

# 次期京都市基本計画策定方針（案）中間報告

平成21年5月

未来の京都創造研究会

## 目 次

はじめに	1
1 今、改めて基本計画の在り方を検討する意義	3
2 次期基本計画の在り方についての提案	5
(1) 計画の枠組みの在り方の提案	5
① 計画の位置付け	
② 計画の期間	
③ 計画の内容（戦略的かつ簡潔・明瞭な計画に）	
(2) 計画の策定方法の在り方の提案	11
(3) 計画の策定後のマネジメントの在り方の提案	13
おわりに	16
参考1 次期京都市基本計画の体系イメージ	17
参考2 都市計画と財政計画を組み入れた戦略シート	18
参考3 「未来の京都創造研究会」委員名簿	19
参考4 「未来の京都創造研究会」開催経過	20
参考5 「未来の京都創造研究会」設置要綱	21

## はじめに

- ・ 研究会として、まずは次期基本計画の枠組みや策定手法等の在り方を提示するため、本「中間報告」を提案
- ・ 今後、この「中間報告」も踏まえ、具体的な京都の未来像とその実現のための重点戦略の検討を進め、本年6月末を目途に最終報告

### ●京都市の現状

京都市は、平成37（2025）年までの25年間の理念的な長期構想である京都市基本構想の具体化を図るため、平成22（2010）年までの10年間に取り組む主要な政策を盛り込んだ京都市基本計画を策定した。

この現行基本計画の推進状況を点検する第三者機関である「京都市基本計画点検委員会」<sup>1</sup>からの報告書（平成19年12月）では、「基本計画は全体として相当達成された」と高く評価されると同時に、「次期基本計画の円滑な策定に向けて、準備作業にも着手するべき」とされている。

その後、平成20年2月に実施された市長選挙において示された「未来の京都 まちづくりマニフェスト」<sup>2</sup>を実現し、現行基本計画の総仕上げを図るとともに、平成23年度の主な取組も盛り込んだ次期基本計画への架け橋としての目的も有する「京都未来まちづくりプラン」<sup>3</sup>が平成21年1月に策定され、次期基本計画の円滑な策定につなげていくこととされている。

### ●未来の京都創造研究会の役割

この円滑な策定に向けた取組の一環として、本格的な次期基本計画づくりに平成21年度から取り組むに当たり、検討の初期段階から活動し、柔軟な発想により、基本計画の枠組みや策定手法の検討、政策課題の抽出や解決策の方向性の調査研究などを行い、次期基本計画の策定方針案を作成するため、本「未来の京都創造研究会」が平成20年10月に設置された。

研究会は、設置以降、3回にわたり次期基本計画の在り方や京都の未来像について議論したうえで、未来像の実現に向けた重点戦略を異なる視点から検

第1回「都市部会」の様子



<sup>1</sup> 平成19年6月に設置。西島安則委員長（元京都市基本構想等審議会会長）をはじめ22名で構成

<sup>2</sup> 市民とともに作る「進化するマニフェスト」という考え方のもと、「京都力」で未来のまちづくりを目指し、124の施策を記載

<sup>3</sup> 市民との「共汗」と政策の「融合」をキーワードとして、今後4年間（平成20～23年度）における「政策推進」と「行財政改革・創造」の取組が一体となったプラン

討するため、市民の身近な視点から検討する「生活・地域部会」と、京都市全体の視点から検討する「都市部会」の2つの部会を設置した。

部会においては、研究会委員と公募による若手職員30名で構成する「次期京都市基本計画策定支援チーム」<sup>4</sup>との協働作業によって、具体的な京都の未来像とその実現のための重点戦略の検討を重ねているところである。

### ●中間報告の趣旨

この中間報告を提案する趣旨は、京都市において、次期基本計画に関する審議会を設置し、本格的な検討を開始する時期が近づいていることから、まずは研究会の任務のうち、次期基本計画の枠組みや策定手法等の在り方についての考え方を提示することによって、審議会の円滑な設置、運営につなげようとするものである。

以下では、まず基本計画の在り方を検討する必要性を簡潔に解説する。そのうえで、基本計画の枠組みとして、計画期間は概ね10年間が適当であること、戦略的かつ簡潔・明瞭な計画にする必要があることを述べる。次に、策定方法として、より積極的な市民参加によって策定することはもとより、その推進においても「共汗」によることが重要であることを述べる。更に、策定後の進ちょく管理などのマネジメントの方法について、より柔軟に進化する仕組みを検討する必要があることを述べる。

### ●最終報告に向けて

研究会としては、今後この中間報告で述べた基本計画の在り方を踏まえ、京都の未来像とその実現のための重点戦略の検討を更に進め、本年6月末を目途に最終報告を取りまとめる予定である。

京都市においては、この中間報告を踏まえ、所要の準備作業に取り掛かるとともに、引き続き、最終報告の円滑な作成に向け、研究会の闊達な議論へのサポートを期待する。

---

<sup>4</sup> これまで現地現場主義で市民の皆様の生の声を聞くため、直接インタビューを行う「市民聞きとりアンケート」や重点戦略の検討などを実施

## 1 今、改めて基本計画の在り方を検討する意義

- ・ 基本計画の歴史は40年が経過し、地方分権改革の推進、行政資源の枯渇など、地方自治をめぐる様々な環境が大きく変化
- ・ 多くの具体的な事業を網羅的に掲げた計画ではなく、将来ビジョン、戦略、行政経営の仕組み等を示すことによって、より戦略的で効率的な行政運営が可能となる計画へと変化していくことが必要

