

熊本市総合計画の変遷に関する考察

眞原 賢一郎

熊本市都市政策研究所 研究員

キーワード：熊本市総合計画、予算、職員数、テキストマイニング、重回帰分析

1 結論

1.1 総合計画の重要性と本研究の目的

市町村における総合計画は、特に昭和 44(1969)年に地方自治法改正に伴い基本構想の策定を義務づけられた¹ことを契機に、基本構想を含め策定する自治体が拡大した。その後、平成 23(2011)年に再び地方自治法が改正されて策定の義務づけは廃止²されたが、現在においても多くの市町村が策定している。

国が市町村に対して基本構想の策定を義務づけた理由を地方自治法の逐条解説にみると、「急激な地域経済社会の変動の中であって市町村が真に住民の負託に応え地域社会の経営の任務を適切に果たすためには、市町村そのものが将来を見とおした長期にわたる経営の基本を確立することが必要であると考えられたものであり、このことは当時の各種の地域問題に関する諸法制が整備されてきたこととの関連においても改めて強く認識されるに至ったからである」³とあり、当時地方自治法を所管していた旧自治省（現総務省）から、市町村では長期的な将来の見通しが確立できていないとみられていたことが伺える。

組織管理論の大家で「古典的組織論」の完成者として知られる L.H. ギューリック⁴は、組織運営に必要不可欠な 7 つの要素を POSDCORB と表現した。P は計画（Planning）、O は組織（Organizing）、S は人事（Staffing）、D は指揮（Directing）、Co は調整（Coordinating）、R は報告（Reporting）、B は予算（Budgeting）の頭文字である。最初に掲げた要素が計画であることは、組織の運営には計画が非常に重要であることを示している。

熊本市においては、基本構想策定が義務付けられる以前の昭和 39(1964)年に第 1 次の総合計画を策定して以来、令和 5(2023)年 3 月まで 7 次にわたり継続して策定している。なお、平成 19(2007)年施行の「地方自治法第 96 条第 2 項の規定により議会の議決すべき事件を定める条例」において、

基本構想又は基本計画の策定、変更又は廃止は議決を要すると規定(第 2 条)している。さらに、平成 22(2010)年施行の「熊本市自治基本条例」でも総合計画の策定を規定(第 13 条)している。熊本市自治基本条例は「熊本のまちづくりを進めるための基本的なルール」⁵である。

以上のことから、熊本市の総合計画は長年の歴史を有し、市議会の議決を要し、まちづくりの基本的なルールといえる。多数存在する熊本市の行政計画の中でこの要件に当てはまるのは総合計画のみであり、熊本市にとっての総合計画は、最も重要な計画といえる。

しかしながら、7 次にわたる熊本市の総合計画について整理された文献は、管見の限りでは見当たらなかった。今後にも新たに総合計画を策定する上で、過去の総合計画のあり方について理解しておくことは重要と考える。そこで本稿では、熊本市総合計画の第 1 次から第 7 次までの策定状況と各計画内容、そしてその実効性についての分析を行うことで、これまでの熊本市の総合計画がどのようなものであったかを明らかにするとともに、その結果から今後の総合計画のあり方についての示唆を示すこととする。

なお、総合計画に関する先行研究は数多く存在しその論点も様々である。本稿では、熊本市が第 1 次総合計画を策定した昭和 39 年以降の歴史的状況を振り返る際に、先行研究の中から総合計画の時代背景について論じたものについて確認することとする。また、先行研究の中で熊本市の総合計画について論じた部分のあるものもあわせて確認する。

1.2 論文の構成

本稿の構成を図 1 のとおり整理した。まず熊本市総合計画の基礎的分析を行うことで、その全体像を整理する。次に計画毎の時代背景を確認することで、その後の計画の内容や実効性の分析と比較することを企図する。その上で、計画内容の特徴を定量的に分析するために、各計画のテキストを部分的にデータ化しテキストマイニングを行う。

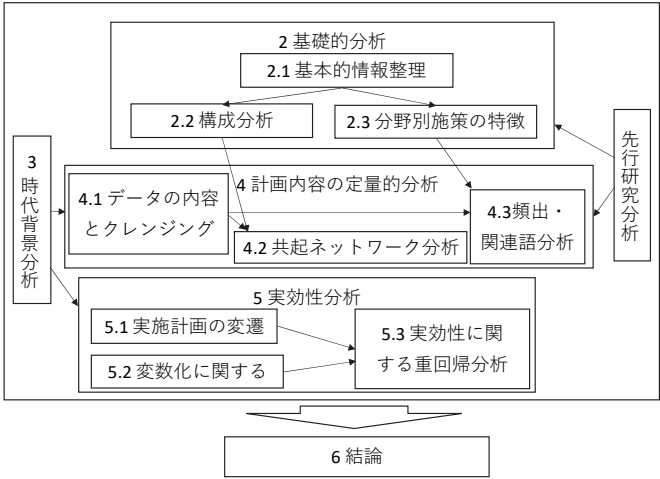


図1 論文の構成

最後に、計画の実効性を検証するため、実施計画に掲載された事業に対する組織の職員数と事業予算の関係の有無を把握する重回帰分析を行う。加えて、それぞれのデータ整理に対して先行研究に基づくことで分析を深めるように努める。

総合計画のうち実施計画については、基本構想及び基本計画の内容を予算化する実務的な計画であり、また議決も要せず総合計画の内容には大きく関係しないため 2、3、4 の分析からは除き、5 で総合計画と予算の関係について論じる際に、改めて取り上げることとする。なお、これ以降では「第1次熊本市総合計画」を「第1次」、「第2次熊本市総合計画」を「第2次」という形、加えて「第6次熊本市総合計画」の中間見直し前を「第6次前」、中間見直し後を「第6次後」、中間見直し前後を含む場合を「第6次」という形で表記する。

2 熊本市総合計画に関する基礎的分析

2.1 熊本市総合計画の変遷に関する基本情報

熊本市総合計画の分析を行うにあたり、初めに基本的な情報を表1のとおり整理した。表1では各計画の基本構想

と基本計画について策定年と目標年次、期間を整理した。加えて、各計画の中間見直し実施の有無、総合計画の全体構造、議会との関係として議決の状況、市長との関係として計画策定時市長とその就任初年とした。なお、第1次では基本構想は策定されておらず、同基本計画の第1部が『計画の基本構想』となっており、基本計画の中に基本構想を包含している形式といえる。

各計画の期間を基本計画でみると、第1次は29年、第2次は14年、第3次から第6次までは10年(第4次の目標年次である「概ね21世紀初頭」を2001年とした場合)、第7次は8年となり、計画期間が次第に短期化していることがわかる。加えて中間見直しを第6次以降実施しているため、短期化がさらに進行している。ただし第7次では基本構想の目標年次がなく、期限のない計画となっている。その結果、計画期間に関して基本構想と基本計画に大きな差が生じている。

ここで総合計画の計画期間に関して記述のある資料や先行研究を確認すると、基本構想の策定義務付けにあわせて旧自治省から行政局長名の都道府県知事宛の通知として「基本構想の策定要領について(以下「策定要領」という。)」が発出されているが、この中で基本構想の期間について「基本構想の期間は、(中略)一般的にはおおむね10年程度の展望は持つことが適当であること」⁶と示されている。その一方で、地方自治協会が昭和51(1976)年に発行した「基本構想の課題と展望」では、松下圭一法政大学教授や正村公宏専修大学教授によって基本構想のより長期での策定の提案がされていることを紹介した上で「基本構想の期間又は目標年次は、基本構想策定要領が示した10年程度という期間よりも長期とすることも十分可能であると考え」⁷としている。

また基本計画については、基本構想の策定義務付けに先立ち、旧自治省から委託を受けた財国土計画協会が昭和

表1 熊本市総合計画の変遷に関する基本情報(基本構想・基本計画の策定期間、計画構造、議会・市長との関係)

総合計画	基本構想①			基本計画②			中間見直し	計画構造	議決	策定時市長 就任初年
	策定年	目標年次	期間	策定年	目標年次	期間				
第1次	—			昭和39(1964)年	平成4(1992)年	29年	—	2層	—	石坂繁 昭和38(1963)年
第2次	昭和46(1971)年	昭和60(1985)年	15年	昭和47(1972)年	昭和60(1985)年	14年	—	3層	①	星子敏雄 昭和45(1970)年
第3次	昭和55(1980)年	平成2(1990)年	11年	昭和56(1981)年	平成2(1990)年	10年	—	3層	①	
第4次	平成3(1991)年	概ね21世紀初頭	約10年	平成4(1992)年	概ね21世紀初頭	約10年	—	3層	①	田尻靖幹 昭和61(1986)年
第5次	平成12(2000)年	平成22(2010)年	11年	平成13(2001)年	平成22(2010)年	10年	—	3層	①	三角保之 平成6(1994)年
第6次	平成20(2008)年	平成30(2018)年	11年	平成21(2009)年	平成30(2018)年	10年	実施	3層	①・②	幸山政史 平成14(2002)年
第7次	平成28(2016)年	—	—	平成28(2016)年	令和5(2023)年	8年	実施	3層	①・②	大西一史 平成26(2014)年

※計画構造の3層は全て「基本構想－基本計画－実施計画」 第1次の2層は「基本計画－実施計画」

41(1966)年に発表した「市町村計画策定方法研究報告（以下「研究報告」という。）」において、「基本計画の期間は5年とすることが適当である」⁸と示されている。その一方で、旧自治省が昭和57(1982)年に発行した「市町村計画の体系と参加」において、「基本構想と基本計画の期間を異ならせることは、計画体系の整合性の維持、計画の実効性の確保という面からかえって問題が多く」、また「基本構想・基本計画の計画期間を合致させ、その期間を10年程度と考えた場合、基本計画の全期間を見通して具体的な施策体系を明示することは、その間の経済・社会情勢の変化を考えるとかなり困難ではないか」とした上で、基本構想と基本計画の計画期間を一致させることを標準的な手法とし、基本計画については前期と後期に分ける方法が適切ではないかと提案⁹している。

その他、計画期間に関して先行研究において、金井(2010)は「首長任期を超えた計画期間を想定するということは、そのときどきの住民の多数意思を超えた、長期継続の民意を想定することでもある」¹⁰と指摘している。

このような資料や先行研究をふまえて熊本市総合計画の計画期間の推移をみると、基本構想においては、第3次以降は「策定要領」で示された計画期間10年程度に沿うものとしていたが、第7次では金井(2010)の指摘のように長期継続の民意が想定される期限のない計画期間となっている。また基本計画においては、「研究報告」で計画期間5年と示されていたが、第2次から第6次までで基本構想と基本計画の期間が基本的には重なる期間で策定し、特に第6次では「市町村計画の体系と参加」で示された形に近づく中間見直しを設定している。このように、熊本市総合計画は、「策定要領」や「研究報告」をふまえつつ、基本構想と基本計画の適切な計画期間を時代にあわせてそれぞれ設定してきたものと考えられる。

次に、市議会との関係において議決の有無を確認した。第2次以降で基本構想が議決されるようになり、第6次以降からは基本計画も議決されている。基本構想の議決が始まったのは、前述のとおり地方自治法改正で市町村に基本構想の策定が義務付けされた際に、基本構想の議決もあわせて規定されたことによる。また基本計画の議決が始まったのは、前述のとおり「地方自治法第96条第2項の規定により議会の議決すべき事件を定める条例」が制定され、その中で基本構想と基本計画の議決が定められたことによる。そのため基本構想の策定義務付けが廃止された後も、熊本

市においては基本構想と基本計画の議決が必要となっている。基本構想の議決に関する規定については、「この項の新設に当たり、国会では、(中略)政府委員は、専門的知識の吸収や地域住民の意向を徴することは結構だが、地方団体の意思機関である議会が定めるのが至当との答弁を行っている」¹¹とあり、旧自治省としては将来の見通しとなる基本構想は議決に該当する重要性があると判断している。金井(2010)においても「基本構想制度の根幹は、議会の議決事件であることを明記したことに尽きる」とし、その意義の一つとして「議会の議決を経ることによって、条例・予算と並ぶ最上位のマスタープランとしての正統性を主張できる」¹²と指摘している。また議決すべき事件を定める条例については、中畠(2018)は「地方自治法上の規定が廃止されたため、基本構想を議決事件とするためには、条例に規定する必要」があり、規定が廃止された平成23年に基本構想または総合計画を議決事件と定めた条例が急増し、その条例の多くが議決すべき事件を定める条例であった¹³と指摘している。熊本市においては地方自治法上の規定廃止前に条例化しているものの、概ね同様の時期の対応である。このように計画決定に議決を要するようになったことで、熊本市にとって総合計画の重要性は増したといえる。

最後に、市長との関係について各総合計画策定時の市長の新就任時期と総合計画の策定期間を比較した。第1次の基本計画と第2次の基本構想は策定時の市長が新就任した翌年、第3次の基本構想は第2次策定時の市長が新就任してから10年後、第4次の基本構想は策定時の市長が新就任した5年後、第5次と第6次は各策定時の市長が新就任した6年後、第7次の基本構想と基本計画は策定時の市長が新就任した2年後に策定している。よって、第1次、第2次、第7次は各策定時の市長が新たに就任した期間中であることから新市長就任と関係のある可能性があり、第3次から第6次までは新市長就任と関係のない可能性がある。特に第7次は、先に確認したとおり基本計画は期間8年であり加えて中間見直しがあることから、基本計画期間を4年と考えることができ、それは市長の1期分の就任期間と合致する。その結果、市長選挙の後に常に計画策定期間が来るサイクルができるため、市長就任との関係はより明確になったと言える。

杉岡(2017)は、自治体の現場で様々な機能しているシステムを総合計画との関係から統合し直す具体的な取組みとして、首長任期(4年)と計画の周期を合わせることを提案¹⁴

している。第 7 次の計画期間の変更も、熊本市における市長という行政システムと総合計画という行政システムを統合する取組みといえる。

以上のことから、熊本市の総合計画は第 1 次から第 7 次へと計画が変遷する中で、計画期間を時代にあわせて適切に設定しつつ、議決の必要な部分を増す中で計画の重要性を高め、計画の行政システムへの統合を図ってきたといえる。

2.2 総合計画の構成分析

総合計画の構成推移を把握するために、基本構想と基本計画の章立てを整理（図 2、図 3）した。その上で章立ての内容を筆者が分類して構成要素を設定し、その推移を分析（表 2、表 3）した。表 2 と表 3 では縦軸を計画順にし、横軸を要素として最初に出現した順に並べた。

2.2.1 基本構想の主な章立て構成

第 1 次から第 7 次までの基本構想の主な章立てを図 2 のとおり整理した。前述したとおり第 1 次には独立した基本構想は存在しないが、基本計画の「第 1 部 基本構想とその背景」を第 1 次の基本構想とみなして章立てに加えている。また第 5、6 次では基本構想の前に「策定にあたって」があるが、内容的に基本構想の一部とみなして章立てに加えている。

図 2 をみると、第 1 次の「第 1～2 編」、第 2 次の「Ⅰ～Ⅴ」等番号付けは様々であるが、主な章立てはいずれも 1 層から 2 層程度でそれほど複雑ではない。第 5 次以降「策定の趣旨」や「まちづくりの基本理念」、「めざすまちの姿」「まちづくりの重点的取り組み（取組）」は第 7 次まで同じ語が用いられており、それ以外でも例えば第 7 次の「特性と課題」と「分野別施策の基本方針」は基本的に同様の項目と考えられることから、以降の基本構想の章立て構成は第 5 次を基本としているといえる。また、第 6 次では中間見直し後も基本構想の章立てに変更はないが、第 7 次では平成 28 年熊本地震もあり中間見直し後で基本構想の章立ても変更している。

2.2.2 基本計画の主な章立て構成

次に第 1 次から第 7 次までの基本計画の主な章立てを表 3 のとおり整理した。分野別施策等の章立て数が多いため各章の名称は省略し、章数のみ掲載した。なお、2.2.1 で記述したとおり第 1 次については基本計画の「第 1 編 計画の基本構想」を基本構想として表 2 で分類しているため、それ以外の部分を基本計画とみなしている。なお、資料編等

は主な章立てには入れていない。

表 2 と比較すると、表 3 は主な章立てが計画毎で大きく異なっている。分野別施策でみると、第 1 次は「編-章」の 2 層、第 2 次は「〇-章」の 2 層、第 3 次は「編-部-章」の 3 層、第 4 次は「〇-編-部-章」の 4 層、そして第 5 次から第 7 次まで「〇-章」の 2 層となっている。また分野別施策の章数でみると、第 1 次は計 20 章、第 2 次は計 23 章、第 3 次は計 25 章、第 4 次は計 34 章、第 5 次は計 7 章、第 6、7 次は計 8 章である。第 1 次から第 4 次までは章立ての層も複雑化し分野別施策章数も細分化しているが、第 5 次以降章立ての層数も同じになり、分野別施策章数もほぼ同じであることから、基本構想と同様に以降の基本計画の章立て構成は第 5 次を基本としているといえる。

