、現行の総合計画における区別計画では区ごとの特性を生かし切れていないという問題意識があると考えている。そこで、次期

総合計画の区別計画では、区ごとの特性をより打ち出していきたいと考え、2020年1月末から2月上旬にかけて、区ごとに区民参加型のイベントを行う予定がある。

また、総合計画の着実な推進では、①行政運営の方針と②進行管理の方針について検討する予定である。

4-6-4. 次期総合計画の在り方

これまで次期総合計画の策定過程、暫定的内容や今後の検討内容について触れてきた。

日本全体として人口が減少する中で、都市の魅力を向上させ、人々が住みやすい、住みたくなるまちをつくることは、自治体を存続させるうえで大切なことだ。その際に、市にある強みを活用していくという考えには賛同できる。しかし、そういった市が持つプラスの側面を捉え、人々を呼び込むことには限界があり、上述の人口減少から生じる負のスパイラルに対しては十分に対応できないだろう。仙台市としての強みを踏まえつつも、将来の課題に正面から向き合う内容こそが、これからの時代に必要とされるのではない。

その際、将来の仙台市に起こりうる財政難、人手不足などのリソース不足を踏まえると、行政だけでは解決することができない課題も様々発生することが予想される。そのような状況下では、市民と行政における協働ということも十分考えられるだろう。そうした場合に、行政主導で作られた計画、それに基づいて立案された事業に対して、果たして市民は同意し、主体的に活動してくれるだろうか。そうした市民の行動を期待するためには前提として、計画策定段階において市民と行政がより対等な関係を築き、合意形成がなされることが必要だ。この点について、十分に対応することができていない仙台市次期総合計画は、真に実効性のある総合計画とは言えないのではない。

第5章. 研究の方向性

5-1. 仙台市における総合計画の必要性について

これまで将来の仙台市では様々な課題が顕在化し、複雑に絡み合い負のスパイラルを形成していくことを概観してきた。WSB は、この問題に対して、仙台市は現在から長期的かつ分野横断的な視点を持って対応していくことが必要であると考え、それを支えるツールとしての役割が仙台市次期総合計画にあると結論付けた。

5-2. 仙台市次期総合計画に対する問題意識

長期的かつ分野横断的な視点を支えるという仙台市次期総合計画が果たさなければいけない役割を踏まえた上で、現在策定中の次期総合計画がそれに沿っているか検証する。

急激な人口構造の変化を迎える仙台市では、計画性をもって対応することが必要である。しかし、次期総合計画審議会を踏まえて策定された次期総合計画の草案では仙台市における人口減少に関して割かれた紙面は少なく、総合計画の特徴である計画性が活用されているとは言い難い。この点について、確かに次期総合計画は 2030 年までを対象としたものであるから、それ以降を見据えた人口減少対策は必ずしも求められてはいないという指摘はありうる。ただ、上記のような人口に関わる施策は一朝一夕で効果を上げることは少なく、なおかつ負のスパイラル下でそうした施策を改めて立案することは困難である。したがって、将来と比較して時間的・財政的余裕のある現在から対策をする必要性は明らかであり、次期総合計画は人口減少に比重を置いて策定されるべきである。

次期総合計画では「かけ算」の発想に基づく本庁部局の垣根を超えた対応が考えられている。こうした総合性を意識した対応は、複雑化が予想される課題や行政サービスの効率化に資するものであり、方向性に異論はない。しかし、次期総合計画草案では、「地域×支え合い」など単なる問題の切り口をあたかも「かけ算」のようにしている。「かけ算」の本来的意義である分野横断性が見失われつつあり、仙台市の急激な変化に総合性を持って対応することができないのは明らかだ。WSB では、改めて次期総合計画の総合性について留意する必要があると考える。

以上より、WSB は仙台市が次期総合計画を策定することに賛同しながらも、現在審議中の次期総合計画における計画性と総合性には疑問を持っている。さらに WSB は上述したように仙台市次期総合計画の実効性についても、疑問を持っている。この点を踏まえて、検討を重ねた結果、仮に総合計画が計画性と総合性の性質を持っていたとしても、

そもそも前提として実効性が伴わなければ計画そのものを作る必要がないのではないかという結論に至った。そこで、WSB では総合計画の実効性を確保すると同時に、計画性及び総合性を取り入れた総合計画の実現に向けた提言の検討に入った。

5-3. 提言の方向性

WSB は総合計画の実効性を実現する手法として、①行政評価と②市民参加を検討することにした。

5-3-1. 行政評価について

計画に基づいて実行された事業を評価し、それを次の政策立案に活用することは、政策を磨き上げることにつながり、実効性に大きく貢献する。また、市民にとって行政評価の結果は、自分が住む自治体の状況を知る有益な情報になりうる。そのため行政評価について研究し、総合計画の体系と組み合わせることで、実効性の担保を系統的に実現できないか検討した。

5-3-2. 市民参加について

2030 年以降の仙台市では、人口減少や財政難が進行すると予測される。したがって、行政はサービスを維持するために、よりシビアな資源配分をせまられ、事業の縮小ということも選択しなければならない時が訪れるだろう。しかし、そうした行政の対応は住民の不安や反発を招くことにつながりかねず、行政はそれらを避けるために議論を棚上げにするという行動を選択することが考えられる。これは行政サービスの質が低下するのを、市民と行政がただ座して待つことを表し、両者にとって本意ではないことは容易に予想できる。

これを踏まえて、WSB では以下のように考えた。まず市民参加の強化を通じて、行政と市民が将来の仙台市に起こりうる課題に対する危機感を共有する。そして、この対話の機会を通じて、市民と行政がそれぞれの役割について理解及び行政の資源配分に関する合意を形成し、総合計画としてまとめる。

このような一連の流れを総合計画の策定システムとして導入することで、実効性を持つ次期総合計画の策定につながると仮定した。

5-4. 提言の方向性を踏まえたヒアリング

WSB は上記 2 点について、ヒアリングを重ねていった。

5-4-1. 行政評価に関するヒアリング

仙台市におけるヒアリングから、正確な評価は行政運営の過度な負担となり、業務の効率を損ねてしまう可能性があること、評価を予算等と紐づけて組み込むことで実効性を確保するというシステム作りは困難を極めるということがわかった。結果として、この分野についての提言策定は断念した。

5-4-2. 市民参加に関するヒアリング

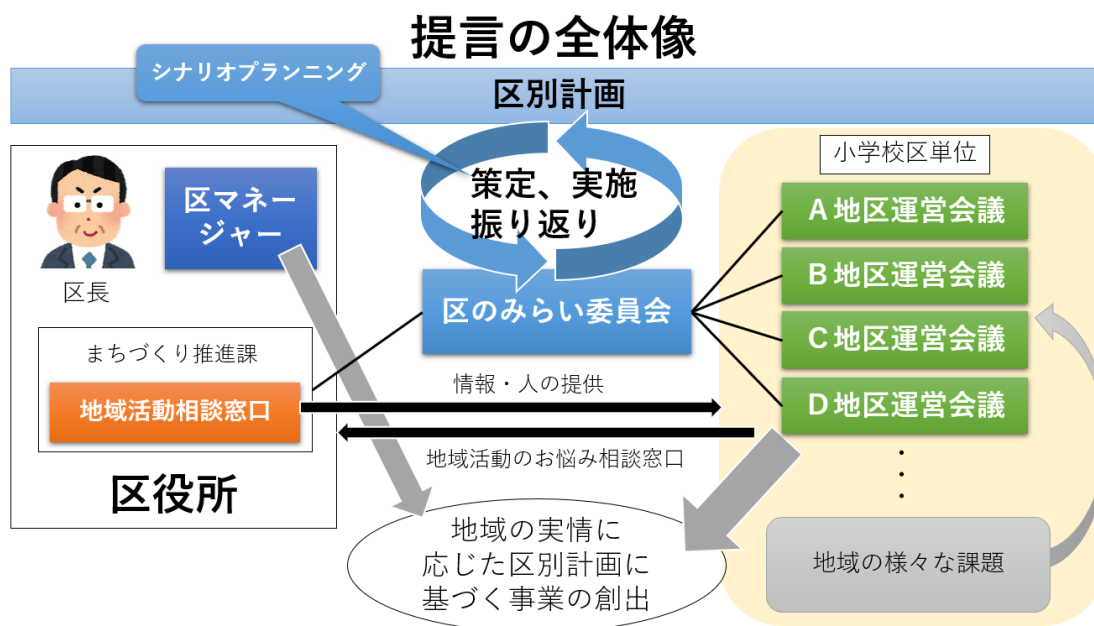
WSB が考える市民参加の最終的な目的は、市民と行政が将来の仙台市における課題を共有して合意形成し、総合計画としてまとめることだ。しかし、仙台市のヒアリングから、多くの市民にとって全市的な課題に対する認識は希薄であり、総合計画の策定に対して参加する意識も低い可能性が高いことが判明した。この点について、川崎市のヒアリングでは市民にとって身近な地域から考えることから始めなければ、市民活動への参画がなかなか進まないだろうという同様の趣旨の指摘を受けた。もっとも、この点については、仙台市太白区生出地区のヒアリングに同席した太白区ふるさと支援担当の方からは、今後の行政は市民のサポートも重要だが、地域課題によっては依然として行政が対応すべきものもあり、そうした体制整備も求められるのではないかと、という趣旨の指摘を受けている。

これらを踏まえて、WSB は現在の仙台市においては、市民と行政で全市的な合意を形成することができる段階にないと判断し、その前段階として市民が合意形成への参与を前向きに捉えられる環境を整備することが必要であると考えた。そこで、WSB ではそうした合意形成に参加する市民の意識醸成のため、まずは市民にとって身近な地域の方向性を記した区別計画、いわば「ミニ総合計画」策定というスモールステップを設けることで、将来的に全市的な総合計画における市民と行政の合意形成を実現する提言を検討した。また、同時に上記の提言を補足する関係性として、地域における行政のあり方についても検討した。

第6章. 政策提言

6-1. 提言全体の方向性

各々の提言内容を述べていく前にまず提言の全体像を提示する。イメージとしては以下の図になる。



図表 6-1: 提言の全体像のイメージ図

2019WSB 作成

地域の方向性についての区民と行政で合意形成をすることを目的とした区別計画策定プロセスを提言する。区別計画とは、各区の将来ビジョンであり、地域に住む区民の意見反映は必要不可欠だ。もし、区民意見を無視して区別計画が策定されたとするならば、地域の魅力が反映されず、実態に合わない計画になりかねない。そこで WSB は、区民意見を十分に反映できる区別計画の策定プロセスを検討し、最終的には総合計画策定において合意形成をすることができる市民意識の涵養を目的とした提言をする。

提言は、大きく分けて3つある。

まず、区別計画の策定組織体制について提言する。具体的には、区民が行政と協働して区別計画を策定することを目的とした委員会組織を各区に1つ設置する。もっとも、委員会で計画を策定しただけでは、計画内容の実効性に不安が残る。そこで、区別計画

の内容に基づいた事業を行う組織として、地域運営組織⁶⁰を結成する。こうした組織体制は、区民と行政が顔の見える関係を構築するきっかけとなるだけでなく、計画の実効性に寄与すると考えられる。

次に、計画策定過程について提言する。具体的には、区民と行政による区別計画策定段階でシナリオ・プランニングを導入する。この取組によって、区民が身近な地域の将来像について考えるきっかけとなり、市民意識の向上につながることを期待できる。

最後に、区役所機能の強化について提言する。具体的には、上述の市民による計画内容に基づく事業の創出を支え、また行政による地域課題の対応力を向上させるため、区役所の長である区長の権限を強化する。こうした取組によって、区民が身近なレベルから物事を考え、課題解決に携わる自律的な地域運営を行政がサポートできる体制が整備されることが期待できる。

本研究はこれら 3 つの提言をあらかじめ選定したモデル地域から段階的に拡大していき、全市的な体制として確立することを中期的な目標として目指す。そして、最終的に次々期区別計画策定で図のような状態になり、市民意識の醸成を促す体制を整えることが、本研究の提言におけるゴールである。

6-2. 提言 1: 区別計画の策定と区別計画に基づく事業を実施するための地域体制づくり

本項では仙台市の区別計画と区民の関わり方やその体制づくりについての政策提言を述べる。5 章の提言の方向性を前提とし、現状から考えられる問題点及びヒアリングから得られた内容を基に解決の方向性を整理し、提言を述べていく。

6-2-1. 現状

(1) 地域特性に応じたまちづくりのための協働事業

仙台市には、地域特性に応じたまちづくりの協働事業として、市レベルで行う「仙台市協働まちづくり推進助成事業」、区レベルで行う「区民協働まちづくり事業」および「ふるさと底力向上プロジェクト」という大きく 3 つの事業がある。

市レベルで行っている「仙台市協働まちづくり推進助成事業」とは、「町内会等の地域団体や市民活動団体をはじめとした多様な主体が連携することで、互いの持つ専門性やノウハウを生かし、単独ではなし得なかった新たな機能や価値を創出しながら、社会

⁶⁰ 2018 年度地域運営組織の形成及び持続的な運営に関する調査研究事業報告書（総務省地域力創造グループ地域振興室、2019. 3）1 頁では、「地域運営組織」を「地域の暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成され、地域内の様々な関係主体が参加する協議組織が定めた地域経営の指針に基づき、地域課題の解決に向けた取組を持続的に実践する組織」と定義している。
https://www.soumu.go.jp/main_content/000607339.pdf [最終閲覧日 2020. 1. 20]

的課題の解決やまちの魅力の創造を図る取り組みを募集する事業⁶¹」とされている。これは、自発的に活動したい市民が、市民協働事業提案制度を利用し、採択されたものを行っていくという手上げ方式のものである。

一方、区レベルで行う事業の一点目として、「区民協働まちづくり事業」がある。これは「市民と行政との協働による地域特性に応じたきめ細かな地域づくりの推進を目指しているもの」⁶²とされており、企画事業とまちづくり活動助成事業に分けられる。企画事業は、区民の創造性と意欲を最大限に活かし、地域課題の解決、地域の活性化及び特色のある地域づくりを推進する事業であり、まちづくり活動助成事業は、自主的・自発的にまちづくり事業に取り組む区内に活動拠点のある市民団体に助成金を交付するものである⁶³。

区レベルで行う事業の二点目として、「ふるさと底力向上プロジェクト」は、「地域の特性を踏まえ、多様化する地域課題にきめ細かく対応した地域づくりを地域団体等との協働により推進し、市民力を生かした地域活性化を行うためのモデル事業としているもの」⁶⁴である。2017 年度より各区・総合支所に配置されたふるさと支援担当により、管内の特定地域の困難課題解決のため、地域との協働により企画・実施している。

以上をまとめると、「仙台市協働まちづくり推進助成事業」と「区民協働まちづくり事業」は、地域の自発的な活動を市民と行政が協働し推進・助成する事業であり、対象が市レベルか、区レベルか、という違いがある。一方、「ふるさと底力向上プロジェクト」は多様化する地域課題に対し、地域と行政が協働して行う区レベルの事業であるといえる。

(2) 地域の自治組織

仙台市は、最も基本となる住民自治組織として単位町内会をあげている⁶⁵。仙台市の町内会においては、全国的に加入率が低下しがちである現在でも、政令市の中で上から6番目の82.4%という加入率を保っている⁶⁶。また、小学校区レベルでのコミュニティ

⁶¹ 仙台市「仙台市協働まちづくり推進助成事業」
<https://www.city.sendai.jp/kyodosuishin/kurashi/manabu/npo/shimin/jisshijigyo/josei/>〔最終閲覧日 2020.1.7〕

⁶² 仙台市（2019.9）「仙台市区政概要」42 頁
<https://www.city.sendai.jp/kuse/shise/gaiyo/soshiki/shiminkyoku/link/documents/rlkuseigaiyo.pdf>〔最終閲覧日 2020.1.20〕

⁶³ 仙台市泉区「区民協働まちづくり事業」<http://www.city.sendai.jp/izumi-shinko/izumiku/machizukuri/kyodo/index.html>〔最終閲覧日 2020.1.7〕

⁶⁴ 仙台市（2019.9）「仙台市区政概要」51 頁
<https://www.city.sendai.jp/kuse/shise/gaiyo/soshiki/shiminkyoku/link/documents/rlkuseigaiyo.pdf>〔最終閲覧日 2020.1.20〕

⁶⁵ 仙台市「町内会とは」〔最終閲覧日 2020.1.7〕
<http://www.city.sendai.jp/aoba-chiikishinko/aobaku/machizukuri/chonaikai.html>

⁶⁶ 仙台市（2015.2）「仙台市町内会等実態調査 報告書」<https://www.city.sendai.jp/machizukuri-kakuka/kurashi/manabu/chiikikatsudo/chiiki/documents/tyounaik>〔最終閲覧日 2020.1.18〕

は、地区連合町内会として町内会から編制されており、その会長で構成された区ごとの区連合町内会長協議会（通称：区連協）、全市的な仙台市連合町内会長会（通称：市連長会）も存在する。これら町内会の連合体については、特定の人への負担の集中、役員のなり手不足や高齢化等が顕著な問題としてあげられ⁶⁷、市として支援していく方針も打ち出されている⁶⁸。

また、2016年時点で全国20の政令市のうち13都市では、地方自治法に基づく区地域協議会や、区単位の住民自治に関する組織が存在する中、仙台市は未設置である⁶⁹。その代わり、地域ごとの創意に応じてイベントや事業の計画、運営に携わる組織として、「まちづくり協議会」が各区に設立されている。ただし、このまちづくり協議会は各地域において名称や組織形態に決まりがなく、1区あたり1組織というわけでもない⁷⁰。例として、青葉区には「いきいき青葉区推進協議会」が存在し、その活動目的は「特性や区民のアイデアを生かしながら、区民・事業者・行政が連携して、様々な切り口から魅力あふれるまちをつくりあげていくもの」となっている。なお、各まちづくり協議会によってこの活動目的は異なっている。また、まちづくり協議会の会員は、連合町内会などの自治組織関係団体をはじめとして、環境、健康福祉、スポーツ関係、教育・文化、経済・観光、消防・防犯・交通安全の関連団体などにより構成されている。ヒアリング調査からは、町内会やまちづくり協議会は、区役所職員にとって地域課題を把握するための場の一つとなっていることが分かった。これらの自治組織に加えて議会などから得られる意見も踏まえ、現在、区別計画は区職員が中心となり策定しているという⁷¹。

6-2-2. 問題点

仙台市は、地域特性に応じたまちづくり事業について、市レベル・区レベルで自発的な取り組みや課題解決に対し、住民と行政が協働で事業を行うことに価値を置き、それに対し資金や人材支援を行っている。一方で自治組織に関して、町内会は地域課題の共有・自発的な解決など自治組織としての機能を任されているものの、役員の高齢化やなり手不足が問題となっている。また、まちづくり協議会は、附属機関という位置付けではなく、あくまで地域の主体的活動に重きを置き、区民まつりのような区ごとのイベント運営などを主眼に行っている。

⁶⁷ 仙台市連合町内会長会「仙台の町内会」https://www.sendai-sirentyukai.com/pdf/sendai_chonaikai.pdf [最終閲覧日 2020.1.24]

⁶⁸ 仙台市（2015.2）「仙台市町内会等実態調査 報告書概要版」
http://www.city.sendai.jp/machizukuri-kakuka/kurashi/manabu/chiikikatsudo/chiiki/documents/tyounaikai_saishuugaiyou_2.pdf [最終閲覧日 2020.1.7]

⁶⁹ 総務省「指定都市の区の概要」https://www.soumu.go.jp/main_content/000165664.pdf [最終閲覧日 2020.1.18]

⁷⁰ いきいき青葉区推進協議会という青葉区のまちづくり協議会にあたる組織の他に、青葉通の沿道商店街・町内会・企業などで構成される青葉通まちづくり協議会が存在する。

⁷¹ 仙台市役所へのヒアリング調査より

これらを踏まえると、問題は、現在の仙台市の住民との協働まちづくり事業が基本的に手上げ方式となっており、手を上げる層以外の住民の意見を吸い上げ実効的に事業化するシステムは確立していない点にあると考えられる。自律性の高い市民に対して助成・支援を行っていく姿勢は、確かに縮小社会においては効率的である。だが、いつ・どこで課題が発生し、誰が何に困っているのかが分からない“明確化されていない課題”に対しては、地域に埋没してしまえば、地域にとって課題が顕在化してから初めて動き出す非効率な結果となる。この明確化されていない課題は、たとえ課題を認識している住民がいたとしても、その住民が意思や情報を共有する場がなければ、行政が気づくまで放置されることとなる。

6-2-3. ヒアリング調査を踏まえた分析

仙台市で地域活動に関わるステークホルダーに対して行ったヒアリング調査に基づき、各ステークホルダーが他者から期待されていること、及び各ステークホルダーの問題点について提言の方向性に関わる範囲で簡潔にまとめた上で、それらについての分析を述べていく。

図表 6-2 地域活動において各ステークホルダーに期待されていることと問題点

	期待されていること	問題点
行政	・住民の分からない専門的な知識や制度、参考事例などの情報支援。 ・地域活動のための公的資源を活用した場づくり。 ・地域活動支援のための助成金確保。制度上の支援。	・行政内部でのコミュニケーション不足。 ・地域活動に対して職員の役割分担が明確でない。 ・区で把握した地域の実情を、市はオフィシャルな場での文面しか共有できない。 ・事業レベルであれば予算編成に従って動くほかない。 ・法律に決められた範囲内でしか動けない。
NPO	・法定ではないまちづくりのためのフィールドづくり。 ・現場の取組を政策につなげていく一歩目の起動力。 ・専門知識のあるプレーヤーとして伴走しながらノウハウを提供。	・地域活動に長期間は携わることができない。 ・ノウハウを持っている分野に限ってしか参入できない。 ・他地域でもやるべきこととして一般化すべき(できる)内容でなければ、参入しにくい。
住民	・地域に対する自律的・積極的な活動。 ・地域ごとの課題の自覚、明確化及び共有。 ・地域ごとのルールや地域目標の検討。	・自らの生活に直接関わることで、尚且つ生活のどこに関わるのか、具体的にイメージしやすい内容でないと、関心が湧きづらい。 ・大都市であるほど、コストや意思疎通のための手間なども含め敷居が高く、他人任せの意識になりやすい。

(NPO 法人都市デザインワークス、太白区ふるさと支援担当、他ヒアリング調査より適宜抜粋)

地域活動やまちづくりを行っていく上でまずネックとなるのは、活動に必要な情報の取捨選択と、情報を得る人間の分析能力であると考えられる。行政から提供される情報が、必ずしも市民にとって有益な情報たり得るとは限らない。また、情報は得るより生かす方が難しく、住民の事務力だけでなく行政、NPO等の専門家の技術力も試されるように思われる。

また、各アクター間のコミュニケーションが足りなければ、異なる立場の理解を得るだけでなく、知識の共有、ノウハウの習得など、円滑なプロセスの進行に影響する。特に住民とのコミュニケーションの機会が不足していれば、地域の需要を明確に知る機会が損なわれる。それ以外にも、同じ地域に住む住民同士の話し合いの場、立場の違う行政職員同士の意思疎通の場、異なるノウハウをもつNPOやファシリテーター同士の情報共有の場といった似通った立場同士のコミュニケーションは、協働の観念からも自らの役割と責任を自覚するために必要と考えられる。

さらに、住民やNPOが直面している現場レベルの問題と、行政職員が役所で処理する業務には距離感があり、その間のプロセスを理解できない人々にとっては、自分たちの地域活動がどのように行政に活かされるのか直感的に想像できない。よって、住民の地域活動と政策がどのように繋がっているのか、その過程をより具体的に分かりやすく共有していく必要性も感じられる。

このようにヒアリング調査から、地域活動に対しては特に、市民にとって有益で分かり易い情報の提供、各アクターの役割と責任の明確化とそれを踏まえた協働のための場、住民が関わる地域活動が、どのように自治体の計画や施策に影響していくかという説明の必要性について、改めて重要性を感じるようになった。

6-2-4. 解決の方向性

ここまでの内容を踏まえ、まずは、町内会の加入の有無や立場、年齢、性別、まちづくりに対する意欲などに関係なく、住民全員がまちづくりの当事者とされる制度体制が必要であると考えた。そこで、今後住民が積極的に当事者としてまちづくりに参加し、地域が一体となった協働のまちづくりを進めていくための仕組みが必要であると考えた。具体的には、地域における課題やニーズ、地域に対する支援など、あらゆる情報と人がマッチングするための地域づくり、及びそれに対する支援が必要であると考えた。しかし、現在の仙台市では、既存団体や人々に対し、何か単発で事業を行う際の支援体制にほぼ留まっており、地域レベル（区単位未満）で一体的に地域体制づくりがなされている様子はない。

そこで、本研究での問題意識、大前提となる総合計画に寄り添ったアプローチ、仙台市の現状、ヒアリング調査によるニーズの把握なども踏まえ、提言では、1) 行政との話し合いの場、2) 地域の受け皿、3) 地域活動への支援、という3つの方向性を打ち出した。

6-2-5. 事例

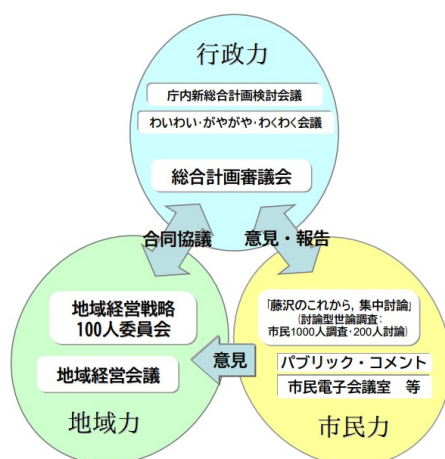
提言にあたり、藤沢市と大阪市の事例について取り上げる。藤沢市の事例に関しては、提言の3つの要素のうち、1) 行政との話し合いの場、2) 地域の受け皿として、大阪市の事例に関しては、2) 地域の受け皿、3) 地域活動への支援に係る内容として参考にし

た。藤沢市の事例の選定理由は2点ある。1点目は、藤沢市の新総合計画策定において、地域力の参入の観点から地域主体による組織が計画策定に活用された先進事例であるからである。2点目は、その地域主体の組織の在り方が、本研究の提言の方向性に合致しているからである。また、大阪市の事例の選定理由は3点ある。1点目は大阪市でのヒアリング調査から、大阪市の地域運営の組織の実態が、本研究の提言の方向性に合致していたからである。2点目は、地域運営の組織の活動に対し、本研究の提言の方向性に合致した適切な支援体制が整備されていたからである。3点目は仙台市の規模感を踏まえた際、同じく政令市であることから比較検討しやすいからである。

(1) 藤沢市新総合計画における「地域経営会議」及び「地域経営戦略100人委員会」

藤沢市は、神奈川県南部に位置する人口約40万人の都市であり、市内に4大学を有する学園都市であるのに加え、江の島や湘南海岸を有する観光都市としても有名である。市内は13地区に分けられ、行政・地域活動が行われている。

本市では、人口減少を伴う少子高齢化などの社会環境や経済状況、産業構造や住民意識などが大きく変ぼうを遂げ、価値観の多様化や社会の複雑化から「新しい地域経営」・「新しい公共経営」を構築する時期を迎えている。そのため変化に対応できる「未来予創図」としての総合計画が必要と判断し、2011年度から20年先までを想定した「藤沢市新総合計画」の策定を行った。新総合計画策定の理念として、「地域が主役」で「市民力」、「地域力」を活かした計画策定が目指された。新総合計画の策定に当たっても、「市民力」・「地域力」を最大限活用するため、新たな市民参加の仕組みとして、地域経営会議や地域経営戦略100人委員会との協働が行われた。



図表 6-3:「市民力・地域力・行政力を発揮した計画策定」概念図⁷²

⁷² 藤沢市総合計画審議会「藤沢市新総合計画基本構想」8頁より引用
<https://www.city.fujisawa.kanagawa.jp/kikaku/shise/kekaku/kakushu/kako/documents/000348420.pdf>
 pdf〔最終閲覧日 2020.1.18〕

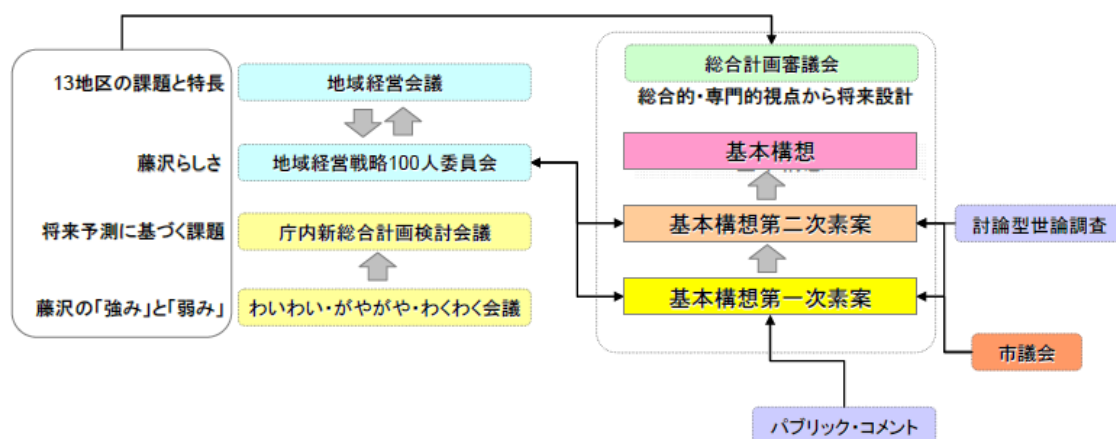
地域経営会議は、「地域主権型・地域完結型のまちづくり」を実現するため、地区の将来像や目指すべき目標を話しあい、市の予算や施策に対する意見をまとめて市に提出したりするなど、地域住民による地域自治の意思決定機関となるものである。構成員は、地域団体からの委員と市内NPO団体等で活動実績のある公募委員であり、無報酬のボランティアである。今後、地域主権型・地域完結型のまちづくりを推進し、地域のことは地域で決めて地域で実行するために、権限と予算を各地区の行政の出先機関に移譲することとしている。これにより、地域経営会議での調査、分析及び住民自治を前提として、地域の特性を活かし、地域の状況に見合った事業を市民、地域団体、企業、大学、行政等が協働して地区ごとに実施できるようにすることを狙いとした。