昭和44（1969）年の地方自治法の改正により、市町村に「総合的かつ計画的な行政運営を図るための基本構想」の策定が義務付けられた<sup>5</sup>。これは、都市計画法の大改正などが進もうとする中で、ハード分野の整備のみならずソフト部門を含めた総合的で計画的な行政運営が求められるようになったことがその背景にある。

しかしながら、基本構想やこれに基づく基本計画の歴史が40年を経過した現在にあっては、社会経済状況は大きく変化してきている。中央集権的な行政運営や二重行政の弊害、行政主導によるまちづくりの限界が顕在化しはじめたことなどから地方分権改革が推進されている。また、右肩上がりの経済成長により年々税収が増加する時代は過去のこととなり、少子高齢化の進展や人口減少時代への突入などによって、地方自治体が活用できる行政資源は枯渇してきている。更には、NPO法人やボランティアなどの市民活動が注目されるなど、地方自治をめぐる環境は大きく変化している。

このような状況の変化を受けて、地方自治体は今、活用可能な行政資源が極めて制約される状況下において、多様化・高度化する市民ニーズにスピード感をもって対応する自立的な経営が求められている。

同時に、これからの市民参加の在り方は、単に市民参加の機会を行政が用意するだけではなく、市民と行政が自治の意識と責任を共有する中で、知恵と力を合わせ、共に汗をかいて、未来の京都を創っていくことが重要である。こうした過程の中で、京都市民としての誇りや、京都市に住むことへの帰属意識もこれまで以上に醸成されていくものである。

このため、今後求められる基本計画の在り方としては、これまでに大半の自治体が採用してきたような、多くの具体的な事業を網羅的に掲げた計画から、「手段」としての事業ではなく「目的」としての将来ビジョン（目指すべき将来像）を明快に表し、市民と行政がその将来ビジョンを共有することに重点を置き、かつ、それを実現するための戦略（課題解決の道筋）と、行政経営の仕組み等とがセッ

<sup>5</sup> 「市町村計画策定方法研究報告」（財団法人国土計画協会，昭和41年3月）において，基本構想，基本計画，実施計画の3層の計画体系が提案され，現在，多くの市町村が採用

トで内包された、より戦略的で効率的な行政運営が可能となる計画へと変化していくことが必要と言える。

<研究会における主な委員意見>

- 総合的な計画行政の在り方は曲がり角。計画の制度ができてから40年経っている。曲がり角にある計画を将来にどのように繋げていけるのか議論が必要。
- 昨今の地方自治体のおかれている現状が、総合計画を変えていくという状況にある。ひとつは地方分権。都市として、自立的な経営をしていかなければならない。次に、財政危機、資源の制約がある。これまで節約の努力をしているが、ますます都市を貧しくしていくという状況がある。限られた資源をどう使うか、どのような資源を使うのか、という資源管理が切実になってきた。
- 総花的、あれもこれもというメリハリのつかない計画が多かったため、幾つかのけん引的な計画が増えていた。

## 2 次期基本計画の在り方についての提案

### (1) 計画の枠組みの在り方の提案

#### ① 計画の位置付け

- ・ これまでの「行政計画」としての位置付けから，市民，企業など多様な参画主体と行政とが役割分担と協働によってまちづくりを進める指針となる「共汗型計画」として策定すべき

現行基本計画は、「わたくしたち京都市民」を主語とする，京都市民の描くグランドビジョンとしての基本構想を受けて，その具体化のために全市的な観点から取り組む主要な政策を市長が策定した，いわば「行政計画」の位置付けとなっている。

しかしながら，先に述べたように，行政のみならず，すべての京都市民が，目指すべき将来ビジョンとともに，その実現のための責任と行動を共有し，実践していくことが，より一層求められている。

したがって，次期基本計画にあっては，行政の政策の総合性や体系性を確保するための単なる行政計画を超えて，京都市をどのようなまちにするかを市民や企業と広く共有するための計画と位置付け，市民，企業など多様な参画主体と行政とが役割分担と協働によってまちづくりを進める指針となる「共汗型計画」として策定すべきである。

#### ② 計画の期間

- ・ 共汗型計画として中長期的な視点で考える必要があることから，次期基本計画の計画期間は概ね10年間が適当

以上のように，共汗型計画として，市民と行政が将来ビジョンとそれを実現するための道筋を共有するうえでは，ある程度の中長期的な視点で考える必要があることから，次期基本計画の計画期間は，概ね10年間とすることが適当である。

### ③ 計画の内容(戦略的かつ簡潔・明瞭な計画に)

- ・ 戦略性と簡潔・明瞭性の両面から、以下の具体的な方向性を提案
  - 京都の未来像と「融合」による重点戦略の設定
  - 総合的な政策体系を簡潔に示す分野別方針の策定
  - 行政経営との一体化
  - 実施計画の策定
  - 区基本計画や都市計画マスタープラン等との連携