2.2.3 基本構想の構成要素

2.2.1 の章立ての内容を分類して構成要素を抽出（表 2）した。第 1 次は単独の計画ではないものの、「趣旨・目的」「目標年次」等その後も継続する要素が存在し、第 2 次以降につながるものであったといえる。第 2 次で記載された「基本理念等」「将来都市像」「分野別施策」の要素は第 7 次現在まで継続して存在しており、内容的にはその後の基本構想の基本となったといえる。1.1 で述べたとおり法的義務が発生したために第 2 次以降で基本構想を議決する必要性が生じた結果、1.2 で述べたように基本構想の重要性が増し、それが基本構想の内容充実につながった可能性がある。

第 2 次では新たに「土地・空間等」や「推進体制等」の要素も加わっている。さらに、第 5 次では新たに「重点的取組」の要素が加わっている。次に述べる基本計画では第 4 次から「重点的施策」が加わっていることから、全ての施策の中から重点化するものを抽出する考え方は第 4 次で既に始まっていたといえるが、第 5 次では議決を要する基本構想においても重点化するものを決定することになり、「重点的施策」の重要性がより高まったといえる。第 6 次では新たに追加した要素はないが、逆に「将来人口等」の要素はなくなっている。第 6 次以降にも基本計画に将来人口推計のグラフは掲載されているものの、それは将来人口の目標数値としてではない。人口減少が明らかとなり、目標値として設定することに意味を見いだしにくいことが一つの要因にあると考えられる。第 7 次では、前述のとおり基本構想の「目標年次」が存在しない。加えて「推進体制等」の要素もなくなっている。

第1次	第2次	第3次	第4次	第5次総合計画																																		
<table><tr><td>第1部 基本構想とその背景</td></tr><tr><td>第1編 計画の基本構想</td></tr><tr><td>第2編 計画の背景</td></tr></table>	第1部 基本構想とその背景	第1編 計画の基本構想	第2編 計画の背景	<table><tr><td>熊本市基本構想</td></tr><tr><td>I 目的</td></tr><tr><td>II 目標年次</td></tr><tr><td>III 発展の方向</td></tr><tr><td>IV 施策の大綱</td></tr><tr><td>V 推進体制</td></tr></table>	熊本市基本構想	I 目的	II 目標年次	III 発展の方向	IV 施策の大綱	V 推進体制	<table><tr><td>熊本市基本構想</td></tr><tr><td>I 目的</td></tr><tr><td>II 目標年次</td></tr><tr><td>III 構想の目標</td></tr><tr><td>IV 発展の方向</td></tr><tr><td>V 施策の大綱</td></tr><tr><td>VI 構想の実現を目指して</td></tr></table>	熊本市基本構想	I 目的	II 目標年次	III 構想の目標	IV 発展の方向	V 施策の大綱	VI 構想の実現を目指して	<table><tr><td>熊本市総合計画の体系</td></tr><tr><td>基本構想</td></tr><tr><td>第1 基本的考え方</td></tr><tr><td>第2 将来像</td></tr><tr><td>第3 施策の大綱</td></tr><tr><td>第4 構想の推進にあたって</td></tr></table>	熊本市総合計画の体系	基本構想	第1 基本的考え方	第2 将来像	第3 施策の大綱	第4 構想の推進にあたって	<table><tr><td>策定にあたって</td></tr><tr><td>第1 策定の趣旨</td></tr><tr><td>第2 期間と人口</td></tr><tr><td>第3 市の特性と課題</td></tr><tr><td>基本構想</td></tr><tr><td>第1 まちづくりの理念</td></tr><tr><td>第2 めざすまちの姿</td></tr><tr><td>第3 施策の基本方針</td></tr><tr><td>第4 まちづくりの重点的取り組み</td></tr><tr><td>第5 構想を推進するために</td></tr></table>	策定にあたって	第1 策定の趣旨	第2 期間と人口	第3 市の特性と課題	基本構想	第1 まちづくりの理念	第2 めざすまちの姿	第3 施策の基本方針	第4 まちづくりの重点的取り組み	第5 構想を推進するために		
第1部 基本構想とその背景																																						
第1編 計画の基本構想																																						
第2編 計画の背景																																						
熊本市基本構想																																						
I 目的																																						
II 目標年次																																						
III 発展の方向																																						
IV 施策の大綱																																						
V 推進体制																																						
熊本市基本構想																																						
I 目的																																						
II 目標年次																																						
III 構想の目標																																						
IV 発展の方向																																						
V 施策の大綱																																						
VI 構想の実現を目指して																																						
熊本市総合計画の体系																																						
基本構想																																						
第1 基本的考え方																																						
第2 将来像																																						
第3 施策の大綱																																						
第4 構想の推進にあたって																																						
策定にあたって																																						
第1 策定の趣旨																																						
第2 期間と人口																																						
第3 市の特性と課題																																						
基本構想																																						
第1 まちづくりの理念																																						
第2 めざすまちの姿																																						
第3 施策の基本方針																																						
第4 まちづくりの重点的取り組み																																						
第5 構想を推進するために																																						
第6次前	第6次後	第7次前	第7次後																																			
<table><tr><td>策定にあたって</td></tr><tr><td>策定の趣旨</td></tr><tr><td>市の特性と課題</td></tr><tr><td>基本構想</td></tr><tr><td>1 まちづくりの基本理念</td></tr><tr><td>2 めざすまちの姿</td></tr><tr><td>3 まちづくりの重点的取り組み</td></tr><tr><td>4 分野別取り組みの基本方針</td></tr><tr><td>5 構想を推進するために</td></tr></table>	策定にあたって	策定の趣旨	市の特性と課題	基本構想	1 まちづくりの基本理念	2 めざすまちの姿	3 まちづくりの重点的取り組み	4 分野別取り組みの基本方針	5 構想を推進するために	<table><tr><td>策定にあたって</td></tr><tr><td>策定の趣旨</td></tr><tr><td>市の特性と課題</td></tr><tr><td>基本構想</td></tr><tr><td>1 まちづくりの基本理念</td></tr><tr><td>2 めざすまちの姿</td></tr><tr><td>3 まちづくりの重点的取り組み</td></tr><tr><td>4 分野別取り組みの基本方針</td></tr><tr><td>5 構想を推進するために</td></tr></table>	策定にあたって	策定の趣旨	市の特性と課題	基本構想	1 まちづくりの基本理念	2 めざすまちの姿	3 まちづくりの重点的取り組み	4 分野別取り組みの基本方針	5 構想を推進するために	<table><tr><td>基本構想</td></tr><tr><td>I はじめに</td></tr><tr><td>1 策定の趣旨</td></tr><tr><td>2 魅力と課題</td></tr><tr><td>II まちづくりの基本理念</td></tr><tr><td>III めざすまちの姿</td></tr><tr><td>IV まちづくりの重点的取組</td></tr><tr><td>V 分野別施策の基本方針</td></tr></table>	基本構想	I はじめに	1 策定の趣旨	2 魅力と課題	II まちづくりの基本理念	III めざすまちの姿	IV まちづくりの重点的取組	V 分野別施策の基本方針	<table><tr><td>基本構想</td></tr><tr><td>I はじめに</td></tr><tr><td>1 策定の趣旨</td></tr><tr><td>2 特性と課題</td></tr><tr><td>II まちづくりの基本理念</td></tr><tr><td>III めざすまちの姿</td></tr><tr><td>IV 熊本地震からの復旧復興</td></tr><tr><td>V まちづくりの重点的取組</td></tr><tr><td>VI 分野別施策の基本方針</td></tr></table>	基本構想	I はじめに	1 策定の趣旨	2 特性と課題	II まちづくりの基本理念	III めざすまちの姿	IV 熊本地震からの復旧復興	V まちづくりの重点的取組	VI 分野別施策の基本方針
策定にあたって																																						
策定の趣旨																																						
市の特性と課題																																						
基本構想																																						
1 まちづくりの基本理念																																						
2 めざすまちの姿																																						
3 まちづくりの重点的取り組み																																						
4 分野別取り組みの基本方針																																						
5 構想を推進するために																																						
策定にあたって																																						
策定の趣旨																																						
市の特性と課題																																						
基本構想																																						
1 まちづくりの基本理念																																						
2 めざすまちの姿																																						
3 まちづくりの重点的取り組み																																						
4 分野別取り組みの基本方針																																						
5 構想を推進するために																																						
基本構想																																						
I はじめに																																						
1 策定の趣旨																																						
2 魅力と課題																																						
II まちづくりの基本理念																																						
III めざすまちの姿																																						
IV まちづくりの重点的取組																																						
V 分野別施策の基本方針																																						
基本構想																																						
I はじめに																																						
1 策定の趣旨																																						
2 特性と課題																																						
II まちづくりの基本理念																																						
III めざすまちの姿																																						
IV 熊本地震からの復旧復興																																						
V まちづくりの重点的取組																																						
VI 分野別施策の基本方針																																						

図2 熊本市総合計画基本構想の主な構成

第1次	第2次	第4次	第5次	第7次前
第2部 基本計画	熊本市基本計画	基本計画	基本計画	基本計画
第1編 産業基盤の整備	1. 土地利用	I 計画の前提	I 計画の前提	I 計画の前提
第1～4章	2. 市民生活	II 21世紀へ向けた主要施策	II リーディングプラン	II 都市整備の方針
第2編 生活環境の整備	第1～8章	1 都市空間整備計画	III 分野別施策	III 区における自主自立のまちづくり
第1～12章	3. 文教福祉	2 重点プロジェクト	第1～7章	IV まちづくりの重点的取組
第3編 産業の振興	第1～4章	計画推進のために	IV 基本計画の推進に向けて	V 分野別施策の基本方針
第1～4章	4. 産業経済	III 分野別計画	第6次前	第1～8章
	第1～6章	第1編 水と緑の人間環境都市を目指して	基本計画	VI 危機管理
	5. 都市基盤	第1部 水と緑の保全と創造	I 計画の前提	VII 震災復興計画
	第1～5章	第1～4章	II 都市整備の方針	第1～5章
		第2部 安全で快適な都市基盤の整備	III まちづくりの重点的取り組み	VIII 総合計画を推進するために
		第1～4章	IV 分野別施策	
		第2編 いきいきとした市民福祉都市を目指して	第1～8章	第7次後
		第1部 豊かで明るい長寿社会の創造	V 基本計画の推進に向けて	基本計画
		第1～4章	第6次後	I 計画の前提
		第2部 21世紀を担う人づくり	基本計画の中間見直しにあたって	II 都市整備の方針
		第1～5章	基本計画	III 区における自主自立のまちづくり
		第3編 活力あふれる交流拠点都市を目指して	I 計画の前提	IV 熊本地震からの復旧復興
		第1部 開かれた交流拠点の形成	II 都市整備の方針	V まちづくりの重点的取組
		第1～5章	III まちづくりの重点的取り組み	VI 分野別施策の基本方針
		第2部 活力ある産業活動の展開	IV 分野別施策	第1～8章
		第1～5章	第1～8章	VII 危機管理
		第4編 風格ある文化創造都市を目指して	V 危機管理	VIII 総合計画を推進するために
		第1部 歴史都市の継承	VI 区別計画	
		第1～3章	VII 基本計画の推進に向けて	
		第2部 都市文化拠点の形成		
		第1～4章		
		IV 地区別計画		
		V 計画の推進にあたって		

第3次				
熊本市基本計画				
第1編 総論				
第2編 各論				
第1部 幸せな市民生活を目指して				
第1～8章				
第2部 快適な生活環境を目指して				
第1～7章				
第3部 豊かな人間形成を目指して				
第1～4章				
第4部 繁栄する地域社会を目指して				
第1～6章				

図3 熊本市総合計画基本計画の主な構成

期間の定めを廃したことで、計画をどのように進めるのかを同時に廃したことになる。なお、中間見直し後の第7次には「災害復興」の要素が加わっている。熊本市では、平成28年熊本地震からの復旧・復興に向けて、平成28年(2016)年10月14日に「熊本市震災復興計画」を策定している。中間見直し前の第7次では基本計画で同復興計画を「災害復興」として取り込んでいたが、基本構想では対応していなかった。それが中間見直し後に基本構想にも加えられることとなり、「災害復興」が短期の目標ではなく長期的に取り組んでいくものとなったといえる。

新川(1995)は、基本構想には「地方自治体の将来的なビジョンという視点」と「具体的に明文化された体系的な計画形式の一部ととらえる見方」という2つの意義があると考えられてきたとし、法の趣旨は両方の視点をともに要請していたが、実態としては2つ目の総合計画の体系の一つとして扱われる傾向が強いと指摘¹⁵している。熊本市の基本構想においても両方の視点が存在すると考えられるが、計画が第6次まで進むにつれて、基本構想と基本計画の要素が重なる部分が増え体系的に一致していく様子は、新川(1995)のいう2つ目の視点が強まっているようにみえる。しかし第7次の基本構想において、「目標年次」を廃したことは長期の将来的なビジョンであることを強調し、逆に計画をどのように進めるのかを記載した「推進体制等」を廃したことは計画の体系的な一部であることを弱める効果があるといえる。

2.2.4 基本計画の構成要素

2.2.2の章立ての内容を分類して構成要素を抽出(表3)した。表2と表3を比較すると、基本計画は基本構想以上に構成要素が拡充する形で変化していることがわかる。第1次は基本構想部分が除かれていることもあるが、「分野別施策」の要素のみで構成されており、第2次では「土地・空間等」の要素が分離しているものの要素としては第1次と変わらない。基本構想では第2次で現在の基礎が形作られていたことと比べると基本計画の変化は少ないといえる。例えば第2次の基本構想で「推進体制等」を追加したが、基本計画では同要素の追加はない。基本計画は議決不要なまま内容的に変化がないことが、2.2.3で述べた基本構想が議決するようになったことと内容が充実したこととの関係を裏付けているようにみえる。

その後第3次の基本計画で、第2次の基本構想で追加した要素が追加されていることから、第3次で計画構造の整理がなされたといえる。2.2.3で述べた新川(1995)のいう体系的な計画形式であることを重視した結果の可能性もある。注記しているとおり、第3次のみ基本構想と重複する要素の記載が多いこともその方向であることを示している。

そして第4次で、「計画対象」「重点的施策」の要素が追加され、その後も継続する基本計画の要素が揃ったように見え、基本計画では第4次がその後の内容のベースになったといえる。なお、第4次では「地区別計画」が存在するが、同様の要素があるのは第6次前のみである。第5次で

表2 基本構想の主な構成要素

	趣旨・目的	目標年次	将来人口等	特性・課題等	基本理念等	将来都市像	分野別施策	土地・空間等	推進体制等	重点的取組	災害復興
第1次	○	○	○	○	—	—	—	—	—	—	—
第2次	○	○	○	—	○	○	○	○	○	—	—
第3次	○	○	○	—	○	○	○	○	○	—	—
第4次	○	○	○	—	○	○	○	○	○	—	—
第5次	○	○	○	○	○	○	○	—	○	○	—
第6次前	○	○	—	○	○	○	○	—	○	○	—
第6次後	○	○	—	○	○	○	○	—	○	○	—
第7次前	○	—	—	○	○	○	○	—	—	○	—
第7次後	○	—	—	○	○	○	○	—	—	○	○

※第1次の基本構想は基本計画の一部分である「第1部 基本構想とその背景」に基づく

は、第4次から追加した要素はないが、第6次のみで「役割分担」が加わり、さらに第6次後では「地区別計画」の他、「危機管理」の要素が加わっている。

「役割分担」は、分野別施策で節毎の「協働と自主自立によるまちづくりを進めるための役割分担」表であり、市民等と行政それぞれで取り組むべきことを整理したものとなっている。ただし「役割分担」は議決された部分ではないため、付属資料的な扱いともいえる。

また第7次では、「地区別計画」がない代わりに「区のまちづくり」をまとめた要素を追加し、その他「災害復興」も追加となっている。

2.1で述べた「研究報告」では、基本計画の内容を土地利用計画、防災計画等の基礎的条件の整備計画、施設計画、非施設計画、行財政計画が含まれているものとして提案¹⁶していた。熊本市総合計画においては、第7次に至る中で上記の要素が揃ってきたといえる。その意味では基本計画として必要な要素を充実する方向で進化している。その上で「研究報告」段階では施策の重点化は実施計画では想定されていた¹⁷ものの、基本計画では想定されていなかったため、「重点的施策」の要素がある点をみれば、「研究報告」の想定を超えて進化しているといえる。ただし、「研究報告」で想定した行財政計画には、行財政合理化に関する計画だけでなく財政基本計画も含まれているが、熊本市総合計画に財政基本計画が含まれたことはない。過去の総合計画に関する全国的な調査で「基本計画は、(中略)財源、財政面

の配慮はやや弱い面がありそうである」¹⁸という結果も出ているが、熊本市においても基本計画の財政面との関係が課題の可能性はある。この点が課題となるのは、総合計画の記載内容を予算化して実際に取り組むという計画の実効性がないと判断される場合である。そこで、熊本市総合計画における予算との関係は実施計画上で整理されていることから、本稿の5で計画の実効性について、総合計画の記載内容と予算等の関係の有無を測ることで検証することとする。

2.3 熊本市総合計画の分野別施策の特徴

表2、3をみると、いずれの計画においても継続して構成要素となっているのは「分野別施策」である。また「分野別施策」は、2.2.4で述べた「研究報告」における基本計画の施設計画、非施設計画の部分にあたり、熊本市の具体的な施策を記載した部分になるため、総合計画にとって重要な要素である。そこで、第1次から第7次までの施策の特徴を確認するため、計画毎の分野別施策を表4のとおり一覧化した。ただし、第1次から第7次まで全ての計画に記載のある施策を掲載しても各計画の特徴とはならないため、それらの施策については除いている。