地域経営会議は、2009年6月から湘南台地区をモデル地区として試行され、2009年10月から全13地区に設置された。地域経営会議が、総合計画策定において果たす役割は、基本構想・基本計画についての議論を深めることである。具体的には、新総合計画の理念・目標などを共有すること、各地域の特徴を反映した「地域まちづくり計画」を基本計画へ位置付けること、地域経営会議が主体となり、13地区別まちづくり実施計画を策定することである。これらは市民と行政との協働により行われる。この計画策定は、後述する地域経営戦略100人委員会において、全市的な情報や課題の共有を行い、地域間の連携をとりながら進められた。

地域経営戦略100人委員会は、基本構想・基本計画などの意見提案や、総合計画審議会との合同協議により、市民の意見を総合計画に反映させることを目的とし、各地区の地域経営会議の委員と、幅広い領域の市民公募委員より結成された。市民が参加しやすいように、委員会は休日に開催されている。地域経営戦略100人委員会は、地域経営会議からの推薦委員92名と、子育て・教育、安全・安心、福祉・医療、環境、産業、共生、芸術・文化・スポーツ・地域コミュニティなどの領域からの市民公募委員72名により構成される。委員会会議では、各地区の特色や課題についての意見交換や、各地区・分野での活動内容の情報交換を行い、藤沢市の将来像を議論し、総合計画審議会への意見・提案を行っている。

地域経営戦略100人委員会は、基本構想の策定においては、ワールド・カフェによる「藤沢らしさ」の収集や、地区課題の収集と共有を行い、総合計画審議会への情報提供を行った。同協議においては、総合計画審議会が策定した素案に対する理念の共有のための意見・提案を行った。また、基本計画の策定においては、アンケート調査やインタビュー調査の実施、課題を話し合う場の開催などを通して、市民の生活実感としての意見を広く集め、分析し、藤沢の未来課題を抽出する。これら「ふじさわ未来課題」から、藤沢市で必要な施策を検討し、総合計画に反映させていく。組織面では、地域経営戦略100人委員会には地域経営会議からの委員が含まれているので、各地区の地域経営会議（準備会）で議論された内容を委員会に持ち寄り、地区間の課題や活動内容の情報・意見交換、理念の共有を行うことができる。同時に、委員会会議の結果を、各地区にフィ

ードバックし、地域経営会議におけるまちづくりの理念や計画内容を、地区において共有することも意図されている。地域経営戦略 100 人委員会は、地域経営会議にとっての学習と成長の場であるとともに、地域での新しい取組みが生まれるきっかけになることも期待されている。



図表 6-4: 基本構想の策定スキーム: 藤沢市 2010⁷³

地域経営会議や地域経営戦略 100 人委員会での意見、討論型世論調査の調査結果を反映して、基本構想については 2010 年 2 月に議会の議決を得た。これは、藤沢市が新総合計画策定にあたり掲げた「市民力」・「地域力」・「行政力」を発揮した総合計画づくりが、基本構想策定に結実したものである。

(2) 大阪市「地域活動協議会」及び「まちづくりセンター」

大阪市は大阪府の中央に位置し、24 の行政区、223 km²を有する市である。横浜市に次いで全国で 2 番目の人口約 255 万人を擁し、近畿地方の中心であるとともに日本を代表する大都市の 1 つである。人口は市全体としては減少傾向にあるが、市域中心部の区ではマンション開発などにより人口が急増しており、区ごとにその状況は大きく異なる。

本市では、地域住民の意見調整・取りまとめ、地域課題への対応その他まちづくり活動のうち「行政が担わない（地域にゆだねるべき）分野」及び「特定の市民活動団体の活動対象とならない分野」をカバーする組織として、「地域活動協議会」の設立に取り組み、地域と行政との連携を図っている。令和元年 7 月 22 日現在、合計 326 地域において形成されている。地域活動協議会は、おおむね小学校区を範囲として、地域団体や NPO、企業など地域のまちづくりに関する団体が集まり、話し合い、協力しながら、様々な分野における地域課題の解決やまちづくりに取り組んでいる。具体的には、次のよう

⁷³ 内閣府経済社会総合研究所内資料 藤沢市経営企画部経営企画課 白井健智（2010. 3. 26）「市民主体の総合計画策定とまちづくり」http://www.esri.go.jp/jp/workshop/100303/100303_fujisawa.pdf [最終閲覧日 2020. 1. 7]

な点を備えたさまざまな活動主体の連合組織を、地域活動協議会として位置付けている⁷⁴。

- おおむね小学校区域を単位として活動することを基本としていること。
- 地域住民の組織をはじめ、ボランティア団体、NPO、企業など地域のまちづくりに関するさまざまな活動主体が幅広く参画していること。
- 民主的で開かれた組織運営と会計の透明性が確保されていること。
- 特定の分野ではなく、防犯・防災、子ども・青少年、福祉、健康、環境、文化・スポーツなど広く地域のまちづくり全般を活動対象としていること。

地域活動協議会が核となり、地域に関わる様々な主体による多様な協働の取組みの展開により、地域でヒト・モノ・カネ・情報といった地域資源の循環による地域活性化をめざしている。地域活動協議会の根拠である「地域活動協議会に対する補助金の交付の基準に関する要綱」では、主たる地縁型住民自治組織といえる地域振興会⁷⁵の参加は必須とされていない。ここには、市の方針として、特定の団体を特別扱いすることなく、すべての団体をフラットに扱うという考えが反映されている。しかし、現実には、これまでの活動実績や地域代表性という側面から、地域振興会が参加せずに地域活動協議会を設立した事例はないとのことである。取組みの経緯は、「地域のことは地域で決める」という観点から、地域活動協議会のあり方について検討し、取りまとめた「なにわルネッサンス 2011」がベースとなっている。2011 年には、地域活動協議会の形成に取り組む意思を示した 4 区 7 地域をモデル地域として、地域活動協議会の形成を支援している。

2012 年には、市政改革プランに基づく市政改革により、地域活動協議会の取組みも大きな転機をむかえた。具体的には、これまでの地域活動協議会の取組みを継承しつつ、2013 年度末には市内全域に地域活動協議会を設立することとなり、各区役所を中心にスピードを早めて取組みを進めてきた。現在では市内ほぼ全域に地域活動協議会が設立されたが、既に法人化しコミュニティ・ビジネスの手法を取り入れ、自立した活動に向けて動いている地域がある一方、旧来の団体や活動をそのまま引きずっている地域もあ

⁷⁴ 大阪市「地域活動協議会を核とした自立した地域運営の支援」
<https://www.city.osaka.lg.jp/shimin/page/0000190407.html> [最終閲覧日 2020.1.5]

⁷⁵ 他市町村における自治会、町内会にあたる組織。大阪市では 1947 年、災害救助法の制定に伴い各区で赤十字奉仕団が、さらにその連合体として大阪市赤十字奉仕団が結成される。戦後復興後の都市化が進む中で、新たなコミュニティづくりを担う組織として、大阪市赤十字奉仕団と構成員・役員を同じくする一体の組織として、1975 年に「大阪市地域振興会」が結成された。地域振興会はその目的として、①コミュニティづくり、②日本赤十字社事業への協力、③大阪市政・区政への協力という 3 つの活動を掲げている。

大阪市地域振興会・大阪市赤十字奉仕団「組織の概要」<https://osaka-tiikisinko.org/index.php>
[最終閲覧日 2020.1.17]

るという。このように、組織ごとの活動や意識に大きな差があることが現在の課題となっている。

また、地域活動協議会に対して先に述べた財政面での支援に加え、人的支援も実施しており、その中の一つに中間支援組織⁷⁶がある。大阪市における中間支援組織は、市コミュニティ協会区支部、区社会福祉協議会、民間事業者及びこれらの共同企業体⁷⁷が区ごとに契約し、2012年度に各区役所内に設置された「まちづくりセンター」を拠点として活動している。まちづくりセンターには、「アドバイザー」と「地域まちづくり支援員」を配置し、区内の「地域活動協議会」の実情に応じて運営の支援を行っている。具体的には、地域活動協議会の運営に関する細かな側面での支援、地域ニーズを把握して地域活動協議会の活動にフィードバックすること、財政面での自立をめざしたコミュニティ・ビジネスの手法の移転などが挙げられる。

6-2-6. 提言：区民と行政の協働による区別計画の策定とそれに基づいた事業実施に関わる「区のみらい委員会」の設置

(1) 概要

仙台市の区ごとにおいて、区民と行政が話し合うための場として、「区のみらい委員会」の設置を提言する。

区のみらい委員会は、区ごとに1組織ずつ設置する。構成員は、後述する「地区運営組織」から選出された区民の代表、区別方針の重点分野で活動実績のある推薦委員、区役所のまちづくり推進課等担当職員、後述する「地域活動相談窓口」の職員である。組織の活動目的は、地域活動等での実感を踏まえた様々な主体が、地域経営に関して合意形成を図ることであり、区別計画を軸とした地域運営の実効的な区民と行政の協働のための組織として機能する。ここでいう地域運営の合意形成とは、区別計画策定プロセスへの参画、区別計画に基づいた事業の実施、振り返りであり、後述するシナリオ・プランニング手法を用いた区民討論会も区民の代表として本委員会が行う。

(2) 期待する効果

区のみらい委員会に期待されるのは、“地域のことは自らで考え行動する”ための実効性の部分を担うこと、そして区の計画策定に対する責任感を共有し、各地区でアクションを起こしていくための布石となることである。地域実情に基づいた地域運営を行政と区民が協働で考えていくための場があることで、行政と区民が対等に話し合えること、そして、お互いの意見を共有した上でまちの方針を共に考えていけるプロセスが用意さ

⁷⁶ 多元的社会における共生と協働という目標に向かって、地域社会とNPOの変化やニーズを把握し、人材、資金、情報などの資源提供者とNPOの仲立ちをしたり、広義の意味では各種サービスの需要と供給をコーディネートする組織。内閣府（2002）「中間支援組織の現状と課題に関する調査報告」〔最終閲覧日 2020.1.18〕

⁷⁷ 複数の異なる企業等が共同で事業を行う組織のこと。

れていることに意味がある。行政施策という遠い存在であり、自分たちの生活には間接的であったものを、区民自らが自分事として考えていけるという体制整備と、その参加による意識の醸成を狙い、地域の将来とそのために必要な方向性を真剣に考え、自らの地域で取り組んでいくことを期待する。

(3) 既存団体との違い

区のみらい委員会は、区単位の組織であるが、同じように区単位で活動を行う団体として、仙台市にはまちづくり協議会や区連合町内会長協議会が存在する。これら既存団体と区のみらい委員会の違いは、一言でいえば地域運営の実効的な機関である点である。

まちづくり協議会は、前述の通り、凡そ区ごとに一団体ずつ置かれており、区民の総意による主体的な地域活動を企画立案し実行する。区民まつりなどの企画・運営を行っているのもまちづくり協議会であり、“住民がやりたいことを住民主体で行う”という部分に主眼が置かれている団体である。また、区連合町内会長協議会は、町内会同士の地域コミュニティの形成、及び共通の地域課題の解決に向けた取り組みを行う組織であり、小学校区単位の区連合町内会長が集まる。町内会単位を基盤とした地域の横のつながりを促すための組織である意味合いが強い。

これらに対し、区のみらい委員会については、区民と行政が区別計画に基づいた地域運営について、協働で話し合い合意形成を図る機関として位置付けている。他の団体と最も異なる点は、区民と行政の協働及びそれによる実効的な地域運営に主眼が置かれていることである。“自分たちのまちの方針は自分たちで決め行っていく”ため、行政との協働が前提となり、区の計画策定やそれに基づく事業の実施、振り返りにもかかわる。この点で、区のみらい委員会は他の団体と差別化される。

(4) 議員とのかかわり方

議員と区のみらい委員会の関係について留意すべき点としては、次の二点があげられる。

第一に、議員に対しては、区のみらい委員会を設立する必要性や意義を正しく理解してもらうため、勉強会や研修への参加を促したり、資料や情報を積極的に提供したりするなどの働きかけが重要である。なぜなら、区のみらい委員会と行政の連携が強まった場合、一部の議員から、議会軽視につながるのではないかという批判や、市民や地区の代表としての議員の役割を阻害されるのではないかという不安が生まれる可能性があるためである。本来期待される役割は、自治体全域に関わるような課題は議会が、地域性の高い課題は区のみらい委員会や後述する地区運営会議が中心となって解決を図ることが望ましいと考える。

第二に、議員は予算を審議する立場もあることから、区のみらい委員会の役員として、運営や意思決定を担うような関わり方はあまり好ましくない。直接的に関わるよりはむしろ、地域に対する情報提供や視察結果のフィードバックなど、組織がより活動しやす

くなるよう、うまく連携をとりながら支援を行うような関わり方が望ましいと考えられる。

(5) 個別計画とのかかわり方

各区役所の所掌分野となっている保健福祉分野、及び建設分野での市民に関わる範囲での個別計画、またそこに関わる実施計画の策定過程に関しては、区のみらい委員会も可能な範囲で関わることを想定する。

例えば、福祉分野においては、5カ年を計画期間とした「支え合いのまち推進プラン」がある。これは、市民、行政、町内会、民生委員・児童委員、地区社会福祉協議会、NPO、ボランティア団体、福祉サービス事業者、学校、企業、相談支援機関等が、連携・協働しながら地域における保健福祉活動等の取り組みを推進することを目的としている。本計画では、計画の進捗管理・評価を仙台市社会福祉審議会地域福祉専門分科会⁷⁸で行っており、令和3年度からの次期地域保健福祉計画の策定にあたり、地域の福祉に関する市民の活動実態や意向、課題等を把握するため市民アンケート調査を実施する予定である。次々期以降は、これに加え、例えば区のみらい委員会から計画に対し意見を提出する、といった方法などで個別計画にも関わっていけるような体制を想定する。

6-2-7. 提言：小学校区ごとの地域自治組織「地区運営会議」の設立

(1) 概要

区のみらい委員会で話し合われた内容を基に、実際に地域で活動する地域の受け皿として、小学校区ごとの地域自治組織「地区運営会議」を提言する。

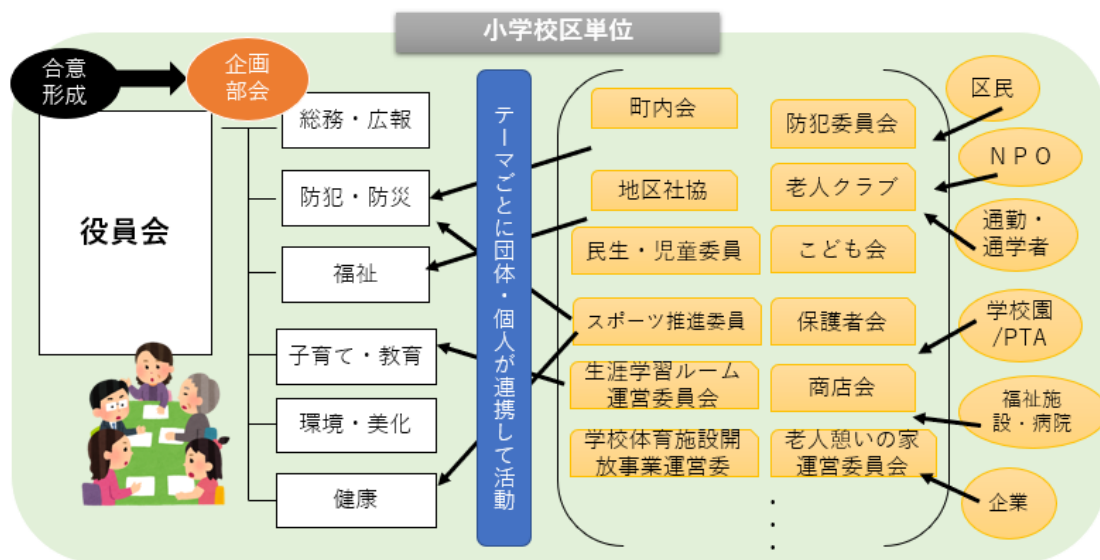
地区運営会議は、区別計画に基づいた地域レベルの事業や、地域固有の課題の解決に、多様な主体の連帯を持って総合的・実効的に取り組む組織として位置付ける。仙台市の小学校区単位ごとに置かれるものとし、当該区域内の町内会、地区社協を中心とした多様なステークホルダーで形成され、地域の市民センター等公共施設と連携し、活動していく。また、地区運営会議の役員会委員から地域実情に応じて、数名を区のみらい委員会に代表を選出する。

地区運営会議で行う区別計画に基づいた事業とは、行政や既存市民団体が担う必要のない事業を指すが、これは区のみらい委員会で話し合われた内容を、地区ごとの代表が各地区運営会議にフィードバックし、地域実情に合わせ主体的に取り組んでもらうものとする。（図表 6-6）

⁷⁸ 社会福祉法第7条第1項の規定に基づいて設置された仙台市社会福祉審議会の中で、地域福祉に関する事項の調査審議を行うため、地域福祉専門分科会の運営を行っている。仙台市地域保健福祉計画の策定やその進行管理をはじめ、様々な地域福祉に関する施策について、有識者からの意見を伺い、市政に活かしている。

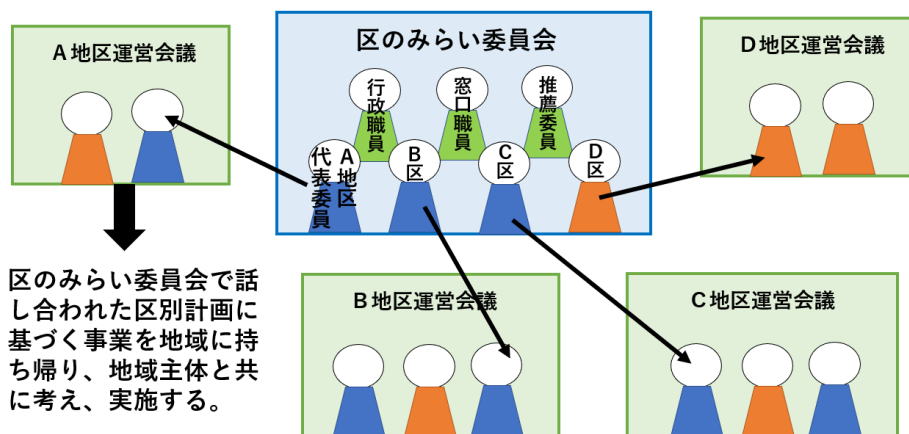
仙台市「仙台市社会福祉審議会 地域福祉専門分科会」より引用

<http://www.city.sendai.jp/chiikifukushi/kurashi/kenkotofukushi/kenkoiryo/chosa/shakaifukushi/bunkakai.html> [最終閲覧日 2020.1.5]



図表 6-5:地区運営会議のイメージ図

2019WSB 作成



図表 6-6:地区運営会議と区のみらい委員会の関係

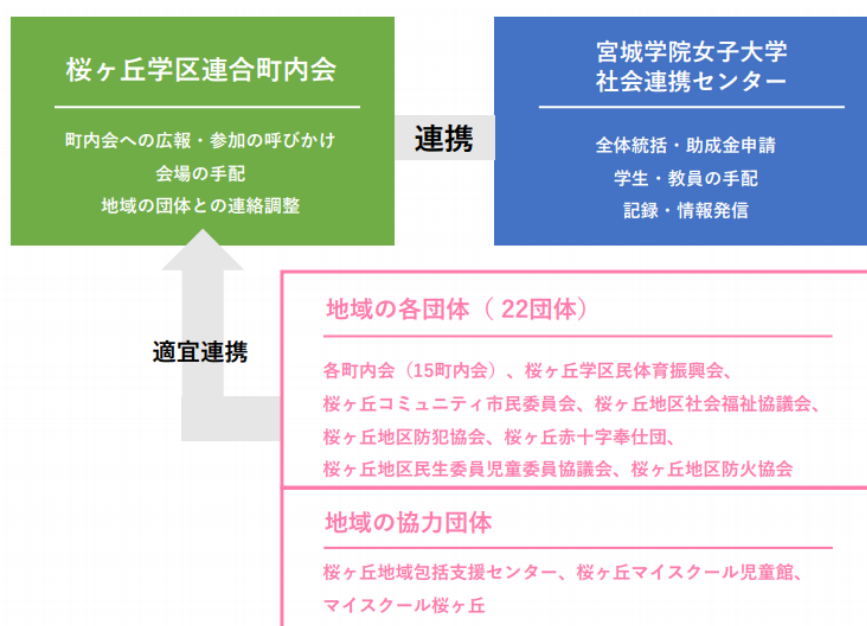
2019WSB 作成

(2) 期待する効果

地区運営会議に期待するのは、区別計画に基づいた実効的な事業実施と、多様なステークホルダー間の連携、それによる住民の創意に富んだ地域活動の広がりである。

まず、仙台市のまちづくり支援として、区レベルで現在も行われている区民協働まちづくり事業やふるさと底力向上プロジェクトの実施についても、地区運営会議が主体となり、もしくは地域活動をサポートしていくことを想定している。これは、地区運営会議の人材・分野・団体を越えた繋がりを活かし、活動内容を充実させ、十分な成果を挙げていくことに寄与することを狙いとしている。

それ以外の地域実情に基づいた主体的な活動についても、多様なステークホルダーが、組織に所属していることを活かし、創意工夫に富んだ内容で活動してもらえることを期待する。例えば、青葉区の桜ヶ丘学区では、地区内に、認定こども園、保育所、小学校、中学校、高等学校、大学がある文教地区であることを活かしたプロジェクトを実施した。具体的には、大学と地域が密接に連携し、高齢者と学生、子どもが交流する場を創出することで、地域の活性化を図ろうとした。そこで、連合町内会が、大学と連携し、様々な交流活動を行うために「大学と地域で創る桜ヶ丘まちづくりプロジェクト」を結成し、図のような組織と役割分担を定め、食、音楽をテーマにした交流活動や交流サロンの開催、地域行事での連携、ノウハウをまとめた冊子の作成などを行った。



図表 6-7

「文教地区」の特色を生かした組織と役割の事例-桜ヶ丘学区連合町内会(青葉区)⁷⁹

このように、地域で行いたい活動が明確化でき、そのために動くことができる人々がいる地区においては、今後は地区運営会議の中で、それを企画運営してもらうことを期待する。現状、連合町内会や地区社協も独自で様々なイベントを行っている。しかし、何かを行いたい際、事業を立ち上げてから人を集めるより、計画開始時から多様なステークホルダーが居る場で話し合った方が、その幅が広がるのではないかと考えている。

普段の活動が、おしゃべり会やラジオ体操のみなど、町内会としての機能を最低限保っているにすぎない地区も存在する。そのような地区では、多様なステークホルダーが居ることを利用して、普段の活動の幅を広げる契機となることを期待する。例えば、周

⁷⁹ 2018 年度地域活動団体交流会「これからの地域づくり」当日の活動報告発表資料より引用
https://www.city.sendai.jp/chiikisesaku-kikaku/event/documents/01_sakuragaoka.pdf [最終閲覧日 2020.1.18]

辺の大学と連携して福祉イベントの開催を手伝ってもらったり、区の重点事業を行えば活動資金が支給される等の情報を委員会から得た上で、地区でそれに力を入れてみたりする等の取組みが考えられる。

6-2-8. 提言:各区役所内への地域活動相談窓口の設置

(1) 概要

地域活動への支援として、各区役所内への「地域活動相談窓口」の設置を提言する。地域活動相談窓口は、区レベルでの自立的な地域活動を行う団体やそれに準ずる活動を行う人々への支援を行う機関である。区レベルでの自立的な地域活動を行う団体とは、先述した地区運営会議だけでなく、まちづくり協議会や市民団体なども対象となる。窓口としては、各区役所内のまちづくり推進課内に常設し、地域実情に応じて、職員を数人配置するものとする。この職員は、従来から地域と繋がりがあるまちづくり推進課等の行政職員だけでなく、将来的には市民活動サポートセンターなど仙台市での地域活動に関してノウハウを持つNPOや民間へ業務委託することも想定する。

地域活動相談窓口の主な業務内容は、(1)地域活動への情報支援、(2)人材派遣バンク、(3)アウトリーチ型の地域活動支援、(4)区別計画における区民参加イベント等の運営・参加である。具体的に、アウトリーチ型の地域活動支援とは、地域の市民センターなど公的施設と連携した、地域活動相談窓口職員による地域活動講習会の実施、地域活動に対する定期的な情報提供などである。また、前述したように区のみらい委員会の構成員で行われる、区別計画策定に係るフォーラムや定例会などの運営、更に地域活動相談窓口職員も区みらい委員会の役員に構成されているため、それらイベントへの参加も可能な範囲で行う事を想定している。

(2) 期待する効果

ヒアリング調査では、住民が地域活動で求めていることとして、行政はどうすれば支援してくれるか、自らの需要に合った専門家はどこにいるのか、専門家とのコネクションをどう得るか等が挙げられた。そのためには、住民が得たい情報に準ずる支援制度に詳しい行政職員の所属部署に相談窓口が必要であることや、ノウハウを持ったNPOのような専門家がある場にも居ることが重要であると考えている。そのため、情報支援に関しては、住民にとって必要な制度面でのハードの情報と、人的資源やそのコネクション、他団体の参考となる取組といったソフトの情報、両面からの情報支援を得られることを期待する。

例えば、宮城野区の燕沢地区では、高齢化率の上昇及び坂道が多く幅が狭い道路環境により、高齢者を中心とした地域住民の通院や買い物など、日常生活の外出の足を確保する必要性が増していた。そこで、燕沢地区では連合町内会を中心として燕沢地区交通検討会を設立した。また、課題の把握と整理のために仙台市のまちづくり支援専門家派遣制度及びみんなであつくろう地域交通スタート支援事業を活用した。さらに道路、交通、

地域、都市、環境分野のコンサルタントとして民間企業のサポートを受け、活動計画づくりを進めた。（図表 6-8）



図表 6-8

連合町内会と地区社協及び専門家が連携した事例-燕沢地区交通検討会(宮城野区)⁸⁰

専門家のサポートの下、ヒアリング調査の実施や検討会の開催を経て、燕沢地区交通検討会はタクシー業者と業務提携をした学区内の運行計画を策定した。これは、仙台市の「みんなでつくろう地域交通スタート支援事業」として位置付けられ、『のりあいつばめ』という名称でワンボックス車両の地域交通という事業の形になり、本格実施に向け検討が行われている最中である。

このように自発的に活動を行っている地域に対しては、ノウハウを持つ行政やその他の機関、民間等の専門家とのつながりを効率的に促していくことが大事である。そのために窓口を利用してもらうことを想定している。

逆に、住民が自発的に事業を行っていくことが難しい地域も存在する。そのような地域に対してはまず、地域の課題や魅力を教え、事業創発の方法を学ぶための勉強会などを企画実施する。そのようなアウトリーチ型のアプローチが、住民にとって地域活動や課題を認識するきっかけになるのではないかと考えている。

6-3. 提言 2: 区別計画策定段階におけるシナリオ・プランニングの活用

本節では、総合計画の策定段階における市民の参加の現状、問題点を述べながら、解決の方向性を提示し、区別計画の策定に対し新たな手法の提案を行う。

⁸⁰ 2018 年度地域活動団体交流会「これからの地域づくり」当日の活動報告発表資料より引用
https://www.city.sendai.jp/chiikisesaku-kikaku/event/documents/02_tsubamesawa.pdf [最終閲覧日 2020.1.18]

6-3-1. 現状

総合計画は、将来予測が困難である以上、抽象度の高い目標を掲げることで総覧性を高め、何にでも対応できるものになっている。しかし裏を返せば、重点的に行う事業の選択がしづらいものとなっている。一方で、今後は仙台市における地域差は広がっていくことに加え、住民側のニーズは多様化が進み、それらのニーズに対応することが地域の効率的な運営及び存続において必要不可欠である。

総合計画の策定過程における市民参加を促進する方法として、現状は全市的な市民まちづくりフォーラムや区民参加イベントがあるが、市民意見の質や、政策形成への市民意見の反映がどのくらい出来ているかを明確に示すものはない。あくまでも、市民参画イベントでは、抽象度の高いテーマについてポジティブな内容で合意形成をしてもらうことを意図しており、将来の課題や地域の改善に関するネガティブなテーマには触れていない。

また、仙台市へのヒアリング調査からも、まちづくりフォーラムにおいて行政職員は司会進行や全体の運営に携わっているのみであり、ファシリテーターについても「別の事業で仙台市と関わりのある方をその時々テーマに応じて招いている」にすぎず、総合計画の策定過程での市民参加イベントにおいて課題解決という意識は取り上げていないことが分かった。