今後求められる基本計画の在り方としては、将来ビジョン（目指すべき将来像）と、それを実現するための重点戦略等を明示する戦略的な内容とする必要がある。

とりわけ京都は、我が国屈指の大都市であり、都市経営の知恵が重層的に蓄えられた歴史都市であることから、他都市のまちづくりを牽引すべき使命を持っている。換言すれば、他に模範とする先進例がほとんど見当たらない中で、京都市が、基礎的自治体として市民生活を守るという役割をしっかりと果たしつつ、自主性、自立性、そして多様な個性をより一層発揮しながら、既存制度の枠に捉われず、我が国、ひいては世界に対してあるべき未来の都市像を発信するような、先進的、独創的な政策を展開していくためには、政策展開に当たっての相当な戦略性が要求される。

また、いくら戦略的な内容が示されていてもそれが実現されなければ意味がない。とりわけ公的なニーズがますます多様化・高度化する一方で、そのために必要な行政資源の活用可能性が年々制約される状況にあって、地域主権の時代をリードし、京都の未来を切り拓く新しい住民自治を実現するためには、行政はもとより、京都市に集い、住む市民や企業全てにとって「京都の未来像」が容易に理解され、浸透し、その実現に向かって共に実践されるような、誰もが分かりやすい計画とする必要がある。このため、次期基本計画は、市民が容易に理解し、「京都の未来像」やそれに至る筋道などをイメージできる簡潔・明瞭な計画とすべきである。同時に、各行政分野の専門集団としての市職員一人一人が基本計画の内容を十二分に理解したうえで、担当職務の遂行を通じて「京都の未来像」の実現に向けた行動を主体的に行うためには、行政分野ごとに設けられた各部局に所属する市職員にとっても基本計画の全体像と担当職務の位置付けが理解されやすい計画になるよう工夫することも重要である。

こうした観点に基づいて、以下では、現行基本計画の現状と課題を概観したうえで、計画内容の具体的な方向性を提案する。

## ア 現行基本計画の状況と課題

現行基本計画では、基本構想で示された「安らぎのある暮らし」、「華やぎのあるまち」、「市民と行政の厚い信頼関係の構築」を柱として、市政全般にわたり、基本的方向と主要な政策が示されているほか、新規性や象徴性を持つ主要な事業<sup>6</sup>が例示されている。

また、基本計画の第3次の実施計画としても位置付けられる平成20年度に策定された「京都未来まちづくりプラン」では、「政策推進」と「行財政改革・創造」の取組が一体のものとして策定されている。

しかしながら、現行基本計画では、行財政運営面について「行財政運営方法の全般にわたる構造的な改革」に取り組むといった程度の言及に留まっており、また、指標についても、市民との共通の目標となる代表的なものとして40の指標が設定されているものの、政策体系と十分な整合はとれておらず、指標間にもレベル差がある。このように現行基本計画は、戦略的な計画として必要な目標の明確化、重点化や行政経営（マネジメントシステム）との一体化などの点が十分とは言えない。

また、現行基本計画は、行政の縦割りでなく、市民の視点から見た横断的な構成を志向しており、計画の内容が市民に実感を持って理解されやすいように一定の工夫がされている。更に、参考資料を除いても、140ページにわたり、基本的方向と主要な政策などについて詳細な記述を行い、市民への説明責任を果たそうとしている。

しかしながら、市民の観点からすれば、全体像や力点を置くべき取組などが大掴みで把握しづらい。また、京都市の職員にとっては、基本計画の体系と組織体系が必ずしも一致していないことから、基本計画の下位計画となる分野別の計画や各セクションでの戦略（各局の運営方針など）の策定の際に活用しにくいのではないかと思われる。

## イ 今後の方向性

このため、次期基本計画は、以下の方向で策定すべきである。

### ● 京都の未来像と「融合」による重点戦略の設定

京都のポテンシャル（潜在的な強み・京都力）を活かす方向で優先順位を明確にした政策展開が可能になると同時に、市民が共汗できるような分かりやすい計画となるよう、概ね10年後の「京都の未来像」と、それを

<sup>6</sup> 26の政策と、政策をより具体化した106の施策を提示。また、「ちょっと注目！」として112事業を例示。

実現するために重要と思われる行政分野を横断した「融合」の視点によるいくつかの重点戦略を掲げることが重要である。

未来像の設定に当たっては、京都の未来をトータルで把握できるような、まちづくりの理念・価値観となる「理念的な未来像」と、その理念をブレイクダウンして、例えば、市民の生活や都市の姿といった視点から京都の未来がこうあって欲しいという夢や願いを表現した「具体的な未来像」を合わせて設定することが望ましい（P 17 参考1「次期京都市基本計画の枠組みイメージ」を参照）。