2.2.4で第1次と第2次の基本計画は構成要素が「分野別施策」のみで変わらないと整理したが、表4の「分野別施策」を確認するとその内容は異なっていることがわかる。特に第1次のみで「電力」や「ガス」等、重要なインフラとはいえ、行政だけではなく民間企業の事業にまで踏み込

表3 基本計画の主な構成要素

	分野別 施策	土地・ 空間等	意義・ 役割	計画 期間	人口等 指標	推進 体制等	計画 対象	重点的 施策	地区別 計画	役割 分担	危機 管理	区のまち づくり	災害 復興
第1次	○	△※	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
第2次	○	○	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
第3次	○	○	○	○	○	○	—	—	—	—	—	—	—
第4次	○	○	○	○	○	○	○	○	○	—	—	—	—
第5次	○	—	○	○	○	○	○	○	—	—	—	—	—
第6次前	○	○	○	○	○	○	○	○	—	○	—	—	—
第6次後	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	—	—
第7次前	○	○	○	○	○	○	○	○	—	—	○	○	○
第7次後	○	○	○	○	○	○	○	○	—	—	○	○	○

※分野別施策に土地利用計画が含まれている

※表の要素には入っていないが、第3次のみ、計画改定の趣旨や基本的方向等、基本構想と重複するような記載を含んでいる

んだ施策を記載している。

表4 分野別施策一覧 ※全てに記載のある施策を除く

	し尿	大学 教育	防犯 活動、 土地 利用	利水、 電力、 警察、 ガス、 電信、 電話、	地域 活動、 計量、 救急、 文化 振興、 市街地 整備	公害	駐車 対策	健康 づくり、 水保全、 景観	男女 共生、 人権、 環境 保全、 国際	人づ くり、 情報 通信、 技術 研究	戸籍 地籍
第1次	○	○	○	○							
第2次	○				○	○	○				
第3次	○	○			○	○		○			
第4次	○	○	○		○	○	○	○	○	○	
第5次			○		○	○	○	○	○		○
第6次			○		○	○		○	○		○
第7次			○		○			○	○		

「研究報告」では「市町村計画のあり方について2つの立場がある」として、1つ目は「市町村計画は、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」、2つ目は「その市町村が実現手段を有しているもののみを計画の対象とすべきであり、国、県等の施策は市町村計画にとっては、経済の動きと同様に単なる与件であり前提にすぎないとする考え方」と述べており、熊本市の第1次がそうであるように民間も含めた総合的な計画の可能性も提示している。

2.2.3で述べた新川(1995)のいう2つの視点のうち、「地方自治体の将来的なビジョンという視点」を重視すると民間も含めた総合的な計画が必要になり、体系的な計画形式の一部であることを重視すると市町村が実現手段を有しているもののみを計画の対象とするだろう。その整理でいえば熊本市にとっての総合計画の意義は、最初「地方自治体の将来的なビジョンという視点」を重視していたが、その後体系的な計画形式の一部であることを重視するようになってきたといえる。

第2次には、新たに追加した「地域活動」等の施策がその後継続して記載しており、分野別施策の総合性が高まっている。その他、第2次で「公害」「駐車対策」も追加記載しており、新たな社会問題に対応しているところがみられる。第3次の追加記載は「健康づくり」「水保全」「景観」で、第4次の追加記載は「男女共生」「人権」「環境保全」「国際」であるが、これらの施策は第7次においても変わらず取り組んでいる。新たに対応し始めた現代の行政課題は簡単に完了せず、その後も継続して対応する必要がある課題が多いようにみえる。逆に第4次まで記載していた施策と

して「し尿」「大学設置」がある。

また、第4次のみで記載されていた施策として「人づくり」「情報通信」「技術研究」がある。2.2.2で述べたとおり第4次の分野別施策の章数は計34章あり他の計画と比して多いことから、計画した施策の数が実際に多かった可能性がある。

第5次の追加記載は「戸籍地籍」である。ただしこの施策は新たな課題ではなく、それまでも取り組んでいた事業を改めて総合計画に記載したものである。そのため「戸籍地籍」を除くと、第5次以降で「分野別施策」として新たに記載する必要があった施策は特にないということになる。

3 熊本市総合計画の時代背景分析

熊本市総合計画の策定等に関する出来事を中心として、その他総合計画に関係すると考えられるような地方自治に関することや社会的な出来事を含めた年表で、各計画が策定に至る時代背景を確認していく。なお、紙幅の都合上出来事を年毎でまとめているが月単位では揃えていない。熊本市の総合計画策定に直接関係ある部分に下線を引き、計画策定の部分を太字にしている。

3.1 第1次策定

総合計画の策定に至る経緯を戦後から振り返る(表5)と、戦後最初の市長は石坂繁氏で半年程度の就任期間であるが、第1次策定時も再度就任した石坂市長である。石坂氏にとっては、戦後から熊本市市政や社会情勢をみてきた上で第1次策定に至ることになると考えられる。

昭和22(1947)年3月に内務省が「地方計画策定基本要綱」を作成しており、この中で地方計画の一つとして「府県総合計画」が提案されている。ただし提案されている計画の内容は基本的に開発整備に関することに限られている¹⁹。また、後に基本構想を策定義務づけることになる「地方自治法」は同年4月制定である。「地方自治法」はこの後も毎年のように改正されているが、特に昭和31(1956)年の改正では都道府県の事務の例示の最初に「地方の総合開発計画の策定」(地方自治法第2条第6項1号)が加えられている。これは、昭和25(1950)年に制定された「国土総合開発法」において、全国総合開発計画と並んで都道府県総合開発計画が規定されたことを受けたものと言われている²⁰。

なお、熊本県においては同年「熊本県計画建設」を策定している²¹。これは「産業・基礎施設・文教福祉の各部門にわたる総合計画」²²であるとされている。ただし同計画の目

次をみると、総論と資金計画を除く全 6 編のうち産業と施設、インフラ整備にすることが 5 編を占め、1 編のみ福祉計画として文教や民生、衛生等に関する記載があるもので、実際には産業やインフラといった経済開発計画の割合が高いようにみえる。

表5 戦後から第1次策定まで（1945-1964）

年	熊本市の総合計画関係		その他総合計画関係	
	月	出来事	月	出来事
1945 (S20)	10	第12代熊本市長石坂繁就任	8	第二次世界大戦終戦
1946 (S21)			11	日本国憲法制定
1947 (S22)			3	内務省が地方計画策定基本要綱を作成
			4	地方自治法制定
1950 (S25)			5	国土総合開発法制定
			10	横浜国際港都建設法制定
1953 (S28)	4	飽託郡田迎村、御幸村と合併	9	町村合併促進法制定
	7	飽託郡高橋村、池上村、城山村と合併		
1954 (S29)	10	上益城郡秋津村と合併		
1955 (S30)	4	飽託郡松尾村と合併	12	経済自立5ヶ年計画策定
1956 (S31)	4	飽託郡託麻村の一部 (保田窪・新南部)編入	—	熊本県が熊本県計画建設を策定
			6	地方自治法改正(都道府県の事務の例示に「地方の総合開発計画の策定」を追加)
			10	新市町村建設促進法施行
1957 (S32)	1	飽託郡龍田村、小島町と合併	1	横浜市が横浜国際港都建設総合基幹計画を策定
			12	新長期経済計画策定
1958 (S33)	4	飽託郡中島村と合併		
1959 (S34)	4	熊本市制施行70周年	—	松山市が総合計画を策定
1960 (S35)	5	熊本市民愛市憲章制定	12	国民所得倍増計画閣議決定
1961 (S36)			6	福岡市総合計画(基本計画)策定
			7	熊本県計画策定
1962 (S37)			5	新産業都市建設促進法制定
			10	全国総合開発計画閣議決定
1963 (S38)	2	第19代熊本市長石坂繁就任	7	不知火・有明・大牟田地区が新産業都市に指定
	5	熊本市総合計画策定に関する規定制定		
	6	総合計画起草委員(吏員)が原稿提出		
1964 (S39)	1	総合計画草案を起草委員に配布、協議		
	7	総合計画策定協議会開催(学識経験者等)		
	11	第1次基本計画策定		

「開発計画とは経済開発のための計画であり、経済開発は経済成長を通じて所得増大を図る活動である」²³とされている。このように、地方自治体における総合計画策定の動きは都道府県から始まっているようにみえる。そして当時の計画においては、経済開発を主な目的としていることがわかる。

一方、基礎自治体においては昭和 25(1950)年に「横浜国際港都建設法」が制定され、横浜市に計画策定義務が発生している。基礎自治体への計画策定促進の動きはその後も続き、昭和 28(1953)年制定の「町村合併促進法」では合併町村による「新町村建設計画」策定を規定し、続く昭和 31 年制定の「新市町村建設促進法」では合併市町村による「新市町村建設計画」策定を規定した。特に「新市町村建設計画」では計画構造として 10 年の基本計画、5 年の実施計画の策定が目指されて²⁴おり、2.1 で述べた「研究報告」で求められていた総合計画の構造につながる部分がある。

政令指定都市や中核市をみると、その結果それぞれの自

治体が総合計画といえる計画を策定し始めている。まず昭和 32(1957)年に横浜市が「横浜国際港都県建設総合基幹計画」を策定している。名称として総合計画が現れるのは、昭和 34(1959)年に松山市が策定した「松山市総合計画」であり、九州では昭和 36(1961)年に福岡市が「福岡市総合計画(基本計画)」を策定している。なお、熊本県では同年新たに「熊本県計画」を策定している。

また、基礎自治体の総合計画に直接には関係しない可能性もあるが、国の行政計画の策定状況を確認すると、昭和 30(1955)年「経済自立 5 ヶ年計画」策定、昭和 32 年「新長期経済計画」策定、昭和 35(1960)年「国民所得倍増計画」閣議決定、昭和 37(1962)年「全国総合開発計画」閣議決定等がある。

ここで当時の熊本市の状況を確認すると、昭和 28 年から昭和 33 年までの 6 年間に 11 町村との合併を繰り返している。そして昭和 34 年に市制 70 周年を迎え、翌昭和 35(1960)年に「熊本市民愛市憲章」を制定している。「熊本市民愛市憲章」は同年の国民体育大会熊本大会を契機として熊本市民の行動規範を示すため制定されたものであり、当時“憲章”を持っている市は九州で初めてだった²⁵。第 1 次の序で石坂市長は「熊本市民愛市憲章」第 1 条を引用し、総合計画がその実施につながると考えることを示していることから、その 2 つには関連があるといえる。

松本(2011)によると、基本構想の策定を義務付けた際の旧自治省関係者には、「基礎的自治体には、住民投票又は少なくとも議会の議決を経て定める“チャーター(憲章)”といったものがなければならない。そうしたものを持つことは、基礎的自治体の“証”である」²⁶という考えがあったとされている。ここでいう憲章が基本構想として義務付けられることになるが、熊本市が「熊本市民愛市憲章」を制定した背景にも、そのような考えがあったのかもしれない。

このように国や県そして他市において行政計画が数多く策定されていた中、昭和 38(1963)年 2 月に石坂氏が熊本市長に再度就任し、同年 5 月に「熊本市総合計画策定に関する規定」を制定、その翌年の昭和 39(1964)年に第 1 次となる「熊本市総合計画」を策定している。なお、表 1 で示したとおり第 1 次に基本構想はないが、例えば「福岡市総合計画(基本計画)」も基本構想はなく、25 年の基本計画と 5 年の実施計画で構成されている。また「熊本県計画」にも基本構想はなく、代りに「第 1 章 総論」の頭が「I. 計画の基本構想」となっている。第 1 次の計画構造や期間、

基本計画中にある「計画の基本構想」は、これらの先行する他自治体の計画を参考にしている可能性がある。

以上、全国そして近隣の自治体で広まり始めていた開発計画の流れを受けるとともに、熊本市は相次ぐ合併で都市規模が広がる中で市制の区切りを迎え、基礎自治体としての憲章も制定したことから、総合計画を策定するのが適切な時期として、第1次を策定したものと考えられる。また国や県の計画と同様に、第1次の序に「人材開発と経済的繁栄を企図しつつその個性を伸ばす、言い換えれば、保存と開発を矛盾なく包摂する総合計画」²⁷とあることから、経済開発が第1次の重要な方向性であったと考えられる。

3.2 第2次策定

表6をみると、前述のとおり昭和41年に「研究報告」が発表され、昭和44年に基本構想の策定が義務付けられるとともに「策定要領」が発出されている。

表6 第1次策定後から第2次策定まで(1965-1972)

年	熊本市の総合計画関係		その他総合計画関係	
	月	出来事	月	出来事
1966 (S41)			3	自治省が「市町村計画策定方法研究報告」を発表
1967 (S42)	4	自主組織の町内自治会発足	3	経済社会発展計画策定
			8	公害対策基本法公布
1969 (S44)			3	地方自治法改正(基本構想策定義務付)
			5	新総合開発計画閣議決定
			9	自治省が「基本構想の策定要領について(通知)」発出
1970 (S45)	11	飽託郡託麻村と合併	5	新経済社会発展計画策定
	12	第21代熊本市長星子敏雄就任	-	熊本県長期計画策定
1971 (S46)	7	第2次基本構想議決・策定		
	11	市民公聴会開催(4回)		
1972 (S47)	1	総合計画策定連絡会議開催	5	沖縄復帰
	8	基本計画改定研究委員会開催(学識経験者5名5回)	6	田中角栄「日本列島改造論」公表
	10	熊本市議会が「森の都」都市宣言に関する決議		
	12	第2次基本計画決定		

このため、熊本市の総合計画はその数年前に策定したばかりだったものの、法的には新たに基本構想の策定が求められることとなった。「当時は、新総合開発計画の策定や、各都道府県の総合開発計画の策定が相次いで、なお地域開発が華やかであったところから、全国一都道府県一市町村の開発計画のネットワークの完成をめざしたものといえるが、同時に市町村においても行政の総合的長期的計画的運営の必要性が痛感されるようになっていたことも確かであり、したがって市町村の基本構想策定がこの項に触発されて一斉に噴出することとなった」²⁸とされており、これらのことが、昭和45(1970)年の星子敏雄市長の就任後、昭和46(1971)年に第2次の基本構想が市議会で議決、策定とな

った重要な要因と考えられる。

なお、上記の引用にもあるとおり新総合開発計画が昭和44年に閣議決定されるとともに、その前後で「経済社会発展計画」も策定されており、第1次策定前と同様に経済開発の方向に変わりはない。

また昭和47(1972)年に沖縄が復帰し「日本列島改造論」が発表され、さらに日本が発展していくようにみえる。しかし、例えば昭和42(1967)年に「公害対策基本法」が公布される等、経済開発による社会問題への対応もみられるようになる。昭和47年に熊本市議会が「森の都」都市宣言を決議したこともその一つといえる。加えて昭和42年に自主組織としての町内自治会が発足しており地域コミュニティの発展もみられる。それらは経済開発に対して、社会開発といえる。「社会開発とは福祉、衛生、教育など社会政策を重視する開発概念で、1950年代後半から国際機関で提唱された」²⁹とされている。第2次の序においても「全国的視野から眺めますとき、社会、経済の流れも、1960年代の産業優先の時代から、人間尊重、福祉優先の時代へと大きく転換しつつあります」³⁰とあり、経済開発から社会開発の重視へと変わりつつあるといえ、そうした点も総合計画の改定の要因と考えられる。

最後に総合計画の策定手法をみると、第1次、第2次ともに策定協議会ないし改定研究会として学識経験者等による会議体は設置しているが、第2次で初めて市民公聴会を開催している。「研究報告」では市民参加について「住民参加の方法の一つとして審議会のほか、公聴会の形式をとることが適当な場合もある」³¹としていることから、新たな手法として取り入れたものと考えられ、策定方法が進化しているといえる。

3.3 第3次策定

表1をみると、第3次を策定した時期はまだ第2次の計画期間中であり、計画的には新計画を必要としていた時期ではない。また第2次策定時から総合計画に関する法的な変更もなく、市長にも変わりはない。そのため第3次を策定した契機としては、それら以外の状況に理由があると考えられる。

表7をみると、まず昭和48(1973)年には「第一次オイルショック」が発生している。また昭和50(1975)年には適正な定員管理に資することを目的として「地方公共団体定員管理調査」が始まっている。その他、昭和52(1977)年に「第3次全国総合開発計画」が閣議決定されている。「第3次全

国総合開発計画」については、「いわゆる安定成長経済の時代にふさわしい新しい地域社会の整備のあり方が大きな問題としてとりあげられてきている。すなわち、第3次全国総合開発計画における定住構想あるいは田園都市構想では、広域化した地域社会のもとで「文化の時代」にふさわしい地域社会の総合的整備が今後の国土整備の中心的課題とされている」³²。このように経済開発重視の時代が終わりを迎えていた状況であることがわかる。また広域生活圏についても注目されている。