6-3-2. 問題点

現状を踏まえ、総合計画の策定過程における問題点を以下のように考える。現状の仙台市は、様々な課題が顕在化し、複雑に絡み合い負のスパイラルを形成していくという状況を抱えながら、計画策定における市民との合意は未だポジティブな面のみに留まっている。すなわち、総合計画の策定過程への参加により、仙台市の未来を市民と共に考えることが出来るといいつつも、抽象度の高いポジティブな目標についてのみ市民の意見を参考にしているという状況である。よって、今後市民の生活に具体的に影響する政策や施策の取捨選択には、市民は実際には携わることができていない点が、問題点であると考えられる。

6-3-3. 解決の方向性

課題の顕在化とそれによる負のスパイラルが見込まれる仙台市の総合計画の策定においては、住民と共に地域の問題点を認識し、それらを解決するための方向性や手段に住民の合意がなされている点が重要であると考えられる。そこで総合計画の策定過程において、市民が適切な情報のもとに地域課題を正しく認識し、地域の施策や事業を自発的に選択していく機会が必要であると考えた。これにより、今後数十年先の仙台市で実施される施策や事業が計画段階でしかるべき合意が得られた状態であることを担保する。

6-3-4. 提言：区別計画策定から始める区民討論型シナリオ・プランニング

(1) 意義

問題解決の手法には、先に課題を定義して解決策を考えるフォアキャスト方式と、あるべき姿を定義してその実現手段を考えるバックキャスト方式がある。シナリオ・プランニングとはこのバックキャスト方式の手法の一種である。将来において起こり得る未来の可能性（シナリオ）を複数描き、その結果を検討の材料として利用する。先行事例として後述する小田原市のシナリオ・プランニングの実施目的には、「作成したシナリオによって、複雑な現実をわかりやすく市民に伝え」とある。すなわちシナリオの作成は、住民が登場人物としてまちの将来に自己投影をしやすくなる効果があると考えられている。これにより住民は、10年後、20年後の住民自身と市の将来イメージを具体的に想像しやすくなる。よって「時間軸を踏まえたストーリー性のあるシナリオ」を作成することは、自治体の長期計画においてより明確なビジョンを共有するという意義があると考えられる。

現状、仙台市の総合計画策定過程には、シナリオ・プランニングのように、不確定な長期的未来に対して明確なストーリーを設定し、そこから派生する複数の事業に対して一つを選び取るという、バックキャストの手法を用いた計画策定の事例は確認できない。そこで住民と行政が共にシナリオ・プランニング手法を用いて計画策定を行う事は、住民と明確な将来像を共有することで、住民の合意がとれた事業の選択を行っていくことに寄与するのではないかと考えた。よって本提言は、今後10年以上先の将来を想定した長期計画の策定とその実施に際し、地域住民の合意と共通の将来像を踏まえた自治体運営を行っていくための基盤となるのではないかと考えられる。この点で意義があると考えられる。

(2) 小田原市での総合計画策定におけるシナリオ・プランニング活用事例

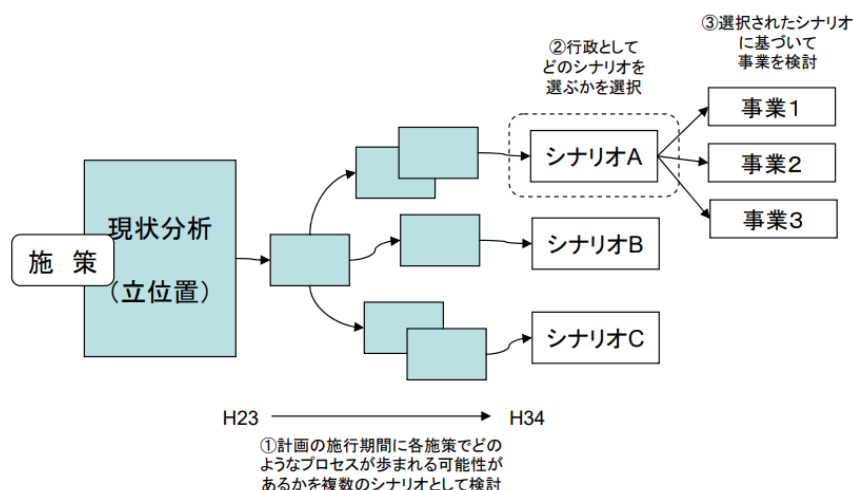
小田原市では、「ビジョン21おだわら」後期総合計画が2011年3月で終了することから、新たな総合計画の策定が進められ、その過程でシナリオ・プランニングの手法が導入されることになった。

シナリオとは、「新総合計画の施行期間である2011～2022年の間に、現状から未来に向けて、どのようなプロセスが歩まれる可能性があるのかを複数のストーリーとして描いたもの」と定義されている⁸¹。小田原市はシナリオ・プランニング導入の目的として3点を設定している。第一に、シナリオの作成に多くの職員が携わり、担当の枠を越えて職員が対話することにより職員の視野を広げること。第二に、各施策、政策ごとにシナリオを作成することによって、各施策の事業計画をより効果的に立てること。第三

⁸¹ 小田原市「総合計画のシナリオづくり」
<http://www.city.odawara.kanagawa.jp/municipality/vision/sinarioplanning.html> [最終閲覧
2020.1.12.]

に、作成したシナリオによって、複雑な現実をわかりやすく市民に伝え、小田原市の将来に向けた市民と行政の役割や行動のあり方を提示することである。

小田原市総合計画策定におけるシナリオ作成の位置づけについては、図表 6-9 の通りに示されている。



図表 6-9: 小田原市におけるシナリオ作り⁸²

事業を形成する前段階としてシナリオ作成と選択が位置づけられている。まずは、計画施行期間にどのような社会変化が起こりうるかを想定する。さらにそこから複数のシナリオが作成され、その中から行政がひとつを選択し、絞られたシナリオをもとに事業が形成される。

小田原市の取組で特徴的な点は、シナリオの未来予測的な要素が強いということである。このシナリオ・プランニングでは、テーマ別に 2011 年から 2022 年の間に起こりうる社会状態を想定し、複数の未来予測を立てた上で、複数のシナリオの中からより現実的なシナリオを選択し、事業計画形成に反映するというプロセスとなっている。これに対し、本来のシナリオ・プランニングは、未来予測の中から複数のシナリオ、ここで言うならば事業計画を形成し、状況に合わせて手持ちのシナリオの中から最善のシナリオを選択するという手法を意図している。それによって状況の変化に対して迅速な対応が可能になり、タイムラグなくシナリオ間の移行が行うことができる。本来のシナリオ・プランニングでは、未来予測を行うと同時に予測に応じた対応策を立てることが重要なのである。しかるに、小田原市の場合は、シナリオが未来予測に終始してしまい、未来予測に対する複数の対応策を用意するという段階が欠落しているようにも捉えられる。

次に、作成されたシナリオの内容については、小田原市では 33 通りのシナリオが作られた。分野ごとに、福祉、医療、教育、産業、文化、環境、行政運営に分類される。

⁸² 小田原市「新総合計画策定におけるシナリオ作成の概要」より引用
<http://www.city.odawara.kanagawa.jp/global-image/units/22813/1-20110110114302.pdf> [最終閲覧日 2020.1.18]

複数の登場人物が登場し、それぞれ家族形態、年齢、性別、社会的地位の特徴が現れるよう設定されている。2011 年から 2022 年に到るまで、登場人物の生活の変化を時系列にストーリー仕立てに追うという構成がとられている。

福祉政策課が作成した『地域福祉の推進「地域での支え合い」』というシナリオを例に挙げてみると、次のような流れになる。ここでは、少子高齢化、核家族化、近隣関係の希薄化が進むという現状が想定されている。住民は希薄な近隣関係を改善し、信頼関係を構築した上で、地域活動への参加が活発化し、元気な高齢者は地域の新たな担い手となる。市民、行政、事業者が支え合い、生活していくことができる「ケアタウン」の実現を図る、というシナリオが作られている。シナリオの中には、2022 年の段階で間もなく定年を迎える夫婦が登場する。仕事や通勤により近隣との交流が少なかった夫婦が夫の定年を機に地域活動に参加するようになり、活動を通して生きがいを感じていくという筋立てになっている。

(3) 提言の概要

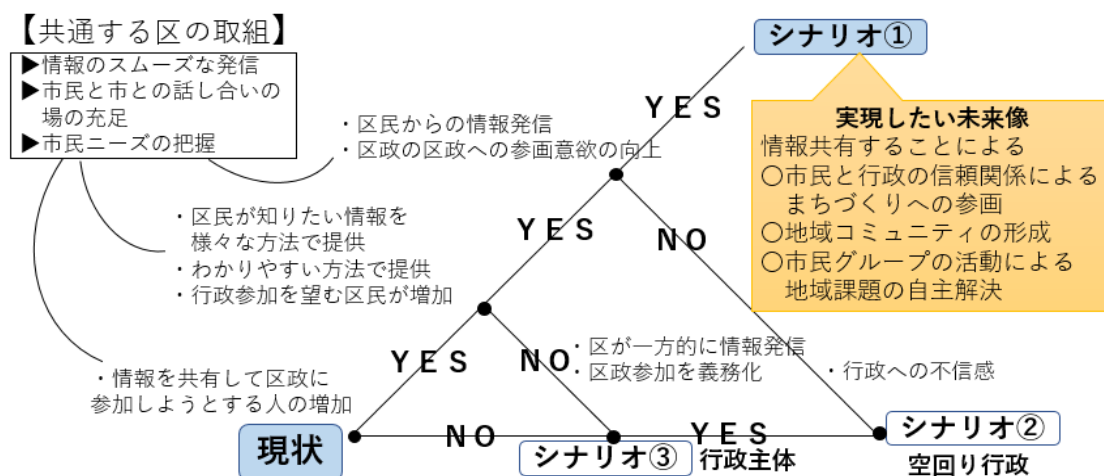
仙台市の区別計画策定過程で、シナリオ・プランニング手法を活用し、計画策定を行う。策定にあたっては、討論型の計画策定のための機会を設ける。この主催は区役所であるが、内容の策定に関しては区民と行政が協働で行うものとする。具体的には行政職員や地域活動の主体、専門家が構成員とされている、区のみらい委員会の役員が行うものとする。

具体的な手法の流れとしては以下のとおりである。

- 区ごとの未来の課題について全体で情報共有をする。
- あらかじめ設定されたテーマについて 10 年後の未来を想像し、分野別に分かれグループごとに話し合い、テーマにそったシナリオをいくつか作成する。
- 作成したシナリオの中から一つを全体で選ぶ。
- シナリオに基づき、実現したい未来像を設定する。
- 未来像を実現するための施策を設定、もしくは選定する。

具体的な取組として、図表 6-10 のような取組例を挙げる。

取組の例【テーマ：区政参加と情報】



図表 6-10

シナリオ・プランニング手法を用いてテーマ別に区別計画の内容を検討する取組の例
小田原市の取組を参考に 2019WSB で作成

(4) 期待する効果

行政と区民が協働でシナリオ作成・選択を実施することで期待される効果としてはまず、計画内容への価値観の反映が考えられる。区の財政状況や区民の生活課題について情報共有が行われることは、区別計画の策定において必要な過程である。これが討論型方式であることにより、双方の持つ情報を提供し、テーマについての理解だけでなく、相手がどのくらい理解しているのかを把握したうえでディスカッションに臨むことが出来る。また、シナリオの作成・選択という過程は、施策のコンセプトや目標の設定、事業の選択などに非常に関わりが深い。特に、「何をを目指したいのか」という未来像を共に作成・共有することで、そこに連なる施策、具体的な事業がより区民の価値観を反映したものになると考えられる。

さらに、複数のシナリオを作成し一つを選択することで、区民と行政の間でシナリオの共有が行われる。つまり、情報とシナリオの共有により、地域の将来について選び取ったもの以外の「他の可能性」が共有され、区民と行政の行動の幅が広がることにつながる。例えば、福祉分野の費用負担増加に伴う運営予算の増加と財政不足により、ネガティブな未来予測がシミュレーションされたとする。そして、そのネガティブな未来予想に対する備えをすることを目的に作成されたシナリオを選択したとする。財政悪化が進むというシミュレーションにもとづいて、その対応策を盛り込んだシナリオをあえて選択することで、同時にそうならないように現状改善を図ることも可能になる。

すなわち、「選ばれたシナリオが最善策である」ということが共有されることで、将来に対するセーフティーネットが作り出されることになる⁸³。

このように、区民討論を介した「価値観の反映」と「共有」が機能することが、計画策定において区民と行政の合意形成の実効性を担保するものとなるのではないかと考える。さらに、シナリオの評価、更新、再検討、選択というプロセスが循環していくことで、区民と行政の危機感の共有と、地域課題解決のための目標の共通認識に係る意識の醸成につながり、具体的な地域活動へ踏み切るきっかけとなることを期待する。

6-4. 提言 3:区役所機能の強化

本節では、今後の仙台市における、行政区内の市の活動拠点である区役所のあり方についての政策提言を述べる。

6-4-1. 区政の現状

仙台市は、政令指定都市に分類される大都市であり、5つの行政区（青葉区、宮城野区、若林区、太白区、泉区）を設置している。そして、各区には、区役所を設置し、青葉区と太白区には支所を設置している。また、それらの区役所の長として区長を置くこととされている（地方自治法 252 条の 20 第 3 項）。その区長または区の事務所の出張所の長は、当該普通地方公共団体の長の補助機関である職員をもって充てるとされている（同条 4 項）。このような体制により、仙台市の区政を運営している。

6-4-2. ヒアリング調査等を踏まえた問題点

先述のように、仙台市では、今後地域特性に起因する諸課題が発生する恐れがある。しかも、仙台市太白区生出地区のヒアリングに同席した太白区ふるさと支援担当職員の話によれば、既に地域によっては、その地域ごとの課題が発生しつつあるとの話も伺った。

仙台市は政令指定都市であり、5つの行政区が存在しているが、それぞれが、通常の市レベルの人口や面積を有している。その上、区ごとにその地理的条件や住民属性にも差異がある。このような特徴を持つ大都市である仙台市において、市役所本庁で各地域の特性に起因する諸課題について機動的に対応することは困難であることが想定される。

一方、区役所は、行政区内の市の活動拠点であり、日ごろから住民サービスを提供する窓口でもある。区役所は、元来地域やその地域で生活する住民とも密接な関わりを持

⁸³ 今井辰彦、館林瑛司、野口琢生、峯嶋宏行（2011. 1）「基礎自治体におけるこれからの政策形成—デモクラティック・シナリオプランニングの提案とその効果—」16 項
http://www.f.waseda.jp/sohda/lec/grad_lec01/wp/2011_01.pdf [最終閲覧日 2020. 1. 18]

つ存在であるため、本庁においては把握することが難しい課題についても、よりその地域の実情に寄り添った課題解決が期待できるとも言えよう。

しかし、区役所は地域の課題解決のための事業の立案・実施に対して、主導権を取り難い体制となっている。例えば、行政区域内で行われる事業であっても、基本的にその事業予算は区役所に配分されているわけではない。あくまで、事業を所管する本庁各局に配分されているのである。そのため基本的には、区役所（区長）の裁量は事業予算には及ばない。また、区長裁量予算についても存在するが、その使途も金額自体も限定的な状況となっている。

上記の理由により、区役所が地域の特性に起因する課題解決のための前線基地として機能しづらい状況となっていると言えよう。

6-4-3. 解決の方向性

仙台市において、今後発生が予想される諸課題に迅速に対応するためには、市の行政区内における活動拠点となる区役所体制の見直しが必要である。

また、前節では、区民と行政の協働による区別計画の策定や地域運営組織等の立ち上げについての提言を述べた。この点につき、提言する各種の組織体については、結成すること自体も、その後、継続をした運営活動を行っていくことも容易ではない。特に、それらの組織体の立ち上げに至り、安定軌道に乗るまでには、行政の積極的な支援が重要であると言える。

とはいえ、先述した仙台市の財政問題や、指定都市制度の目的が効率的な大都市運営であることを鑑みれば、直接区役所に大幅に権限や職員等の資源を分配することは、現実的ではない。とすれば、これらを前提として、地域特性に応じた事業を実施し、なおかつ、先の提言の実現のためにも、各区役所内への「地域活動相談窓口」設置に加えて、種々の住民団体の包括的な支援も可能な区役所が求められよう。また、その際、区役所の長たる区長には、区政の責任者としてのリーダーシップも期待される。

6-4-4. 事例:大阪市における「区シティ・マネージャー制」

提言の検討にあたり、大阪市において、「ニア・イズ・ベター」の考えのもと導入されている「区シティ・マネージャー制」に着目した⁸⁴。

84

以下、大阪市に関する記述は、大阪市「区シティ・マネージャー（区CM）の設置について」
<https://www.city.osaka.lg.jp/shimin/page/0000257468.html>〔最終閲覧日 2020.1.24〕及び大阪市
「自律した自治体型の区政運営に向けて-現行制度のもとで可能な改革の徹底追求-」
<https://www.city.osaka.lg.jp/shimin/cmsfiles/contents/0000312/312485/1-3.pdf>、
<https://www.city.osaka.lg.jp/shimin/cmsfiles/contents/0000312/312485/4-18.pdf>〔最終閲覧日
2020.1.24〕に依拠する。

区シティ・マネージャー制とは、区役所の長たる区長を、局長より上位に格付けし、局を区長の補助組織に位置づけ、区長の指揮監督のもとで総合的な観点から区における基礎自治業務を実施する体制を構築するものである。

この背景として、大阪市における、①狭隘な市域（政令指定都市で4番目）に多数の区（政令指定都市で最多の24区）が存在することや、②区役所の分掌事務は限定的であること、③区役所以外にも局（事業所）も多数基礎自治業務を所管しているという特有の課題がある。この課題の解決のために、区役所の長たる区長を、局長より上位に格付けし、局を区長の補助組織に位置づけ、区長の指揮監督のもとで総合的な観点から基礎自治業務を実施する体制を構築が必要であると大阪市は考えたのである。

前提として、自治法上、区役所の長である区長は局の事務を所掌できない（自治法第252条の20第3項及び地方自治法施行令第174条の43第1項）。局の事務を区長に指揮監督させるためには、局の事務を区役所に移管することが必要となる。ただし、局（事業所）が所管する業務を区役所に移管し、区内の業務全般を区役所で実施するという手法は非効率である。

そこで、大阪市は区のエリアにおける各局の基礎自治に関する業務を横断的に統括し局長以下を指揮監督する職として、各区に「区シティ・マネージャー」職を設置し、区長に兼務させることとした。

これにより、区長は、区役所の長と区シティ・マネージャー職として、2つの顔を持つこととなった。これは、区役所の長としては、これまで通りに区役所職員を、区シティ・マネージャー職としては、本庁各局局長を含む各局職員を指揮監督可能となったことを意味する。この制度をもって、区長を区域内の基礎自治に関する施策・事業の実質的責任者と位置付けたのである。

さらに、大阪市は区長公募制を導入している。これは、区長を「市長の代わり」としての大きな権限と責任を有した基礎自治業務の実質的責任者とするため、市役所の内外を問わず、高いマネジメント能力を持ち、地域や組織の課題解決や新たなビジョンの実現に取り組める人材を必要としたからである。区長公募制の導入の結果として、大阪市では、20～60歳代という幅広い年齢層から、経営者・役員、民間企業従事者（海外勤務者含む）、マスコミ、コンサルタント、元自治体首長、自治体職員、市職員のような多彩な経歴を持つ公募による区長が誕生することとなっている。

これらにより、大阪市において、地域の特性に着目した区政の運営を可能とするシステムを構築しているのである。

6-4-5. 提言:「区マネージャー制」の導入

(1) 概要

区マネージャー制とは、大阪市の制度を参考に、「区マネージャー」という役職を新設し、その役職を区長に兼任させることで、実質的に区長の権限を強化するということ

である。区マネージャー制の導入により、各種事業を指揮する本庁局長よりも上位（市長・副市長の下）に位置づけ、本庁各局を区長の補助機関とするものである。

区マネージャー制の導入後は、同一の人物が区長と区マネージャー職を兼任することになる。区役所の長としては、従来通りに区役所に分掌された事務を指揮監督する。そして、新たに追加された区マネージャー職としては、新たに与えられた決定権の範囲内において、本庁の局が所管する当該行政区内の事業についても指揮監督可能となる。

そして、区域内の事業の実施に伴う予算についても、どの事業に傾斜をかけるかという点も含め、事業予算に対する区長の裁量拡大についても併せて行うものとする。

(2) 期待する効果

仙台市において「区マネージャー制」を導入することにより期待される効果は、区役所が、今後発生が想定しうる諸課題に対して、機動的かつ効果的に対処することが可能となることである。

区長は、区マネージャーとして、区役所にいながらにして本庁部局の職員を指揮監督し、言わば「バーチャル」に事業の立案・実施することが可能となる。これにより、区役所が主体となって、地域の特性に起因する課題に対して、地域の実情に即した事業の立案・実施により対応することが可能となるのである。

また、先述の提言と関連して、今後の区別計画の策定や各種市民団体の活動についても、区マネージャー制の導入を通じた区役所機能の強化を活用した、支援体制の充実についても期待される。

そして、上記の区役所の機能強化の実効性を確保するものとして、区域内の事業実施に伴う予算に対する区長の裁量拡大に期待するところである。

(3) 「区マネージャー制」導入に係る要考慮事項

ア) 各区における公平性の確保

区長の裁量を拡大させることにより、各区で行われる事業間にある程度の差異が生じることは当然想定される。しかし、区ごとの差異が、看過し難いものである場合には問題となりうる。そのため、そのような事態を避けるために、各区において差異が生じることが好ましくない事項に関しては、事前に対策が必要である。例えば、(a) 全国一律のサービス水準が望ましい事業や、(b) 仙台市において全市的に押し進めている事業や、(c) 全市一律で行うことが行政の効率性に資する事業等である。これらの事業に関しては、そもそもとして、区マネージャーとしての決定権の範囲外とすることが適当である。

また、各区での優れた事業については、積極的に市全域に広めていくためにも、区長同士の連絡体制の緊密化や、市長（本庁各局）と区長（区マネージャー）間の連絡体制の拡充を図っていくことが望ましい。

イ) 本庁各局の職員の負担増及び行政の効率性の毀損

各区の特性に応じた事業の実施のためには、区ごとにカスタマイズされた事業の立案が必要となる。これにより、本庁各局の職員の業務量が増大し、各局職員の負担が大きくなることが懸念される。また、行政の効率性についても損なわれる恐れもある。

各区の特性に応じた事業実施と本庁各局の職員の負担増及び業務量行政の効率性はある程度トレードオフの関係であることは否定しがたい。この点については、どの事業を本庁で一元的に取り扱うかを吟味することや、業務効率の改善を絶えず行っていくこと等により、その負の部分の低減することに努めるほかないだろう。

ウ) 区長（区マネージャー）の民主的正統性

一般行政職職員に対して広範な裁量を与えることについては、その民主的正統性を問われることも想定される。

この点につき、区マネージャーという役職は、市の一ポストとして設置することが想定される。市長は、直接選挙により選出されているため、区マネージャーについては、その市長の民主的正統性以って、その正当性が担保されていると解することができよう。くわえて、区長の裁量により実施される事業の予算については、当然に事前の議会による議決を要する。これによっても、その民主的正統性が担保されると言えよう。

(4) 大阪市における「区シティ・マネージャー制」との差異

大阪市における「区シティ・マネージャー制」とは、制度運営上、大きく異なるところはない。しかし、以下の2点につき、差異が存在する。

まず、1点目は、大阪市の場合には、区長担当教育次長を兼職する仕組みとなっていることである。このため、区長は、教育次長としての権限の範囲内において、区内における教育行政に対するニーズを、各種事業に反映し得る制度となっている。

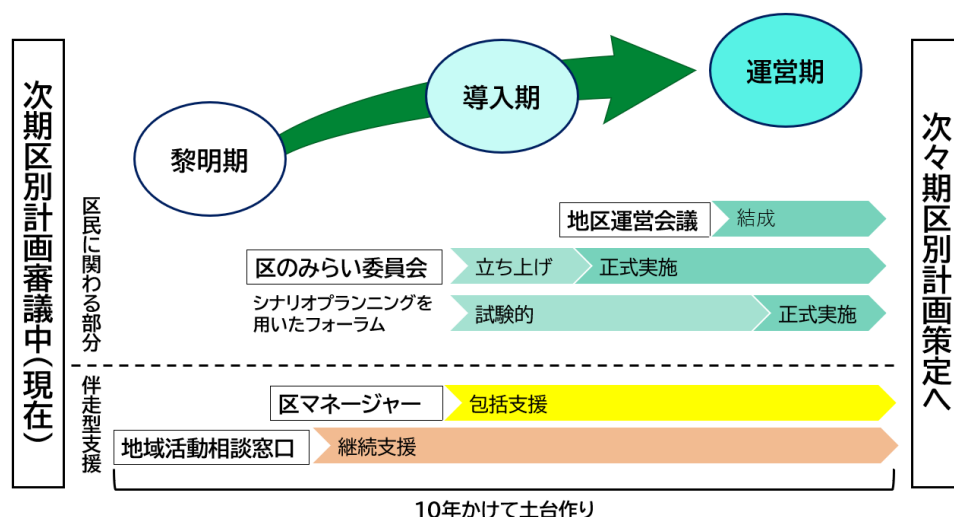
そして、2点目は、大阪市における区長の選出方法について、公募制が採用されていることである。これにより、大阪市では、課題解決のために必要となる高度な能力を持つ人材を、行政職員の枠内にとらわれず、広く行政の外部の人材を区長として登用可能となっている。

これらについても、本提言内に盛り込むことも検討した。しかし、区長の教育行政への参画や区長の外部人材の登用は、仙台市の体制について多大な変化を及ぼす恐れがあるため、提言への採用を見送った。もっとも、区内における教育行政に対するニーズを事業に反映することや、課題解決のために必要となる高度な能力を持つ人材を幅広く登用可能な制度はそれぞれに利点も存在する。そのため、今後の仙台市における、上記のような制度の導入を積極的に否定するものではなく、別途検討を進めるべき制度であると言えよう。

なお、本提言では、名称から「シティ」を削除した。類似する名称を持つ役職として、「シティ・マネージャー（city manager）」⁸⁵が存在し、本制度との混同を避けるためである。のシティ・マネージャーと、区マネージャーとでは、その内容が大きく異なる。類似する名称による誤解を防止するためにも、あえて「シティ・マネージャー」という言葉の使用は避けている。

6-5. 提言のまとめ

最後に提言全体のまとめを述べる。それぞれの提言は6章の最初で示したように一つの効果を期待するだけでなく、相互に補完しあって成り立つものとしている。そしてその状態は時間をかけて完成形として目指すべき状態のものであり、まずは導入期間が必要であると考えられる。そこで、2021年からの次期区別計画に対し急な対応策として実施するのではなく、次期区別計画期間内で徐々に体制を確立していく。そして2031年からの次々期区別計画の策定及び実施から、提言内容全体の完全な実施を目指す。その流れを示したのが以下の図である。



図表 6-11: 提言の導入の流れ

2019WSB 作成

次期総合計画から次々期総合計画までの期間を大きく黎明期、導入期、運営期に分ける。まず黎明期は、各々の体制について現状に合わせ実現可能性を検討する時期としている。特に地区運営会議や区のみらい委員会など、区民に関わる部分の内容に関しては、そのための仕組みづくりの準備と、地域の代表者や行政職員、議員など利害関係者間での合意形成に至るまで相当の時間を要すると考えられる。そこで今あるリソースが活用

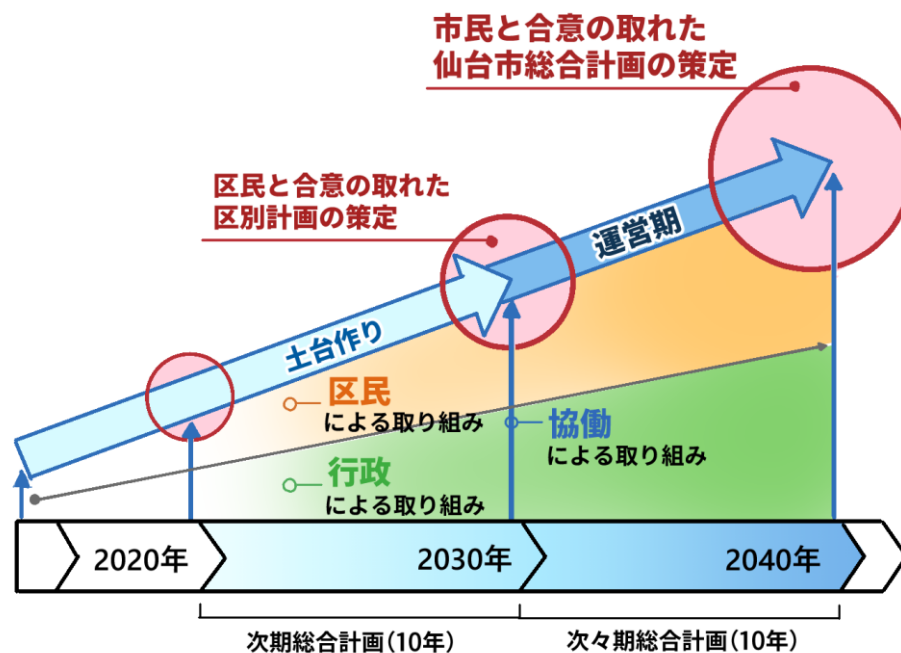
⁸⁵ 西尾勝『行政学〔新版〕』（有斐閣, 2001年）31-32頁によれば、地方政府において、議会により、「都市行政に卓越した能力をもつ人々のなかから適当な人を選び、これを市支配人（city manager）に任命し、市の執政権を全面的にこれに委ね、市の行政各部門に対する指揮監督権を市支配人の元に一元的に統合するという制度」としている。