また、市民、企業、行政が「具体的な未来像」を的確にイメージし、その実現のための責任と行動を共有するためには、目標を象徴的に表現する指標と目標値を設定する必要がある。ただし、目標を必要十分に表現できる指標を設定することは必ずしも可能ではないことから、あくまで象徴的なものであるということに留意しなければならない。このことは、目標値の設定についても同様である。なお、ゴールの明確化や適切な進ちょく管理の観点からは、指標を定量的に表すことが望ましいが、数値が「一人歩き」するような事態が起きることも危惧される。このため、数値で表す「定量的」な指標と数値以外の言葉や視覚イメージで表す「定性的」な指標がバランスよく設定されることが望ましい。また、指標を考えるプロセスに出来る限り多くの市民と行政職員が参画することによって、目標の共有が図られるようにするべきである。更には、市民、企業、行政が京都の未来のまちづくりのために各々が果すべき役割や責任を自覚し、共汗して実践できるように、目標達成に向けたそれぞれの役割分担を明確にすることも重要と言える。

重点戦略についても、同様の観点で検討するべきである。

## ● 総合的な政策体系を簡潔に示す分野別方針の策定

基本計画は、市民にとってのわかりやすさと同時に、市職員の使いやすさを確保することも考慮する必要がある。このため、市民の目線による市役所の各部局を横断する重点戦略とは別に、市全体の総合的な政策体系を簡潔に示す分野別方針も盛り込み、行政分野（例えば、環境、文化・市民生活などの市役所の部局の所管）ごとに概ね10年間の基本的方向、政策指標、それを実現するための施策体系を記載するべきである。

この分野別方針では、市役所の各部局が個別法や条例等に基づき策定する分野別計画（例えば、「大学のまち京都・学生のまち京都推進計画」など）との関係（策定方法や相互の反映方法等のルール化・見える化）も視野に

入れるべきである。

そして、この分野別方針や基本計画の実施計画に基づき、毎年度の各局の運営方針などが定められ、具体的な事業が計画的に実施されるといった、一貫性のある組織運営とするべきである。

### ● 行政経営との一体化

基本計画を実効性あるものにするとともに、持続的な財政運営を可能とする観点から、行財政改革やマネジメントの仕組みなど行政経営の大綱を計画にビルトイン（一体化）することが望ましい。

### ● 実施計画の策定

以上のように、次期基本計画を戦略的で簡潔・明瞭な計画とするために、その構成は、京都の未来像、重点戦略及び分野別方針が中心となる。このため、基本計画の実効性を担保する観点から、基本計画の下位計画として、3～5年間程度の期間における個別・具体的な指標や事業を示す実施計画を策定する必要がある。基本計画で中長期的なビジョン等を共有すると同時に、実施計画によって今後一層激動することが予想される時代の変化に柔軟に即応していくべきである。

### ● 区基本計画や都市計画マスタープラン等との連携

また、上記と同様の観点から、基本計画は、都市計画の基本方針である都市計画マスタープランや、魅力ある地域づくりの指針である各区基本計画をはじめ、各部局が策定する分野別計画と十分連携を図る必要がある（P 18 参考2「都市計画と財政計画を組み入れた戦略シート」を参照）。

#### <研究会における主な委員意見>

- 京都市役所が実現するというだけでなく、京都市を作り上げている市民・事業者を含めて、計画づくりの考え方も変わってきている。
- 計画の主体が益々多元化、多様化している。方向付けだけして、それぞれの主体に実行は委ねるという方向性もある。大きい視点と身近な視点の両方を計画の視点として持つ必要がある。そのためにも多くの人に「共汗」を持ってもらうのか、ということが必要である。
- 単なる行政計画ではなく、京都市、市民生活を中心に考える計画が必要。
- 基本計画は、地域住民の統合機能やそのシンボル機能を果たす、新たな地域的価値の実現をめざす、地域づくり計画に変わっていく必要があるのではないか。

- 市民の方々は京都に批評的、できていないことに目が行く。どうやったらポジティブな目線にしていくのが大切。良いところを伸ばすと悪いところも良くなる。良いところを良くしていく。
- 優先順位付けされた政策のための計画、政策の成果を評価し確保する管理のための計画を目指し、「戦略計画」、「管理可能な計画」、「分権型計画」への転換が課題である。
- 京都市として、あらゆる手段で達成しなければならない目標があるので、それに資源を集約するという戦略的な計画が求められている。従来 of 合理的な計画観から、この計画に多くの力を結集させていく、という計画が必要になってきている。
- 組織に所属する中で自己成長することを感じられるという視点が欠けているところがある。もっと良い点に評価の視点を向けていくとともに、何かを変えていく、という目標の共有だけではなく、どのように変えれば良いのかという部分を共有する視点が大切である。
- 基本計画の「使いやすさ」を重視する必要。基本計画の編集を部局別にした方が市職員には使いやすい。
- 数値が一人歩きしていることが、産業分野では多い。定性的な部分と定量的な部分のバランスが大切。
- 最初の計画の作り方から数値的・質的な評価をどのように実施できるか、視点も考えていかないといけない。
- 可能な範囲で数値目標を設定し、適切な指標を選択する必要。取組と無関係に増加する指標は不適切。
- 指標の中でも、最後の方に来る指標ではなく、それよりも前に来る指標がある。個別の指標が達成できたかどうかで一喜一憂するのではなく、最後の指標を達成することが大切。
- 前向きに生きる個人の生活こそ行政がサポートすべきという意味では、英国の公共政策の現場で近年議論になっている「生活の満足度」「幸福度」にもっと注目してもよい。
- 予算の面を重要視していくことが必要ではないか。幾らかかるのか、費用効率性を記述する方がよい。
- 作ったあとのメンテナンスがやりにくい。世の中の状況が刻々と変化していく。しっかり書けば書くほど現実と違ってくる。
- それぞれの分野でそれぞれの計画が立てられるというのが現状。せつかく総合計画を作っても、分野別の計画に裏切られていく、という現状もあった。
- 基本計画にも、財政見通しと都市計画マスタープランとの関連性が連動して見られるような仕掛けにしないとけない。
- 区基本計画の実効性の向上も重要。
- 京都市基本計画の力点が、安らぎ・華やぎとパートナーシップ。計画の中にパートナーシップを入れている。各区基本計画ということで、区にブレイクダウンする部分を作ったことが新しかった。参加に関する試みはかなりされているが、次の方策を考えるのは中々難しい。