表7 第2次策定後から第3次策定まで（1973-1981）

年	熊本市の総合計画関係		その他総合計画関係	
	月	出来事	月	出来事
1973 (S48)			11	第一次オイルショックに伴う石油緊急対策要綱閣議決定
1975 (S50)	5	熊本市が身体障害者福祉モデル都市に指定	3	自治省が地方公共団体定員管理調査開始
1976 (S51)	3	熊本市議会が地下水保全都市を宣言		
1977 (S52)	5	熊本市人口が50万人を突破（50万140人）	11	第3次全国総合開発計画閣議決定
	6	市長が市議会において総合計画改訂の意向表明		
1978 (S53)	5	総合計画資料作成に着手	3	自治省が「市町村計画の策定方法に関する研究報告書」を発表
1979 (S54)	10	熊本市が健康都市宣言		
1980 (S55)	10	総合計画策定委員会開催(学識経験者や経営者で4部会)		
	10	熊本市圏会議を開催し、周辺10町長から意見聴取		
	10	関係行政機関から意見聴取		
	11	基本構想案の刊行紙公表		
	12	第3次基本構想議決・策定		
1981 (S56)	1	総合計画策定委員会開催(学識経験者や経営者で4部会)		
	1	熊本市圏企画会議(本市と周辺10町担当課長)開催		
	7	第3次基本計画決定		

熊本市の状況としても、昭和50(1975)年に身体障害者福祉モデル都市に指定、昭和51(1976)年に熊本市議会が「地下水保全都市」を宣言、そして昭和54(1979)年に「健康都市」宣言をしており、社会開発の方向にあるようにみえる。また昭和52年には市人口が50万人を超えており、自治体規模が拡大している状況にあるといえる。

なお総合計画の策定手法については、第3次では4部会からなる策定委員会を開催するとともに、周辺自治体や関係行政機関から意見を聴き、さらに基本構想案を新聞紙面で公開している。策定委員会の大規模化や行政からの意見聴取は、熊本市にとってのステークホルダーとの関係を第2以上に重視し、また市民公聴会は実施していない代わりに、より広く周知を図る意味で新聞紙面公開を選択した可能性がある。策定手法が第2次からさらに進化していると

いえる。加えて計画策定に要する期間として、第1次では熊本市総合計画策定に関する規定を制定した翌年に基本計画を策定し、第2次では新市長就任の翌年に基本構想を策定しているのに対し、第3次では昭和53(1978)年に総合計画の資料作成に着手してから2年後の昭和55(1980)年に基本構想を策定しており、策定手法の複雑化とともに策定に要する期間も長期化していることがわかる。

3.4 第4次策定

表1をみると、第3次の計画期間終了に合わせて第4次を策定していることから、前計画終了に伴う引継ぎとして策定したといえる。

表8 第3次策定後から第4次策定まで（1982-1992）

年	熊本市の総合計画関係		その他総合計画関係	
	月	出来事	月	出来事
1983 (S58)			12	行政事務の簡素合理化及び整理に関する法律制定(機関委任事務等の整理合理化)
1984 (S59)	4	飽託郡4町(北部、河内、飽田、天明)の消防事務受託開始		
1985 (S60)			7	国の関与等整理合理化法制定(国の関与、必置規制関係の整理合理化等)
1986 (S61)	12	第25代熊本市長田尻靖幹就任	12	機関委任事務の整理合理化法制定(地方への権限移譲等)
1987 (S62)	—	熊本市都市機能調査・市民意識調査	6	第4次全国総合開発計画閣議決定
	12	熊本市とアメリカ・サンアントニオ市が姉妹都市提携調印		
	12	熊本市が生涯学習モデル都市に指定		
1988 (S63)	—	熊本市総合計画調整委員・起案委員任命及び会議		
1989 (H1)	—	熊本市新都市整備構想調査		
	4	熊本市制100周年		
1990 (H2)	8	熊本市市民長寿社会憲章制定	11	雲仙普賢岳噴火
	10	熊本市総合計画基本構想策定委員会(25名)		
	12	総合計画調整委員・起案委員会議(市内)		
1991 (H3)	1	基本構想素案新聞掲載、市民意見募集(3日間)	3	バブル崩壊始まる
	2	飽託郡北部町、河内町、飽田町、天明町と合併	5	国・地方関係等整理合理化法制定(国の関与・必置規制の廃止・)
	2	熊本市圏企画会議	6	雲仙普賢岳で連続火砕流が発生
	3	第4次基本構想策定 ※議決	9	台風19号来襲
	7	熊本市総合計画基本計画策定会議(有識者63名、市内18名、5部会)		
1992 (H4)	1	第4次基本計画決定		
	5	熊本市はドイツ・ハイデルベルク市と友好都市提携調印		

ただし表8をみると、昭和61(1986)年に田尻靖幹氏が新市長に就任した翌昭和62(1987)年に次期総合計画策定に向けた熊本市機能調査・市民意識調査を実施し、その4年後の平成平成3年(1991)年に第4次の基本構想を策定しており、第3次以上に計画策定に期間を要しているようであることから、引継ぎとして策定したとしても、計画策定に対する姿勢は積極的といえる。また2.2.2と2.2.4で確認した第4次では基本計画の章立て層数や分野別施策の章数が第7次までの中で最大であることは、その策定期間に期間

を要していることと関係がある可能性もある。

計画手法としては、複数部会による策定会議や熊本都市圏での会議、基本構想の新聞掲載等、第3次と同様の部分が多いが、上記の調査に加えて平成元(1989)年に「熊本市新都市整備構想調査」も実施しており、調査をより充実させているようにみえる。

第4次の社会背景として、地方自治に関しては昭和58(1983)年に「行政事務の簡素合理化及び整理に関する法律」、昭和60(1985)年に「国の関与等整理合理化法」、昭和61年に「機関委任事務の整理合理化法」、平成3年に「国・地方関係等整理合理化法」が制定されており、中央と地方の関係を整理する方向にあると考えられる。昭和62年に閣議決定されている「第4次全国総合開発計画」が「人口、諸機能の東京一極集中」を背景に「多極分散型国土の構築」を基本目標としていることも、中央と地方の関係を整理しようとする方向と重なる。その開発方式も、前計画の「定住構想」から「交流ネットワーク構想」へと変化している³³。なお、第4次の基本構想策定の同時期にバブル崩壊が始まっている。逆にいうと、第4次策定前はバブル期だったといえる。加えて、災害も発生しており、雲仙普賢岳で平成2(1990)年11月に噴火が発生し、翌平成3年6月に連続火砕流が発生している。同年9月に台風19号も来襲している。

熊本市の状況としては、昭和62年にアメリカ・サンアントニオ市と姉妹都市提携に調印し、基本計画策定と同年の平成4(1992)年にドイツ・ハイデルベルク市と友好都市提携に調印しており、国際化が進展している。また、昭和62年に「生涯学習モデル都市」に指定され、平成2年に「熊本市市民長寿社会憲章」を制定している。その他、平成元(1989)年に市制100周年を迎え、平成3年に飽託郡4町と合併している。

3.5 第5次策定

表1をみると、第4次の目標年度は21世紀初頭までと明確にしていなかったが、21世紀初頭を平成13(2001)年と考えると第5次の基本計画が同年策定となっており、第4次と同様に前計画終了の引継ぎとして策定したといえる。平成6(1994)年に三角保之氏が新市長に就任した後、庁内の総合計画の検討会議を最初に開催したのが平成10(1998)年と期間が空いていることと、その後基本構想を2年後の平成12(2000)年に策定しているため、第4次よりも策定期間は短縮されているようにみえることから、第5次については

それまでの計画よりも時期をふまえて策定する定型的な行政計画として策定された可能性がある。そのことは、2.2.4で述べたように第5次が第7次の構成の基本となっていることから裏付けられるだろう。

表9をみると、熊本市の重要な状況の変化として平成8(1996)年の中核市移行がある。平成6(1994)年に地方自治法の改正で中核市制度等が創設され、その最初の制度移行で熊本市は中核市となった。同年「地方分権に関する大綱方針」も閣議決定がなされている。その後も平成7(1995)年に「地方分権推進法」が公布、平成10年に「地方分権推進計画」が閣議決定、そして平成11(1999)年には「地方分権一括法」が制定されて機関委任事務の廃止が決定する等、熊本市は第5次を地方分権推進の流れの中で策定したといえる。

表9 第4次策定後から第5次策定まで(1993-2001)

年	熊本市の総合計画関係		その他総合計画関係	
	月	出来事	月	出来事
1994 (H6)	9	熊本市民こども憲章制定	6	地方自治法改正(中核市制度及び広域連合制度の創設)
	11	熊本市と福井市の姉妹都市提携調印	12	「地方分権に関する大綱方針」閣議決定
	12	第27代熊本市長三角保之就任		
1995 (H7)	7	熊本市が平和都市宣言	1	阪神淡路大震災
	9	熊本市が環境保全都市宣言	3	東京で地下鉄サリン事件発生
			5	地方分権推進法公布(地方分権推進計画策定を規定)
1996 (H8)	4	熊本市が中核市に移行		
	9	熊本市行政改革大綱策定		
1998 (H10)	3	熊本市情報公開条例を制定	5	地方分権推進計画閣議決定
	6~	熊本市総合計画原案検討会議(庁内)		
	10	市民意識調査、市民論文・中高生作文・小学生絵画募集		
	11	有識者アンケート、都市機能調査		
	3	自治会長・まちづくり委員会アンケート		
	5~	熊本市総合計画基本構想審議会(30人)		
	6~	基本構想審議会起案委員会(8人)		
1999 (H11)	8	熊本市議会が熊本市スポーツ都市宣言	7	地方分権一括法制定(機関委任事務廃止2000年4月施行)
	10	基本構想案への市民意見募集	9	台風18号襲来
	11	市民シンポジウム開催		
	3	第5次基本構想策定・議決		
	9	基本構想審議会委員による基本計画検討会		
	10	熊本市行政改革大綱見直し		
2001 (H13)	1	第5次基本計画決定		

それ以外の熊本市の状況としては、平成6年に「熊本市民こども憲章」を制定するとともに、福井市と姉妹都市提携を調印、平成7年に「平和都市」及び「環境保全都市」宣言、平成8年に「熊本市行政改革大綱」策定、平成10年に「熊本市情報公開条例」を制定、平成11年に市議会が「熊本市スポーツ都市」宣言していることがある。社会的な背景としては、直接熊本市には関係ないものの、平成7(1995)年の「阪神淡路大震災」と「地下鉄サリン事件」

が大規模な災害や事件としてある。熊本市に直接関係ある災害としては平成9(1999)年の「台風18号」襲来がある。策定手法の第4次との主な違いは、作文や絵画等の募集や自治会に対するアンケート、市民シンポジウムを行っている点がある。総合計画への市民の関心を高めようとした意図が感じられる。

3.6 第6次策定（中間見直し含む）

表1をみると、第5次の目標年次が平成22(2010)年であるのに対して、第6次の基本計画が平成21(2009)年策定であるため1年前倒しで策定された形になっているが、計画期間はある程度消化しているといえる。

表10をみると、平成14(2002)年に幸山政史氏が新市長に就任した後、平成16(2004)年に「まちづくり戦略計画」を策定している。

表10 第5次策定後から第6次策定まで（2002-2009）

年	熊本市の総合計画関係		その他総合計画関係	
	月	出来事	月	出来事
2002 (H14)	12	第29代熊本市長幸山政史就任		
2003 (H15)	9	熊本市議会が「観光立市くまもと」都市宣言	6	地方自治法改正(指定管理者制度の導入等)
	3	まちづくり戦略計画策定(H16～H20) 熊本市行財政改革推進計画策定(H16～H20)	12	今後の行政改革の方針が閣議決定
2005 (H17)			3	地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針策定
2006 (H18)	4	熊本市集中改革プラン策定(H17～H21)	12	地方分権改革推進法制定(地方分権改革推進計画策定を規定・3年の時限立法)
	7～	次期総合計画検討プロジェクトチームによる検討(庁内)		
2007 (H19)	2	熊本市都市圏ビジョン策定	10	郵政民営化
	5～	第5次総合計画・まちづくり戦略計画検証会議		
	7	地方自治法第96条第2項の規定により議会の議決すべき事件を定める条例制定		
	7～	熊本市第6次総合計画基本構想審議会(21名、うち市民公募2名)		
	8～	熊本市第6次総合計画基本構想審議会起草委員会		
	11	基本構想素案市民意見募集、地域説明会、シンポジウム、オープンハウス		
	3	基本構想市民意見公募(パブコメ)		
2008 (H20)	6	第6次基本構想策定・議決		
	6～	協働と自主自立のまちづくり検討会議(有識者35名、市民公募4名、庁内13名)		
	10	下益城郡富合町と合併 市民アンケート調査		
	11	市議会全員協議会、地域説明会、オープンハウス		
2009 (H21)	12	基本計画市民意見公募(パブコメ)、市民アンケート調査(追加分)		
	3	第6次基本計画策定・議決		

このことについて「本市では、21世紀の本市の基礎を創る「まちづくりの基本方針」として、平成13年3月に「第5次熊本市総合計画」を策定し、その後、地方分権改革の進展や急激な時代変化に対応するため、総合計画基本計画における施策、事業の選択と集中を図り、平成16年3月に新たなまちづくりの基本指針として、「まちづくり戦略計画」を策定している」³⁴とあることから、第5次に代わるものとして「まちづくり戦略計画」を策定したとも考えられ、そうすると第5次の計画期間は短期であったともいえる。

ただし第6次の策定過程において、平成19(2007)年から「第5次総合計画・まちづくり戦略計画検証会議」を開催していることから、本稿では第5次は途中で終了したのではなく「まちづくり戦略計画」と並行して進行していたものとしてとらえることとする。

平成19年に「地方分権改革推進法」が制定されており、第5次の策定期間と同様に地方分権の推進は継続している一方で、平成15(2003)年に地方自治法が改正されて指定管理者制度が導入され、平成17(2005)年に「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」が策定される等、行財政改革の推進が目立つ。平成19年に郵政民営化法を施行したこともその一環である。

熊本市においても、前述の「まちづくり戦略計画」とともに平成16年に「熊本市行財政改革推進計画」を策定、平成18(2006)年に「熊本市集中改革プラン」を策定する等、行財政改革を推進している。その他の熊本市の状況としては、平成19年に「熊本市都市圏ビジョン」を策定、同年2,1で述べた「地方自治法第96条第2項の規定により議会の議決すべき事件を定める条例」を制定、平成20(2008)年に富合町と合併している。

策定手法としては、前計画の検証はそれまでも実施してきたものと考えるが、前述のとおり第6次では検証のための会議を設置している点が特徴としていえる。また市民参加についてはこれまでの意見募集やシンポジウムに加えて、地域説明会を開催するとともにオープンハウスを設置しているが、平成17年の行政手続法改正により、パブリックコメント(意見公募手続)を実施することが求められるようになったため、基本構想と基本計画の議決前にそれぞれ法定のパブリックコメントを実施している点が特徴的である。

次に表11をみると、平成21年に1.1で述べた「熊本市自治基本条例」を制定、平成22(2010)年に城南町、植木町と合併、同年「熊本市政令指定都市ビジョン」を策定、平成23年には九州新幹線鹿児島ルートが全線開業、そして平成24年に政令指定都市に移行しており、市域が拡大するとともに自治体としての権限も拡大する等、大きな変化があった期間になっている。

こうした中で、平成23(2011)年に「挑戦元年アクションプラン(行程表)」を策定している。「挑戦元年アクションプラン(行程表)」については、幸山氏が市長3期目の記者会見で「130項目の公約実現に向けてアクションプランを作りたいと考えております。挑戦元年アクションプランとい

うことで、先ほども申し上げたように新幹線開業や政令市移行という大きな変化が次の4年間に訪れることになるのですけれども、できるだけ迅速に、スピーディーに対応していかなければならないと思っています」³⁵と述べている。

表11 第6次策定後から中間見直しまで（2009-2014）

年	熊本市の総合計画関係		その他総合計画関係	
	月	出来事	月	出来事
2009 (H21)	9	熊本市自治基本条例制定（第13条で総合計画を規定）	12	地方分権改革推進計画策定（基本構想策定義務付廃止等方向）
2010 (H22)	3	下益城郡城南町、鹿本郡植木町と合併		
	10	熊本市政令指定都市ビジョン策定		
2011 (H23)	2	挑戦元年アクションプラン(行程表)策定（H23～H26）	3	東日本大震災
			3	九州新幹線鹿児島ルート全線開業
			5	地方自治法改正（基本構想策定義務付廃止等）
2012 (H24)	4	熊本市が中核市から政令指定都市に移行	7	平成24年7月九州北部豪雨
	11	市民アンケート調査		
2013 (H25)	7～	第6次総合計画基本計画中間見直し委員会（2部会構成） 分野別取り組み検討部会（14名、うち市民公募2名）		
	8	重点的取り組み検討部会（3名）		
2014 (H26)	1	基本計画中間見直し市民意見公募(パブリックコメント)		
	3	第6次基本計画中間見直し議決・策定		

3.5 で述べた「まちづくり戦略計画」と同様に、総合計画とは別に計画(プラン)を策定し運用したと考えられる。

その他、1.1 で述べたとおり平成23年に地方自治法が改正されて基本構想の策定義務付けが廃止されている。また、同年「東日本大震災」が発災している。熊本市に直接関係ある災害としては、平成24年7月に「九州北部豪雨」が発災している。

なお中間見直しの手法としては、市民アンケートと中間見直しの委員会を実施するとともに法定のパブリックコメントを実施する程度で、第6次策定時と比較すると小規模にとどまっている。