できる点と需要の面から、実現可能性が高い行政の伴走型支援として、地域活動相談窓口をたちあげるところから始める。こうして地域活動への支援体制を更に強化する形で整えながら、同時に関係者間での合意形成も進めていく。

次に導入期である。この期間においては、区民に関わる部分では試験的に会議を行ってみることで、今後の利害関係者間の連絡調整などが可能であるかなど、行政職員と区民の代表が、区のみらい委員会や地区運営会議の運営方針、規定等を協働しながら定めていくことが求められるだろう。また、次々期区別計画策定時にシナリオ・プランニングを用いた計画策定を導入するにあたって、この試験的な導入期には、いかなる手順と内容で区民と共に策定を進めていくことが適切かを検討していくための、勉強会や試験的な実施も必要であることが考えられる。そのような新たな取組のスタートアップや運営に際し、区マネージャー制の活用によって、効率的に予算や人員を動かせるようにしておくことも必要となってくるだろう。

そして運営期においては、これらの体制を完全に確立し、次々期区別計画の策定を行政と区民が共に行っていく。特に区のみらい委員会においては、スタートアップメンバーとして導入期から参加していた区民だけでなく、各小学校区の地区運営会議の代表委員も正式参加していく。この段階では、ここまで準備してきた体制が、地域活動やそれに関わる利害関係者の一助としてはたらきはじめることを想定している。よって区別計画の策定がなされた後も、地域運営や事業の実施については、行政と区民で合意の取れたものとして行われていく体制となっていることを期待する。

本提言は、総合計画が民意を反映したまちの将来像として社会問題にも対応しうる合意の取れた計画となる事を目指し、地域性に着目した。具体的には区別計画の長期性や総合性に加え、実効性を強化していく形をとった。しかし本提言の対象は区別計画にとどまらない。最終的には仙台市総合計画が、住民の意向を反映した計画であることを目指すものである。そこでまず、2021年から2030年までは、区別計画から住民と行政の合意形成を強化し、そのための地域運営を行っていくための基盤づくりの期間とする。次に2031年から2040年まではまちの運営期として、地域が実際に動いていき、住民と行政の協働がさらに強化されていくことを目指す。そして2041年以降はそこまで培われてきた地域の自律性と協働の姿勢を基に、住民と行政の全市的な合意形成が整いやすい状態となっていることを目指す。これらの流れを示したのが以下の図である。



図表 6-12: 提言全体の目指すところ

2019WSB 作成

本提言全体が最終的に目指すのは、仙台市に住まう人々がより自分たちのまちに向き合えるようになることである。それは住民が自らの意志でまちの問題に立ち向かい、出来る限り地域の力で解決していく状態に成長することであると考えます。しかしそのためには相当な時間と労力がかかる。そこで本提言は、社会問題の負のスパイラルが顕在化し深刻化する前の現在から将来に備えて、徐々に地域に定着させていく形とした。これは仙台市総合計画の計画性、総合性に加え、さらに実効性を強化することによって実現するものと考えている。

とはいえ、仙台市には現在顕在化している課題もみられ、今から将来に向けた体制作りを進めることに意義があるのかについては全てを是とすることはできない。しかし自治体は現状の課題を解決していくことが第一に求められる以上、具体的手段として打てる策は10年間隔での政策や計画に留まる。そこで外部の立場から提言を行うことが出来る本研究では、将来の仙台市の厳しい状況に対し敢えて正面から向き合い、10年以上の年月をかけて行っていく提言としてまとめた。

第7章. おわりに

WSB は、急激な人口構造の変化が見込まれる仙台市において、どのような総合計画が必要とされており、策定するためにはどのような施策などが求められているのか、制度的・実証的に研究してきた。そして、市民の意識醸成が重要であるという結論を得ることができた WSB は、その点を踏まえた提言を検討した。結果として WSB は、実効性を備えた仙台市次々期総合計画を実現する一步として、次期総合計画の区別計画策定手法について提言をすることになった。これは本来の研究目的である仙台市次期総合計画の一部しか取りあげることができなかったことを意味し、WSB として慙愧に堪えない。

今回の提言では、積み残された課題が大きく 3 点ある。1 点目は、本研究は仙台市次期総合計画の計画性と総合性について疑問を持ったことに端を発しているが、WSB の提言では十分にこの点についてカバーしきれていない。行政評価に関する提言を見送った結果である。2 点目は、WSB では地域単位で住民と行政の協働を強化していく提言を策定したが、その際に起こりうる住民の属性が偏りがちになるという点について、解決策を提示することができなかった。具体的には、地域住民の一員である大学生をはじめとした「若い世代」が地域にやりがいを持って参加し、意見を表明するという点について触れられていない。この点について、WSB 内では地域と大学の連携について検討を進めた時期もあった。しかし、地域に参加する大学生の質を担保することは難しいこと、さらに学生が地域に参加することは必ずしもよい結果を生み出すとは限らないこと等の懸念点を最後まで払拭することができず、提言としてまとめることはかなわなかった。3 点目は、WSB は行政機関における総合計画のあり方について重視した結果、市民にとっての総合計画ということについて検討がおろそかになってしまっていることだ。具体的には、WSB は、総合計画は市民と行政のいわばコミュニケーションツールとしての役割を果たすべきであると考えていた。しかし、結局 WSB ではそうした役割を持った総合計画を活用することで、市民にとってどのようなメリットがあるのかについて明確に打ち出すことができなかった。

不十分と思われるところは多々ある本研究だが、今後の仙台市について考える一つの材料として参考となれば幸いである。

謝辞

本研究では、指導教員の飯島淳子教授から1年間を通じて多大なご支援、ご助力を受け賜りました。また、前期副指導教員の白川泰之教授、後期副指導教員の橋本敬史教授から、多くの適切な指導を受け賜りました。この場を借りて、感謝申し上げます。

さらに本研究では、行政をはじめとした関係機関の方から多くのご助力を得てきました。特に仙台市役所政策企画課の皆様には、ご多用のところヒアリングの機会を数多く設けていただき、仙台市の行政についてより深く理解することができました。厚く御礼を申し上げます。

令和2年1月

参考文献

刊行物

- 仙台市（1963）『大仙台の将来構想』
- 仙台市（1970）『仙台市総合計画』
- 仙台市（1980）『仙台市基本構想』
- 仙台市（1981）『仙台市基本計画「21 世紀の健康都市をめざして」』
- 仙台市（1986）『仙台市総合計画 2000（21 世紀をめざして）基本構想』
- 仙台市（1987）『仙台市基本計画』
- 仙台市（1990）『仙台市基本計画（改定）』
- 仙台市（1997）『仙台市基本構想「21 世紀都市仙台」』
- 仙台市（1998）『仙台市基本計画「仙台 21 プラン」』
- 仙台市（2011）『「ひとが輝く杜の都仙台」総合計画 2020』
- 仙台市（2011）『仙台市震災復興計画』

書籍

- 饗庭伸（2015）『都市をたたく』（花伝社）
- 一条義治（2015）『これからの総合計画(第 2 版)』（イマジン出版）
- 宇賀克也（2017）『地方自治法概論(第 7 刷)』（有斐閣）
- 打越綾子（2004）『自治体における企画と調整—事業部局と政策分野別基本計画—』（日本評論社）
- ウッディー・ウェイド（野村恭彦監修、関美和訳）（2013）『シナリオ・プランニング 未来を描き、創造する』（英治出版、2013）
- 金井利之・今井照編著（2016）『原発被災地の復興シナリオ・プランニング』（公人の友社）
- 金井利之（2010）『実践 自治体行政学：自治基本条例・総合計画・行政改革・行政評価』（第一法規）
- 金井利之 編（2019）『縮減社会の合意形成：人口減少時代の空間制御と自治』（第一法規）
- 神原勝・大矢野修 編（2015）『総合計画の理論と実務：行財政改革の自治体戦略』（公人の友社）
- 金井利之（2007）『自治制度』（東京大学出版会）
- 斎藤達三（1994）『総合計画の管理と評価：新しい自治体計画の実効性』（勁草書房）

- ・ 笥祐介監修（2016）『みんなでつくる総合計画：高知県佐川町ソーシャルデザイン』（学芸出版）
- ・ 玉村雅敏 監修・（公財）日本生産性本部 編（2014）『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）
- ・ 西尾勝（2001）『行政学〔新版〕』（有斐閣）
- ・ 西寺雅也（2004）『多治見市の総合計画に基づく政策実行』（公人の友社）
- ・ 諸富徹（2018）『人口減少社会の都市：成熟型のまちづくりへ』（中公新書）

報告書等

- ・ 国土計画協会（1966）『市町村計画策定方法研究報告』
- ・ 仙台市総合企画協議会（1963）『地方拠点都市 大仙台の将来構想』
- ・ （公財）日本生産性本部（2016）『「基礎的自治体の総合計画に関する実態調査」調査結果報告書』
- ・ （公財）東京市町村自治調査会（2013）『市町村の総合計画のマネジメントに関する調査研究報告書』
- ・ （公財）日本都市センター（2015）『都市自治体とコミュニティの協働による地域運営をめざして—協議会型住民自治組織による地域づくり—』
- ・ 総務省（2017）『地域自治組織のあり方に関する 研究会報告書』

論文

- ・ 伊藤修一郎（2019）「自治体計画と政治」『季刊行政管理研究』166, 4-17
- ・ 打越綾子（2003）「自治体における政治行政の流動化と計画現象」『都市問題』94（10）, 27-41
- ・ 大住莊四郎（2003）「総合計画から戦略計画へ：マネジメントツールとしての発展へ」『都市問題』94（10）, 43-64
- ・ 新川達郎「自治体行政の現状と課題：今後の市町村総合計画について」『都市問題』94（10）, 3-26
- ・ 松井望（2003）「総合計画制度の原型・変容・課題」『都市問題』94（10）, 91-112
- ・ 大杉寛（2010）「日本の自治体計画」『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料 15』（政策研究大学院大学）
- ・ 中畠いづみ（2018）「自治体総合計画の意義と課題：基礎自治体（市区）における総合計画の位置づけの分析を中心に」『法政大学学術機関リポジトリ』
- ・ 斎藤誠（2019）「地方分権法制整備の微視的考察—市町村基本構想をめぐって」『行政法研究』（30）, 181-215

- 西尾隆（2003）「行政のコミュニケーションを担う総合計画」『都市問題』94（10）65－78
- 日野正輝（2016）「仙台市の総合計画にみる自己認識の変遷」『2016年度日本地理学会春季学術大会』
- 前葉泰幸（2000）「市町村の基本構想（1）：京都市新基本構想の策定作業に携わって」『自治研究』76（9），84－106
- 前葉泰幸（2001）「市町村の基本構想（2）：京都市新基本構想の策定作業に携わって」『自治研究』77（2），68－92
- 前葉泰幸（2001）「市町村の基本構想（3）：京都市新基本構想の策定作業に携わって」『自治研究』76（12），42－67
- 前葉泰幸（2002）「市町村の基本構想（4・完）：京都市新基本構想の策定作業に携わって」『自治研究』78（4），92－109
- 高中誠・山本紘史・大橋あゆ美（2010）『次世代型協働による総合計画の策定』（内閣府経済社会総合研究所）

ホームページ等

- 仙台市「仙台市の概況（2019年度版）」
<http://www.city.sendai.jp/chosatoke/shise/toke/gaikyo/documents/gaikyojtate.pdf>
- 仙台市「仙台市ってどんなところ」
<https://www.city.sendai.jp/invest/profile/city.html>
- 仙台市「仙台市震災復興計画：資料編」
http://www.city.sendai.jp/shinsaifukko/shise/daishinsai/fukko/kanren/documents/saishu_siryo2839.pdf
- 仙台市「仙台市震災復興ビジョン～仙台市震災復興計画素案～（2011.5.30策定）」
<http://www.city.sendai.jp/shinsaifukko/shise/daishinsai/fukko/kanren/documents/vision881.pdf>
- 仙台市「仙台市復興計画」
<http://www.city.sendai.jp/shinsaifukko/shise/daishinsai/fukko/kanren/documents/fukkokeikakugaiyou.pdf>
- 仙台市「仙台市震災復興検討会議設置要綱（2011.6.16市長決裁）」
<http://www.city.sendai.jp/shinsaifukko/shise/daishinsai/fukko/kanren/kento/documents/youkouhaishi81.pdf>
- 仙台市「震災復興関連事業振り返り」（2018）
<http://www.city.sendai.jp/machizukuri->

kakuka/shise/zaise/kekaku/shin/shingi/documents/13_shiryoi1_shinsaifurikaeri.pdf

- 仙台市「仙台市総合計画審議会における審議経過」
(https://www.city.sendai.jp/machizukuri-kakuka/shise/zaise/kekaku/shin/documents/190710_shingikeika.pdf)
- 仙台市「仙台市総合計画審議会第2回審議会資料「分野ごとの将来見通し—子育て・教育—」」https://www.city.sendai.jp/machizukuri-kakuka/shise/zaise/kekaku/shin/shingi/documents/3-1_mitooshi.pdf
- 仙台市「仙台市総合計画審議会第2回審議会資料「分野ごとの将来見通し—経済・産業—」」https://www.city.sendai.jp/machizukuri-kakuka/shise/zaise/kekaku/shin/shingi/documents/3-1_mitooshi.pdf
- 仙台市「仙台市総合計画審議会第4回審議会資料「都市像とまちづくりを進めるうえで大切にしたい価値観・重点的な取り組みの視点」」
https://www.city.sendai.jp/machizukuri-kakuka/shise/zaise/kekaku/shin/shingi/documents/4_2_1_shiten.pdf
- 仙台市「仙台市総合計画審議会第1回部会資料「仙台市基本計画の検討資料」」
https://www.city.sendai.jp/machizukuri-kakuka/shise/zaise/kekaku/shin/shingi/documents/9_4_2_kentoushiryo.pdf
- 仙台市「仙台市総合計画審議会第2回部会資料「仙台市基本計画の検討資料 概要」」
https://www.city.sendai.jp/machizukuri-kakuka/shise/zaise/kekaku/shin/shingi/documents/10_2_2_kentoushiryo.pdf
- 仙台市「仙台市総合計画審議会第2回部会資料「仙台市基本計画の検討資料(修正版)」」
https://www.city.sendai.jp/machizukuri-kakuka/shise/zaise/kekaku/shin/shingi/documents/10_2_2_kentoushiryo.pdf
- 仙台市「仙台市町内会等実態調査報告書(2015.2)」
http://www.city.sendai.jp/machizukuri-kakuka/kurashi/manabu/chiikikatsudo/chiiki/documents/tyounaikai_saishuusaisuu_huuhou_2.pdf
- 仙台市「仙台市の現状に関する基礎データ集(2018年10月)」
http://www.city.sendai.jp/machizukuri-kakuka/shise/zaise/kekaku/shin/shingi/documents/15_honpen_0001.pdf
- 仙台市「仙台市の町内会組織」
<http://www.city.sendai.jp/chiikisesaku-kikaku/kurashi/manabu/chiikikatsudo/chonaikai/soshiki.html>

- 仙台市「仙台市の現状に関する基礎データ集（2018年10月）」28頁
http://www.city.sendai.jp/machizukuri-kakuka/shise/zaise/kekaku/shin/shingi/documents/15_honpen_0001.pdf
- 仙台市「仙台市復興交付金事業計画の第20次提出を行います」
<http://www.city.sendai.jp/shinsaifukko/shise/koho/kisha/h29/kouhukin20.html>
- 大阪市「区シティ・マネージャー（区CM）の設置について」
<https://www.city.osaka.lg.jp/shimin/page/0000257468.html>
- 大阪市「自律した自治体型の区政運営に向けて-現行制度のもとで可能な改革の徹底追求-」
<https://www.city.osaka.lg.jp/shimin/cmsfiles/contents/0000312/312485/1-3.pdf>、
<https://www.city.osaka.lg.jp/shimin/cmsfiles/contents/0000312/312485/4-18.pdf>
- 内閣府（1994.12.25）「地方分権の推進に関する大綱方針」
<https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/941225bunken-taikou.pdf>
- 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局（2019）「地方版総合戦略等の検証について」
https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/senryaku_kensyou/h31-03-27-shiryou3.pdf
- 内閣官房・内閣府総合サイト「みんなで育てる地域の力地方創生」
https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/mahishi_index.html
- 総務省「地方分権改革のこれまでの経緯」https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/st_03_bunken-keii.pdf
- 総務省「用語の説明」
https://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/chihou/29data/2017data/yougo.html
- 地方分権改革推進委員会（2007）「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方―地方が主役の国づくり―」
<https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/070530torimatome1.pdf>
- 地方分権改革推進委員会（2008）「第1次勧告 ～生活者の視点に立つ「地方政府」の確立～」
<https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/080528torimatome1.pdf>
- 地方分権改革推進委員会（2008）「第2次勧告 ～「地方政府」の確立に向けた地方の役割と自主性の拡大～」
<https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/081208torimatome01.pdf>

- 地方分権改革推進委員会（2009）「第3次勧告 ～自治立法権の拡大による「地方政府」の実現へ～」
<https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/091007torimatome01.pdf>
- 国土交通省「国土交通白書2015」
<http://www.mlit.go.jp/hakusyo/mlit/h26/hakusho/h27/index.html>
- 国土交通省「国土交通白書2015」
<http://www.mlit.go.jp/hakusyo/mlit/h26/hakusho/h27/index.html>
- 国立社会保障・人口問題研究所「将来の男女5歳階級別推計人口4100宮城県仙台市2018年推計）」
<http://www.ipss.go.jp/pp-shicyoson/j/shicyoson18/3kekka/Municipalities.asp>
- 国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口2018年推計）」
<http://www.ipss.go.jp/pp-shicyoson/j/shicyoson18/t-page.asp>
- 小西砂千夫『地方自治体の財政診断の考え方と課題』総務省発表資料2
https://www.soumu.go.jp/main_content/000378996.pdf
- 河北新報 ONLINE NEWS（2019.11.7）「復興交付金 初のゼロ 仙台市・18年度普通会計決算」
https://www.kahoku.co.jp/tohokunews/201911/20191107_11014.html
- 復興庁（2019.12.2）「復興交付金①」
https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-14/20191202_kouhukin-seido-gaiyo.pdf
- 復興庁（2019.12.2）「復興交付金⑦」
https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-14/20191202_kouhukin-seido-gaiyo.pdf

ヒアリング等報告書

ヒアリング先（日付順）

- 仙台市政策企画課①
- 仙台市商工会議所
- 仙台市政策企画課②
- 大阪市
- 京都市
- 川崎市
- 新潟市
- 姥浦道生准教授（東北大学）
- 宮城大学
- 仙台市太白区ふるさと支援担当・生出地区まちづくり委員会
- 特定非営利活動法人 都市デザインワークス
- 仙台市 市民局

質問状による調査

- さいたま市

仙台市政策企画課ヒアリング報告書

時：令和元年 5 月 21 日（木）

於：仙台市役所

ご出席いただいた方

渡辺宗太様（仙台市まちづくり政策局政策企画部政策企画課 主査）

柳沢淳様（仙台市まちづくり政策局政策企画部政策企画課 主幹）

竹浪良寛様（仙台市まちづくり政策局情報政策部 ICT 推進課主任）

（質問 1）産学官連携について

これまで行ってきた大学や民間企業との連携をどのように評価しているか。また今後、行政として大学や研究機関に求めている役割は何か。

（回答 1）

大学と企業との間を繋ぐ事業としては、①御用聞き型企业訪問事業、②MEMS 産業クラスター創生事業、③東北大学連携型企业化育成施設（T-Biz）支援の 3 つが代表的。

① 企業へ大学の教授と共に訪問し、技術開発課題等の相談にのる事業。

「仙台堀切川モデル」として全国的からも注目されている。平成 16 年度より 800 社以上の企業に技術相談等の支援を行い、96 件の製品・実用化に寄与している。（平成 31 年 3 月末現在）。企業は大学とのコネクションが無いことが多く、その間を繋ぐ事業としては代表的なものと考えている。

② 東北大学が持っている MEMS（Micro Electro Mechanical Systems）技術を利用して、ものづくり分野への技術力向上や新事業の創出を図っていく事業。使用事例のフォーラム開催やショールームで企業への広報を図っている。

③ 大学発ベンチャー企業家育成支援のための事業。支援機関のオフィスのテナント料等を支援している。H18 年度に開始した事業で、ここから生まれた企業が文部科学大臣賞を受賞するなどしている。

今後、注目されているのは次世代放射光施設。仙台市も東北放射光施設推進協議会の一員として誘致活動にも参加してきた。2023 年度からの運用開始を目指しており、施設の技術を利用した新たな産業や事業の創出を目指している。地元企業に向けての広報やトライアルの機会づくりに力を入れている。

大学が行っている研究成果を実際の産業の場に移転していく取り組みは難しく、すべてが上手くいくわけではないが、地道な取り組みは効果を上げてきていると考えている。経済分野に関しては今後もこのような取り組みを続けていく予定である。

経済以外の分野に関しては、学生が地域やまちづくりに興味を持ち、行政や地域住民

と協力して地域の課題に取り組んでいくことが、高齢化の進む地域に活力をもたらす効果があると考えている。大学の知的資源の活用と、マンパワーとしての学生の力に期待している。

(追加質問 1-1)

市民力の醸成、という点で大学等の教育機関に対して期待されていることはあるか。

(追加回答 1-1)

総合計画策定に向けたワークショップなど、行政主導で場を作ることも増えてきたが、マンパワーや予算が足りない場合もある。大学や学生、市民の自発的な活動が生まれてくれるとありがたい。また、単にイベントを開くだけでなく、一歩踏み込んで、例えば、具体の提言としてまとめるなど、実現性のある形にしてもらえると行政としてもうれしい。学生ならではの自由な視点から提言してもらえればありがたい。

(質問 2) 地域共生社会について

住民や社会福祉協議会等さまざまなアクターとの連携をどのように考え、今後どのように展開していく方針か。

(回答 2)

地域共生社会については、仙台市地域保健福祉計画の中で地域福祉のあり方について定めて推進していく形をとっている。行政では全体の方向性などの理念的な部分を定めており、社会福祉協議会等には実際のプレーヤーとして地域福祉活動計画を作って取り組んでいく、という関係性になっている。

少子高齢化や核家族化の進展等の社会情勢の変化によってコミュニティへの帰属意識が希薄化していることで、独居高齢者の孤立の問題などが今後より発生しやすくなっていく。こうした状況に対し、住民の緩やかな繋がりを維持して「何か問題があった時には気付ける、助け合える」ようにしていくことが地域共生社会のテーマであると考えて各アクターと共に取り組んでいる。

しかし、社会福祉協議会の実働部隊はおおむね小学校区単位で組織されている地区社協であり、構成員はほぼ町内会と同じである。そのため高齢化やなり手不足が問題になっている。行政としても課題として認識しており、町内会向け支援としては担い手育成講座などを開いているところである。社協においては、CSWが配置され、困りごと相談を受け、課題解決に向けた支援を行う調整機能を果たしていくことが求められているが、業務の多忙やスキルの向上などが課題となっている。

今後は一律にサービスを提供するのではなく、地域の実情に応じた対応を考えていく必要があると考えているが、行政は一律のサービスをするという体制が根深く、そのためのスキームを考えるのが難しい。率先して取り組めるプレーヤーがいる所は良いが、そうではない地域でどのように住民の参加を引き出ししていけるのか、という点が課題に

なると考えている。

(追加質問 2-1)

地域情報ファイルの活用状況についてお聞きしたい

(追加回答 2-1)

年に1回程度更新をしているが、あまり活用されていない状況。

(追加質問 2-2)

地域情報ファイルはそもそも何を目的として作ったものなのか？

(追加回答 2-2)

元は行政として地域の実情を把握しておきたいという身内の事情があったものと考えられる。作成当初は活用する予定だったのだと思うが、実際には使い勝手が悪く使われなくなったのではないかとと思われる。担当課でも「活用しないと」という課題認識で止まっており、地域住民が知りたい情報と合致していないのではないかと。

(追加質問 2-3)

地域情報ファイルはあまり活用されていないとのことだが、地方制度調査会では「地域カルテ」を活用しようという動きもある。仙台市では今後地域カルテ等の住民との対話のツールを作る予定は無いのか？

(追加回答 2-3)

地域カルテの後継を作ろうという話は聞いていないが、情報発信が重要であるとは認識しており、協働のポータルサイトを作るなどの取り組みは行っている。

住民と共に政策を作る、という場合には統計情報などの資料が役に立つのだと思うが、実際に地域課題を解決しようという現場では、住民が実際に感じている問題意識も重要であり、必ずしも地域カルテにあるデータが解決に直結するものでもない。一方で、現在危機感の無い地域や中長期的なことを考える上では、住民に課題を認識してもらうという点では、客観的なデータは有効だと思う。

(追加質問 2-4)

社協と行政はどのように足並みを揃えているのか？行政の計画に沿って社協が動いているのか、それとも会議体などがあるのか？

(追加回答 2-4)

社協と行政の会議の場は存在する。計画については行政がある程度理念的な部分を定めて社協が行動計画を作る形であるが、きちんと方向性をすり合わせていく必要があると認識している。建付け上は行政が理念、社協が実行という形になっている。

(追加質問 2-5)

地域共生社会については、高齢者に限らず全世代を対象とする考え方もあるが、仙台市としてはどのように考えているのか。

(追加回答 2-5)

全世代を対象とした地域共生社会、となると、例えば現在高齢者を担当している部署と障害者を担当している部署に分かれているのをエリア毎にするなど、縦割りを無くす体制をとっていかねばならないという認識を持っている。具体的に組織を再編するのか、それとも連携や情報共有を見直すのかなど様々な視点から対応を検討していく必要がある。

(質問 3) 環境政策

広く脱炭素社会等も視野に入れながら、地域と協働した環境政策(例えば緑地協定制度等)として、今後強化していきたい事項があるかお伺いしたい。

(回答 3)

「地球温暖化対策等の推進に関する条例」の策定を進めており、特に事業者に着目して温室効果ガスの削減を進めようとしているところである。事業者に対し温室効果ガス排出削減のための計画書・報告書の作成・提出を求め、市はアドバイスや表彰を行うことを検討している。

市民協働による緑を広げる政策としては、「百年の杜づくりプロジェクト」の中で、結婚・誕生など節目の記念樹交付、コミュニティガーデンづくり、イベント等の様々な取り組みを行っているが、最近では東部地域の緑の再生を目指す「ふるさとの杜再生プロジェクト」に力を入れている。また、緑地協定制度について、本市で活用している地域は、泉パークタウンの紫山、虹の丘団地、泉ビレッジ、錦ヶ丘九丁目が緑地協定区域の4地域であり、大手デベロッパーが開発した団地である。

(追加質問 3-1)

現在緑地協定制度は4地域のみであるがこのことだが、今後拡大していく可能性はあるのか？

(追加回答 3-1)

いくつも団地がある中で4地域しか協定が結べていない、という点を考えると、今後この協定が拡大していくことは難しいのではないかと感じている。緑地協定制度は言わば住民同士の自発的な取り組みに市からお墨付きを貰うような制度であると考えているが、コミュニティの希薄化などの課題がある中で、緑化という比較的優先度の低い課題について積極的に進めていくことは難しいのではないか。その一方で、協定を結んでいる4地域以外でも最近の新しい団地はデベロッパーが景観に関するルールを独自に

決めて開発を進めており、行政には把握されていないが緑を守る活動として取り組みが行われているところはあるのではないかと考えている。

(質問 4) 観光施策

現在の仙台観光をどう評価して、将来に向けてどうしていきたいのか。また、組み合わせなどについて伺いたい（国内面、国際面で）。

(回答 4)

「仙台市交流人口ビジネス活性化戦略」を定めて、その中で観光についても取り組んでいる。

観光コンテンツとしては「日本一の体験プログラムの創出」を今後 3 年間で重点的に取り組む施策として掲げている。仙台市では観光地が少ないという認識のもと、仙台市内で消費をしてもらうための施策として「仙台ならではの体験」の創出に力を入れている。また、タイ（秋から直行便が再開）と台湾へのプロモーション活動にも力を入れている。

(追加質問 4-1)

ターゲットに対して具体的に何を推していこうと考えているのか？例えば「若い女性」に対し訴求できるものとは具体的にどのようなものと考えているのか？

(追加回答 4-1)

漫画・アニメを活用した観光促進や、羽生結弦選手の写真展やガイドブックへの掲載等に取り組んでいる。

若い女性をターゲットにしているのは、インフルエンサーとして期待しているという点と、旅行の機会が多い女性に訴求するコンテンツを作りたいということを考えているが、具体的にはこれから取り組んでいく。

(質問 5) 交通施策

東西線の開業に伴い、競合する市バスやループる仙台等の他の市営公共交通や観光事業に影響はあったか。

(回答 5)