## (2)計画の策定方法の在り方の提案

- ・ 次期基本計画の策定に当たっては、以下のことに留意すべき
  - 市民が主体となり，市役所が協働する仕組みづくり
  - 市会における十分な審議

### ア 現行基本計画の状況と課題

現行基本計画は，基本構想と併せて，京都市基本構想等審議会での熱い議論など，徹底した市民参加によって策定された。

また，政策の企画・実施に際し，その前提となる市民との厚い信頼関係構築のための仕組み・制度づくりも掲げ，政策を市民とのパートナーシップで展開することを目指している。

しかしながら，市民参加の現状は，未だ市民が単に意見や要望を表明する機会を提供するに止まっていることが多い。

### イ 今後の方向性

このため，次期基本計画の策定に当たっては，以下のことに留意すべきである。

#### ●市民が主体となり，市役所が協働する仕組みづくり

まず，計画の策定と推進に参画する多様な主体が成長できる策定過程が必要である。市民や企業，更に市職員それぞれが計画の策定と推進の過程に参画することにより，自らが成長し，そして京都の成長につながるという，好循環を生み出さなければならない。このため，例えば，市民が主体となり，市役所が協働して「京都の未来像」を語るシンポジウムを開催するなど，市民と市役所が自治意識，責任，行動を共有していくための仕組みをこれまで以上に工夫して取り入れていくべきである。こうした仕組みづくりによって，市民や市職員の政策提言能力も向上していくと思われる。現に，次期京都市基本計画策定支援チームに属する公募職員は，研究会に主体的に参画することによって，短時間で大きく成長してきていることを付言しておきたい。

#### ●市会における十分な審議

「京都市会の議決に付すべき事件等に関する条例」により，基本計画は市会の議決事項となっている。したがって，策定に当たっては節目節目において市会へ検討状況を報告し，市会における十分な審議を経た結果を，市民を含めた計画作成過程に反映させることにより，基本計画を市会の理解と協力を得たものとするのが不可欠である。

### <研究会における主な委員意見>

- 計画を作っていくプロセスが大切。我々はフレームワークを議論するわけだが、そういう議論についても、市民が関わりながら作っていくことが必要である。
- 行政内部の管理的な計画ではなく、市民と一緒に作っていく、市の政策方針を市民合意を得ながら作るという参加型の計画にしていくという方向性である。
- 市民のものとして作った計画は、行政を縛ることができる。初めてそういう計画ができるかもしれない。
- プロセスそのものをプランニングしてもらえるような計画にしていく必要がある。そういう計画になればなるほど、行政の計画としての本来の役割が果たせる。役所のガバナンスを確立する計画になるのではないか。
- 従来行政計画は、行政の決定に市民が関わるのが基本。もう少し市民が主体的になる方法を考えなければならない。ある種、偉大な実験が始まる。従来市民参加が持っていた、市民に対して「お店にあるものを選んでもらう」のではなく「一緒に考えて汗をかく」という気持ちがある。
- 自分が成長できる組織にいたいと考えること。そういう成長できる環境をどのようにプロセスの中で作っていくかが必要である。
- 京都外の企業等とのパートナーシップという視点も大切であって、パートナーシップの視点を京都市民から広げてみてもチャンスが広がるかもしれない。
- 市民参加については、少しずつ主体的な参加への過渡期にある。一歩ずつ進めればいいのではないか。
- 誰にどういう形で参加してもらうのかというのは難しい。行政の方が方向性を示した方がよい部分もある。
- 基本計画の周知、PR・広報活動が必要。市民はどれほど知っているか。
- 市内・市外のパートナーシップの現況と見通しを部局ごとに再整理する必要。

### (3)計画の策定後のマネジメントの在り方の提案

- ・ 次期基本計画の策定後は、以下の方向でマネジメントすることを検討するべき
  - 次期基本計画の策定を機に意思決定に一層活用されるよう行政評価システムを再構築
  - 点検委員会等の定期的な開催などにより、注力すべき取組を柔軟に変更するなど計画が進化していく仕組みを構築
  - 社会経済情勢の変化や未来像の実現に向けた戦術の変更などにより、目標値を柔軟に見直す