3.7 第7次策定（中間見直し含む）

表12をみると、平成26(2014)年、第6次の中間見直しを実施した直後に、日本創生会議人口減少問題検討分科会が消滅可能性都市896市町村を発表したことを契機とし、同年「まち・ひと・しごと創生法」が施行され、「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」と「まち・ひと・しごと創生総合戦略」が決定している。

その中で地方版総合戦略等の策定が自治体に求められ、加えて同年新たに就任した大西一史市長は公約で新総合計画の策定を掲げていたこともあり、平成28(2016)年に第7次を策定した。第7次では初めて基本構想と基本計画を一体で議決、策定している。また第7次と同時に「熊本市しごと・ひと・まち創生総合戦略」と「熊本市連携中枢都市圏ビジョン」を策定している。

策定手法としては、ワールドカフェを含めてワークショップを初めて取り入れていることが特徴であり、その回数も60回以上と対話による意見聴取を重視しているといえる。最後に第7次の中間見直しまでの経緯では、第7次策定直後の「平成28年熊本地震」の発災が最大の出来事である。同年中に「熊本市震災復興計画」を策定している。また令和元(2019)年には「SDGs未来都市」及び「自治体SDGsモデル事業」に選定されている。同年から再びワークショップ等対話による意見聴取を行った上で、中間見直しを実施している。なお、第6次の中間見直しでは基本計画のみの見直しだったが、第7次の中間見直しでは基本構想、基本計画ともに見直しが発生している。

表12 第6次中間見直し後から第7次中間見直しまで

年	熊本市の総合計画関係		その他総合計画関係	
	月	出来事	月	出来事
2014 (H26)	12	第32代熊本市長大西一史就任	5	日本創成会議「人口減少問題検討分科会が消滅可能性都市896市町村を発表
			11	まち・ひと・しごと創生法施行
			12	「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」と「まち・ひと・しごと創生総合戦略」が決定
2015 (H27)	6～	ワールドカフェ開催（6回）		
	8～	市民懇話会ワークショップ（54回）		
	10～	中高生ワークショップ（6回）		
	11	シンポジウム、オープンハウス		
2016 (H28)	1	住民説明会（18カ所）	4	平成28年熊本地震
	3	第7次基本構想・基本計画議決・策定		
	3	熊本市しごと・ひと・まち創生総合戦略策定		
	3	熊本市連携中枢都市圏ビジョン策定		
2019 (R1)	10	熊本市震災復興計画策定		
	5	ドンドン語ろう（5カ所）		
	5～	農水版ワークショップ（2回）		
	7	熊本市がSDGs未来都市及び自治体SDGsモデル事業に選定		
	7～	ドンドン語ろう（3回）		
	8	学生ワークショップ		
	10～	シンポジウム（2回）		
2020 (R2)	1	地域説明会（17カ所）		
	3	第7次基本構想・基本計画中間見直し実施議決・策定		

4 熊本市総合計画内容の定量的分析

4.1 データの内容とクレンジング

各計画の記載内容を定量的に分析するため、テキストマイニングを行った。テキストマイニングとは、膨大な文章データの中から必要な情報を抽出して分析する手法です。テキストマイニングにあたってはKHCoderを用いて、計画毎の取組みの特徴を分析することを主な目的とし、分析に使用する各計画のデータを選定した。そこで2-2で整理した総合計画の要素のうち、表2から「趣旨・目的」「基本理念」「将来の都市像」、表3から「分野別施策」「推進体制等」

「重点施策」「区のまちづくり」「危機管理」のうち現状や課題等に関する部分を除外したテキストを使用した。第4次と第6次の「地区別計画」は一部の計画のみのテキストであり「分野別施策」に重複する内容が多いため除外した。逆に「重点施策」は「分野別施策」と重複するものの計画として重要だから重複していると判断して分析に加えた。第6次の「役割分担」は資料的なものとして除外した。「区のまちづくり」は第7次のみであるがまちづくりの考え方の記載であり重要と判断して分析に加えた。「災害復興」は第7次のみであり文量も多いため他計画との比較が困難になると判断して除外した。

また分析に使用した品詞は、名詞、サ変名詞、形容動詞、固有動詞、組織名、人名、地名、ナイ形容、副詞、未知語、感動動詞、形容詞とする。

以上のような使用するテキストの考え方をもって分析に使用したデータの語数等は表13のとおりである。

表13 テキストマイニング使用語数等

	総抽出 語数	総抽出語 使用数	異なり 語数	異なり語 使用数	ケース数	
					文	段落
第1次	18,883	8,303	2,420	1,923	781	641
第2次	24,299	11,452	2,523	2,097	990	853
第3次	29,630	14,633	2,646	2,234	1,213	1,107
第4次	28,606	14,300	2,312	2,002	2,268	2,246
第5次	22,334	10,825	2,093	1,758	1,149	1,128
第6次前	21,007	9,700	2,097	1,721	1,035	1,014
第6次後	22,556	10,498	2,220	1,840	1,082	1,058
第7次前	20,781	9,506	2,025	1,673	991	963
第7次後	28,887	13,090	2,506	2,105	1,125	1,169
平均	24,109	11,367	2,316	1,928	1,182	1,131

また計画という形式上で繰り返し項目名として登場する語等や繰り返し使用してそれ自体に意味を見いだしにくい動詞等は除外語として設定した。除外語として設定した語は全計画において表14のとおりである。なお、複合語は設定していない。

表14 除外語一覧

a	b	c	d	e	H
ha	R	ア	イ	ウ	エ
概要	割合	基本	熊本	計画	検証
現況	現在	向ける	構想	行う	市
指標	施策	事業	実施	次	取り組む
取組	将来	障る	図る	成果	地区
展望	都市	努める	東部	西部	南部
北部	年次	編	方向	方針	本市
目標					

KHCoder では、テキストデータの集計単位をセル毎、段落毎、文毎が選択できる。今回、テキストデータは総合計画の節(施策)毎に段落に分けて入力しているため、施策毎での語の出現数が比較できるように、共起ネットワークの設定で集計単位は段落とした。

また表13のとおり計画毎の使用語数は異なるが、利用する語数の差が大きくなると比較が難しくなるため、いずれの計画においても利用語数が100程度になるように最小出現数を設定し、あわせていずれの計画においても subgraph が10程度になるように共起係数を設定した。また係数は標準化している。

4.2 計画全体の共起ネットワーク分析

4.2.1 第1次から第7次までの共起ネットワーク分析

4.1の第1次から第7次後までの全テキストデータを使って共起ネットワーク(図4)を作成した。

図4をみると、「整備」「地域」を中心として「市民」「地域」「環境」「促進」等が強くつながっている点が際立っている。さらに「市民」や「地域」には「活動」がつながり、「環境」には「生活」、「施設」には「利用」や「活用」がつながっている。また「情報」「提供」や「意識」「啓発」、「適正」「管理」、「対策」「防止」のつながりが抽出されている点は、多用されてきた事業の取組み方と考えられる。その他、「学校」「教育」や「医療」「健康」、「交通」「道路」、「生産」「経営」といった分野別施策の語も抽出されており、そうした施策が総合計画の中心の一つになっている。

ここで図4を計画毎でみるために、第1次から第7次までそれぞれの語のつながりのわかる2部グラフの共起ネットワーク(図5)を作成した。

2部グラフにすると、関連語のつながりとして左から右に第1次から第7次までである程度繋がっており、各総合計画の内容に継続性があることがわかる。また図4では「整備」「地域」が全体の中心にあったが、2部グラフにすると「整備」は第2次、第3次、第4次の関連語として抽出され、「地域」は第3次の関連語として抽出されており、全ての計画で重要な語ではない可能性がある。「整備」には「施設」もつながっていることから、「施設」の「整備」として使用されることが多いと考えられる。

その他、各計画をつなげている語としては、第1次と第2次では「道路」「産業」「工業」等、第1次と第2次と第4次では「建設」「設置」、第3次と第4次では「機能」「拡充」「活用」、第4次と第5次では「情報」、第5次と第6次で

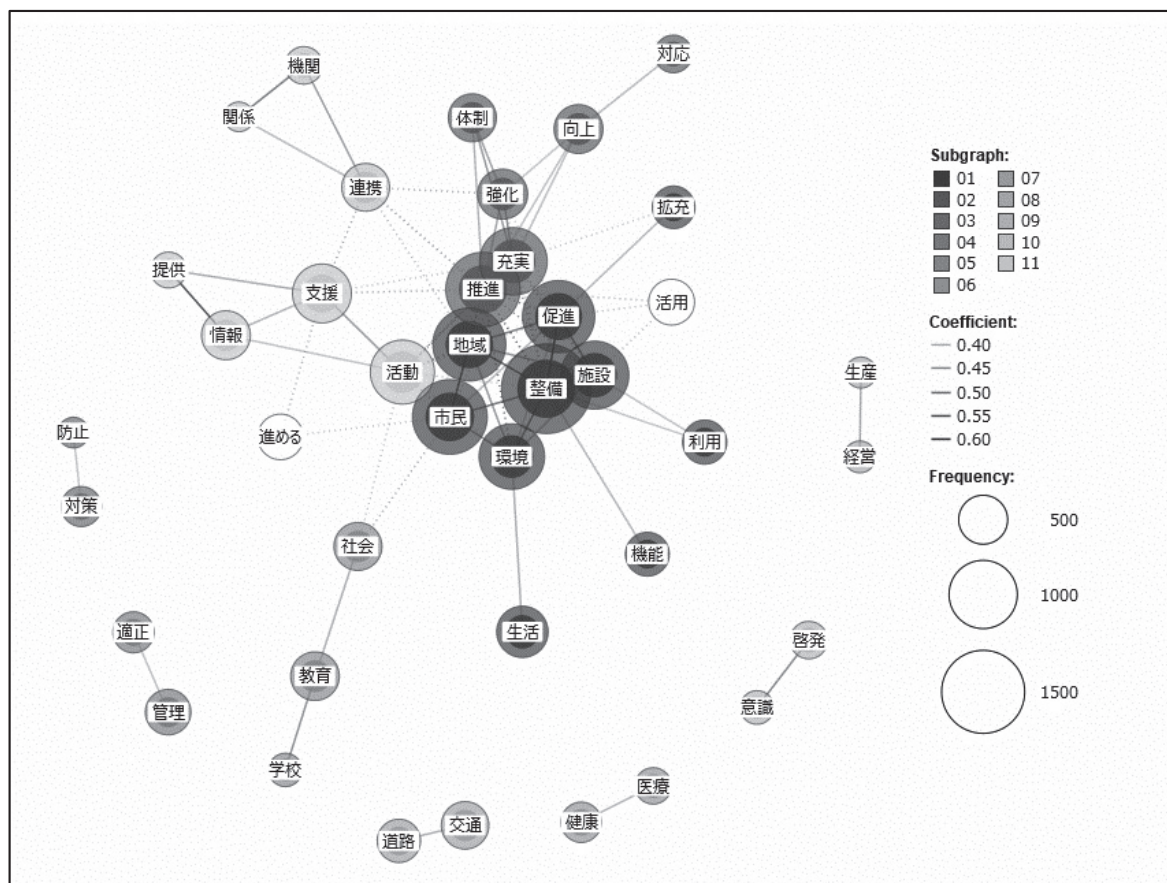


図4 第1次～第7次全体共起ネットワーク

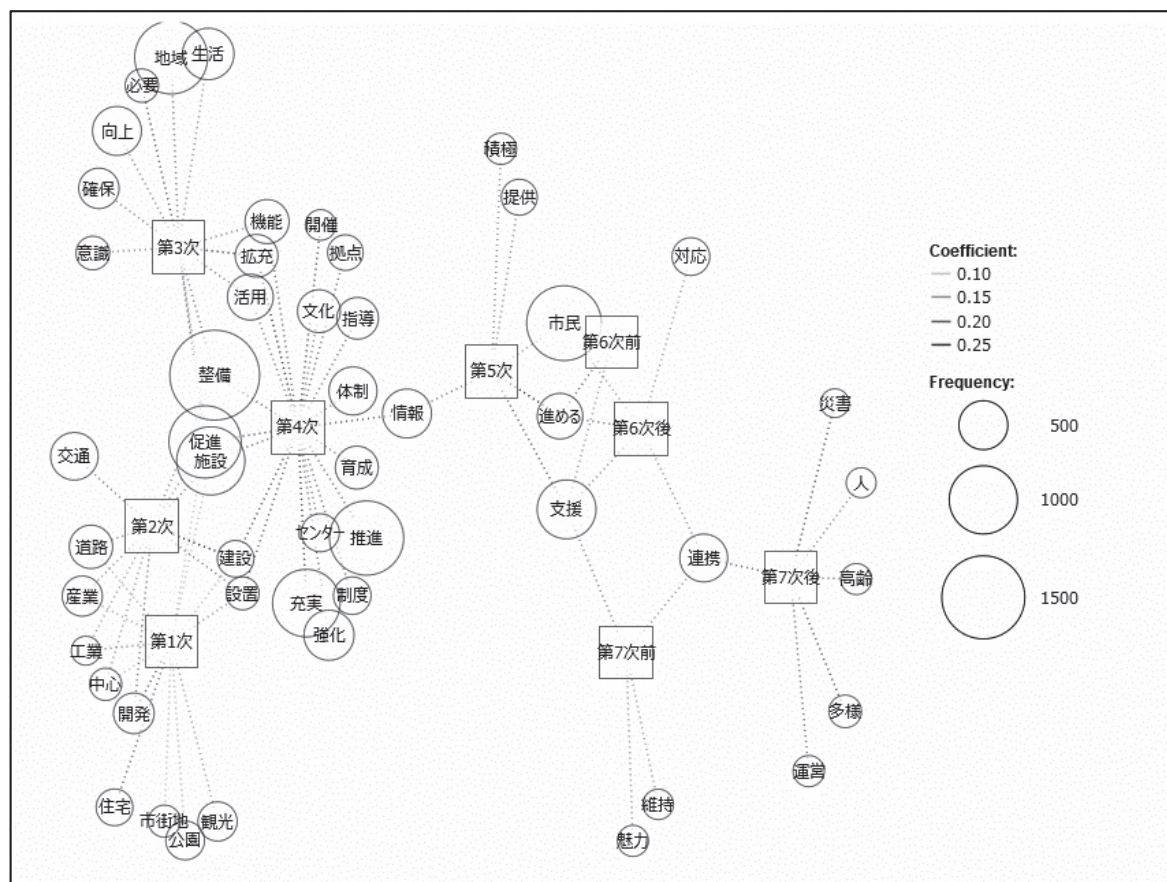


図5 第1次～第7次全体共起ネットワーク（2部）

は「市民」「進める」、第5次、第6次後、第7次前では「支援」、第6次後、第7次後では「連携」といった語が抽出されている。

なお、各計画単独で抽出されている語も多数あるが、2部グラフで抽出された語だけで各計画の特徴を見出すことは困難である。そこで計画毎の共起ネットワークを作成した。

4.2.2 第1次の共起ネットワーク分析

第1次では、図4と同様に「整備」を含めた関連語のネットワークが際立っており、その関連語として「施設」「開発」「産業」「地域」等が抽出されている。図5において第1次で単独で抽出されていた語のうち図6でも抽出されている「住宅」は「人口」「配置」「面積」と、「公園」は「街路」「利用」等と、「観光」は「道路」「中心」とつながっている。このことも含めて、分野としては都市建設に関する語と、経済に関する語が多く抽出されている。一部、「老人」「福祉」「生活」のつながりがそれ以外の分野の語と考えられる。

4.2.3 第2次の共起ネットワーク分析

第2次でも、第1次と同様に「整備」を含めた関連語の

ネットワークが際立っており、名詞では「施設」「地域」「開発」「道路」等が関連語として抽出されている。

図5において第2次で単独で抽出されていた語は「交通」であるが、それは図7でも抽出されており、「整備」を中心としたネットワークと「流通」や「経済」を含むネットワークをつなぐ語となっている。第2次では、都市建設と経済を交通がつないでいる点の一つの特徴となっている。また都市建設の分野において、第1次で抽出されていた住宅や水道に関する語は第2次では抽出されておらず、「市街地」や「バス」といった別の語が抽出されている点に変化している。

ただしそれ以外の分野では、第1次と同様の「福祉」のみならず、「学校」「児童」のつながりや「センター」「拡充」のつながり、「水」「緑」のつながり、「公害」「防止」のつながり等、経済開発だけでなく社会開発の語も多く抽出されている。