観光に関しては、東西線開業による影響はあまり見えていない。

バスについては地下鉄開業により乗車人員が減少したので収支も悪化している。特に直通便を減らして東西線の結節駅に接続するようになったため、客単価が大きく下がっている。今後の課題としては、公共交通の利用促進を図ることに加え、中心部の再構築と連動した都心の回遊性を高める公共交通のあり方等がある。また同時に、公共交通が行き届かない地域の交通の確保も重要と考えている。現在燕沢で住民と共にコミュニテ

ィバスの運営に取り組んでおり、地域づくりと合わせて検討を進めていきたい。

(質問 6) 防災施策について

防災分野における、仙台市と宮城県との間の連携体制（主に役割分担）はどのようになっているのか、また、仙台市と宮城県との連携について、課題として感じていることはあるか。

(回答 6)

平成 31 年 4 月 1 日改正の災害救助法に基づく救助実施市に指定され、以前から国に要望していた避難所、応急仮設住宅、炊き出し、生活必需品給与、医療、住宅の応急修理等を実施できる権限が付与された。

(質問 7) ICT 及びデータの利活用について

①次期総合計画における ICT 及びデータの利活用についてどのように考えているか、また、この分野で重点を置いて取り組みたいことはあるか？

(回答 7)

RTA については実証試験を行い、来年度の全庁的な導入に向けてルール作り等を進めている。AI についてはあまり取り組めていないが、今後力を進めていきたいと考えている。

オープンデータについては、必要性を認識し数年前から取り組んではいるものの、まだ使いやすいデータセットにはなっていないと感じている。社会科学の分野では個票データを利用した政策効果の分析等を行う動きもあるが、個人情報保護との絡みもあり動きの遅いところではある。提言にあたって「仙台市がオープンデータ化しないことによる損失」等を、根拠をもって算出するといったのではないか。

EBPM はあまり取り組めていない分野である。効果的な施策を実施するためにその必要性が指摘されており、庁内で必要性の認識を共有するところから始めなければならないと考えている。

(追加質問 7-1)

Society5.0 についてどのように考えているか。

(追加回答 7-1)

今年度スタートした「仙台市経済成長戦略 2023」における重点プロジェクトの一つに「Society5.0 を実現する X-Tech イノベーション」を位置付けている。IoT や AI、ロボットなどの先端技術と、今後市場の拡大が見込まれる（まだ ICT 化の進んでいない）健康福祉、農林水作業、スポーツ分野等との融合による新事業創出に取り組んでいくところ。

(追加質問 7-2)

ICT を使って実際に業務を行うのは現場の職員だが、ICT に対する知識や練度は職員の間で差があると思われる。それによる弊害も起きるのではと考えられるが、その点について何か考えていることはあるか。

(追加回答 7-2)

関心のある部署で実証実験を行い、導入に係る工程や効果を分析して全庁的な理解を得ながら広めていきたいと考えている。RPA については導入後の管理も重要であり、ブラックボックス化しない管理のあり方にも気を付けて導入を進めていきたいと考えている。

(追加質問 7-3)

Society5.0 など、新しい技術に力を入れて「食っていく」ような方向性は考えていないように感じられたが、その点については。

(追加回答 7-3)

「食っていく」というのには他の自治体に広めていくことと市内の企業への導入を進めることの2つがあると考えるが、後者の産業分野への導入促進は今後も取り組んでいく予定でいる。一方で先進都市として ICT を進めるという前者の方向性は現時点では遅れているところであり、難しいのではと考えている。市内の IT 企業の事業展開を支援するような取り組みであれば可能ではないかと考えている。

(質問 8) スポーツ施策について

①健康分野でこういった問題意識があり、健康問題の解決のためにどのようにスポーツを使っていくのか。

②オリンピック・パラリンピックのボランティアをレガシーとしてオリンピック開催後どう活用していくのか。

(回答 8)

①について

「いきいき市民健康プラン～後期計画～」を参照

・重点分野 1：未来の健康を作る生活習慣病予防

20～60 代男性の肥満者の割合微増、小学生の肥満者の割合も男女とも全国より高い状況であり、課題と認識。

・その他、心の健康づくり、食生活、歯と口の健康、たばこ対策、感染症予防の 4 つを重点分野に掲げている。

重点分野 1 に関する指標は、悪化しているものもあれば改善しているものもある。

スポーツを利用した取り組みの具体例としては、夜間に市のスポーツ施設を開放する

トワイライトパス事業やスポーツイベントの際の啓発、ウォーキングマップの作成、運動教室、ウォーキングイベントなどを行っている。

②について

平成 28 年 1 月に、内閣府の推進する「ホストタウン構想」に基づいてイタリアのホストタウンとして登録した。キックオフイベントや既存イベントでのイタリア文化等の紹介、代表チームとの親善試合、バレーの世界大会時の事前合宿、仙台市の選抜チームのイタリアへの派遣などを行い、その際にイタリアの選手と仙台の子供たちとの国際交流も行っている。

障害者スポーツの振興にも取り組んでおり、仙台市障害者スポーツ協会を中心に、障害スポーツ体験会を実施したり（ボッチャ、ブラインドサッカー、車いすバスケット、シッティングバレーなど）、仙台国際ハーフマラソンでは車いすの部の招待選手が小学校に行き、車いすの体験会を実施している。

※障害理解と障害者スポーツに関する知識を習得するための「ボランティアネットワーク」研修会、「初級障がい者スポーツ指導員」資格を取得のための養成講習会等を実施

スポーツボランティアの充実に関しては、「オリパラ以降もスポーツボランティアに興味・関心を持ってもらうことを第一に考え、活動すること」をコンセプトとして、「仙台ボランティアステーション」の立ち上げを準備している。

（追加質問 8-1）

ホストタウン構想でイタリアと連携しているが、これは東京オリンピック後も交流を続けていく予定でいるのか？

（追加回答 8-1）

毎年イベント開催は難しいかもしれないが、例えば、節目節目で交流を図るようなことができれば良いと考えている。

総括

☆産学官連携について

経済分野においては、大学の研究成果を企業の製品開発等に活用していくため、行政としてはコーディネート事業を行っており、地道な取り組みが効果を上げてきていると評価している。現在は次世代放射光施設の技術を利用した産業、事業の創出を目指して地元企業への広報に取り組んでいる。

経済以外の分野に関しては、高齢化が進んでいる地域の活動に学生が参加することで大学の知的資源や若者の活力を地域づくりに活かして欲しいと考えているが、行政のみの力で場づくりなどを行うことは行政資源の面から難しい。

☆地域共生社会について

社会情勢の変化によって生じ得る高齢者の孤立などの問題に対し、住民同士の緩やかなつながりを維持し「何かあった時は助け合える」地域づくりをしていく事がテーマと考え各種アクターと協働している。しかし、町内会や地区社協をはじめとする地域づくりの担い手は、高齢化や人材不足が進んでおり、住民とどのように課題認識を共有して自発的な活動を引き出していけるかが課題であると考えている。

全世代を対象とする地域共生社会のあり方については、担当部署を超えた体制を作らなければならないという認識は持っているが議論は進んでいない。

仙台商工会議所ヒアリング報告書

時：令和元年 6 月 26 日（水）

於：仙台商工会議所

ご出席いただいた方

白鳥裕之様（仙台商工会議所中小企業支援部地域づくり推進グループ 部長）

庄子美樹様（仙台商工会議所中小企業支援部地域づくり推進グループ 課長）

（質問 1）

仙台市への提言をしているメンバーについて

（回答 1）

今回設置した委員会は、仙台商工会議所の議員企業、部会役員企業、学識経験者などから本委員会 60 名、幹事会 28 名から構成しており、幹事会において原案を作成し本委員会で承認し提言書をまとめている。

（質問 2）

仙台市への提言の意図について

（回答 2）

仙台市は、2011 年の震災発生からこれまで復旧・復興に取り組んできたわけであるが、

その間、仙台市の都心部については開発が行われていないのが現状である。環境の変化が速い現代、これからの都市間競争に打ち勝ち、選ばれる都市を目指していくためにも、これから先の 10 年をしっかりと見据えた計画づくり取り組んでいくことが重要であると考えている。

（質問 3）

商工会議所と「まちづくり」との関わり合いについて

（回答 3）

行政に頼るだけではなく、商工業者の立場でしっかりと意見を出し、民間の投資を呼び込めるよう提言をし、我々民間も積極的に関わっていきたいと考えている。

（質問 4）

行政と商工会議所の距離感について

(回答 4)

今回、仙台市では総合計画を策定中であり、そういった中、本委員会にオブザーバーとして参加いただいております、委員会での議論を十分把握していただいている。

(質問 5)

提言の範囲が都心を取っている理由について
交通などといった他分野との融合について

(回答 5)

経済活動は多岐にわたるので、交通、環境といった分野についても当然考えている。ただ、今回の提言を取りまとめるエリアは、都心部を限定的に考えており、MaaSの取り組み支援やイノベーションを促したエコシステムによる環境整備の支援などを提言している。

総括

仙台商工会議所はまちづくりに大きく関与していこうとしていることが分かった。また、仙台商工会議所は行政機関とまちづくりへの意識を統一できていると感じていることが分かった。

仙台市政策企画課ヒアリング報告書

時：令和元年 7 月 2 日（火）

於：仙台市役所

ご出席いただいた方

渡辺宗太 様（仙台市まちづくり政策局政策企画部政策企画課 主査）

柳沢淳 様（仙台市まちづくり政策局政策企画部政策企画課 主幹）

（質問 1）

仙台市は、2025 年頃に人口減少がピークに達し、その後、穏やかな人口減少局面に入ると想定されている。しかし、次期総合計画の期間での人口減少は、そこまで顕著ではないと考えられる。そこで、次期総合計画の期間で生じる緩やかな人口減少について、仙台市としては、どのようにとらえ、どの程度、総合計画の策定に反映すべきと考えているか、お伺いしたい。

（回答 1）

ご質問の通り、10 年後でも今と大きく変わらない人口規模を維持している推計になっており、次期総合計画期間における進行は顕著ではないと見込んでいるが、長期的に見て人口が確実に減り、高齢化が進行することは避けられないという前提で将来を見据えなければならないと考えている。

また、市全体としては人口減少の進行は緩やかなものの、より人口減少が進む地域や高齢化が進む地域が出てくる（すでに出ている）ので、地域によってそれらの進行に濃淡があるという認識をしっかりと持つことが重要である。

人口減少・高齢化の影響として一般的に考えられるのが、地域コミュニティの維持や公共施設の維持管理、消費活動や経済活動規模の縮小などであるが、これらは突然訪れるというのではなく、例えば、高齢化率が何十%を超えたらこういう事態になる、生産年齢人口がこのくらい減ったら失業率が何%を超えると断言できるものではない。すでに、一部の地域では課題が顕在化し、具体の取り組みを進めているところもある。

今の段階から人口減少の影響がより顕在化してきた社会を想定して地域づくりや地域経済の活性化に向けたしっかりとした下地を作っていく事や、また、質問項目 4 のとおり、より人口減少が顕著な東北地方の中の仙台という視点がより一層重要であり、その視点を踏まえ総合計画を検討していきたいと考えている。

（質問 2）

仙台市の将来人口推計のデータを拝見したところ、これは国立社会保障・人口問題研究所の出している仙台市の将来人口推計とは差異があった。この将来人口推計のデータ

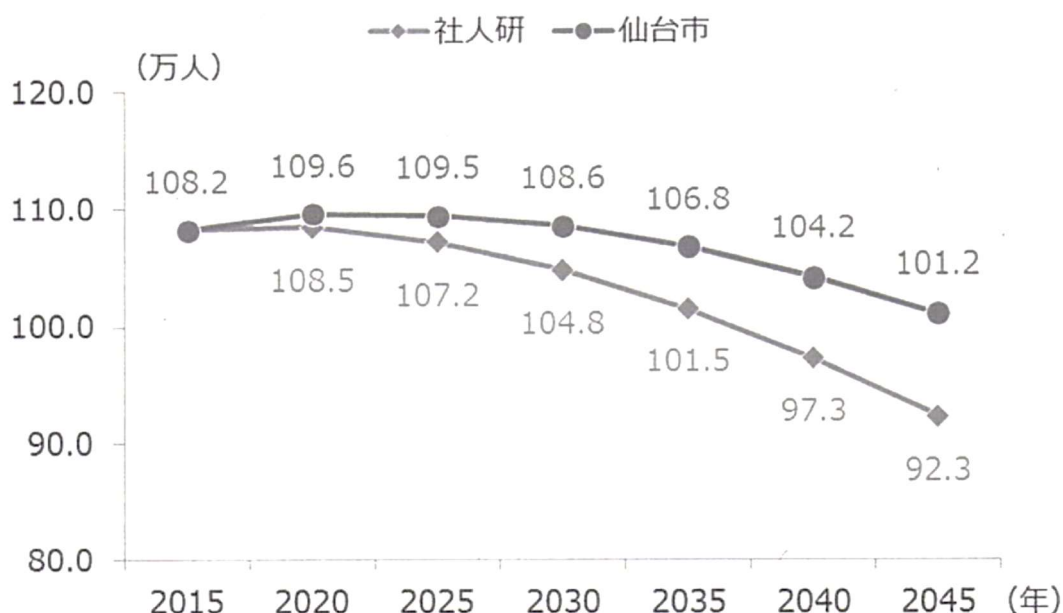
に関し、仙台市が独自の調査で出したデータと仙台市以外の機関が出したデータがある中で、仙台市が使用するデータの選び方や使用方法に関して、特に何か決まりや選別方法があるのか、お伺いしたい。

(回答 2)

推計結果を見ると、仙台市と社人研の差異は 2030 年で 2.5 万人、2040 年で 7 万人程度である。この差異は仙台市の総人口 110 万人の数%であることや、長期の予測でパラメーターが異なれば、当然一定程度の差は生じるため、予測の範囲内と考えている。

[推計結果]

国立社会保障・人口問題研究所（以下、社人研）と仙台市が公表している将来人口推計は以下の通り。



いずれも 2020 年頃をピークに減少局面を迎え、その後一貫して減少していくとの傾向は同じ。

2020 年頃へ向かっての人口増加幅と、2020 年ごろ以降の減少幅に差異が見られる。

[推計手法]

推計手法はいずれもコーホート要因法によるが、各コーホートにおける自然増減（出生と死亡）及び純移動（転出入）という二つの「人口変動要因（基礎項目は①生存率、②移動率、③出生率、④出生性比）」それぞれについて仮定条件の設定（設定に用いる基礎データを含む）に固定的な考え方はなく、社人研においても（社会情勢変化等への対応の観点）考え方に変遷が見られる。

本市においても、有識者の意見を伺いながら、地域性をできる限り反映できるような条件設定としていることから、この点が社人研の考え方とは異なっているところ。

加えて、本市独自推計は確実に実施される大規模な開発事業（土地区画整理事業）による開発人口（市外からの転入上乗せ数）を上乗せしているが、社人研では考慮されていない点にも違いは見られる。

基準人口は、いずれも平成 27 年国勢調査結果（総務省統計局）を採用。

（追加質問 2-1）

仙台市は開発人口を上乗せしているとのことだが、それ以外にも市が独自で入れている要素はあるか？

（追加回答 2-1）

ない。基本的に国勢調査結果を基に推計を行っており、その時点で予測できる将来の社会動向を反映している。このため、今の推計には開発人口が反映されている。次の国勢調査は令和 2 年で、予想される大きな変化は次世代放射光施設などが見込まれるが、今の推計には入っていない。

（追加質問 2-2）

コーホート要因法の計算方法は、人口変動要因から算出した係数を毎年掛けていき、その係数が社人研と仙台市で異なるために年々差が大きくなるということか？

（追加回答 2-2）

その通り。加えて、各調査主体で検討する変動要因に細かい違いがある。

生残率と移動率は同じだが、将来の子供女性比と 0～4 歳性比の算出方法が社人研と異なっており、その違いが結果の差異に現れている。

（追加質問 2-1）

人口推計は今まで常に下振れしてきているが、敢えて上に振れているデータを採用する意図は。

社会慣習をフィットさせていく、というのが、予算面は厳しいのでは。議決を経る総合計画を予算と紐づけることで財政の裏付けを持たせる考え方もあるが、仙台市ではあまりその点が見えてこない。また、審議会でも人口減少について話し合われた場面は少なく、市民との協働についての意識も薄いように感じられる。こちらとしてはもっと深刻に考えるべきなのではと思っているが、事務局としてはどのように考えているのか。

（追加回答 2-2）

審議会では「仙台はまだ人口減少が他の東北地方と比べて緩やかなので仙台が東北を牽引していこう」という考えのもと協議を進めており、人口減少の影響による課題立脚型の議論にはなっていない。一方で地域別では大きく減少しているところもあるという認識は持っており、区ごとの人口推計などを持って区民参画イベントなどで共有して取り組んでいきたい。

交流人口も「人口は減るがお金を消費してもらって経済活動を維持する」ために進めていかなければと考えている。その点で人口減少への対応という面もあると考える。

予算については義務的経費が大きくて自由に使える枠が少なく、厳密な予算の確保や紐づけを行いながら進めることはなかなか難しい状況。長い目で見ると、財源をねん出するためには、大きな事業の取捨選択を迫られることもあり得ると思う。しかし、一度事業を始めると、サービスの受け手や関係者など関わってくる方も多くなるので、それをやめるのは簡単には進まないことも十分想定される。

都心の再開発もかなりの民間のお金が動くことになると思うが、市がどれくらい後押しをすることができるのかを今後考えていく。

次期総合計画では細かい事業は書かない方針になるのではないかと。総合計画では大きな方向性を定めて、予算等は実施計画や各年度の予算編成でやるので総合計画の10年のレベルで組むのは難しいと考えている。

(質問 3)

仙台市は面積が広く、高齢化や人口密度、産業構造や商業力も区ごとに地域差がある。そこで、現在の区別計画とは別に、地域特性別の計画策定などは検討しているか、お伺いしたい。また、現在の区別計画に対し、何か問題意識があれば、お伺いしたい。

(回答 3)

高齢化の進行状況をはじめ地域特性は様々であり、区別計画は策定する予定だが、それよりも細かい単位の地域特性別の計画策定は検討していない。そうした地域特性に応じた課題等に柔軟に対応していくためにはどうすることが必要かということが総合計画のテーマになると考えており、審議会からも多様な主体の連携の必要性などについて意見をいただいている。経済分野であれば、例えば、仙台駅周辺の都心部については、更新が滞っている都心の再構築に向け、今後具体的な取り組みが必要であるという認識を持っており、総合計画にも大きなテーマの一つとして明記している。

現行の区別計画は、施策の基本方向についても、大きな方向性と細かい事業レベルの取り組みが混在しており、また、全市計画との重複も多いと認識している。次期区別計画は、区の特徴（エリアごとの特性、魅力など）を意識しつつ、区民がイメージしやすい生活に密接な地域づくりに焦点を当てた計画にしたいと考えているが、現在、区役所との協議が緒についたところであり、今後検討を深めていく。昨年度には、区別計画検討の参考にするため、各区で区民参加イベントを開催したが、今後も区民の意見聴取を十分に行いながら進めたい。

(質問 4)

東北地方は、全体として今後人口減少が想定されているが、仙台市は東北唯一の政令指定都市として比較的人口減少の程度が緩やかな都市である。それを踏まえ、仙台市は、

他の自治体と協働していくことについて、どうお考えか、お伺いしたい。

(回答 4)

東北地方の 65 歳以上の人口の割合、2040 年までの人口減少率ともに、全国に先駆けて進行していく事が予想されている。インバウンドなども東北は震災の風評被害などもあり、全国に後れを取っている状況にあり、東北唯一の政令指定都市として本市の果たすべき役割の重要性は増してきていると認識している。また、東北 6 県の人口減少は、第 3 次産業中心の本市経済活動への影響も懸念されるところであり、本市を含め、東北の人口が減少しても域内の経済活動を維持するため、交流人口拡大による消費の促進、経済分野での協力は重要であると認識している。

現在の具体の取り組みとしては、東北絆まつりの開催（首都圏共同プロモーションを含む）、東北の食材を活用するカフェ・レストランの設置、観光案内所のネットワーク化、復興ツーリズムの推進などがある。経済面では、東北の社会起業家育成プログラム（仙台だけではなく東北全域の起業家・中小企業を対象）、次世代放射光施設の整備を見据えた取り組み、新東北みやげコンテストなどを行っている。交流人口拡大に向けては、2021 年からのディステーションキャンペーンも予定しているが、政令指定都市としての発信力、仙台空港の機能などを活かし、連携を強化して東北一体として取り組んでいく必要がある。

他の自治体との協働では、仙台都市圏広域行政推進協議会という仙台市周辺の 14 市町村との協議会を持っている。現時点では他の市町村も自立して行政運営を行っている状況のため、行政機能の補完に関する協働は行っていないが、仙台都市圏域に効果をもたらす事業について、国への要望活動等を行っており、今後も協議会は継続していく。

(質問 5)

仙台市の「まち・ひと・しごと総合戦略」を拝見したところ、その多くが仙台市総合計画からの抜粋となっていた。これに関し、両者を両立させることにどのような意味を見出しているか、お伺いしたい。

(回答 5)

総合計画は広く市民と共有したいこのまちが進むべき方向性について示すもので、今回は 10 年間の基本計画を策定する予定。現在は総合計画の策定義務が無くなったものの、この町の都市個性に立脚して、仙台が仙台らしく輝ける杜の都を目指すこととしている。一方、総合戦略は、「まち・ひと・しごと創生法」に基づき、特に東京一極集中の是正などへの対処を大きなテーマとして策定した戦略であり、それぞれテーマ設定、理念が異なっている。

総合戦略は、国の総合戦略のテーマ設定を勘案して、本市の実情を加味したうえで戦略の枠組みを作成し、本市が総合計画の下もとで取り組む個々の事業（実施計画の重点

事業をベース）を、再構成したものとなっているが、総合計画の一部が総合戦略も兼ねているという立付けより、東京一極集中というテーマ設定の下、その観点においてより丁寧にデータを含め現状を分析したうえで、的を絞って具体の取り組みを記載した方がより分かりやすいと考えている。

総合計画は長期的な方向性を示すものであるが、総合戦略のメインである経済や観光交流分野については、社会情勢に応じたスピード感を持った対応が大事であり、戦略に落とし込むことでよりフレキシブルに対応できる。また、当該戦略は、地方創生推進交付金申請（国からの補助）の要件となっており、交付金の獲得や国の方針の改定などのために柔軟に対応していきたいと考えており、議決計画である総合計画と一体化することは、想定していない。

（質問 6）

私たちの考える「超長期的な人口減少に対応した総合計画」は、今後 50 年以降も想定される仙台市の人口減少をより穏やかにしたい、というバックキャスティングの考え方からきている。そこで、仙台市としては今後 50 年以降の穏やかな人口減少について、どのような課題が想定され、どのように対応していくべきと考えるか、お伺いしたい。また、現段階の政策検討過程で（とりわけ総合計画に関しては）、今後 50 年以降の長期的な人口減少をどの程度想定しているか、お伺いしたい。

（回答 6）

人口減少が緩やかに進むことに関する懸念は、危機感とやるべきことを市民と共有する前に少しずつ浸食され、身動きがとりにくい状況に陥っていることである。そのため、人口減少の影響が顕著に表れた場合の課題を念頭に、行政はもちろん、市民や企業などみんなで諸課題に対し協働していく必要性について認識を共有していく必要があると考えている。

人口減少に伴う課題としては、主に、年少人口の減少に伴う教育環境の変化（学校の統廃合等）、生産年齢人口の減少に伴う経済活動への制約（人材不足、必要なサービスの不足、中小企業の後継者不足、経済活動の停滞による税収減等）、高齢者（高齢化率）の増加に伴う生活環境の悪化（町内会の高齢化・担い手不足、介護需要の増加、単身高齢者世帯の増加に伴う地域での孤立化など）、公共施設等インフラの維持管理などが考えられる。

インフラ施設については、廃校の利活用の他（貝ヶ森小学校では公文書館として再活用を予定している）、長寿命化という観点から施設改修計画を立てて取り組んでいるが、更新時期などを迎える施設などについて状況に応じて複合化（統合）を進める必要があると認識しており、タイミングがあった施設についてはモデル的に進めている事業もある。また、経済面については、前述の交流人口拡大の他、建物の更新が停滞している都心部の再構築、中小企業の成長に向けた支援や人材の確保（女性や高齢者の就業、若者

確保など)に、より一層取り組む必要があると考えている。高齢化の進展の影響を受ける地域コミュニティの維持に向けては、具体の取り組みが始まった地域交通(移動手段の確保)をはじめ、様々な主体と連携して解決策を見出せるような体制を構築していく事が重要であると考えている。

人口減少に関する課題認識を市民と共有することは必要だが、長期的な人口推計を厳密に考えすぎるのではなく、情報通信技術の進化やライフスタイル・価値観の変容などを好機と捉え、それらを利用して社会慣習などを人口減少という時代にいかにフィットさせていくかという視点が重要だと考える。

その他の追加質問

(質問①)

お金の話は総合計画に書けない、という話だったが、総合計画に書けないならその分野は総合計画で扱うべきなのか。そもそも10年の枠組みは必要なのか。一方の総合戦略では、経済分野などについてフレキシブルに、と言ってるので、経済分野は別建てにする、というのも手なのでは。

(回答①)

どういうスタンスで作るかは内部でも検討している。しかし、「何年が良いのか」を決めるのはなかなか難しい。仙台のこれからの課題を考えるとハード面の話(都心再構築など)がまだまだ残っているため、その動きが見えてくる10年スパンで計画を出す意味はある。一方、経済や交流人口対策など、より短期的なスパンで動きがある部分にも対応していく必要があると思うが、まちづくり全体の方向性を示す「総合計画」からそれらを落とすわけにはいけないので、総合計画には大枠の方向性を入れ、詳しい事業レベルの取り組みについては、総合戦略や実施計画に盛り込んでいくイメージである。

今回はハード面の課題もあって10年にしたが、次々期計画ではより短期スパンのものになることもあり得ると個人的には考えている。

今後審議会でも10年のスパンでどこまで書けるか、どう市民と共有していけるかは議論していただくことになると思う。

(質問②)

そうなってくると、経済などの分野では総合計画は実効性がないのでは?広報という面では効果的かもしれないが。

(回答②)

市役所の計画の体系は、基本的には各個別計画は総合計画にぶら下げて作っている。経済や交流人口については復興需要の収束を念頭に早期に手を打つため、先般(2019年

3月)先んじて戦略を打ち出したが、総合計画は、大まかな方向性を示したうえで各局が下の計画や施策を作るための基本となっているので、意味はあると考えている。

(質問③)

実務の中で現行の総合計画を参照することはあるのか？

(回答③)

仙台市の思考の変遷や施策の重要性の裏付けに使っている。実施計画なら予算にも関連してくるので、よく見ている部署も多いかもしれない。総合計画レベルを実務の中で担当者レベルが参照する機会は少ないだろうということは感じている。

総合計画は全市の中の最上位計画という位置づけになるので、都市環境をどうしていくかというプランや都市計画マスタープランなども10年だが、その上に来るような計画になっているので、総合計画も10年の期間が必要と考えている。

個別計画だけでも業務を進めることができるのは確かだが、総合計画は大きな方向性を市民とも職員とも共有していくためのものであり、今後はよりその傾向が強まっていくのではないかと考えている。

(質問④)

危機感・ビジョンを共有する、という方向性は良いと思うが、だからこそもう少し危機感を強調しても良いのではと感じるが。データの見せ方はもう少し工夫できたのでは？その点について事務局として危機感は持ってる？

(回答④)

今の総合計画の資料は、基礎データや将来見通しに関するデータでは様々な分野の課題認識を示しているが、危機感を前面に出しているものではない。人口減少に伴う影響について、議会などで質問されたときにも答えているとおり、課題認識は我々も持っているし、財政サイドは猶更持っていると思う。特に社会福祉費の増加への危機感は強い。復興需要の収束という話もあるため、経済面でも危機感は持っており、商工会議所も提言の提出に向け検討を進めてくれている。

審議会においては、「東北の中の仙台」を考えて、仙台が元気になって東北にどう貢献するか？という、課題立脚ではなく、どういう仙台を目指すのかというスタンス(切り口)を基本に検討を進めている状況。様々な面を考慮して考えていかなければならない。

人口減の危機感については、地域で話をするときは毎回出てくる話。コミュニティを強めていかなければいけませんよね、という話はよくしている。

(質問⑤)

「東北の中の仙台」として4つの柱を挙げているが、どこの都市でも当てはまるように感じる。都市個性など、どうやって差別化していこうと考えているか？他と比べて人

口が多いのは分かるが、それを福祉や教育に繋げていこうというのは他の都市でも同じだと思うが、どうやって「東北の中の仙台」を打ち出していくのか？

(回答⑤)

どの都市でも生じ得る課題というものはあると個人的には考えている。他との比較というより「仙台市の強み」は？と考えた結果の形。なかなかオンリーワンの個性というのが難しい分野もあるが、それぞれの分野で仙台なりの対応をしてきて現在のまちにつながっている。都市個性も含めた総合計画の独自性という点では、今後、審議会の中でも議論を深めていただきたいと考えている。

(質問⑥)

そもそも人口減少を考えると、仙台市は人口減少を悪いものとして考えているのか、どうなのか。人口減少に対応した自治体を作る、と考えれば、減少すること自体は必ずしも悪いものと言い切れないのではとも考えられるが、市としてはどう考えているか。