#### ア 現行基本計画の状況と課題

現行基本計画は、掲げられた政策の必要性や効率性、事業効果等の観点も含めた点検を行うため、市民も参加する点検委員会を、政策の進ちょく状況が一定程度見られる時期に設置することとしている。そして、この点検委員会による点検の結果を踏まえ、必要に応じて、既に計画決定された事業等についても見直しを行い、新たな事業等を展開するなど、社会経済情勢や市民ニーズ等の変化への的確で柔軟な対応に努めることとしている。

また、基本計画策定後の平成16年度に政策評価制度<sup>7</sup>が創設され、基本計画に基づき取り組んだ政策・施策について、その目的がどの程度達成されているのかを毎年度評価し、その結果を市民に公表するとともに、政策推進や予算編成等の参考資料として利用されている。

更に、「京都市行政活動及び外郭団体の経営の評価に関する条例」による総合的・体系的な行政評価の仕組みの下、政策評価とは別に、事務事業評価や公共事業評価等が毎年度実施され、その結果が事務事業の見直し等に利用されるなど、全国的にも完成度が高い行政評価システムが構築されている。

しかしながら、点検委員会の点検結果は政策推進や予算編成等の重要な参考資料となるものの、開催時期は不定期となっている（平成15年度と平成19年度に開催）。また、政策評価についても、評価結果を受けて取組や目標値を見直すなど、基本計画の推進に十分に活用できている（いわゆるPDCAサイクルが回っている）状態には至っていないのではないかとと思われる。

<sup>7</sup> 京都市基本計画の26政策・106施策を対象として、目的がどの程度達成されているかを評価する制度。定量的な「客観指標評価」と、市民アンケートに基づく「市民生活実感評価」の2つの手法により評価を行い、これらの評価を基に「総合評価」を実施するもの。

## イ 今後の方向性

このため、次期基本計画の策定後は、以下の方向でマネジメントすることを検討するべきである。

### ●次期基本計画の策定を機に意思決定に一層活用されるよう行政評価システムを再構築

政策評価に当たっては「行政がどんな事業を実施したか」といったことよりも、「市民、社会にとってどんなふうにより有益であったか」という成果重視の視点が重要である。このため、次期基本計画の策定を機に、評価作業の効率化・省力化も念頭に置きながら行政評価システムを再構築し、基本計画とその下位計画である実施計画、分野別計画の進捗よく管理や基本計画の実現に向けた意思決定（予算編成や組織定数管理など）に一層活用されるようにするべきである。

なお、この評価の際には、市民の目線など、市役所外部の視点を重視するべきである。

### ●点検委員会等の定期的な開催などにより、注力すべき取組を柔軟に変更するなど計画が進化していく仕組みを構築

計画に設定する指標を活用して政策評価を毎年度実施するとともに、市民も参画した点検委員会等を定期的で開催し、これらの評価の結果も踏まえ、注力すべき取組を柔軟に変更するなど、計画が進化していく仕組みを構築するべきである。また、「京都市会の議決に付すべき事件等に関する条例」により、「市長は毎年度、基本計画の実施状況を市会に報告しなければならない」とされており、基本計画策定時のみならず、策定後も市会との真摯な議論等を通じて、基本計画の実効性を高める努力が継続的に行われることが期待される。

### ●社会経済情勢の変化や未来像の実現に向けた戦術の変更などにより、目標値を柔軟に見直す

目標値は、それ自体が重要なのではなく、最終的な「京都の未来像」の実現が重要である。したがって、社会経済情勢の変化や、未来像の実現に向けた戦術の変更などにより、目標値を柔軟に見直す姿勢が求められる。

#### <研究会における主な委員意見>

- PDCAのサイクルをきちんと盛り込むことが重要。住民参加のツールとしての役割と必要な施策を盛り込み、不必要な施策をはずす仕組みが必要。

- 一度作ったら終わりというのではなく、作り続ける計画というのが計画の本来の姿ではないか。途中で柔軟に見直す。途中で評価するというサイクルをしっかりと盛り込んでおく。市民がどう評価しているかという視点から市民の参加も促し、仕組みも用意する。
- 「基本計画に書いてあるかいらないか」と「実施するかしないか」を連動させる従来型のものにするかどうかは重要な論点だと思う。
- そもそも計画の中で、目標や内容を変えていくということを盛り込めないか。環境の変化を敏感に受け止めて変わっていく計画にできないか。
- 個別の指標が達成できたかどうかで一喜一憂するのではなく、最後の指標を達成することが大切。今の状況を踏まえて弱いところを伸ばすという視点が必要である。