4.2.4 第3次の共起ネットワーク分析

第3次でも「整備」を含めた関連語のネットワークが際立っているが、「整備」という語はネットワークの中心では

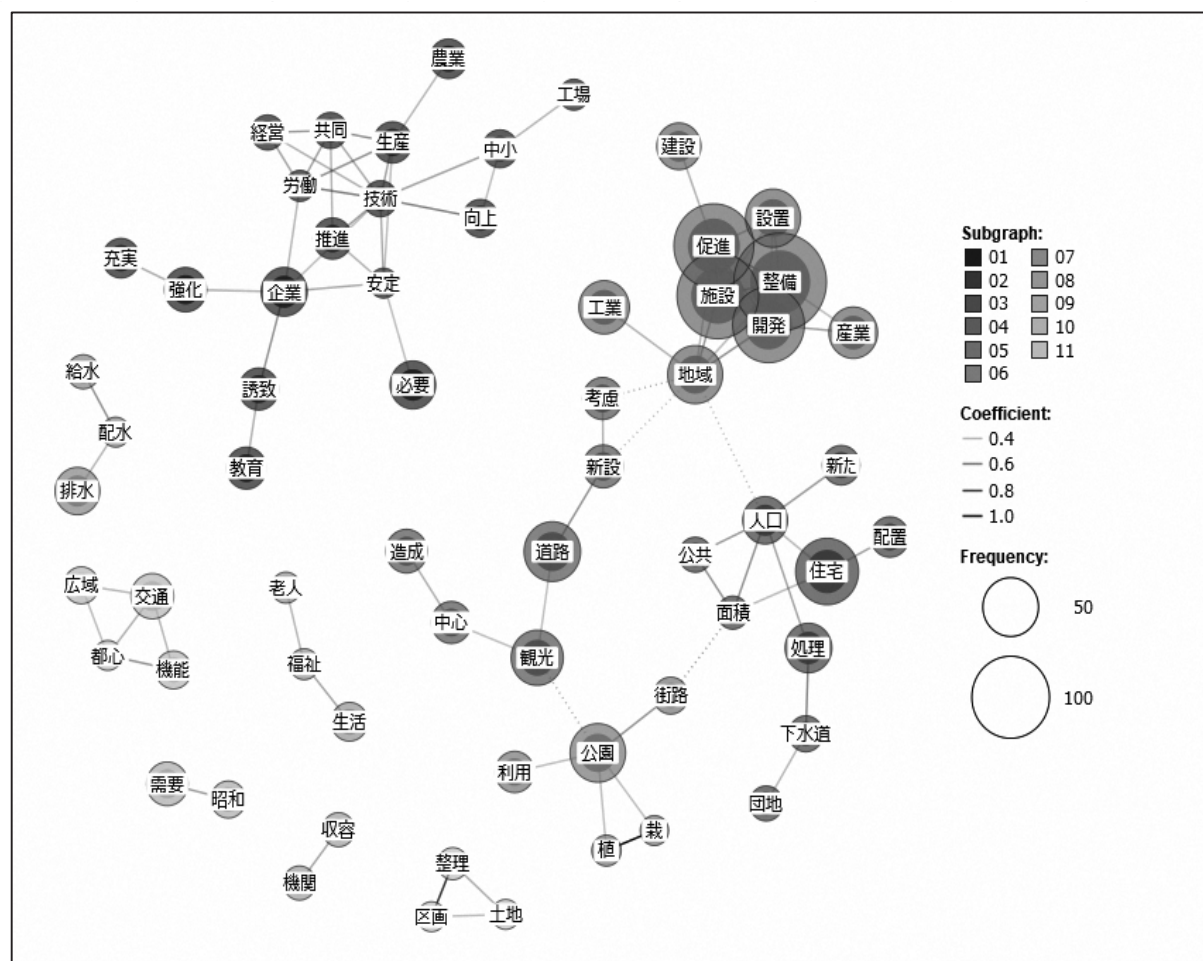
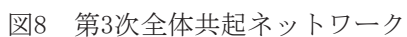


図6 第1次全体共起ネットワーク



なく「促進」の方が中心になっており、名詞では「施設」「地域」「市民」「環境」等が関連語として抽出されている。この中で第1次、第2次では直接つながっていなかった「市民」が抽出されていることから、「整備」の対象が変化しているといえる。また第1次では「地域」は「工業」とつながっていたが、第3次で「地域」は「工業」ではなく「市民」とつながっている。「地域」の意味も第1次と第3次では違うといえる。

分野でみると、都市建設や経済に関する語が第1次、第2次ほど多く抽出されていない。ただし新たに「河川」「改修」が抽出されており、防災対応が現れている。他の分野では環境に関する語は少ないが、「医療」「保健」等新たな語の抽出もある。また「適正」「配置」「人口」のつながりや「増加」「対応」のつながりが抽出されている。3.2で確認したとおり第3次策定前に人口50万人を超えていることから、都市規模の拡大への対応を重視している可能性がある。

4.2.5 第4次の共起ネットワーク分析

第4次でも「整備」を含めた関連語のネットワークは際

立っているが、第3次と同様に都市建設や経済の分野の語が直接関連語として抽出されてはいない。また第3次と違って「市民」との直接のつながりはなくなったが、「拠点」「開発」が新たに抽出されて「整備」につながっている。「拠点」は図5で第4次単独の関連語として抽出されており、第4次の特徴といえる。また図5で第4次と第5次の関連語として抽出されていた「情報」が新たに抽出されている。

4.2.6 第5次の共起ネットワーク分析

第5次でも「整備」を含めた関連語のネットワークは際立っているが、中心は「支援」となり、第3次と同様に「市民」が直接つながっている。また図4で「環境」とつながって抽出された「生活」が第5次で新たに抽出されている。また第1次から第4次まで抽出されていた「建設」が第5次で抽出されなくなるとともに、新たに「適正」「管理」「維持」のつながりが抽出されている。3.5で確認したとおり第5次策定前に「熊本市行政改革大綱」を策定していることから、施設等の新たな建設以上に適正な維持管理を重視する方向に変化している可能性がある。

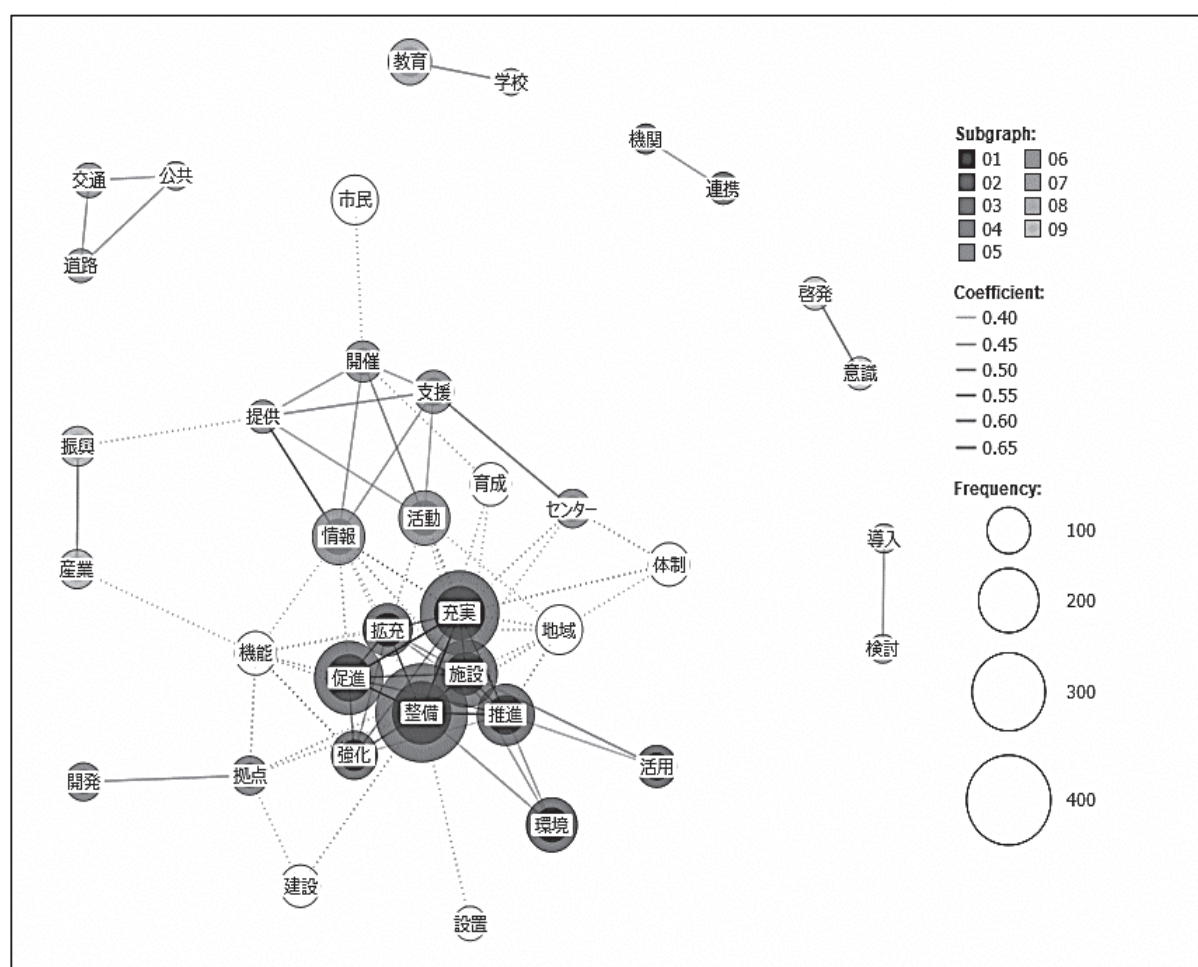


図9 第4次全体共起ネットワーク

また、「機会」「拡充」「参加」のつながりも新たに抽出されている。3.5で第5次策定手法として市民の関心を高めようとしていることから、市民の参画を重視し始められていると考えられる。

4.2.7 第6次前の共起ネットワーク分析

第6次前になると、「整備」や「施設」は中心となる関連語ネットワークの一部ではあるものの、明確にその中心から離れている。中心には「推進」「市民」が位置している。図5でも第6次前に最も関連ある語として抽出されているのは「市民」であることから、その点が特徴といえる。またその新たな関連語として「安全」が抽出され、第5次まではつながっていなかった「連携」が関連語になっている。

分野でみると新たな語がいくつか抽出されている。まず「文化」が抽出されて「市街地」や「交流」「観光」「産業」等の関連語ネットワークとつながっている。またこれまで「学校」「教育」のつながりだったところに「家庭」もつながった。加えて「児童」が抽出されて「福祉」とつながっている。また「地下」が新たに抽出され「緑」「自然」

とつながり「水」とはつながっていないが、「水」は新たに抽出された「資源」とつながっている。

4.2.8 第6次後の共起ネットワーク分析

2.2.1で確認したとおり第6次の中間見直しは基本構想の見直しをしていない等、大規模な見直しではないことから、図11と図12には大きな違いはない。その中で言えることは、「整備」「施設」は「市民」を中心とした関連語ネットワークとのつながりがより弱まり、代りに「適正」「管理」とのつながりが強くなっている。また「参画」と「(協)働」も新たに抽出されている。

4.2.9 第7次前の共起ネットワーク分析

第7次では、「整備」は再び中心となる関連語ネットワークとのつながりが明確になっている。ただし「施設」は「整備」を含めてつながりが弱くなっている。代わりに「施設」は第6次でもつながりのあった「適正」「管理」に加えて「適切」「維持」「保全」がつながり、「施設」に対する姿勢が変化しているといえる。また、第6次では中心だった「市民」から「地域」に中心が移動している。