(回答⑥)

質問6の回答のとおり、人口減少がもたらす影響は懸念している。減少そのものも課題ではあるが、個人的には、人口構造が歪になってくこと（少子高齢化）のほうがより深刻だと考えている。おっしゃるとおり、人口減少に対応した自治体をつくり、人口が減っても、人々の良好な生活水準が維持されるのであれば、ある意味、減少イコール悪ではなく、人口規模が適正化しているだけとも言えるかもしれない。

(質問⑦)

生産年齢人口を維持する施策が必要ということか？

(回答⑦)

個人の状況や考え方もあるので、なかなか直接的に「産んで欲しい」とは言えない。希望する方が子どもを産みやすいまちになるよう、子育て支援や雇用確保などには力を入れていかなければと考えている。

今後もコンパクトシティが進んでいくと考えるが、仙台市の方針としては規模を一定程度維持していく、というもの。

(質問⑧)

郊外に住んでいる高齢者に行政がどう対応していくのか。

(回答⑧)

住み替えの促進、になっていくと思う。いつそういう時代になるかは分からないが。

例えば、ドイツでは市営住宅を中心部へ建て替えるという取り組みをやっているところもあったが、それは行政が持っていたものだからできたものであり、民間の住宅に同じことはできない。周辺部の高齢者をどうするか、は対応が難しい課題である。

(質問⑨)

都心再構築と福祉・地域コミュニティ活性化の組み合わせについて行政はどう考えているのか？

(回答⑨)

行政の取り組みで全てのニーズに応えるには限度があるため、民間事業も含めた、いわゆる公益性のある施設という括りでお答えする。都心に住んでいる人も今後高齢化が進むし、今は郊外に住んでいるが利便性を求めて都心部に転居する人も増えていると聞いている。こうした動きがあるので、都心部に福祉的な施設を入れるようにする、といったことは起きてくると考えている。ビルを建てるときに公益性のある施設などを整備すると、その分の容積率の割増を認める制度があり、このような制度を活用した建築物の建替えは今後増えるとみている。

事業者は事業として成立すればニーズを捉えて動くと思うので、行政だけではなく、事業者と連携しながら対応していく必要があると考えている。

(質問⑩)

外国人労働者の活用促進についてどう考えているか。

(回答⑩)

現段階で積極的に活用促進に向けた施策を打ち出してはいないが、外国人が増えているのは事実なので、そうした方たちへの就労支援や学習支援等、どちらかというと共生社会・生活支援の方面での環境整備の取り組みを行っているところである。

働きやすい環境づくりは、当事者である事業者自身の役割が大きいと考えているが、行政がどう関わっていけるかという具体の取り組みを検討することは難しい。令和元年6月1日に「仙台多文化共生センター」を開設し、在留資格や労働、法律、行政手続き等についての相談体制を充実させたところである。

(質問⑪)

市民参加をすすめていく、市民と危機感を共有する、としているが、最終的にどこを目指しているのか。政策に関わるのか、担い手になって欲しいのか、どの段階に参加を求めているのか。

(回答⑪)

すべての段階に参加して欲しい。地域づくりの担い手として自発的に動いてもらえるとうれしい。そのためにも政策形成段階から参画していただき、市政に興味を持っていただくとともに、課題認識の共有を図ることが必要だと考えている。

7/28 に中高生向けイベントやるが、イベントでこういった意見が集まるかは予想がつかない。全市民向けのアンケートも予定している。他の計画でも市民参画イベントなどはやっていくと思う。

(質問⑫)

仙台市は明確に打ち出していないもののコンパクトシティとして優れていると感じているが、高齢者向けのマンションが郊外に建てられるなどしており、適切な配置であったのか疑問である。市としてインフラ整備と福祉との調整についてどのように考えているのか、問題意識についてお聞きしたい。分野横断的な取り組みが出来ているのか、どう評価している？

(回答⑫)

今の制度上、建てられるものを建てることにし新たに規制を掛けるのはハードルが高い。一般的にコンパクトシティを進めていくには、交通など生活利便性の高い区域に居住を誘導する必要がある。仙台市は地下鉄の十字軸といったハード面は整ったと考えている一方で、福祉施設など生活利便性を高い施設の誘導といったソフト面については、今後力を入れていく必要があると考えている。

そういった面も含めて、分野横断的な取り組みが上手くできてきたかと言えば反省すべきことは多く、今後はより取り組んでいかなければならない点だと考えている。

総括

人口減少に対する危機感について

次期計画期間中の人口減少は緩やかだが、高齢化と合わせて着実に進行していくものであると考えており、生じ得る課題に対処できるよう、課題を市民と共有し、地域づくりや地域経済の活性化に向けて下地を作っていく事が重要と考えている。また、仙台市は人口減少の著しい東北地方の中で比較的人口規模が維持できる見込みであり、人口減少を悲観的に捉えるのではなく、仙台が東北全体を牽引していく視点で計画策定を進めている。

一方で、市内の地区別に見ると既に人口減少や高齢化が進んでいるところもあり、行政として危機感を持っている。住民と情報を共有して解決へ取り組んでいく事が必要と考えている。

総合計画の役割・意義について

市が作る計画は総合計画を最上位とする体系で組み立てられており、大きな方向性を市民や職員と共有するという役割が今後は重要になると考えている。

予算との関係について

10年という長期スパンで予算を組むのは難しいため、総合計画は大まかな方向性を示すものとし、より期間の短い実施計画や各年度の予算で対応するという方針。

長い目で見れば事業の取捨選択を進めていく必要があると考えている。

総合戦略との役割の違いについて

総合計画はまちづくりの方向性を市民と広く共有するためのものである一方、総合戦略は国の方針に基づくものであり、目的が異なると考えている。

また、経済や観光交流分野などといった、社会情勢に応じたスピード感のある対応が求められる分野においてはより機動的かつ柔軟な対応が必要。したがって、議決計画である総合計画と総合戦略を一体化するといったことは考えていない。

地域特性への対応について

多様な地域特性それぞれに対し計画を作るということは労力が大きいと考えていない。そのような特性に応じた課題に柔軟に対応するためにどのような体制や取り組みが必要か、という点が次期総合計画にテーマになると考えており、審議会でも多様な主体との連携の必要性について意見を頂いている。次期区別計画は、区の特色を意識しつつ区民がイメージしやすいものをと考えており、今後区役所と協議を深めていく予定である。

市民参加について

市民には、地域づくりの担い手となることを期待しているため、政策形成過程にも参画して課題認識の共有を図ることが重要と考えている。次期総合計画の策定にあたっては、中高生向けのイベントや全市へのアンケート調査等、市民参加の取り組みを行う予定にしている（7月下旬中高生イベント、9月全市民アンケート、10月全市民向けイベント）。

大阪市ヒアリング報告書

時：令和元年 10 月 16 日（水）

於：大阪市役所

ご出席いただいた方

- ・ 中川 龍 様(大阪市政策企画室企画部)
- ・ 岡 香往里 様(大阪市政策企画室企画部)
- ・ 永田 大祐 様(大阪市政策企画室企画部)
- ・ 堀井 伊佐夫 様(大阪市市民局区政支援室)
- ・ 濱尾 俊輔 様(大阪市市民局区政支援室)
- ・ 吉崎 貴之 様(大阪市市民局区政支援室)
- ・ 上田 翔平 様(大阪市市民局区政支援室)

(質問 1)

大阪市には現行制度の中に総合計画の策定はないが、市政の総合調整の取組の一つとして大阪市基本構想は存在している。総合計画には「総花的」という批判があるが、裏を返せば自治体の制作・事業を総覧できるという利点もある。基本構想の下に基本計画などを策定せず、「大阪市まち・ひと・しごと創生総合戦略」や「市政改革プラン 2.0」のような独立した計画をたてている中で、大阪市はどのように市政全体の総合調整を行っているのか、お聞きしたい。

(回答 1)

平成 27 年度を最後に基本計画の策定は終了し、基本構想のみを残している。将来ビジョンは大きく変わるものではないとし、大方針として基本構想は残している。

長期方針としての大阪市基本構想、そのもとに中長期方針として大阪の成長戦略（10 年）、中期的まちひとしごと創生総合戦略（5 年）、更にそれらをもとに分野別施策がつくられ、市政運営の基本方針（1 年）、行政区・局ごとの各局各区運営方針に沿って運営される。行政計画として特別何かを作成しているわけではない。成長戦略は、分野、民間、自治体、NPO の取組を取りまとめた提言であり、まち・ひと・しごと創生総合戦略を基本として施策を運営している。

一般的な総合計画の P D C A にあたる部分は、分野別に審議会等を設け、局ごとに運営方針や K P I を定め毎年振り返っている状況である。

(追加質問 1-1)

各局各区運営方針は独立したものとなっているが、全市的な方針との整合性はどのようなになっているのか。

(追加回答 1-1)

基本的には大方針（まち・ひと・しごと創生総合戦略など）からははみ出ないようにしている。各事業は分野別に細かくなっていくのみであり、大きく外れたものがつくられるということはないと考えている。

(追加質問 1-2)

まち・ひと・しごと創生総合戦略は法的に縛りがあるが、分野別に、例えば福祉などは国の方針として法的縛りがあるが、その縦割りは合致しているのか。

(追加回答 1-2)

下の事業が上位方針に合わせるという方針を取って作っているため、基本的に大方針には背かないよう、全体が意識して施策をつくっている。

上位方針と組み立てているロジックは違うものもあるかもしれないが、最終的に市町村として行うべき業務や出てくる施策としては（総合計画のような全市的な上位計画がある状態と）変わらないと考える。その代わり、大阪市ではまち・ひと・しごと創生総合戦略自体を、本来あった基本計画に寄るとはいかないまでも、より幅広く作っている部分はある。

(追加質問 1-3)

日頃の業務を、まち・ひと・しごと創生総合戦略を見て行っているか。

(追加回答 1-3)

計画策定業務を扱っている部署は見ているが、現場では意識や頻度に関しては低いかなと思う。しかし昇任試験などで（そういった上位構想の存在や内容は）試験項目として入れるなど、日頃の業務の大方針として戦略がある以上、業務全体の向いている先は同じものと考えている。

(追加質問 1-4)

基本計画が無くなったことに対して日頃の業務での弊害はあったか。

(追加回答 1-4)

社会背景があり、長期的なプランをつくらないという方針があった。代わりに単年度の基本方針として、骨子のようなものをつくり、予算編成の方針を定めたりすることが、市政運営の基本方針となり、それに各局各部署が連なる。このようにロジカルに行っているので基本的に齟齬や弊害などはおきないものと考えている。基本的に部署においていけば、行う業務は変わらないと考える。

(追加質問 1-5)

総合計画は無くされたものの、基本構想にも総合調整の価値観の共有という意味合いがあるが、現在は何故基本構想のみ残しているのか。

(追加回答 1-5)

まず基本構想を無くすには議決決定が必要である。例えそのように運んだとしても、基本構想を議会において無くすということはないだろうと考えており、残している。

(追加質問 1-6)

中長期的に考える必要がある政策は、全市的に長期的な計画目標がない状態でどうしているのか。

(追加回答 1-6)

困ったという話はきいていない。そういった中長期的な分野はインフラに集中しており、分野別計画で調整している。例えばヒートアイランド計画は 11 年ものであるが、分野別計画として定めている。

(追加質問 1-7)

総合計画が無くなった後、まち・ひと・しごと創生総合戦略はどのように変化していたか。

(追加回答 1-7)

総合戦略の第一稿はそこまで細かいものではなかった。段階を踏んでより細かくなっていたものと思われる。

(質問 2)

大阪市の区長には「区シティ・マネージャー」職が割り当てられ、予算や組織の編成に区の特性を反映できるよう、各局の基礎自治に関する業務を横断的に統括出来る裁量権が与えられている。このように、区ごとに分野横断的な統括を行うことによるメリットやデメリットがあれば、実際の現場の意見なども参考に、お聞きしたい。また、区独自の方針を強化することで、市政全体との整合性を取るには困難な面なども考えられるが、これについてはどうお考えか、お聞きしたい。

(回答 2)

大都市の市政の課題として、地域ごとの方針が全市一律になりがちで、地域住民の意見が反映されにくいという点があげられている。それに対し、ニア・イズ・ベターの考え方をより重視するために、区政単位で分野横断的に運営することを方針としている。これにより、行政がより身近なところで住民の意見を聞き、区によって特性に応じた施策が展開できるという部分がメリットであると考えている。

区の方針を定めるのは区シティ・マネージャーの職務であるが、(本庁の)局ごとに区シティ・マネージャーの方針にそって業務を進行出来ているかという点は分かりづらい。すなわち局から区シティ・マネージャーに対して適宜適切な報告が出来ているか

否かに関しては、濃淡がある。この点に関しては課題といえるのではないか。

また、区シティ・マネージャー職は、区ごとに考えるべきことに関しては区政で出来るように、市政全般で定めなければならない点に関してはそもそも決定権を与えず、という役割分担をきっちりとしている。この点で、総合調整の整合性が取れるような仕組みをビルドインしていると考えている。

(追加質問 2-1)

区シティ・マネージャー職の課題に対し、見える化対策を行っているとのことだが、具体的にはどういったことをしているのか。

(追加回答 2-1)

区シティ・マネージャー職と局との距離感が問題と認識している。そこで 24 区の区長が集まる区長会議においてガイドラインを整備し、局から執行状況など説明・報告を受けて共有化し話し合う場の設定を標準化している。これらガイドラインの作成と利用により、区長と局との距離感、そこから生じうるディスコミュニケーションを解消していこうと努めている。

(追加質問 2-2)

区シティ・マネージャー職の説明における“バーチャル”とはどういった意味か。

(追加回答 2-2)

24 区の内容を一つの局に持ってきた場合、一つの局が 24 区に分かれて対応することは現実的には厳しい。しかし機能的にはそのように局が 24 区ごとに対応することが望ましいと考えられるため、物理的には区役所組織とは別の局組織が双方一体となって、区シティ・マネージャー＝区長のもとで区政運営のための組織として機能する、という意味でバーチャルという言葉を使用した。

(追加質問 2-3)

区シティ・マネージャーは区と地域を近づけることで、本庁でのエリア（区ごと）の横断化という色もあるのかと考えていたが、本庁の局に立ち返ってきてから一つの局でまた分割しようと思えば、それはまた縦割りの状況になるのでは。

(追加回答 2-3)

指揮命令系統の中で、例えば A 区のシティ・マネージャーが α 施策より β 施策の方を優先したい、という方針を出した場合、A 区シティ・マネージャーが β 局に自らの裁量でより多く予算を付けたり、といったような方法で β 局を動かす。このような観点から、バーチャルであっても、実質的には局ごとの縦割りではなく、区シティ・マネージャーの指揮命令のもとで局組織横断的・施策横断的に機能すると考えられるのであるから、いわゆる小区役所制をとってきた本市においては、現行の政令指定都市制度の範囲内で、

区ごとの特性を生かした区政運営を徹底させていくことが出来る最善の方法であると考えている。

(追加質問 2-4)

各局に 24 区のシティ・マネージャーを対応させていればの各局の負担が増えるのでは。

(追加回答 2-4)

確かに 24 区ごとへの対応という各局の負担、リスクは承知のうえで、さきほど申しあげた区シティ・マネージャーと局の間のコミュニケーションの見える化などで工夫しながら、バーチャルでやれる範囲でニア・イズ・ベターの徹底を行っていく姿勢である。

(追加質問 2-5)

市と区で役割分担をきちんと分けていくという話であったが、区に権限をおろすという方法についてはどうお考えか。

(追加回答 2-5)

役所組織は切り分けるほど、分散された組織維持のためのリソースが必要である。すなわち、区シティ・マネージャーという職に権限を与えるのではなく、区組織自体へ権限をおろせばその分、リソースとして“職員の増員“という必要が生じる。そういう意味では、現状の区シティ・マネージャー制度と今あるリソースでニア・イズ・ベターを実現するのが先決ではないかと考えている。

(追加質問 2-6)

安心と成長と、役割分担など、地方自治法上での基礎自治体は、そういった考え方ではなかったように思われるが。

(追加回答 2-6)

大阪市は地方自治法上の基礎自治体である。区を超えるという意味での性格的な“広域“はあれど、行う業務としては地方自治法上の基礎自治体としての要請はもちろん業務範囲に入っている。行政区を単位として見た時に、基礎自治的なのか、それを超えるものを広域と呼ぶのかという発想で役割分担を行っている、という思考整理としての表現である。

(追加質問 2-7)

区シティ・マネージャー、区長に一元的に決定権を与える、というのは条例で事務分掌を定めているのか。

(追加回答 2-7)

大阪市の規則で区シティ・マネージャーの権限を定めている。区の域を超えるという

意味での広域的なものを除いて、すべての基礎自治は、区シティ・マネージャーの権限であるとしている。具体的に権限を列挙しているのではなく、控除方式で決定権を持たない事務の基準を市で議論し整備している。例えば、法令上市長の権限に合致する事務、広域行政に関する事務などはその例である。

あくまで区シティ・マネージャーは組織ではなく職であり、条例制定は必要なく規則で職を定めた、という過程があった。

(追加質問 2-8)

区シティ・マネージャーを補助する制度や人はあるのか。

(追加回答 2-8)

区シティ・マネージャーは、局を動かすというバーチャルな組織運営でもって仕事をしている以上、局自体が区シティ・マネージャーの補助組織であると考えている。ただ、バーチャルな組織運営である以上、連絡調整を果たしていかなければならないという考えから、総合調整は区役所の役割であり、そういった課題意識は制度設計上にもっている。独立した組織体になっているわけではないが、制度設計の段階で人員体制の拡充という観点ですすめられていた。

(質問 3)

大阪市ではニア・イズ・ベターの徹底として区政運営に力を入れ、区民参画として具体的に区政会議の運営強化などがされているようだが、市長への意見提出や提出された意見に対する責務については、「区政会議の運営の基本となる事項に関する条例」第9条に定められているような規定しか見受けられなかった。これについて、具体的な区民の意見の集約はどうしているのか、お聞きしたい。

(回答 3)

区政会議は区民の区政参画の強化と民主的正当性の補強のため、新たに条例も制定し今の形となった。イメージとしては区地域協議会の大阪市版であり、意見を聴取する場という点では区地域協議会とは変わらない。双方の違いとして、区地域協議会は地方自治法上での附属機関と位置付けられているが、大阪市の区政議会は附属機関とはしていない点にある。地方自治法上の附属機関は会議体として意見の集約を担うが、大阪市の区政会議は多様な区民の方の意見をきく場として活用しているため、区民意見を集約するプロセスに関しては特段決まったものはない。当然、参加する委員間で自発的に積極的な意見交換がなされ、おのずから議論が収斂していく場合はあるだろうし、条例の中でもそうした場合を想定した規定を置いてはいるが、そのプロセスを主眼としているわけではない。また、大阪市の区政会議は、区の特性をもって区長が決めていく、立案過程での意見をきく、区政の出口として評価をしてもらうといったように、区長による区政

運営を中心に据え、そこに多様な区民の意見をどう反映するかというレベルの問題に主眼をおいたものとなっている。

(追加質問 3-1)

区政会議は地域の代表性を重視しているようであるが、例えば相模原市では、行政区ごとに区民会議がおかれ、市民との協働を意識した選出をしている。その点どうお考えか。

(追加回答 3-1)

区政会議は政治学的な代表制をとるものではなく、区民の多様な意見を汲み取ってニーズを把握していく、広聴の1ツールという側面をもっている。これに対して、相模原市の区民会議は市民との協働を意識して委員選出をされているとのことなので、会議体の設置の目的や主眼が違うのかもしれない。

(追加質問 3-2)

区政会議資料に関して、24 区の共通のルールの規範化をするとあるが、区ごとに課題が違う状態で何故規範化するとしているのか。

(追加回答 3-2)

24 区共通のルールとしている部分は、区政会議の運営に関するルールである。区政会議が多様な意見を吸い上げるといっても、運営方法の齟齬により、恣意的な意見を区民のもの、としてしまう可能性もある。それを避けるための“適切な運営ルール”の規範化をしており、これは手法の透明化という意味合いもある。

(追加質問 3-3)

「ニア・イズ・ベター」は、「近接性」といえるかもしれないが、「近接性」は民主的なコントロールをするということに主眼があると考ええる。そこで区政会議が広聴という側面から、ニーズを把握するという意味合いに留まるとすれば、実際には区シティ・マネージャーが核となった「近接性」と理解すればよいのか。

(追加回答 3-3)

区シティ・マネージャーは公選ではない。その意味で近接性の本質からは遠いのかもしれないが、それでも市役所の中では今まで区に対して一律だったものを、区の特性に応じて組織内で決定権限が持てるようになった点が大きい。これがニア・イズ・ベターの方向性に沿った仕組みづくりの一步である。その上で、区シティ・マネージャーの独りよがりにならないよう意見をお聞きする、評価をしてもらう、といったように区民の目も必要であり、ここに区政会議の主眼がおかれている。

そのような観点からは、純粋な意味での政治学的な民主的正統性を満たしているわけではないが、方向性としてのニア・イズ・ベターの徹底のための、全体のグランドデザ

インのための仕組みであると考える。

(追加質問 3-4)

ニア・イズ・ベターの効果として感じるものはあるか。

(追加回答 3-4)

区特性が反映されるようになったという意見もある。市の意向としてやるものだ、となっていたものが、区ごとに区シティ・マネージャーの目を通して、判断して、決めていけるようになった点もある。

他と違うことをすること自体が大事だ、という悪い意味でのパフォーマンス的なものではなく、特性を踏まえて差を出すところは出しながら、従来から続けてあるものに関してもこれからも必要、という判断をすることも、シティ・マネージャー職に必要な責任と考える。

(追加質問 3-5)

住民に近いサービスに関しても区長が判断するということに関して、これから資源の狭まりもある中で区長にそのような判断が出来るのか。シビアな判断は遠くへ、という説もあるが。

(追加回答 3-5)

区長には、区政会議の場で、次年度の予算を説明することが決められている。区長は市民への説明責任を果たしていると考える。

(追加質問 3-6)

多様な意見を汲み上げるための区政会議とされているが、何か感じている課題はあるか。

(追加回答 3-6)

役所からの説明の時間と、区民からの意見をもらう時間などの、会議の内容のバランスが難しい。委員同士の会話時間を多く設けた方がいい地域もあれば、普段から話しているためその時間よりも区民の意見の吸い上げ自体に費やした方が良い地域など様々である。

(追加質問 3-7)

区政会議の分野ごとの違いについて、意見の吸い上げにも地域差があるかと思うが、どのように対応しているか

(追加回答 3-7)

区特性として高齢者が多く福祉政策に力を入れたい地域など、確かに区ごとに様々なカラーが存在する。それらに対しては区政会議の下にさらに区ごとに部会を設けるこ

とが可能になっている。

(追加質問 3-8)

区政会議の中での自治体職員の関わり方についてはどうか。

(追加回答 3-8)

委員同士の中で意見を深めてほしい場合であればWS形式などにして、必要に応じて職員も様子を覗きながらアドバイスを行ったりファシリテーターのようなことを行ったりする。一方でWSなど特別な設えをせずに、説明・質問・回答といった流れを繰り返すというようなこともある。基本的には区ごとの運営の形に応じて行う。意見を戦わせるというよりは、委員間の議論の参考として区役所の考えを述べたりする、という形を現場の職員からは聞く。

(追加質問 3-9)

『地域活動協議会』については区政会議とはどのような違いがあるのか。

(追加回答 3-9)

地域活動協議会は地域の自立的な活動のための会議体、区政会議は区政の区民意見の反映の場で、意思形成をしようとしている対象が違う。双方はもちろんリンクしているが、地域レベル、区レベルという点でももちろん差があり、地域活動協議会は地域の自立的活動に寄与している一方、区政会議は区の施策のための意見聴取という意味でも違う。

(追加質問 3-10)

地域運営組織は昨今注目されているが、区政運営とは別個なのか。

(追加回答 3-10)

地域活動協議会から区レベルの課題があがってきた場合は、その受け皿が区政会議にもなるかと思う。また、市の仕事の一部として地域活動協議会への支援も行っているが、地域の課題をどう解決していくかに関しては、自立的活動を中心に地域自身がその地域に対して寄与して欲しいと考えている。

(追加質問 3-11)

区政運営において、地域活動協議会が区政会議の役割と重複する部分の行政の事務分掌についてどのように切り分けているのか。

(追加回答 3-11)

区の課題の中で、地域レベルのものがあれば地域レベルの中で合意形成をして、区レベルの課題は区シティ・マネージャーの権限で解決するようにしている。地域ではこのレベルでやっている、区はこのレベルでやらなければならない、という上で重複がない

よう、当然地域活動も踏まえた上で区政会議も行わなければならない、という意識を持って運営にのぞんでいる。

(追加質問 3-12)

地域活動協議会と区政会議の制度的なリンクはあるか。

(追加回答 3-12)

地域活動協議会の委員が区政会議に推薦して入って頂くようにしている。地域レベルではこのような活動をしている、ということを踏まえて区政会議を運営して頂こうと考えている。

総括

大阪市役所へのヒアリングの当初の大目的としては、総合計画の策定が成されていない自治体として、総合計画の策定を終了した過程に何か総合計画の意義だての議論がされたかと考えていた。これに対し調査結果としては、社会背景などの理由から大阪市は長期的な計画は立てないものとして市政を運営していくこと、さらに大都市行政の弊害として全市一律の方針立てになってしまうことに対しニア・イズ・ベターの考え方から、区ごとの方針立てに力をいれているとのことであった。総合計画を策定せず市政全体をまわしている背景にはこれらの点があげられた。

総合計画が無い状態で市政全体の調整がとれているのかに関しては、現場レベルの業務は従来の総合計画が策定されていた時期と現在で変わらないと想定されること、更にまち・ひと・しごと創生総合戦略のような法定の大方針に合わせて分野別各区各局に業務がおりていけば従来のような総合調整も可能であるとのことであった。

区シティ・マネージャーは区政運営において代表性の強い役職であるが、その大目的は区ごとの運営方針を地域特性に応じて決めるニア・イズ・ベターにあり、具体的には局の事業の予算編成などを局に指示・命令することが出来る。一方、現在の区シティ・マネージャーの民主的代表性に関しては、地方自治法上の基礎自治体の範囲内で行えるニア・イズ・ベターの限界であることも認識しており、今後の社会情勢の変化に合わせて権限や役割も少しずつ変化していく可能性が伺える。

区政会議は市民の意見聴取の場として活用されているものと想定し質問を作成したが、実際には区民による区長の区政運営のクロスチェックに主眼が置かれた場であるように思えた。また、意見の集約のプロセスに重きを置いていない点は大阪市の区政議会が地方自治法上の附属機関とはされていない点が裏付けであり、あくまで“多様な区民の意見をきく場”として活用するものとしている。この点、「ニーズを把握していくための広聴の1ツール」という側面をもっており、区政会議は協働のための場とはニュアンスが違うものととれた。

仙台市と比較し参考になりそうな点としては、仙台市の特有課題として地域格差を問

題に上げていた分、ニア・イズ・ベターの徹底として区ごとの特性に乗じた運営を市の局でも適応させること、及び区政会議のような区の運営方針について区民の意見を聴取する場を公的にきちんと設けることがあげられる。すなわち区ごとに共通した課題に対して、職員と区の代表者で共有し話し合う機会を設け、課題を標準化しガイドライン化すること、これらガイドラインの作成と活用により、区と市の距離感とディスコミュニケーションを解消することを効果として期待する。また、大阪市の区政会議や地域活動協議会を踏まえて、仙台市のまちづくり協議会を市政の全体調整の運営に上手く取り入れることなども検討する必要があるように考えられる。

京都市ヒアリング

時 2019 年 10 月 17 日

於：京都市役所西庁舎第 4 会議室

ご出席いただいた方

仲筋 裕則 様（京都市総合企画局市長公室政策企画調整第一課長）

右近 綾子 様（京都市総合企画局市長公室政策企画調整担当 担当係長）

谷口 拓 様（京都市総合企画局市長公室政策企画調整担当 主任）

石倉 直人 様（京都市総合企画局市長公室政策企画調整担当 主任）

（質問 1）

京都市基本計画の施策は、客観指標評価と市民生活実感評価を活用して総合評価されているが、総合評価の結果はどのように基本計画に反映されているか、お伺いしたい。

（回答 1）

総合評価の結果は、次期基本計画策定の審議会における現行計画の総括や、各部局における政策分野ごとの進捗確認等に活用されている。

（質問 2）

京都市では、事務事業評価の結果はどのように基本計画に反映されているのか、お伺いしたい。また、事務事業評価の第 2 段階として業績評価があり、行政サービスの継続的改善を行う判断材料として市民参加度と市民満足度を活用するとある。この指標は、業績評価においてどの程度重視されているのか、お伺いしたい。

（回答 2）

事務事業評価の結果については、事務事業の改善や見直しを検討し翌年度予算編成に反映させることを主目的としており、直接的には基本計画に反映していない。

業績評価の各項目のうち、どれかを重視しているということはなく、それぞれの評価結果を踏まえて業務の改善に役立てている。

（質問 3）

京都市では、市民による政策評価システムがあることにより、行政職員の意識などの変化はあったのか、お伺いしたい。また、評価疲れという言葉もあるが、政策評価の業務負担感について、実際の意見もお伺いしたい。