## おわりに

- ・ 本「中間報告」も踏まえ、引き続き研究・検討を行い、最終報告において、未来像と重点戦略を提案

基本計画の在り方に関する報告は、以上のとおりである。

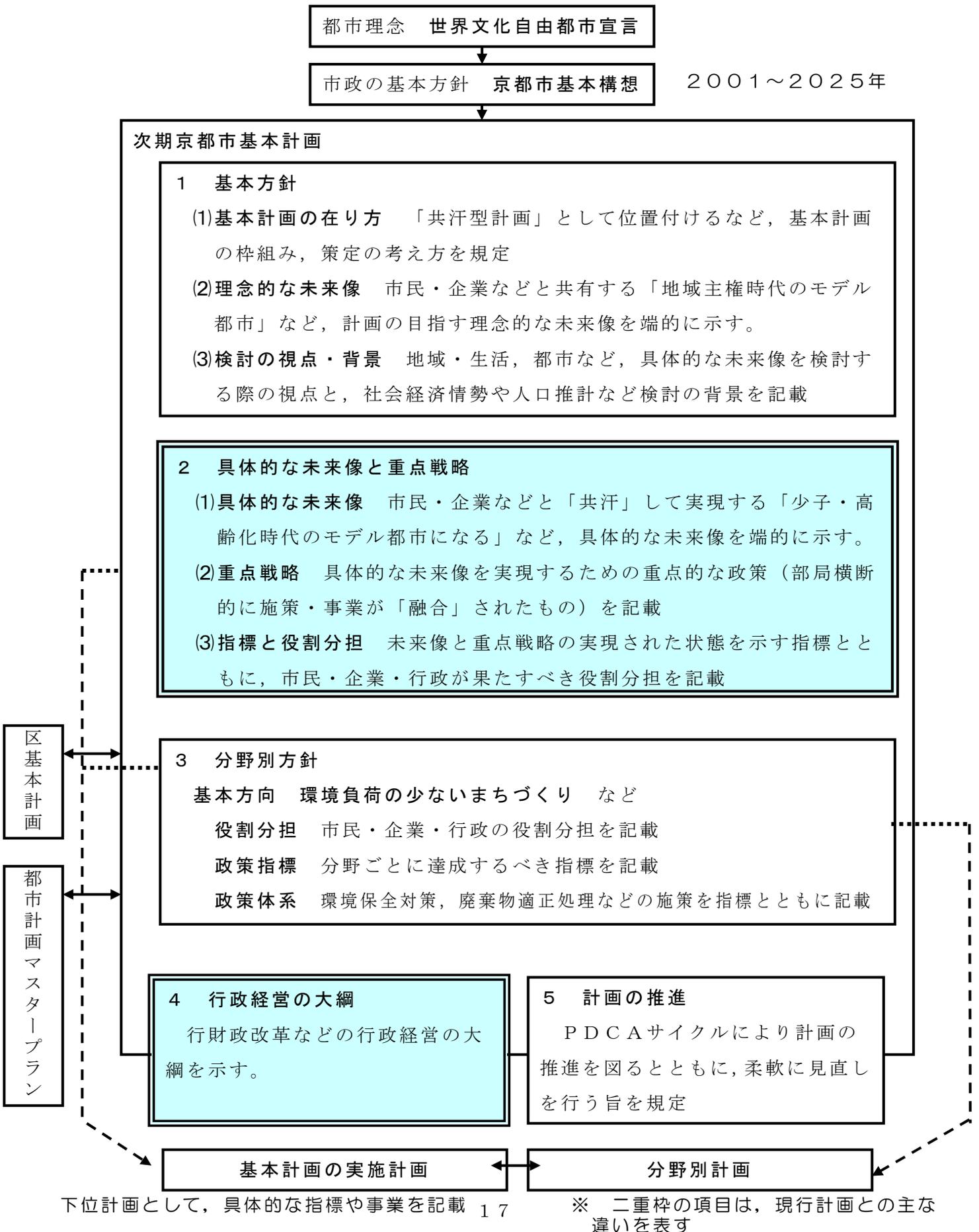
現在、「未来の京都創造研究会」では、「京都の理念的な未来像」を当面「地域主権時代のモデル都市～京都発、京都流～」と仮置きし、「京都らしさ、独自性」、「将来大きく育つコンセプト」、「制度や分野の枠にとらわれない」ことを前提に、国内外へ新たなモデルを提示し（京都発）、一律的な基準でない京都スタンダードによる豊かさを追求する（京都流）ことを目指している。

そして、「京都の具体的な未来像」として、「少子高齢化時代のモデル都市になる」、「地域の抱える力を高める」、「環境先進都市になる」、「京都の強みを生かして都市の活力を高める」の4つの未来像の実現を目指した重点戦略を、公募職員30名で構成する次期京都市基本計画策定支援チームとの共汗によって検討している。

もとより、これらの未来像は今後の検討の過程で進化することも想定されるが、今後、精力的に検討を進め、平成21年度に予定されている本格的な次期基本計画づくりに素材として提供していきたいと考えている。

こうした素材を基に、広範な市民参加を得て、地域主権時代のモデル都市に向けた活発な議論が巻き起こり、次期基本計画が策定されることを願うものである。

参考 1 次期京都市基本計画の枠組みイメージ



## 参考2 都市計画と財政計画を組み入れた戦略シート

出典：金武 創「次期基本計画と都市文化政策 歴史的景観と観光振興の戦略シート」『都市研究・京都』（平成21年3月京都市）

中間報告第2章（1）③では、より戦略的な計画推進について述べているが、標記論文において、行政の縦割りを刷新し分野横断的な市政運営に結びつく政策ツールとして、複数部局にまたがる政策課題を都市計画や財政計画とあわせて吟味できる「戦略シート」が提案されている。