分野でみると、「医療」に「健康」「サービス」「安心」が

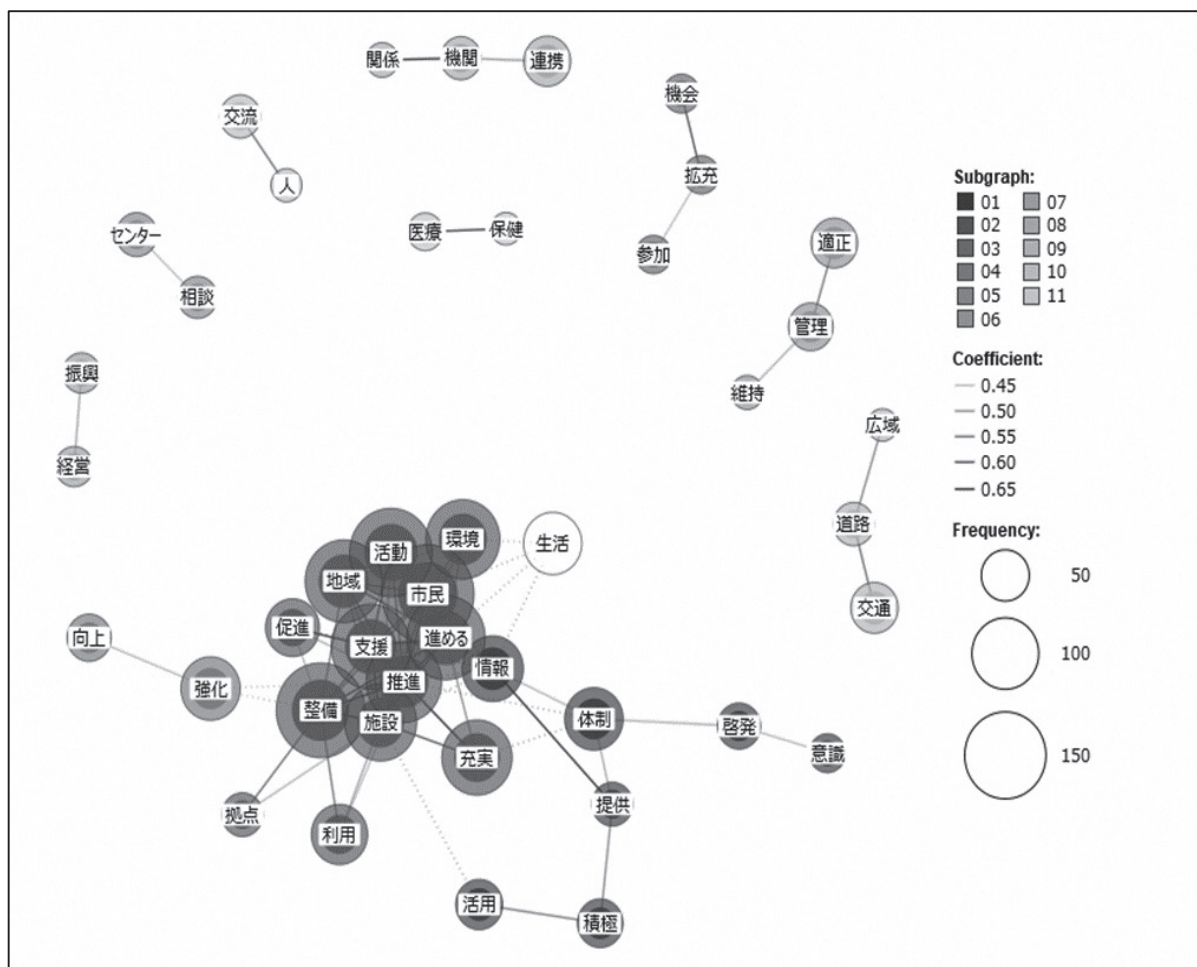


図10 第5次全体共起ネットワーク

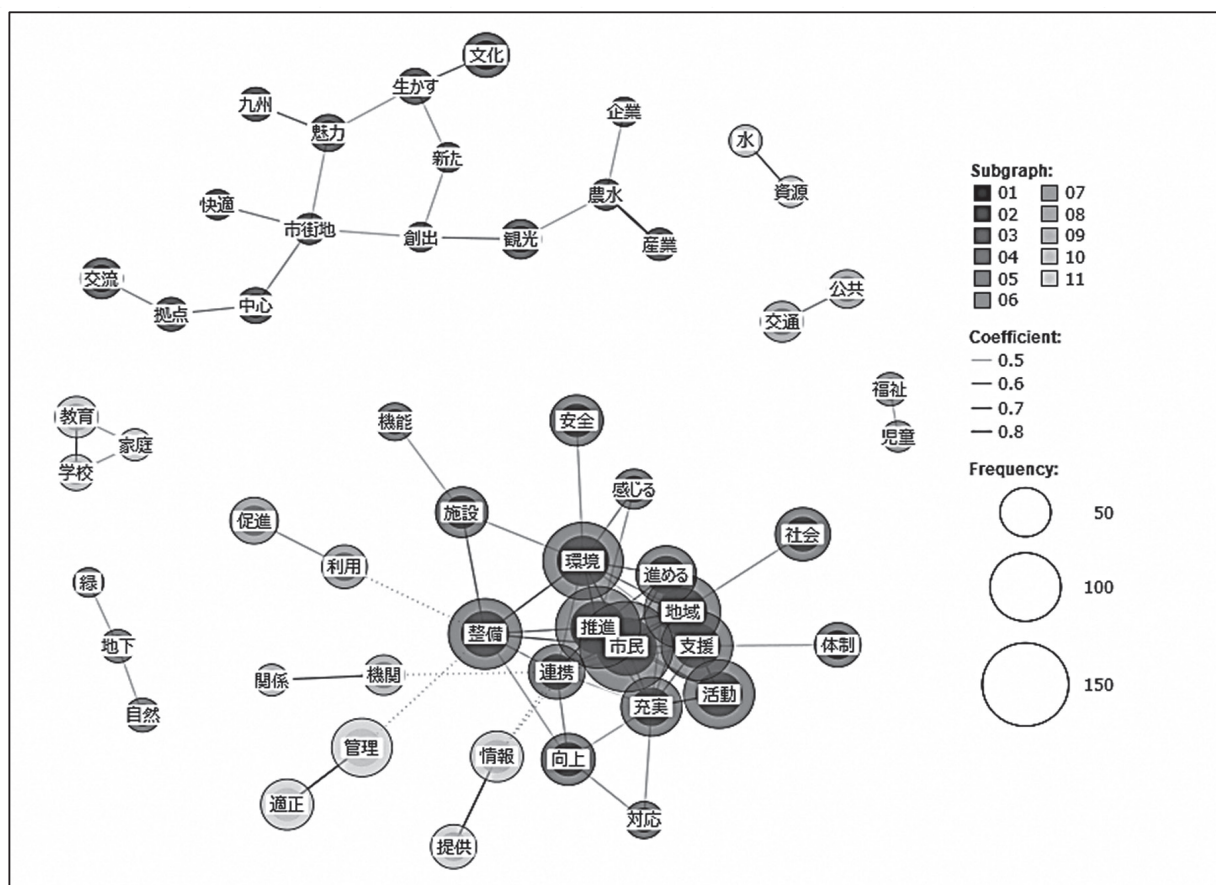


図11 第6次前全体共起ネットワーク

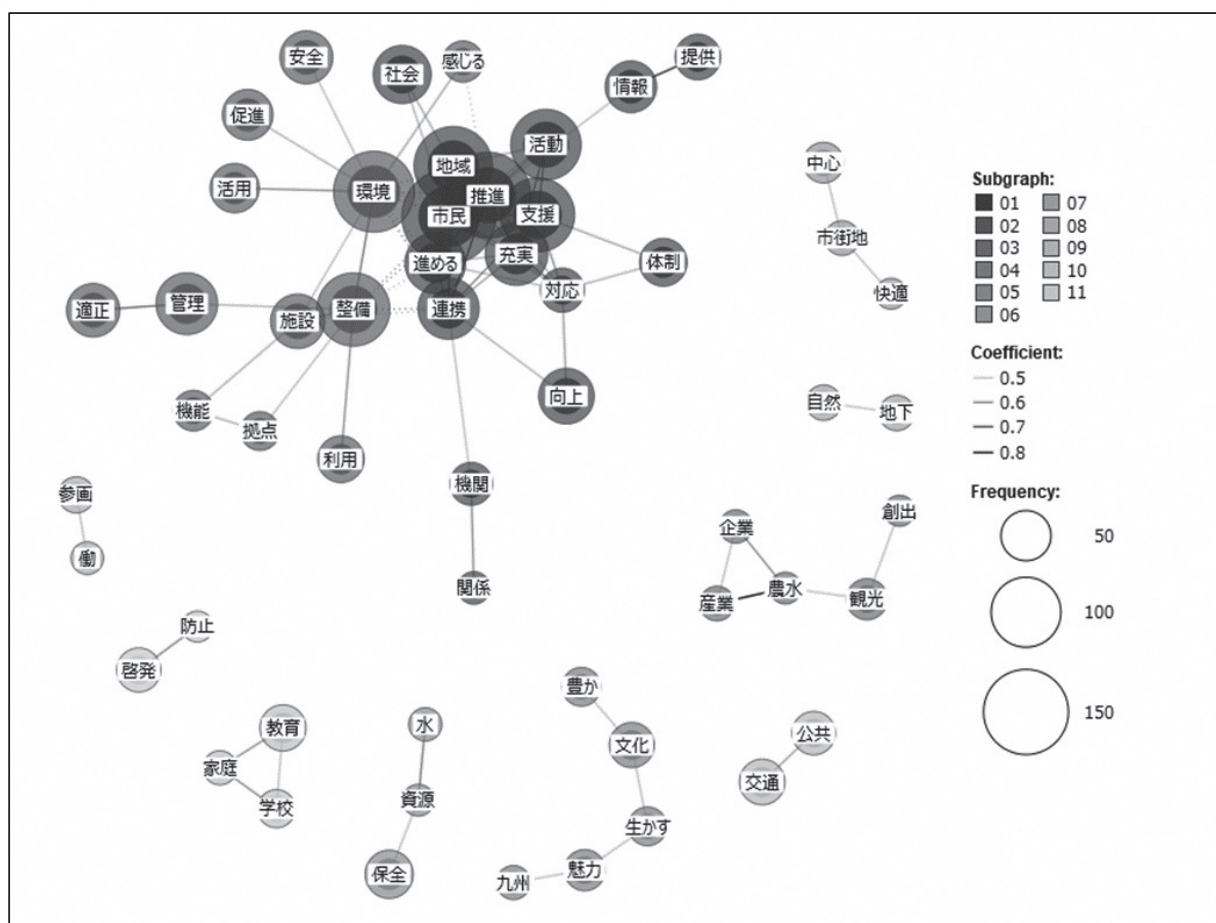


図12 第6次後全体共起ネットワーク

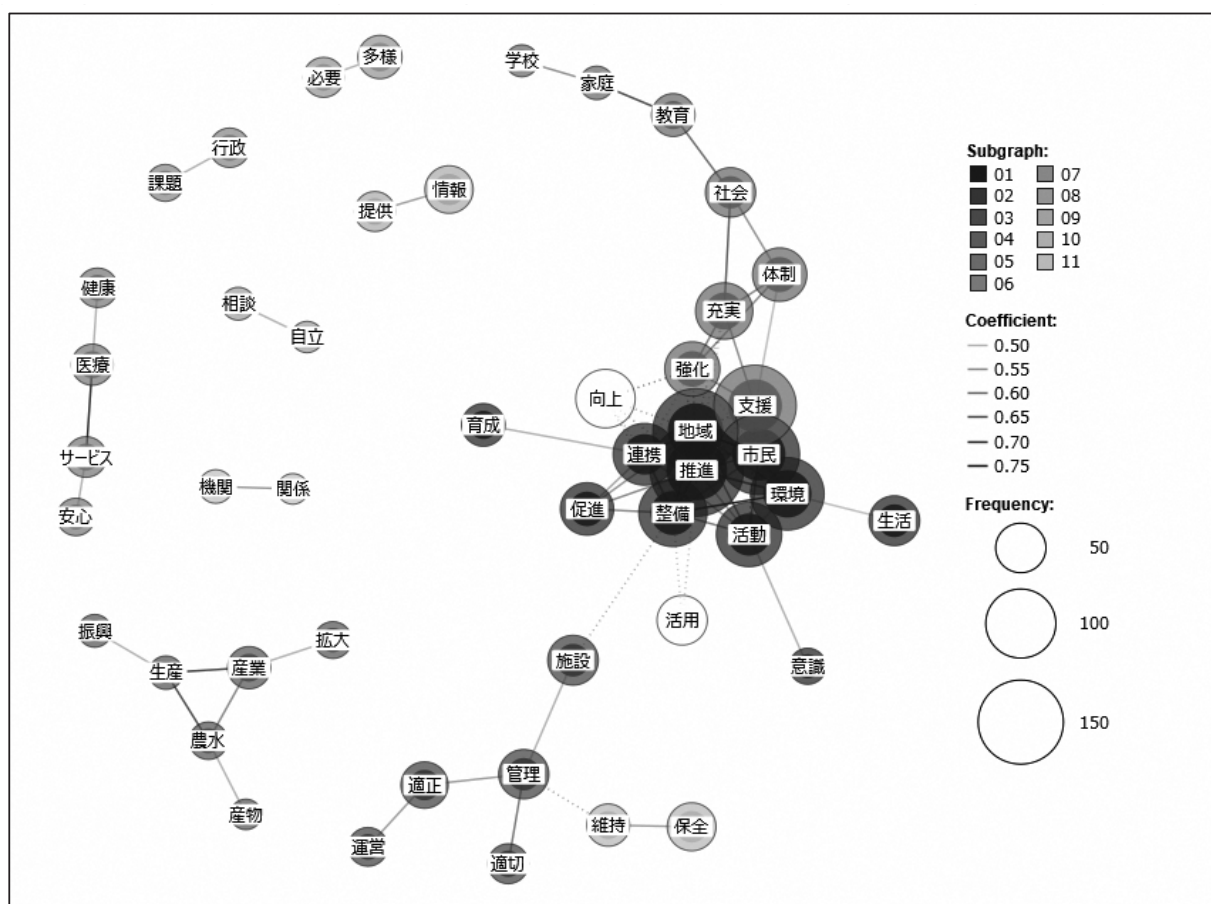


図13 第7次前全体共起ネットワーク

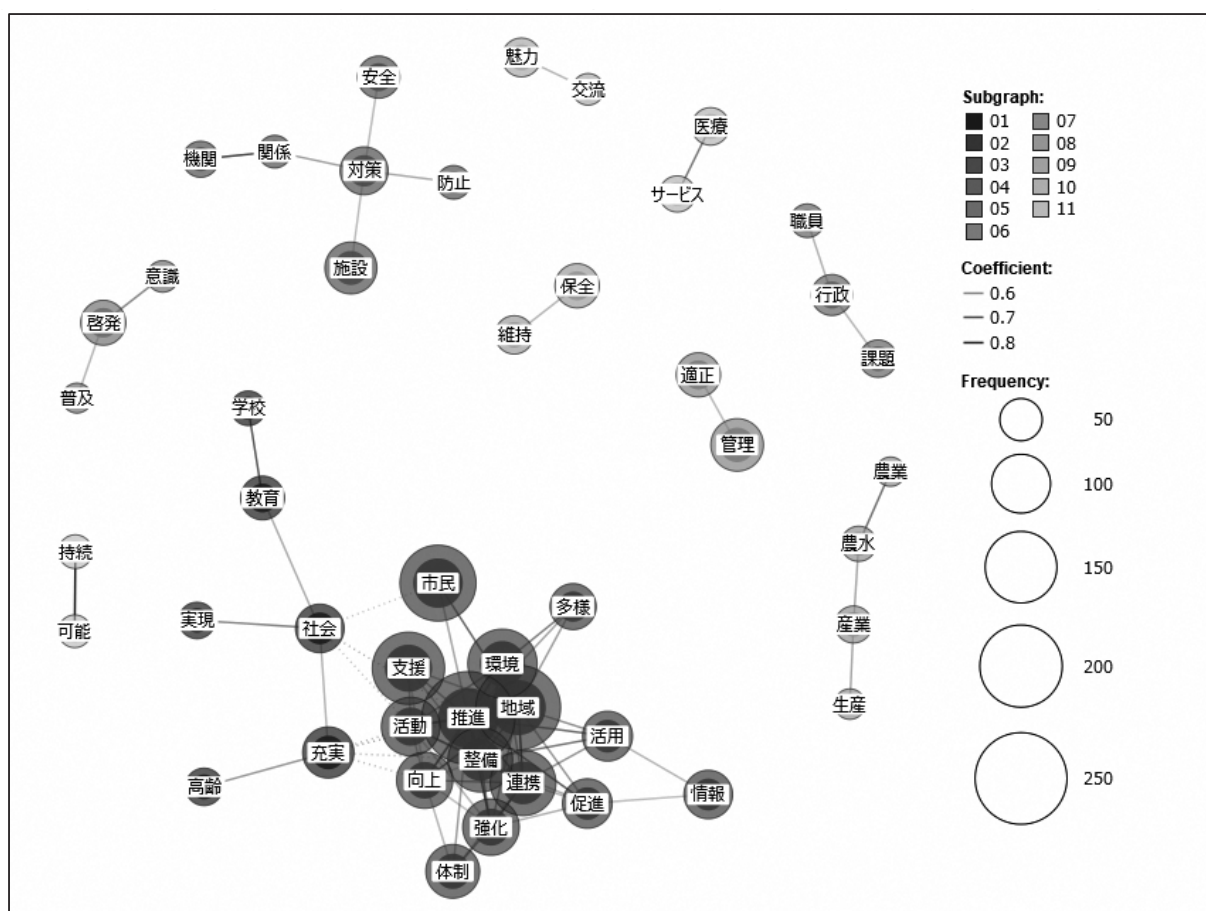


図14 第7次後全体共起ネットワーク

新たにつながっている。その他、「行政」「課題」や「多様」「必要」「自立」「相談」のつながりが新たに抽出されている。

4.2.10 第7次後の共起ネットワーク分析

2.2.1で確認したとおり第7次の中間見直しでは基本構想も含めて見直していることから、同じ中間見直しであるが、図13と図14では第6次の中間見直し時以上の違いがみられる。まず「整備」を含む関連語ネットワークから、図13より以上に「市民」が離れ、新たに「多様」がつながっている。また「施設」はそのネットワークだけでなく「適正」「管理」や「維持」「保全」ともつながりは見えなくなり、新たに「安全」「対策」「防止」「関係」「機関」とつながっている。中間見直し後に「施設」に対する姿勢がさらに変化している可能性がある。加えて、これまで「提供」とつながっていた「情報」が「活用」「促進」と新たなつながりに変化している。

分野でみると、「学校」「教育」のつながりから「家庭」が抽出されなくなっている。また「高齢」が「整備」を含む関連語ネットワークに新たにつながっている。その他、「持続」「可能」のつながりが新たに抽出されている。

4.3 熊本市総合計画の頻出・関連語分析

4.3.1 計画毎の上位頻出語

計画に用いられている語数の頻度の推移を確認することで、各計画の変化を把握することを試みた。分析に使用する品詞は、計画の変化ではなく時代の変化に左右される固有名詞や語自体に意味の少ない副詞等を除いた名詞、サ変名詞、形容動詞、動詞の4種とした。その上で多く頻出する語を重要と考え頻出語の上位から順に並べ、本稿では上位30位を抽出して掲載した。なお30位の語が複数ある場合はその全てを掲載している。そのため上位30語とは限らない。また29位が複数ある場合は次の順位の語が31位になるので掲載していない。その結果は表15のとおりである。

第1次から第4次までの頻出語1位は「整備」である。「整備」はその後も10位以内であり、図2での分析もふまえると全ての計画で重要な語といえる。ただし第6次、第7次では6位ないし7位であり、図3での分析もふまえると直近の計画では最重要とまではいえない。なお「促進」も第4次までで上位5位以内にあるが、第5次以降10位以下となっており、「整備」と同じ傾向にある。

その他「整備」や「促進」と同じサ変名詞で、前半の計画で頻出語上位にあったが後半の計画で多用されなくなる

語として「開発」「建設」がある。「開発」は第1次で4位、第2次で8位、第3次で27位、第4次で上位30語ではなくなり、「建設」は第1次で18位、第2次で6位、第3次で25位、第4次で27位、第5次で上位30語ではなくなる。

「整備」に代わって、第5次から第6次までの頻出語1位は「市民」で、第7次の頻出語1位は「推進」である。「市民」については、図3で「市民」が第5次と第6次の関連語として抽出されていたことと一致する。なお図8では「市民」が関連語ネットワークの中心にあるとはいえないが、図9、10では関連語ネットワークの中心付近に位置していることから、つながりと頻出の両方をふまえると特に第6次で重要な語といえる。「推進」については、第1次では上位30語になかったが、第2次で26位、第3次で17位、第4次で5位、第5次で7位、第6次で2位と、次第に多用されるようになっていく。図9から12でも「推進」は関連語ネットワークの中心付近に位置していることから、つながりと頻出の両方をふまえると特に第7次で重要な語といえる。

その他、「推進」と同じサ変名詞で、前半の計画で頻出語上位になかったが後半の計画で多用されるようになった語として「支援」「連携」がある。「支援」は第4次で25位となった後、第5次以降10位以内となっており、「連携」は第5次で28位となった後、計画毎に順位を上げ、第7次後で6位となっており、それぞれ「推進」と同じ傾向がある。サ変名詞の頻出でみると、前半の計画で多用されていた「整備」「促進」「開発」「建設」に代わって、後半の計画では「推進」「支援」「連携」が多用されるようになってきたといえる。これは、前半の計画では行政として直接的に事業に取り組むことが多かったが、後半の計画では行政として間接的に事業に関わるが多くなったという変化があるものと考えられる。

4.3.2 「施設」関連語分析

第1次から第7次までの頻出語上位30語の中で、全ての計画で抽出されている語を確認すると、4.3.1で述べた「整備」「促進」以外に、「施設」「地域」「市民」がある。このうち「施設」は4.2でみてきたとおり、語のつながりが計画を経る毎に変化しており各計画を通して特徴的といえる。そこで「施設」に関連する語の頻出の変化を分析することで、熊本市総合計画の内容の変遷の一部ではあるが、語ることができる。4.3.1では計画毎に頻出する順位で並べたが、ここでは