（回答 3）

行政職員の意識の変化は定量的に計測できないが、市民生活実感調査の結果を行政計

画に活用するという意識が高まってきていると感じている。政策評価に当たって特に苦労しているのは、評価指標の追加や修正を行う際の調整である。ロジックモデルの考え方を原課にかみ砕いて説明し、より良い指標案を出してもらえるよう促すなど、政策や施策の成果を適切に表せる指標にするために何度もやり取りしながら練り上げていく必要がある。

(質問 4)

京都市の市民参加の基本方針は、市民参加推進計画により、「市政への参加」「未来像・課題の共有」「まちづくり活動の活性化」の3つが大きくあげられているが、具体的には市民参加の機会の充実や自治組織の整備・支援、現場の体制の強化という項目が多い。これらに対し行政は、実際に市民参加に寄与できたと評価しているのか、それらを評価する方法なども含めてお伺いしたい。

(回答 4)

京都市市政参加とまちづくりポータルサイト「みんなでつくる京都」を開設するなど、市政参加情報やまちづくり活動等に関する情報発信等を行うことにより、パブリック・コメントの件数は、383件（平成28年度）から507件（平成30年度）に増加し、市民公募委員が在籍する附属機関の割合も、60.8%（平成28年度）から87.7%（平成30年度）に増加するなど、一定の効果があつたと思われる。

市民がまちづくりについて語り合い、交流する場として、全ての区役所においてまちづくりカフェを開催しており、直近の年間開催件数は70件以上、延べ2,500名前後の方に参加していただくなど、市民参加に寄与できたと考えている。

市民参加推進計画に基づき講じる施策の実施計画及びその実施状況を、市民の代表である市会に報告をしている。また、外部委員による市民参加推進フォーラムを設置し、市民参加の一層の推進を図るための行政への助言及び提案を実施するとともに、市の取組状況についてアンケートやヒアリング調査等を実施している。

(質問 5)

地域実情に合わせた事業を市民が行政に提案出来るように、例えば「区民まちづくり会議」や「区基本計画推進組織」などがあるが、このような組織の存在によって市政にどのようなメリットがあるのか、そして提案がどのように活かされているのか、お伺いしたい。

(回答 5)

区民まちづくり会議において毎年度、各区の基本計画の進捗状況、評価、取り組むべき事業を議論しており、市政にとってメリットとなっている。

区民まちづくり会議における議論等を踏まえ、次年度の各区運営方針の策定や、区民

提案・共汗型まちづくり支援事業予算の編成等に反映させ、スピード感をもって各区基本計画の実現に向け地域課題の解決やまちづくりの推進に努めている。

(質問 6)

京都市内には、市内中心部に対する郊外部のような条件不利地域が存在しているが、京都市では行政計画においてこのような市内の地域格差の解消のために何か力を入れて行っていることはあるか、お伺いしたい。

(回答 6)

都市計画マスタープランにおいて、京都市の都市特性を踏まえ、保全・再生・創造の3つを土地利用の基本としている。また持続可能な都市構築プランにおいて、市内全体を5つのエリアに分類し、それぞれの地域の特性を活かしたまちづくりに取り組んでいる。

(質問 7)

私たちは、京都市は他都市と比較して市民参加が活発であると捉えている。その理由の一つとして、京都市民が市民参加に対し積極的である点も考えている。これに対し行政は、京都市の市民参加が活発である理由をどのように考えているのか、お伺いしたい。また、そのために効果的であった仕組みや取組について、お伺いしたい。

(回答 7)

京都市基本構想において、「京都市民は、1200年を超える歴史のなかで、自主性の高い市民文化を育み、磨き上げてきた。」とある。京都は1200年を超える歴史の中で、都市の自治をはぐくみ、自治の伝統に培われた市民の多様な活動及び市政への参加により、自立性の高い活力あふれるまちとして発展してきた歴史がある。

そうした歴史が育んだ土壌が京都市にはあるため、平成15年に政令指定都市初の「市民参加推進条例」を制定するなど、全国に先駆けた市民参加を市政運営の基本原則とした仕組みや取組みが出来ていると考えている。

(質問 8)

事務事業評価の市民参加度についてどのように判断しているのか、お伺いしたい。

(回答 8)

事務事業評価の市民参加度については、選択肢が3つあるが（該当なし、有、無）、あくまで市民が参加する手法の有無を確認しているもので、市民参加の程度までは評価していない。

(総括)

京都市では、原課から上がってきた新しい指標案の調整に苦勞していることが分かった。そして、指標設定に関し、原課と何度も調整し適切に設定できるよう尽力している。そのため、調整に関しては苦勞しているが、適切に指標を設定していると考えている。

京都市では、行政機関が市民に情報を発信しようとする意識が高い。さらに、市民のまちづくりに対する意識も高いため、他の自治体と比較してパブリック・コメントの件数が多いという特徴が見られる。

川崎市ヒアリング報告書

時：2019年10月25日

於：川崎市役所

ご出席いただいた方

井上 剛 様（川崎市役所総務企画局都市政策部企画調整課 担当係長）

金子 和俊 様（川崎市市民文化局コミュニティ推進部協働・連携推進課 担当係長）

中村 肇 様（川崎市健康福祉局地域包括ケア推進室 地区支援担当）

総合計画の構成について（かわさき10年戦略について）

（質問1）

総合計画から重点分野を抽出し「10年戦略」を別に作ることで、どのような効果を狙ったのか、実際にはどのような効果があったのかお聞きしたい。

（回答1-1）「どのような効果を狙ったのか」

議会で議決されている基本構想や基本計画にあるめざす都市像や目標は、それぞれ30年程度、10年程度先を見据えたものです。

基本構想や基本計画を実現するための具体的な取組は実施計画の中で定めています。計画期間は4年（第1期のみ2年）となっています。

そこで、10年間でどのようなことに取り組んでいくのかを示すために、10年戦略を作りました。10年戦略に位置付けた取組は、実施計画の中でも、めざす都市像を実現するため、中長期的かつ分野横断的な視点で戦略的に進めていくべき重要なものです。

なお、かわさき10年戦略は、実施計画の策定ごとに、社会経済環境の変化等を踏まえて見直しを行い、柔軟かつ機動的に推進していくべきものとしています。

（回答1-2）「実際にはどのような効果があったのか」

総合計画は、全ての分野を網羅したものであるため、わかりやすく示すためにも「保育」や「学校教育」といったように、体系建てて記載しています。そのため、個別の取組で考えると、対象者が同じでも事業によって所管部署が分かれてしまうこともあります。

こういった点を「子育て」といった括りで、分野横断的に示すこと、わかりやすさが向上したと考えています。10年戦略の枠組みは、予算案など、市全体の事業を説明する際にも活用されています。

評価システムについて

(質問 2)

行政が行う事業をより良いものにしていくために「評価」は欠かせないものだが、一方で職員にとっては業務が増えるという側面もある。事務事業評価等及び施策評価に対し、一職員としての感想や意見をお聞きしたい。

(回答 2)

事務事業評価は、毎年実施しています。負担感という意味では、事務事業評価結果の入力が一番大きいと思います。基礎的な情報は、こちらで事前に記載しておくなど、所管課の担当者が入力する部分は減らすように工夫しています。

川崎市の事務事業評価は、達成度を1から5までの5段階で評価しています。当然ながら「3」の目標どおり・ほぼ目標どおりが一番多くなります。平成30年度では、607の事務事業のうち、566が「3」で、割合としては93.3%でした。

平成30年度では607の事務事業のうち22が「4」で、目標を下回りました(3.6%)。予定どおり進まなかった事務事業を明らかにするという意味で効果があると思います。

施策評価については、実施計画の中間・総括のタイミングで実施しています。第1期実施計画は、計画期間が2年であったため、毎年実施していましたが、第2期実施計画以降は計画期間が4年であるため、2年に一度実施することになっています。

基本的に、施策の成果指標はアウトカムを設定しています。現在の総合計画が始まったのは平成28年度からですが、それ以後、「何をしたか」ではなく「その結果どうなったのか」に着目するように意識が変わってきたのではないかと思います。

(質問 3)

公表されている事務事業評価の結果を見ると、事業の廃止までを含めた形式の評価システムが構築されているが、このような形式の評価を行うことによって、職員の意識にはどのような効果があったか。また、現行の評価システムの課題と考えている部分などがあればお聞きしたい。

(回答 3-1) 「評価を行うことによって職員の意識にどのような効果があったか」

事業廃止を含む評価を毎年実施することで、定期的に今後の方向性や事業の効率性・必要性を検討する機会になっています。評価システムが事業廃止を含むか、含まないかにはあまり関係ないかもしれませんが、「数値で目標を設定する」という部分は、前よりも意識されてきていると感じます。

課題としては、予算への反映のタイミングがあげられると思います。予算が変わらない又は減額される改善などはすぐに反映が可能ですが、予算の大幅な増額が必要なものは、予算要求の時期との兼ね合いもあり、即時に結果を反映させるのが厳しいという現

状があります。

(回答 3-2) 「現行の評価システムの課題」

評価システムの一の課題は、「適切な指標の設定」だと思います。自治体の評価で考えると、望ましい指標の条件としては、①市の取組とその効果の関連が説明できること、②長期的に使える指標であること、③分かりやすいことが求められると思います。

理想を追い求めすぎると、指標の数が少なくなりますし、既存の調査でわからない数値の場合、データ収集に多大なコストをかけるのかという問題もあります。おそらく、このあたりはどの自治体でも悩む部分じゃないでしょうか。

このほか、「作業の負担感と得られる効果のバランス」、「適切な目標値の設定」あたりが課題に挙げられます。

また、指標を設定すると、定量的に成果が示されるので、分かり易くなる一方、その数値だけに意識がいつてしまう懸念もあります。取組の成果としては、もちろん数値に表れない部分もたくさんありますので、定量的、定性的な成果をどうバランスよく評価の材料としていくかが重要だと思います。

追加質問

京都市は行政改革を主眼とした評価システムを作っていて、その中でロジックモデルを使っていた。そこで、川崎市では評価指標の設定はどのように作られているか。

(回答)

現行の総合計画策定段階で、新しい総合計画における評価制度の考え方について庁内で説明会を実施しています。説明会の中で、資源の投入から成果発生までのイメージを伝える際に、ロジックモデルを活用して説明しています。

アウトカムで指標を設定すると明確に打ち出したのは、現行の総合計画からです。そのため、説明会後に、各局でどのような成果指標を設定すべきか検討した際に、ロジックモデルが活用されたのではないかと思います。

市民参加について

(質問 4)

これからの川崎市のコミュニティ政策では、市民創発事業の展開を目的とした新制度が考えられており、行政に頼らない事業が生まれていくことが期待されていると見受けられている。この点、市民主体の事業は、資金繰り等の面で持続可能性が低く、行政が企図する市民生活の向上に安定的につながらない可能性があるのではないかと考えている。この点について、お考えのことがあれば、お聞きしたい。

(回答 4)

直接公費を投入するような行政主導の協働スタイルを見直し、市民創発型の課題解決ができるような予算のあり方や資金支援ができるようなしくみについて検討を進めます。

(質問 5)

「これからのコミュニティ政策の基本的考え方」において、地域コミュニティ政策が地域包括ケアシステムと相互補完的な立場であることが明記されているが、具体的にはどういったシナジーを期待しているのか、お聞きしたい。

(回答 5)

この基本的考え方は、持続可能な暮らしやすい地域を実現するために、コミュニティ施策の観点から取組を進めるもので、今後増加することが予想される「何らかのケアを必要とする人」を地域全体で支えていくために、「助け合いの仕組み」をより一層強固なものとしていく地域包括ケアシステムの構築と目指す方向性は同じであり、そうしたことで相互補完的に充実させるための取組を進めていくものです。

(質問 6)

区民会議を廃することで、区の政策・事業についての意見を吸い上げる機会が減ることになる。この点について今後、意見聴収ができる制度を作るということだったが、具体的に着目している取り組みなどがあればお聞きしたい。

(回答 6)

現時点で具体的に着目している取組はありませんが、「区における行政への参加」のしくみを確保する観点から、区民の多様な意見を反映する制度のあり方について検討を進めます。

新潟市ヒアリング報告書

時：2019年11月16日

於：新潟市役所

ご出席いただいた方

小田 信雄 様（新潟市南区自治協議会）

加藤 俊郎 様（新潟市市民生活部市民協働課 課長補佐）

川村 江里子 様（新潟市政策企画部政策調整課 主幹）

（質問 1）

新潟市の総合計画では人口の現状と想定についての記述が多く、施策においても交流人口の拡大を掲げるなど人口減少を強く意識しているように見て取れる。このような記述が盛り込まれたことで、市職員や市民の意識に変化はあったのか、お伺いしたい。

（回答 1）

現在の総合計画の一つ前の「新・新潟市総合計画」（2007～2014）においては、日本の人口と同様に本市の人口も増加していたが、現在の総合計画の策定時には人口減少に転じ、その後も減少が続いていくと予測されたことから、人口減少、少子・超高齢社会への対応を最重要課題とした総合計画を策定した。

各部においては、本格化する人口減少社会の進展などを意識しながら、事業立案を実施している。今後は、限られた経営資源のより効果的・効率的な配分が必要であり、人口推計のほか、様々なデータに基づいた分析などを行い、事業の効果を評価し、事業の優先順位を判断するなど政策決定のプロセスの強化を図っていく。

地域ごとに人口減少や高齢化の速度が異なっており、全市一律の取り組みを実施するだけでなく、地域の現状や将来を見据えたきめ細やかな取り組みが必要であり、市と地域が協働して人口減少に対応するため、人口データや健康データ等を掲載した「地域カルテ」を作成した。区役所では、地域カルテを活用し、地域の現状把握や今後の対応策を地域と検討するワークショップなどを実施しており、実施後、地域において自主的に課題解決に向けた勉強会などが行われている。

（質問 2）

新潟市では、基本構想と基本計画が8年間、実施計画が2年間の計画となっているが、計画期間をこのように定めたのはなぜか、お伺いしたい。また、2年ごとの改訂作業の負担感について、お伺いしたい。

(回答2)

本市の将来ビジョンとなる「基本構想」や、それを実現するためのまちづくりの基本的な方向性である「基本計画」は、首長の任期を基本とした計画期間が適切であると考え、8年間とした。

施策の実現に向けた具体的取り組みを掲載する実施計画については、変化の激しい社会・経済状況に機敏に対応するため、2年ごとの策定している。

隔年での策定となり、策定する年は例年実施している新年度予算片影業務と重複する機関があるため、一時的に多忙となるが、業務を分担することで負担感の軽減を図っている。

(質問3)

新潟市では「分権型政令指定都市」を掲げているが、具体的にはどのような都市像を目指しているのか。また、大区役所制、区自治協議会、地域コミュニティ協議会、自治基本条例を4本柱として、分権型政令指定都市を推進されているが、これらをどのように関連させて分権を推進していこうと考えているのか、お伺いしたい。

(回答3)

本市は、政令市移行にあたり、目指すべき都市像の一つとして「地域と共に育つ、分権型協働都市」を掲げ、その中において「新潟市は、全ての市民の人権や能力が尊重され、また市民・地域と行政がパートナーとして互いに尊重し、それぞれの責任を自覚しながら共通の課題に取り組む、協働による自立したまちづくりを目指す」とした。

その都市像実現に向け整えた仕組みとして、地域コミュニティ協議会、大区役所制、区自治協議会、七基本条例の4本の柱を整えた。

地域コミュニティ協議会

市民が市と協働しながら、地域のまちづくりや、その他の諸問題に取り組み、市民自治の推進を図るため、小学校区又は小学校区を基本として、自治会・町内会を中心にさまざまな団体で構成された任意団体（地域自治組織）である。

大きな区役所（大区役所制）

従来からのサービスを提供しながら、地域の歴史、伝統、文化を生かしつつ、区独自のまちづくりができるよう、区長に大きな権限を与え、必要な組織機構を備えた地域の総合的な行政機関である。

区自治協議会

大きな区役所に、地域コミュニティ協議会をはじめとした地域の多様な意見を反映させるとともに、区役所と地域の「協働の要」となる機関として、全ての区に設置した市長の付属機関である。

自治基本条例

市の自治の基本理念を示すとともに、市民の権利及び債務並びに市議会及び市長等の

役割を明らかにし、市民自治の確立を図るため平成20年度2月に策定したものである。

以上、地域のまちづくりや課題に主体的に取り組む地域自治組織として多様な主体から構成される地域コミュニティ協議会と、区のことは区で解決するとともに区独自のまちづくりを進めるための大きな権限を有する区役所、その両者をつなぎ多様な意見を反映するための「協働の要」となる区自治協議会、そして自治の基本原則(分権型の仕組み)を保障する自治基本条例という関連性をもって分権の推進を図る。

(質問 4)

新潟市では地方自治法上の区地域協議会として区自治協議会を設置しているが、自治法上の地域協議会は必ずしも使い勝手が良いとは言えず、導入している自治体は新潟市と浜松市のみである。敢えて自治法上の協議会を設置した意図について、お伺いしたい。

(回答 4)

本市は、合併協議時点において、「合併時に「地域審議会」を設置、その設置期間は平成27年3月31日までとするが、政令市の指定があった場合は、当該指定の日の前日までとし、指定日以後は行政区ごとに「地域審議会」にかわる新たな附属機関を置く」ことを合意した。

その後、いわゆる合併3法（地方自治法の一部を改正する法律、改正合併特例法、新合併特例法）が平成16年5月に成立し、その中において、拡大した基礎自治体における住民自治を充実させる見地から地域自治区の制度が設けられ、併せて、指定都市における設ける区ごとに区地域協議会を置くことができるとされた。

区地域協議会（地域協議会）は、「市町村の区域内において、区を単位として住民の意思を反映させる仕組みを明確に位置づけ、かつ、地域の住民との連携強化を行うことで、地方自治の拡充方策を充実しようとするもの」かつ「住民に基盤を置く機関として、住民及び地域に根差した諸団体等の主体的な参加を求めつつ、多様な意見の調整を行い、協働活動の要となるもの」（「地方自治法逐条解説」より）である。

これは分権型政令指定都市を標榜し、都市内分権を推進する本市の方針に合致するものであり、市民の主体的な取り組みによる住民自治のさらなる充実を図るという見地から、「区自治協議会」という名称を使用しつつ、地方自治法に定める区地域協議会に位置づけ、政令市移行と同時に設置することとしたものである。

(質問 5)

区の自治協議会において提案される事業に対し、市職員は協議会での議論にどの程度関与しているのか。また、協議会から上がってきた政策案に対して市役所内ではどのようなステップを踏まえて事業化されていくのか、お伺いしたい。

(回答 5)

本市は、平成 19 年の政令市移行に合わせ「特色ある区づくり予算」を創設した。これは、区の伝統文化を育てる取り組みや自然風土を活かした取り組み、区民との協働による取り組みや区独自の課題解決に向けた取り組みなど、区内で行われるソフト事業を対象に区長が権限を有する枠配分予算で、「区役所企画事業」と「区自治協議会提案事業」に分かれている。

区役所企画事業

事業の企画立案から実施までを区役所が主体となつて行うものであるが、地域意見を反映させるため、検討開始の段階において区自治協議会からの意見提出を求めているとともに、企画立案にあたって区自治協議会への意見聴取を行っている。

区自治協議会提案事業

区自治協議会が提案する地域課題の解決に必要となる新たな事業や既存の取り組みとの連携を図る事業で、区自治協議会は、事業の企画段階（提案書の作成）、実施段階（多様な主体とのコーディネート等）、評価段階（実施事業の点検）、改善段階（提案の見直し）の各段階において、区役所関係課と密接に連携しながら、主体的に取り組むこととしている。

また、区自治協議会提案事業の弾力的な運用として、実行委員会形式や事業提案の公募など、地域活動団体（地域コミュニティ協議会、社会福祉協議会、NPO 等）との連携による事業の実施を積極的に進めることとしている。

予算編成段階までには、事業の方向性や概算費用を決めることとし、詳細な内訳は執行段階までに決めることも可としている。

(質問 6)

区自治協議会の委員を対象とした研修制度があるが、研修プログラムをどのように選定しているのか、お伺いしたい。また、その効果を行政としてどのように評価しているのか、お伺いしたい。さらに、区自治協議会と関わる部署の市職員に対して住民自治関係の研修等は実施しているのか、お伺いしたい。

(回答 6)

区自治協議会委員を対象とした研修について

区自治協議会新任委員研修

委員改選にあたり新たに委嘱を受けた新任委員等に対し、区自治協議会の設置趣旨や役割、これまでの審議及び活動内容・成果、今後の方針などについて説明を行うものである。

新潟市区自治協議会委員研修（全体委員研修）

市内 8 区の全区自治協議会委員を対象とし、各区における区自治協議会の活動等についての発表やワークショップ等により情報の共有を行いながら、委員に求められる役割

に対する理解の促進、区自治協議会の活性化を図るものである。

研修内容については、それまでの研修の開催実績や各時点における区自治協議会の課題等を踏まえ、区自治協議会会長会議等に諮りながら決定している。開催にあたっては参加委員に対しアンケートを行い、満足度など効果測定を行うとともに、以降の研修企画に向けての参考としている。

市職員を対象とした研修について

当市では、階層別研修（新規採用職員研修、新任係長研修、新任課長補佐研修、新任課長研修）において「協働講座」を実施し、その中において、本市における分権型政令市の枠組みや、住民自治・協働の考え方、区自治協議会、地域コミュニティ協議会（地域自治組織）の概要等について、説明・啓発を行っている。

上記研修の内容については、基礎自治体である本市の職員全てが把握しておくべき事項として、全市職員を対象とした階層別研修で実施しているものであり、区自治協議会と関わる部署の市職員に対し、特別な研修は実施していない。

（質問 7）

「区自治協議会の在り方検討委員会 報告書」において、自治協提案事業枠について、マンネリ化や負担が重いという指摘があり、さらに区役所企画事業枠について、マンネリ化や負担が重いという指摘があり、さらに区役所企画事業に一本化してもよいのではないかという意見もある。結果として、報告書では「現行通り」としてまとめられているが、この点について、市として検討したこと等があれば、お伺いしたい。

（回答 7）

区自治協議会提案事業は、区自治協議会委員がその企画から実施、評価まで主体的に取り組む事業として創設された予算制度ではあるが、一方で附属機関である区自治協議会委員にとっては負担が過重であるという意見や、事業内容が毎年代わり映えずマンネリ化が進んでいるとの意見も委員から上がっていた。

平成 29 年度に行った「区自治協議会のあり方検討」においては、それらの声も踏まえ、全区自治協議会委員へのアンケートや、意見聴取を実施した結果として、区自治協議会提案事業は、地域課題の解決へ向け、区自治協議会委員が直接かかわるための重要な制度であり、変更すべきではないとの意見が大多数を占めたところである。

この結果を受け、報告書において区自治協議会提案事業の制度については「現行どおり」としたところではあるが、一方で区自治協議会委員の負担軽減や有効な事業実施へ向けて、区役所企画事業との予算枠の弾力化や、地域活動団体等との連携による取組みのさらなる推進等を進めている。

(質問 8)

区自治協議会は自治法上の役割を飛び越えて、年々やることが増えてきていると思う。そういったところで、負担感も感じると思う。そこを念頭に置いて、区自治協議会はこういったサポートが欲しいのか、お伺いしたい。また、市の立場からして、区自治協議会にはどのような役割を担ってもらいたいのか、お伺いしたい。

(回答 8)

経済的な負担の声は、最近は無いです。ただし、区自治協議会に朝から晩まで参加して貰える謝礼金は 1 回あたり 3000 円と安く、全く無いとも言えない。また、区自治協議会に参加している人は普通に働いている人が多く、労力的な負担を訴える人が多い。一方で、お年寄りの方も様々な役割を担っていて負担はあると思う。やればやるほど負担は増えてくるため、会議をどのようにすれば効率的にできるか工夫してみたり、まとめてできるものがあればまとめてやったりしている。また、南区では部会と本会議は別日で開催しているが、部会と本会議を同じ日にまとめてやったりしている区もある。しかしながら、やはり時間的な負担が 1 番大きい。逆に、経済的な負担を訴える人は少ない。

最初の平成 19 年頃は、自治や協働ということについて分からない職員が大勢いた。今は、職員の内部研修も大分進んでおり、以前と比べると雲泥の差である。区自治協議会の内部事務処理に関しても、現在は的確かつスピーディーになっている。

(総括)

新潟市はやはり人口減少をシビアに捉えており、さらには事業立案段階でも人口減少を意識して行っていることが分かった。そして、分権型政令指定都市を掲げ、市民と距離が近い区とともに、区自治協議会が非常に活発に地域へ向けて活動していることが分かった。

姥浦道生准教授(東北大学)ヒアリング

時：2019年11月8日

於：東北大学青葉山キャンパス人間環境系教育研究棟

ご出席いただいた方

姥浦 道生 様

(東北大学大学院工学研究科・工学部 都市・建築学専攻 都市・建築計画学講座 計画制度学分野)

(質問 1)

総合計画の策定段階、区別計画の策定で市民の意見を取り入れる試みは仙台市でもなされているが、どれほど意見を参考にするのが適切と考えられているかについて、お伺いしたい。

(回答 1)

調整前の段階で市民の意見を広く取り入れるのが重要と考えている。そして、市民の意見を調整して全体を包括的にカバーする計画にしなければならない。市民の意見全部取り入れているか。区政懇談会で区長さんが各自治会に回って問題を聞きに行っている。これらが十分といえるのか分からない。

総合計画は両論的で玉虫色である。緑豊かな住環境という抽象的なことから、木を切るのか切らないのかという個別具体になればなるほど調整が必要である。これからの社会では、優先順位を付けるのをシビアに決めていかないといけない。これからの総合計画にはそういう役割も期待される。

総合計画は市役所のための行政計画なのか、市民も含めた行動計画なのか曖昧である。

計画策定プロセス自体の中で、市役所の課題や将来に考えてもらうきっかけづくりが期待される。

(質問 2)

審議会の部会のように、市民参画においても専門分野で分けた方がより議論が活発になるのではないかと考えている。一方で、総合計画という性質上、分野横断的にまたがって考えることも必要なのではないかと考えている。この点について、お伺いしたい。

(回答 2)

テーマの設定として、仙台市のこれからをどうするかよりは、通りをどうするか等の自分たちに身近で身近にかかわるテーマ設定の方がより議論が活発になると思う。ただ

し、総合計画に優先順位を設定していくような機能を期待するとなると、その根本となる思想についても話し合う必要があるだろう。その意味では、両面が必要とされているのだと思う。

(質問 3)

地元大学と連携した地域活動の目的には、主に「地域の主体性の確立」や「学生の地元企業等への就職率・雇用創出数向上」などがあげられるが、両者は必ずしも両立出来るものでは無いと考える。これを踏まえ、東北大学としてはどのような活動が求められると考えられているかについて、お伺いしたい。

(回答 3)

東北大学は仙台の他の大学と異なり特殊で、「世界で戦う」国際的研究競争力が求められる。一方で、仙台という地元を大切にしない限りは、新しい有能な学生が魅力を感じて入ってくることもなくなる。学生は教育研究環境に加えて、自分が住む街の環境も大学選択時の基準とするからである。そうすると、大学自体のレベルが下がることになってしまう。したがって、世界レベルの研究を仙台という場にどう還元するかが、非常に重要な役割となる。いわば、世界と仙台とつなぐ役割が、大学には求められる。とはいうものの、東北大学だけが頑張っても仕方がない。その際には「地域の主体性」が重要である。産業的には、地域が主体性を持ちつつ、個々の企業が高い意識をもって世界レベルの技術を開発することが求められる。

一方、そのような魅力的な都市・企業には、学生も住みたい、就職したい、起業したいとなる。そうすると、街の魅力自体が、さらに向上することになる。したがって、「両者は必ずしも両立できるものではない」ではなく、むしろ車の両輪のようなものである。

審議会で言った内容は大体反映される。自分が言った内容が全部正しいと思わないので、100%自分の意見が通ればいいとは思っていない。もう1段階議論されるべきではと思ってしまう。

防災を1番押し出していくというのは現状どうかという感じ。防災産業でカネを稼いでいけるのならよいが。

(質問 4)

大学と地域の連携活動促進のため、コーディネーターの存在や、大学でのメンター制度の整備、活動資金の支援や学生団体承認の融通など、ソフト面でのインフラ整備は重要であると考えますが、今後どのように利用していくべきかについて、お伺いしたい。

(回答 4)

コーディネーターの存在は重要である。コーディネーターによって、地域の研究活動を地域の人に理解してもらうことが必要。地域にどういうニーズがあるのかを吸い上げ

ることが必要。また、メンター制度等を自分自身が知らないので、これら制度の教員への周知が必要。また、大学自体も気軽に行ける雰囲気、研究を地域に理解してもらう努力が必要。大学コンソーシアムによるネットワークがあればいいのではないか。

東北学院大学のキャンパスが五橋にできるが、地域のネットワークのハブになりたいということだった。地域でのプレゼンスを高めるのが受験者数を増やすのにも重要である。

(総括)

これからの社会ではシビアに優先順位付けが必要になってくる。

総合計画の計画策定プロセスで市役所の課題や将来について考えるきっかけを与える。

産学連携においてお互いにメリットがあることが重要。

大学の研究と地域のニーズのマッチングが重要である。

大学と地域の連携活動促進のための制度の周知が必要。

宮城大学ヒアリング

時：2019年11月20日

於：公立大学法人宮城大学

ご出席いただいた方

舟引 敏明 様（宮城大学地域連携センター長、事業構想学群教授）

（質問 1）

総合計画の総論についてどのようにお考えか、お伺いしたい。

（回答 1）

総合計画とは自治体の長期計画であり、合理的な意思決定システムである。総合計画は総花的に見えるが、総合計画に書かれていない内容も存在する。そのため、自治体が対応する課題の優先順位づけなどは、総合計画によって明示されていくことが望ましいと考えている。