### 《戦略シート例》 ー歴史的景観＝創造都市モデルー

#### 【記載】

- ・ 縦軸に3部局、横軸に基本計画、財政計画、都市計画
- ・ それぞれのセルに予想される効果を記載

歴史的景観＝創造都市モデル戦略シート

	都市計画局	産業観光局	文化市民局
基本計画	中心市街地の活性化	ポスト 5000 万人観光都市	京都市にふさわしい芸術支援
財政計画	不動産物件の品質向上 → 地価下げ止まり	観光地の新たな魅力づくり	芸術補助金からの脱却、芸術の事業化
都市計画	職住一致×創造活動型の京町家再生モデルの提示	観光客による町並みの賑わい	芸術街区の設定

各部局の基本的な目標や当該プロジェクトとの関わり方などを記載

短期・長期的に予想される税収増、支出抑制、間接的な市財政への貢献などを記載

都市空間へのインパクトや土地利用の更新促進、景観形成などを記載

#### 【ねらい】

- ・ プロジェクトと複数の部局の関係、プロジェクトが複数の長期計画に与えるインパクトを一目で理解が可能
- ・ プロジェクトの基本計画における位置付けを確認する際に、都市計画と財政計画の視点が担保
- ・ 複眼的な思考を基本計画に導入可能
- ・ 次期基本計画に期待される「政策の融合」には、課題を多角的にとらえて考えるこうした仕組みが必要

参考3 「未来の京都創造研究会」委員名簿

所属	肩書	氏名	備考
同志社大学大学院総合政策科学研究科	教授	新川 達郎	座長
京都大学公共政策大学院公共政策連携研究部	教授	秋月 謙吾	副座長 生活・地域部会長
京都造形芸術大学芸術学部 プロジェクトセンター	准教授	乾 明紀	
京都大学大学院教育学研究科	准教授	大山 泰宏	
佛教大学社会福祉学部社会福祉学科	准教授	岡本 晴美	
京都橘大学現代ビジネス学部都市環境デザイン学科	准教授	金武 創	
京都大学大学院工学研究科	准教授	神吉 紀世子	
同志社大学社会学部社会福祉学科	教授	空閑 浩人	
龍谷大学経済学部	准教授	辻田 素子	
京都大学環境保全センター	准教授	平井 康宏	
京都大学大学院工学研究科	准教授	松中 亮治	
立命館大学産業社会学部現代社会学科	教授	リム ボン	都市部会長

(◎ 座長 ○ 副座長)

#### 参考4 「未来の京都創造研究会」開催経過

平成20年10月 9日 第1回研究会

10月30日 第2回研究会

12月18日 第3回研究会

平成21年 1月22日 第1回都市部会

1月30日 第1回生活・地域部会

(以後、4つのユニットに分かれ、精力的に検討を進めている。)

4月21日 第4回研究会

#### 参考5 「未来の京都創造研究会」設置要綱

(趣旨)

第1条 次期の京都市基本計画（以下「次期基本計画」という。）の策定を検討する際に必要な素材（策定の方針や政策課題，解決策の方向性，重点施策等の案）を作成するため，未来の京都創造研究会（以下「研究会」という。）を置く。

(組織)

第2条 研究会は，委員20名程度をもって組織する。

2 委員は，市長が適当と認める者のうちから，市長が委嘱し，又は任命する。

(委員の任期)

第3条 委員は，研究会による作業が終了したときに，解嘱され，又は解任されるものとする。

(座長及び副座長)

第4条 研究会に座長及び副座長を置く。

2 座長及び副座長は，委員のうちから市長が指名する。

3 座長は，研究会を代表し，会務を総理する。

4 副座長は，座長を補佐し，座長に事故があるときは，その職務を代理する。

(招集及び議事)

第5条 研究会は，座長が招集する。

2 座長は，会議の議長となる。

- 3 研究会は、委員の過半数が出席しなければ、会議を開くことができない。
- 4 研究会の議事は、出席した委員の過半数で決し、可否同数のときは、議長の決するところによる。
- 5 座長は、必要があると認めるときは、委員以外の者に対し、研究会への出席を求めることができる。

(部会)

第6条 座長は、専門の事項を調査し、及び検討させるため必要があると認めるときは、部会を置くことができる。

2 部会の構成員は、次に掲げる者とする。

(1) 座長が指名する委員

(2) 委員の推薦する者のうちから座長が指名する者

3 前項第2号に掲げる者は、市長が委嘱し、又は任命する。

4 部会には、部会長を置く。

5 部会長は、部会の構成員のうちから、座長が指名する。

6 部会長は、必要があると認めるときは、部会の構成員以外の者に対し、部会への出席を求めることができる。

7 部会の運営に関して必要な事項は、別に定める。

(庶務)

第7条 研究会の庶務は、総合企画局において行う。

(補則)

第8条 この要綱に定めるもののほか、研究会の運営に関し必要な事項は、座長が定める。

附 則

この要綱は、制定の日（平成20年10月9日）から実施する。