（質問 2）

総合計画の意義についてどのようにお考えか、お伺いしたい。

（回答 2）

今後、自治体が対応する課題の優先順位を事前に明示し、政策を判断するものさしとして、活用するために総合計画は存在すると考えている。つまり、総合計画によって今後の自治体の方向性を宣言することになる。また、総合計画という長期計画によって日々の行政判断を可能にし、行政の安定性につながると考えている。

（質問 3）

学生の総合計画策定への参加についてどのようにお考えか、お伺いしたい。

（回答 3）

仮に学生が総合計画策定に携わるのならば、学生が長期間地域に関与する必要がある、責任を持って継続的に意思を発信する必要がある。そのため、学生が長期間継続するグループを形成し、政策決定の利害関係者となることで総合計画策定に携わるのならば、学生が総合計画策定に携わる意義があると考ええる。

（総括）

「総合計画とは合理的な意思決定システムであり、政策を判断するものさしとして活用するもの」という内容の“ものさし”という表現が特徴的であった。本研究の提言指

針の一つである総合計画をつくる意義について、将来的な社会縮減に対し必要・不必要な事業を判断し、必要な事業に対し予算や人員をつけて対応するための共通基準として、ものさし(＝総合計画)が必要であるという内容は、非常に参考になるものと思われる。また、その際重要なのは「その意思決定の判断基準をどうするのか」であり、仙台市の人口の流動性から、学生の立場では政策の意思決定に関わるには限界があることが分かった。

本調査の当初の目的は学生の地域連携について知見を深めることであったが、本研究の最終到達点が総合計画に対する提言である点を再認識する結果となった。今後は意思決定をキーワードとし、誰とどのように決めるのかについて、更に整理していくこと、そしてその際に地域連携の視点が適宜必要になってくるのではないかと考えられる。

仙台市太白区ふるさと支援担当・生出地区まちづくり委員会ヒアリング報告書

時：令和元年 11 月 20 日（水）

於：生出地区まちづくり委員会 活動拠点「スマイルーム」

ご出席いただいた方

- ・ 市川 正哉 様(太白区・ふるさと支援担当課長)
- ・ 沼田 恵美子 様(生出まちづくり委員会・委員長)
- ・ 太田 孝 様(同・副委員長)

(質問 1)

住民主体の活動に対し、ふるさと支援担当の職員は実際にどのように関わっているのか。

(回答 1)

ふるさと支援担当は各区役所と総合支所に置かれているが、単独の課となっているわけではない。太白区ではまちづくり推進部長の下にふるさと支援担当課長がいて、まちづくり推進部まちづくり推進課の職員のうち 3 名がふるさと支援担当職員と位置付けられている。組織の壁を越えて機動的に動いてほしい、ということだと理解している。

太白区内では元々生出地区まちづくり委員会が活動しており、区としてその活動を支援すべきと考えてお手伝いしている。

ふるさと支援担当の事務分掌は、「地域課題の解決に資する事業の企画、調整及び推進」となっており、意欲はあるが思い通りに進められていない地域活動や、課題は認識しているが何をすればよいか分からないという地域住民に対して、市民に身近な組織である区役所が支援するために、機動力を生かして様々な課題に取り組んでいく、というものである。

(生出地区まちづくり委員会の具体的な活動内容 太田様より)

生出地区まちづくり委員会は、数年前に地域の歴史や自然をまとめた「生出物語」という書籍を作ったことがきっかけで設立された。書籍の編集に際し、改めて生出地域のことを調べたり、既存のデータをまとめたりしたこと通して見つかった地域の課題を解決する方法を若手が検討して町内会へ答申する組織として、連合町内会の内部組織として設置されている。各地域から募ったメンバーや、書籍の作成に協力したメンバーが中心。もとは会議がメインだったが、検討だけでは不十分ではないか、と考えて様々な活動をするようになった。地域の歴史や自然を調べたり、それを活用したイベントを実施するほか、休耕地を利用して地域住民みんなで農業に取り組んだりもしている。今作っている干し柿は、高齢化で収穫されなくなった柿を収穫し、加工して販売する、という活動として行っている。また、太白山や休校中の学校を利用して子供から高齢者まで幅

広く交流できるイベントの開催なども行っている。

ふるさと支援担当としては、生出地区まちづくり委員会は活発に活動されているのであまり心配は無いが、活動におけるちょっとしたアドバイスや補助金申請の際の書類作成のアドバイス等を行っている。

最近では、ララガーデンに入っている藤崎長町店へ太白区内の商品として生出地区の干し柿と坪沼地区の坪沼米を紹介する機会があった。地域で作った品物を地域の外で販売する機会があることは、地域活動の宣伝にもなるので今後も機会があれば支援していきたいと考えている。

役所だからできるというわけではないが、接点のあるところと協働して地域の取り組みを広めていきたいと考えている。定型業務は少なく、アンテナを伸ばして情報を集め、課題解決に向けた取り組みのお手伝いができればと考えて日々頑張っているところ。

(追加質問 1-1)

生出地区まちづくり委員会は町内会への答申機関として設立されたとのことだが、活動を行うにあたって地域の人々を巻き込んでいく上で苦労したところは？

(追加回答 1-1)

地域には子育て支援の団体や農協の野菜生産部会など様々な団体があり、そこと連携して進めている。活動の際は各団体から様々な人が交代で来てくれて作業を進めてくれている。みんなが知り合いを連れてきてくれることも。あまり上手くいかなかった経験はない。

この「スマイルーム」も、東北工大と連携してリフォームした。地域の大工さんがボランティアで技術指導をしてくださり、地域住民や工大の学生が作っている。

地域で活動している団体がスクラムを組んで協力してくれる体制ができている。委員長自身が様々なところで活動しており、その人望で人が集まってくるというのが大きいのではないかな。

やって楽しかった、と思える活動をすることが大事だと考えている。達成感が繋がっていくのではないかな。

(追加質問 1-2)

地域のことは住民が一番知っているのではと考えているのだが、住民による地域活動が上手くいかない原因とは何だと分析しているか？

(追加回答 1-2)

必ずしも住民が一番地域の課題を知っている、とは限らないのではないかと考えている。課題認識や解決方法に対する考え方が本質からズレているのでは、と感じることがあった。

事例としては、「ごみ捨てのルールを守らない人がいる」という問題があるときに、「ルール違反を防ぐ」のではなく、捨てられてしまったごみの処理にかかる費用を補填して欲しい、となってしまったことがあった。こうした認識のズレを擦り合わせていくことが必要ではないかと考えている。

また、行政が地域課題と考えていても、住民とその認識を共有するのは難しい。

(追加質問 1-3)

活動メンバーの中で認識がずれることはある？

(追加回答 1-3)

皆さん仕事があるので、会議の場に全員が集まることは難しく、決まったメンバーになりがち。だが、来られない本人も気にしているので、「来られるときで良い・来てくれてありがとう」という姿勢でいることを意識している。

会議に出てくる人は何かしら問題意識を持っているので積極的に発言してくれる。反対されることはあまりない。

休校している赤石分校を使って「子ども食堂」を開いている。生活困窮世帯の子供への支援ではなく、子供を中心とした地域の交流の場として機能している。

(質問 2)

ふるさと底力向上プロジェクトはモデル事業という位置づけとのことだが、住民の自発的な活動を全市的に促進するために行政にできることはどんなことだと考えているか。

(回答 2)

一言で言えば「スタートアップ」であると考えている。活動を始めるきっかけづくり、「その気になってもらう」のが重要だと感じている。生出は結束力が強く、「その気」になりさえすればスムーズに話が進むが、一方でなかなか「その気」になってくれない地域もある。こちらの関わり方が弱いのか、間違っているのかはまだ分析しきれていない。逆にこちらが関わらなくても住民主体で盛り上がって企画が進んでいることもある。そういった「ノリ」が大事なのではと考えている。

行政は何か話し合いをしようとする立派な資料を作りがちだが、そうすると地域の人は構えてしまい、資料の中身についての話になってしまうこともある。

(追加質問 2-1)

資料は無い方が、話が弾むのか？

(追加回答 2-1)

そういうパターンもある。場合に拠るので、何が正解なのか手探りで進めている。

(追加質問 2-2)

他の地域の活動を参考にしたり、交流したりといった場はあるのか。

(追加回答 2-2)

場はないが、まちづくりの発表をする機会に参加して他の地区の活動を聞いてみることはしている。逆にこちらの活動を聞いてくれた地域からコラボレーションの打診が来ることもある。

八木山では買い物弱者対策が課題として認識されてきており、仙台赤十字病院で坪沼産の野菜の産直市を開いたところとても好評だった。(坪沼地区の事例)

区役所は様々な地域の情報を持っているので、橋渡しをしてくれるのはありがたい。

(追加質問 2-3)

行政の職員が入ったことで活動が広がったところはある？

(追加回答 2-3)

自分たちだけでは調べられないことを調べてもらえる。

他県に視察に行った際に先方との調整をして貰えたのが助かった。行政職員が間に入ると先方も安心できるのではないかな。

市民センター建替えのための他地区視察も、職員の方が繋いでくれた。

(質問 3)

住民・区役所・市本庁の役割分担、扱う課題の切り分けと連携は円滑に行われているのか。もし円滑でない場合は、何が障壁となっているのか。

(回答 3)

行政自身では分からないところでもあるが、行政内部でよくある議論として、その事業を本庁・区役所・住民のどこが担うべきなのか、という話があるが、それを判断する基準が整理できていない状況であると感じる。背景には「忙しいので他の組織に任せたい」という思いもあるのではないかな。上手く連携できる場合、その要因は担当職員が「話の分かる」人であったことや、偶然お互いの課題認識が一致していたからなどであって、すべての案件で円滑な横展開ができているとは言えない。

コミュニケーション不足、という一言にまとめられてしまうのかもしれないが、何故上手くいかないのかは分析しきれていない。

(追加質問 3-1)

区役所と本庁が課題を共有する機会はあるのか？

(追加回答 3-1)

不定期だがふるさと支援担当課長会議があり、その場で提起したり、逆に本庁から投

げかけられたりすることはある。会議では扱いにくいちょっとした内容については電話でやり取りすることもあるが、齟齬が発生することもあり、結局は文書に残して共有するのが重要ということになる。

(質問 4)

市民局が作成した地域情報ファイルは、現状ではあまり活用されていないと聞いている。市民協働の実務担当として、どのような情報が載っていれば活用しやすいか。

(回答 4)

そもそも存在を知られていない、というのが実情。加えて、行政でも活用方法が定まっていないことも問題と感じる。以前は「地域カルテ」という名称で、長らく更新されていなかったものを当時の区長に指摘されて更新したが、「これで何が分かるのか？」と問われて答えに窮した経験がある。当時より情報量は増えているが、相変わらず活用方法は見えていない。

実は社会福祉協議会でも地域カルテを作っており、そちらは地域についての分析が盛り込まれており、「読んで面白い」内容になっている。地域情報ファイルも分析をして「仮説」を立てなければならないのではないかと、という問題意識を持っている。分析があるから活用できるのではないかと。

地域情報ファイルを活用していかなければ、という問題意識はふるさと支援担当課長会議でも共有されているが、結論は出ていない。

(追加質問 4-1)

まちづくり委員会として、地域で欲しい情報はどんなものがあるか？

(追加回答 4-1)

今はインターネットで検索もできるし、分からないことがあれば市川さんやその他の関係先に情報を取りに行くので、改めて地域情報ファイルに載せて欲しい情報は無い。

(市川さん) 行政としても必要な時にその都度訊いてもらえる方がありがたい。事前に作っておくには内容が無制限に広がってしまう。

(追加質問 4-2)

国の審議会でも地域カルテが取り上げられているが、地域の将来がどうなるのか、という情報が得られることで住民の皆様での話し合いに役立つことはないのか？

(追加回答 4-2)

(太田さん) 参考にはなると思うが、我々は提供される情報よりも必要な情報を取りに行くのであまり使わないと感じる。また、まちづくり委員会が取り組んでいる活動は、地域の住民が楽しく生活し、地域に愛着を持つことが目的なので、将来予測などの情報が必要とは思っていない。

(質問 5)

協働事業を行うにあたり、区に与えられている権限(予算など)は充分であるか。区政概要によれば、区役所での企画業務は総務課区政推進係とまちづくり推進課が担っているようだが、人員は充分か。

(回答 5)

総務課区政推進係は総合計画の取りまとめや、区全体の施策の取りまとめを担っている。一方でまちづくり推進課が担っているのはふるさと支援担当の領域である。

地域課題は探せばいくらでも出てくるが、それを地域に伝えると「行政がやってくれ」という流れになってしまう。ふるさと支援担当としては、最初は行政が関わったとしても、ゆくゆくは住民自身に担って欲しいと考えているが、そこを「どこまでやるのか」で業務の負担感が変わる。ふるさと支援担当がどこまで地域活動に関わるべきなのかは明確に線引きできていないがそこをどう線引きするかで予算等の過不足の捉え方も変わる。

生田地区では活動に自主的に関わる人がいるので円滑に回っているが、それはこれまでの積み重ねの成果であり、一朝一夕でできるものではない。それぞれの地域にその萌芽があるのかもしれない、そういった活動をどうやって支えていくのか、どこまで関わるか、で必要なリソースは変わる。

(質問 6)

区民協働まちづくり事業では、事業の評価を 6 人程度の委員で評価しているが、区民の意見を反映する、という観点から見て「有識者を市長が委任する」という現在の選任方法についてどう考えるか。

(回答 6)

この評価の目的は「知識や経験を持つ人の視点を入れる」とことと理解しており、矛盾するものではないと考えている。住民から提案される事業のすべてに補助金を出せるわけではなく、優先順位を付けたり、より良い実施方法を提案したりするために外部の評価委員を入れている。

(沼田さん)評価委員はもっと多様な専門の方がいて欲しい。例えば農業分野とか。

(太田さん)もっと現場を見てから評価して欲しい。

(追加質問 6-1)

もっと現場を見てから計画して欲しい、とのお話だったが、現状でも現地視察等を通して計画を立てているが、地域の意見が反映されていないと感じるのはどのような点か？

(追加回答 6-1)

(太田さん)反映されていない、とまでは言わないが、我々が活動しているテリトリーの中ではあまり必要な情報ではないと感じる。町内会等の範囲であれば有効に使えるのかもしれない。

地域のレベルでは身近には感じられない。

総括

- 住民主体の活動における行政職員の役割は、活動や助成金申請の際のアドバイスの他、行政の持つネットワークを活かした住民活動の広報や、住民団体間の連携の橋渡し役等が挙げられる。
- 活動支援において難しいことは、住民との課題認識の擦り合わせや、住民のやる気を引き出す関わり方である。
- ある課題を行政や市民のどのセクションで担うべきか、という点は、行政内部で判断基準を統一できていないために問題になることがある。組織間の連携も、成功事例の一般化が難しく横展開が進んでいない。
- 地域ファイルは行政でも活用方針を見いだせておらず、改善の必要があると認識するところで止まっている。ただ情報を載せるだけでなく、分析して仮説を立てるところまで踏み込むべきなのではないか。

特定非営利活動法人都市デザインワークスヒアリング

時：2019年11月21日

於：特定非営利活動法人都市デザインワークス事務所
(宮城県仙台市青葉区二日町 6-6-903)

ご出席いただいた方

榊原進様（特定非営利活動法人都市デザインワークス 代表理事）

(質問 1)

地域課題の解決のために地域づくりに積極的な人を育てることが重要であると考えていますが、地域づくりに積極的な人を育てることは難しいのか、お伺いしたい。

(回答 1)

これから地域がどのようなようになっていくかについてデータに基づいて客観的に地域住民同士で共有する必要がある、地域課題の解決に向けて起点となる人物を見つけることで課題解決が円滑に進むように尽力している。

(質問 2)

仙台市には地域情報ファイルが存在しますが、町内会の方はどのような情報を求めているのか、お伺いしたい。

(回答 2)

町内会の方が求めている情報を提供するのではなく、町内会の方に地域の特徴を気づかせる情報を提供している。顕在化している地域課題だけではなく、潜在化している地域課題にも気づいてもらえる情報を、町内会の方に提供している。

(質問 3)

人口減少は仙台市の課題ではないとお話しされていましたが、榊原さんの考える仙台市の課題について、お伺いしたい。

(回答 3)

震災があって復興に力を入れていたため、復興需要に偏っていた。現在の仙台市では、税収を上げるための投資がされていないと考えており、課題に感じている。

人口が減少しても生産性が上がれば、税収は減少しないと考えられるため、生産性をいかに上げるのかということを課題に感じている。また、土地の値段を下げないということも経営的な視点から考えると、重要な課題であると感じている。

(質問 4)

地域住民の方が取り組みたいことを予算の制約によってできない場合、NPO 法人が介入することは有意義であると思っていますが、地域づくりに取り組みたい方をどのよう

に見つけているのか、お伺いしたい。

(回答 4)

地域住民の方が取り組みたいことは、必ずしも地域課題の解決につながるとは限らないと考えている。そのため、地域づくりに取り組みたい方を見つけることは、重要ではないと思っている。つまり、地域課題が何であるのかを特定することが重要であり、地域住民の方に地域課題に気づいてもらうことが大切である。

(質問 5)

私たちは総合計画の共有は必要であると考えていますが、どのように共有するのかについて問題意識を持っています。榊原さんの考えをお伺いしたい。

(回答 5)

市民は、総合計画において自身の利害に関係する部分しか関心を持たないと考えている。そのため、総合計画の共有については、各々が自身の利害に関係する箇所を読むだけでも良いのではないかと考えている。

(質問 6)

市民にまちの未来や地域のことを自分事にしてもらうために、NPO 法人やまちづくりコーディネーターに求められることをお伺いしたい。

(回答 6)

市民に当事者性を持ってもらえるようにすることが求められていると考えている。例えば、地域課題を地域住民に気づいてもらえるようにすることが挙げられる。また、地域課題の解決を実現していくために、市民の方に伴走するだけではなく、自らもプレイヤーとして取り組んでいくことが重要であると考えている。

(総括)

総合計画と現場の状況を結びつけるのは困難であると考えられるが、行政の取り組みがどのように現場に降りていくのかをイメージしながら提言を作ってほしいという内容は印象に残った。

地域住民の方が取り組みたいことは、必ずしも地域課題の解決につながるとは限らないと考えられる。そのため、地域住民の方に地域課題に気づいてもらうことが重要であることを知った。

(文責：東北大学公共政策大学院ワークショップ B チーム)

仙台市 市民局ヒアリング報告書

時：令和元年 12 月 9 日（月）

於：仙台市役所二日町第四仮庁舎

ご出席いただいた方

長谷川 蔵人 様（仙台市市民局協働まちづくり推進部区政課企画調整係係長）

芳賀 一志 様（仙台市市民局地域政策課企画係係長）

地域情報ファイルについて

（質問 1）

地域情報の提供について、例えば新潟市の「地域カルテ」を参考にした詳細な情報を載せることを提言として検討している。その際に考えられる課題や事務負担増加に対してどのようなものがあれば良いと考えられるか。

（回答 1）

本市の地域情報ファイルは小学校区毎に、人口統計、地域活動団体、地域資源、地域イベント等を掲載しており、新潟市の地域カルテは中学校区毎に、人口推計、健康データ、各施設利用率、施設位置図等も掲載しています。

情報量を増やすことは、コスト増にもつながることから、まずは他都市の状況も参考にしながら、より地域の現状把握や課題解決のためにご活用いただけるものとなるよう、集計単位（校区）、掲載情報、そして、そのための体制も含めて検討してまいりたいと考えています。

区役所同士の連携について

（質問 1）

区役所会議について、どのようなことが話されているのか。特に区を横断するような課題に対する、調整機能は果たされているのか。

（回答 1）

区長会議は、区行政について、区役所相互及び区役所と本庁各局の連絡調整、意見交換等を行い、区行政の円滑な運営を図ることを目的に開催しています。

直近の令和元年 11 月 21 日に開催した区長会議では、以下の 2 件を議題として活発な意見交換がなされたところであり、全区にまたがる調整機能の役割も果たしています。

①令和 2 年国勢調査の準備状況

②マイナンバーカード交付促進に向けた対応について

(質問2)

区役所職員レベルにおいて、他区の情報共有をする仕組みはどのようなものがあるか。

(回答2)

区役所職員レベルが他区と情報共有する仕組みとして、別紙の各種会議を開催しています（令和元年度 仙台市区政概要より）。

(質問3)

指定都市によっては、行政区ごとに毎年区政方針を出すなどの取組をしているが、この点について、仙台市では類似の取組をしているか。

(回答3)

本市においては、区ごとに毎年区政方針を出すことはしていませんが、区ごとの将来ビジョンや主な施策の基本方針等からなる区別計画を仙台市基本計画の中で定めています。

区役所の意義について

(質問1)

本庁としては、区役所の意義をどのように考えているか。

(回答1)

本市では、様々な地域関連の施策や市民の皆様の日常生活の関わりの深い分野についての相談・手続き等の場を、区役所を中心に展開してきました。今後、人口減少や高齢化等、地域の状況が変化する中において、地域に身近な区役所が果たす役割はより一層重要になっていくものと考えます。

(質問2)

提言の1つとして、区長の権限拡大を考えている。具体的には、大阪市の区シティマネージャー制度をモデルとして、区長が本庁の担当部局に対して地域政策に関する意見を具申できる仕組みを作りたいと考えている。このような提言に対する仙台市としての課題等について、どのようなものが考えられるか。

(回答2)

ご提示のあった区シティマネージャー制度は、区長（区GM）の公募がセットとなるようと考えますが、区役所は住所異動、福祉、道路、公園などの市民にとって最も身近な市政の窓口であると同時に、地域ごとに異なる様々な課題の解決を図り、まちづくりを推進する役割を担っており、こうした幅広い行政の事務、またはこれを管理・監督する区

長の人事を公募により行うことについては、慎重な検証が必要であると考えます。一方で、組織力の向上を図るには、多様な職務経験や専門的な知識を有する人材を積極的に登用することは重要であると考えており、引き続き他都市の様々な取り組みを参考にしたいと存じます。

住民自治組織について

(質問 1)

新潟市では自治法から派生した区自治協議会を設置し、区長や区政の評価をしている。このような仕組みを導入することで、行政の各地区に対する課題対応力の向上が達成されるのではないかと考えているが、これを仙台市に導入するうえでの課題についてどのように考えているか。

(回答 1)

地域自治区制度は、平成 16 年の地方自治法改正により創設され、市町村合併を行った自治体を中心に導入されたものと承知しますが、本市においては、合併から既に 30 年以上が経過しているとともに、本市の町内会や連合町内会を中心とした地域団体は、それぞれの歴史や地理的な要因等により現在の活動地域を築き、連携しながら活動を行っていることから、本市においては現時点で導入する状況にないものと考えております。

また、本市では、多様化・複雑化する地域課題によりきめ細やかに対応し、地域との協働により一層推進するため、これまで地域懇談会の開催、ふるさと支援担当の設置、まちづくり推進部の設置などの取組を進めてきたところです。こうした面からも、更に新たな制度を設けることには慎重な検討が必要であると考えます。

追加質問

(追加質問 1)

区長会議について、議事録の公開はしていないのか。

(追加回答 1)

会議ではセンシティブな議事を扱う他、参加者は市役所職員であることから内部会議等という位置づけになっています。そのため公開はしていません。

(追加質問 2)

区行政連絡会議とは

(追加回答 2)

区長をはじめとした区役所の主要メンバー及び区内主要官公署等の長で構成されており、区政に関する情報共有が行われている場です。

(追加質問 3)

区長会議について、市全体に関わる議題が多いように感じるが、一方で各区における地域課題の情報共有はなされているのか。

(追加回答 3)

なされています。例えば、今年の4月にまちづくり推進部が設置されています。その組織のあり方について、昨年度から断続的に議題として検討されてきました。

背景には地域課題の多様化があり、解決に向けてどのような地域課題があるのか、どのようなステークホルダーがいるのか、区役所はどのような関わり方をすればよいのかという議論がなされています。

(追加質問 4)

区別計画等について、区政に関わる上で意識することはあるか。

(追加回答 4)

日頃の業務を進めるにあたって、逐一確認するようなことはないです。

区別計画については、一定フォーマットに基づいて作られていますが、今後はより区ごとの特性や課題、施策を反映させたような区別計画を作ること検討しています。

(追加質問 5)

区長の権限について、どのような権限強化があればよいか、話に上がったことがあればお聞きしたい。

(追加回答 5)

区の予算は、それぞれ本庁の部局ごとについています。したがって、実際の業務は区長よりも、本庁部局のラインが重視されがちになっています。また、区役所の情報共有体制についても同様の課題がありますそのため、いかにして区長が区役所全体のマネジメントをしていくのかということが今後の問題となると思われます。これまで区に独自予算をつけて、区長裁量での執行を認めてきましたが、完全に自由に使えているわけではなく、本庁からの事務執行のために使われている側面もあります。

総括

これまでの仙台市における課題抽出ヒアリングや他都市での先進事例を踏まえ、WSBとして考えた提言について現役の仙台市職員の方からご意見をいただくことができた。その際、本庁と区役所の関係や、区役所内部での業務体制をお聞きすることができたことは、大きな収穫であったと考える。

今回のヒアリングから、仙台市役所においても地域課題を問題視し、今後の区役所のあり方を考える必要があるという認識があることは、私たちの提言の方向性が間違っていないことを実感させ、研究に一定の弾みがついた。

さいたま市への質問状による調査

質問 1

さいたま市では、「さいたま市総合振興計画在り方検討委員会」を設置し、総合計画に代わる総合振興計画について、その存在意義から検討している。このような取組は、他の総合計画を作成する自治体には珍しく、強い関心を持っている。そこで、貴市では具体的にどのような経緯があって、当該委員会の設置をすることになったのか、お聞きしたい。

回答 1

平成 23 年 5 月 2 日公布の地方自治法改正により、総合計画基本構想策定の義務付けが廃止され策定自体が任意になっておりますが、新たな計画策定に当たり、具体的な策定内容についてはもちろん、総合計画の必要性についても有識者から広く意見を伺う必要があると考え、当該委員会を設置しました。

質問 2

さいたま市総合振興計画在り方委員会」の報告書において、個別計画を管理できるシステムの構築が望ましいことが指摘されている。この点につき、行政内部ではどのような検討がなされたのか。そして、次期総合振興計画においてどのように個別計画を管理していく予定なのか、お聞きしたい。

また、個別計画は国によって更新年次が定められており、総合振興計画と連動させていくことは難しいと考えている。これを踏まえて、総合振興計画と個別計画を一体的に考える意義をどのように考えているのか、お聞きしたい。

回答 2

総合振興計画は、市政運営の最も基本的かつ総合的な計画であり、個別計画はそれを具体化するものと考えています。そういった関係性から次期総合振興計画上に具体的な記載の予定はありませんが、個別計画を策定・改訂する際には、総合計画の担当部門が、内容を確認することなどを予定しています。また、可能な限り総合振興計画とそれを具体化する個別計画の整合をとることにより、市の全体的な方針を踏まえた、本市が目指すべき都市づくりに向けて全庁的に取り組むことが可能となると考えています。

質問 3

現在作成中の次期総合振興計画について、モデルとしている自治体等はあるのか、お聞きしたい。

回答 3

具体的にモデルにしている自治体はありませんが、策定に当たっては他自治体の計画策定の状況も踏まえながら検討を進めています。

質問 4

「さいたま市総合振興計画在り方検討委員会」の報告書において、総合振興計画と評価システムの連動について指摘がある。これを踏まえて、行政内部ではどのような検討がなされたのか、お聞きしたい。また、報告書では PDCA に代わるものとして OODA が取り上げられていた。この考えについて、行政内部で検討が行われたのか、次期総合振興計画に取り入れていく予定なのか、お聞きしたい。

回答 4

次期総合計画では、計画全体の着実な推進を図るため、引き続き PDCA による進行管理を基本としています。OODA については、さいたま市総合振興計画審議会の検討過程でも議論され、実施計画の進行管理などに当たって、必要に応じて臨機応変に対応することとしております。

質問 5

「さいたま市総合振興計画 在り方検討委員会」の報告書において、各政策担当部門との議論の活性化、横の連携推進について指摘されている。この点につき、行政内部ではどのような検討をし、対策を進めていこうと考えているのかお聞きしたい。

回答 5

次期総合振興計画の策定に向けて、庁内検討組織を立ち上げ、政策担当部門だけでなく、全庁的な検討を進めています。また、施策ごとに関連する所管局を定めることで、各施策担当部門が総合振興計画に積極的に関わるだけでなく、所属を超えた連携により、議論の活性化や横の連携を推進したいと考えています。

令和2年1月24日

仙台市総合計画の制度的・実証的研究

東北大学公共政策大学院

公共政策ワークショップ プロジェクトB

令和元（2019）年度

メンバー：伊藤慎一郎 井上太樹 南坂順也 三宅亮 柚木友哉 横田陽子 渡部歩美

指導教員：飯島淳子教授（主担当） 橋本敬史教授（副担当） 白川泰之教授（副担当）