表15 第1次～第7次 頻出語上位30位（名詞、サ変名詞、形容動詞、動詞）

第1次				第2次				第3次				第4次				第5次			
順位	単語	語数	品詞	順位	単語	語数	品詞	順位	単語	語数	品詞	順位	単語	語数	品詞	順位	単語	語数	品詞
1位	整備	144	サ変名詞	1位	整備	239	サ変名詞	1位	整備	287	サ変名詞	1位	整備	495	サ変名詞	1位	市民	195	名詞
2位	施設	111	名詞	2位	促進	202	サ変名詞	2位	促進	271	サ変名詞	2位	充実	348	サ変名詞	2位	整備	179	サ変名詞
3位	促進	107	サ変名詞	3位	施設	158	名詞	3位	施設	153	名詞	3位	促進	257	サ変名詞	3位	活動	155	サ変名詞
4位	開発	88	サ変名詞	4位	地域	96	名詞	4位	地域	149	名詞	4位	施設	226	名詞	4位	支援	143	サ変名詞
5位	住宅	65	名詞	5位	道路	91	名詞	5位	充実	139	サ変名詞	5位	推進	181	サ変名詞	5位	進める	140	動詞
6位	都市	65	名詞	6位	建設	90	サ変名詞	6位	活動	137	サ変名詞	6位	情報	152	名詞	6位	地域	135	名詞
7位	道路	52	名詞	7位	都市	79	名詞	7位	市民	135	名詞	7位	都市	141	名詞	7位	推進	129	サ変名詞
8位	公園	50	名詞	8位	開発	77	サ変名詞	8位	拡充	127	サ変名詞	8位	環境	140	名詞	8位	環境	124	名詞
9位	設置	49	サ変名詞	9位	交通	73	名詞	9位	生活	109	サ変名詞	9位	活動	139	サ変名詞	9位	施設	117	名詞
10位	地域	47	名詞	10位	教育	70	サ変名詞	10位	交通	97	名詞	10位	拡充	129	サ変名詞	10位	充実	111	サ変名詞
11位	観光	44	サ変名詞	11位	充実	65	サ変名詞	11位	環境	91	名詞	11位	図る	118	動詞	11位	事業	102	名詞
12位	工業	41	名詞	12位	市民	64	名詞	12位	教育	89	サ変名詞	12位	文化	117	名詞	12位	情報	84	名詞
13位	産業	39	名詞	13位	生活	56	サ変名詞	13位	機能	85	サ変名詞	13位	市民	116	名詞	13位	強化	78	サ変名詞
14位	処理	35	サ変名詞	14位	利用	54	サ変名詞	14位	公園	83	名詞	13位	地域	116	名詞	14位	体制	76	名詞
15位	企業	34	名詞	15位	公園	50	名詞	14位	努める	83	動詞	15位	強化	108	サ変名詞	15位	生活	75	サ変名詞
16位	近代	33	名詞	15位	工業	50	名詞	16位	活用	78	サ変名詞	16位	福祉	99	名詞	15位	図る	75	動詞
16位	必要	33	形容動詞	15位	活動	50	サ変名詞	17位	推進	75	サ変名詞	17位	教育	98	サ変名詞	17位	行う	71	動詞
18位	人口	32	名詞	15位	処理	50	サ変名詞	18位	道路	72	名詞	18位	交流	91	サ変名詞	18位	利用	70	サ変名詞
18位	建設	32	サ変名詞	15位	設置	50	サ変名詞	19位	向上	71	サ変名詞	19位	事業	90	名詞	19位	促進	64	サ変名詞
18位	排水	32	サ変名詞	20位	産業	49	名詞	20位	社会	70	名詞	19位	努める	90	動詞	20位	健康	58	形容動詞
21位	事業	31	名詞	21位	企業	48	名詞	21位	指導	67	サ変名詞	21位	体制	89	名詞	21位	社会	56	名詞
21位	商店	31	名詞	22位	社会	47	名詞	22位	文化	61	名詞	22位	機能	88	サ変名詞	22位	努める	53	動詞
23位	育成	30	サ変名詞	22位	向上	47	サ変名詞	23位	事業	60	名詞	23位	育成	87	サ変名詞	23位	都市	51	名詞
24位	交通	29	名詞	24位	住宅	46	名詞	23位	確保	60	サ変名詞	24位	指導	86	サ変名詞	24位	保全	50	サ変名詞
25位	確保	28	サ変名詞	25位	強化	45	サ変名詞	25位	建設	59	サ変名詞	25位	支援	85	サ変名詞	25位	交通	49	名詞
25位	強化	28	サ変名詞	26位	推進	43	サ変名詞	26位	センター	57	名詞	26位	活用	84	サ変名詞	25位	計画	49	サ変名詞
27位	市民	27	名詞	26位	増加	43	サ変名詞	26位	開発	57	サ変名詞	27位	建設	83	サ変名詞	27位	活用	48	サ変名詞
27位	需要	27	名詞	28位	指導	42	サ変名詞	28位	目指す	56	動詞	28位	生活	78	サ変名詞	27位	連携	48	サ変名詞
27位	造成	27	サ変名詞	29位	育成	41	サ変名詞	29位	福祉	53	名詞	29位	開催	76	サ変名詞	29位	指導	47	サ変名詞
30位	市街地	26	名詞	30位	機能	40	サ変名詞	30位	体制	52	名詞	30位	振興	74	サ変名詞	29位	適正	47	形容動詞
30位	新設	26	サ変名詞					30位	必要	52	形容動詞								

第6次前				第6次後				第7次前				第7次後							
順位	単語	語数	品詞	順位	単語	語数	品詞	順位	単語	語数	品詞	順位	単語	語数	品詞				
1位	市民	178	名詞	1位	市民	185	名詞	1位	推進	181	サ変名詞	1位	推進	258	サ変名詞				
2位	推進	144	サ変名詞	2位	推進	151	サ変名詞	2位	地域	150	名詞	2位	地域	212	名詞				
3位	環境	130	名詞	3位	環境	135	名詞	3位	支援	140	サ変名詞	3位	市民	170	名詞				
4位	地域	117	名詞	4位	図る	130	動詞	4位	市民	137	名詞	4位	支援	153	サ変名詞				
5位	図る	113	動詞	5位	地域	127	名詞	5位	環境	111	名詞	5位	環境	140	名詞				
6位	整備	108	サ変名詞	6位	支援	113	サ変名詞	6位	整備	95	サ変名詞	6位	連携	125	サ変名詞				
7位	支援	103	サ変名詞	7位	整備	110	サ変名詞	7位	活動	87	サ変名詞	7位	整備	121	サ変名詞				
8位	活動	101	サ変名詞	8位	活動	102	サ変名詞	8位	連携	80	サ変名詞	8位	活動	99	サ変名詞				
9位	行う	98	動詞	9位	行う	100	動詞	9位	向上	71	サ変名詞	9位	強化	92	サ変名詞				
10位	充実	74	サ変名詞	10位	充実	80	サ変名詞	10位	都市	70	名詞	10位	都市	91	名詞				
11位	管理	72	サ変名詞	11位	管理	77	サ変名詞	11位	充実	66	サ変名詞	10位	向上	91	サ変名詞				
12位	進める	70	動詞	12位	連携	76	サ変名詞	12位	進める	63	動詞	12位	体制	83	名詞				
13位	都市	67	名詞	13位	都市	73	名詞	13位	強化	61	サ変名詞	13位	管理	79	サ変名詞				
14位	努める	64	動詞	14位	進める	73	動詞	14位	体制	59	名詞	14位	施設	77	名詞				
15位	連携	63	サ変名詞	15位	努める	71	動詞	15位	促進	57	サ変名詞	15位	充実	75	サ変名詞				
16位	社会	60	名詞	16位	社会	68	名詞	16位	施設	51	名詞	16位	活用	71	サ変名詞				
17位	向上	57	サ変名詞	17位	向上	62	サ変名詞	16位	生活	51	サ変名詞	17位	促進	70	サ変名詞				
18位	安全	55	形容動詞	18位	子ども	60	名詞	18位	社会	50	名詞	18位	社会	67	名詞				
19位	子ども	54	名詞	19位	施設	59	名詞	18位	活用	50	サ変名詞	18位	情報	67	名詞				
19位	情報	54	名詞	20位	適正	57	形容動詞	18位	管理	50	サ変名詞	20位	生活	66	サ変名詞				
19位	施設	54	名詞	21位	安全	56	形容動詞	21位	保全	47	サ変名詞	21位	対策	65	サ変名詞				
19位	適正	54	形容動詞	22位	情報	53	名詞	22位	情報	46	名詞	22位	進める	64	動詞				
23位	生活	48	サ変名詞	23位	促進	51	サ変名詞	23位	交通	45	名詞	23位	計画	62	サ変名詞				
24位	保全	47	サ変名詞	24位	生活	49	サ変名詞	24位	適正	44	形容動詞	24位	多様	60	形容動詞				
24位	健康	47	形容動詞	25位	活用	48	サ変名詞	24位	努める	44	動詞	25位	対応	58	サ変名詞				
26位	促進	45	サ変名詞	26位	計画	47	サ変名詞	26位	安全	43	形容動詞	26位	啓発	57	サ変名詞				
26位	取り組む	45	動詞	26位	健康	47	形容動詞	27位	対策	42	サ変名詞	27位	保全	55	サ変名詞				
28位	計画	43	サ変名詞	28位	保全	46	サ変名詞	28位	啓発	39	サ変名詞	27位	適正	55	形容動詞				
29位	体制	41	名詞	29位	体制	45	名詞	29位	多様	38	形容動詞	29位	交通	54	名詞				
29位	文化	41	名詞	29位	取り組む	45	動詞	30位	公共	37	名詞	29位	教育	54	サ変名詞				
								30位	魅力	37	名詞								
								30位	育成	37	サ変名詞								

「施設」との関連の強さの順位で語を並べる。関連の強さを測る数値は Jaccard 係数である。Jaccard 係数は以下の式で定義され、2 つの集合に含まれている要素のうち共通要素が占める割合を表しており、係数が大きいほど 2 つの集合の類似度は高い(よく似ている)といえる³⁴。

$$J(A,B) = \frac{|A \cap B|}{|A \cup B|}$$

「施設」との Jaccard 係数が上位 20 位の語を抽出したのが表 16 である。なお表 16 では Jaccard 係数が 20 位の語が複数ある計画はなかったため抽出は全て 20 語である。ただし第 2 次、第 6 次後、第 7 次前で 19 位が複数存在するため順位としては 19 位までとなっている。

表 16 「施設」関連抽出語上位 20 位

第1次				第2次				第3次				第4次				第5次			
順位	抽出語	品詞	Jaccard	順位	抽出語	品詞	Jaccard	順位	抽出語	品詞	Jaccard	順位	抽出語	品詞	Jaccard	順位	抽出語	品詞	Jaccard
1位	促進	サ変名詞	0.6667	1位	整備	サ変名詞	0.6364	1位	整備	サ変名詞	0.6	1位	整備	サ変名詞	0.6316	1位	推進	サ変名詞	0.6852
2位	整備	サ変名詞	0.6522	2位	促進	サ変名詞	0.5417	2位	促進	サ変名詞	0.5506	2位	充実	サ変名詞	0.5652	2位	整備	サ変名詞	0.6792
3位	開発	サ変名詞	0.6	3位	建設	サ変名詞	0.5	3位	充実	サ変名詞	0.5278	3位	促進	サ変名詞	0.5313	3位	支援	サ変名詞	0.6346
4位	地域	名詞	0.4762	4位	設置	サ変名詞	0.4063	4位	地域	名詞	0.5181	4位	推進	サ変名詞	0.5275	4位	進める	動詞	0.6102
5位	設置	サ変名詞	0.3953	5位	利用	サ変名詞	0.381	5位	市民	名詞	0.4933	5位	情報	名詞	0.4444	5位	充実	サ変名詞	0.56
6位	中心	名詞	0.359	6位	向上	サ変名詞	0.3788	6位	拡充	サ変名詞	0.4444	6位	活用	サ変名詞	0.4359	6位	地域	名詞	0.5
7位	近代	名詞	0.3571	6位	充実	サ変名詞	0.3788	7位	活動	サ変名詞	0.4384	7位	拡充	サ変名詞	0.4318	7位	活動	サ変名詞	0.4906
8位	建設	サ変名詞	0.35	8位	推進	サ変名詞	0.3692	7位	環境	名詞	0.4384	8位	拠点	名詞	0.4267	8位	情報	名詞	0.4727
8位	市民	名詞	0.35	9位	強化	サ変名詞	0.3594	9位	推進	サ変名詞	0.4342	9位	地域	名詞	0.4096	9位	利用	サ変名詞	0.4694
10位	センター	名詞	0.3421	10位	環境	名詞	0.3538	10位	活用	サ変名詞	0.4306	10位	環境	名詞	0.4048	10位	活用	サ変名詞	0.4681
11位	造成	サ変名詞	0.3415	11位	指導	サ変名詞	0.3226	11位	目指す	動詞	0.4267	11位	活動	サ変名詞	0.3976	11位	拠点	名詞	0.4468
11位	必要	形容動詞	0.3415	12位	センター	名詞	0.322	12位	向上	サ変名詞	0.4028	12位	育成	サ変名詞	0.3846	12位	強化	サ変名詞	0.4423
13位	住宅	名詞	0.3333	13位	交通	名詞	0.3182	13位	機能	サ変名詞	0.3699	13位	強化	サ変名詞	0.3837	13位	促進	サ変名詞	0.4259
14位	育成	サ変名詞	0.325	14位	活動	サ変名詞	0.3077	14位	利用	サ変名詞	0.3692	14位	機能	サ変名詞	0.381	14位	センター	名詞	0.3696
14位	道路	名詞	0.325	14位	機能	サ変名詞	0.3077	15位	センター	名詞	0.3594	15位	設置	サ変名詞	0.3718	15位	指導	サ変名詞	0.3617
14位	利用	サ変名詞	0.325	16位	増加	サ変名詞	0.3065	16位	促す	動詞	0.3571	16位	建設	サ変名詞	0.35	16位	体制	名詞	0.3585
17位	充実	サ変名詞	0.3243	17位	生活	サ変名詞	0.303	17位	確保	サ変名詞	0.3425	17位	センター	名詞	0.3377	16位	連携	サ変名詞	0.3585
18位	考慮	サ変名詞	0.3171	18位	対応	サ変名詞	0.2787	18位	適正	形容動詞	0.3134	18位	体制	名詞	0.3293	18位	積極	形容動詞	0.3529
18位	新設	サ変名詞	0.3171	19位	育成	サ変名詞	0.2698	19位	意識	サ変名詞	0.3088	19位	指導	サ変名詞	0.325	19位	提供	サ変名詞	0.3462
20位	公園	名詞	0.3158	19位	高度	形容動詞	0.2698	20位	指導	サ変名詞	0.3	20位	開催	サ変名詞	0.3125	20位	啓発	サ変名詞	0.3333

第6次前				第6次後				第7次前				第7次後			
順位	抽出語	品詞	Jaccard	順位	抽出語	品詞	Jaccard	順位	抽出語	品詞	Jaccard	順位	抽出語	品詞	Jaccard
1位	整備	サ変名詞	0.5758	1位	整備	サ変名詞	0.5938	1位	整備	サ変名詞	0.5135	1位	対策	サ変名詞	0.5161
2位	環境	名詞	0.5135	2位	連携	サ変名詞	0.5278	2位	管理	サ変名詞	0.5	2位	連携	サ変名詞	0.4783
3位	機能	サ変名詞	0.5	3位	機能	サ変名詞	0.5185	3位	環境	名詞	0.4722	3位	整備	サ変名詞	0.4762
4位	充実	サ変名詞	0.4857	4位	環境	名詞	0.5	4位	適正	形容動詞	0.444	4位	管理	サ変名詞	0.4545
5位	連携	サ変名詞	0.4706	5位	進める	動詞	0.4737	5位	提供	サ変名詞	0.4286	5位	提供	サ変名詞	0.4516
6位	情報	名詞	0.4667	6位	活用	サ変名詞	0.4516	6位	適切	形容動詞	0.4231	6位	推進	サ変名詞	0.449
7位	活用	サ変名詞	0.4643	7位	情報	名詞	0.4483	7位	情報	名詞	0.4138	7位	適切	形容動詞	0.4483
8位	進める	動詞	0.4615	8位	充実	サ変名詞	0.4444	8位	活用	サ変名詞	0.4063	8位	情報	名詞	0.4444
9位	機関	名詞	0.4444	9位	推進	サ変名詞	0.4419	9位	効率	名詞	0.3913	9位	強化	サ変名詞	0.4419
10位	支援	サ変名詞	0.4286	10位	管理	サ変名詞	0.4333	10位	維持	サ変名詞	0.3846	10位	進める	動詞	0.4412
10位	啓発	サ変名詞	0.4286	11位	適正	形容動詞	0.4286	11位	推進	サ変名詞	0.3778	11位	関係	サ変名詞	0.4375
12位	関係	サ変名詞	0.4231	12位	利用	サ変名詞	0.4286	12位	保全	サ変名詞	0.375	12位	活用	サ変名詞	0.425
13位	推進	サ変名詞	0.4186	13位	支援	サ変名詞	0.4054	13位	対策	サ変名詞	0.3704	13位	災害	名詞	0.3939
14位	管理	サ変名詞	0.4	14位	促進	サ変名詞	0.3939	14位	連携	サ変名詞	0.359	14位	機関	名詞	0.3871
15位	拠点	名詞	0.3929	15位	活動	サ変名詞	0.3824	15位	安全	形容動詞	0.3571	14位	利用	サ変名詞	0.3871
15位	利用	サ変名詞	0.3929	16位	啓発	サ変名詞	0.3793	16位	指導	サ変名詞	0.3478	16位	環境	名詞	0.3864
17位	促進	サ変名詞	0.3871	16位	提供	サ変名詞	0.3793	17位	利用	サ変名詞	0.3462	17位	指導	サ変名詞	0.3846
18位	活動	サ変名詞	0.3824	18位	快適	形容動詞	0.375	18位	支援	サ変名詞	0.3333	18位	運営	サ変名詞	0.3824
19位	提供	サ変名詞	0.3793	19位	関係	サ変名詞	0.3704	19位	災害	名詞	0.3182	18位	確保	サ変名詞	0.3824
20位	生活	サ変名詞	0.3548	19位	適切	形容動詞	0.3704	19位	調査	サ変名詞	0.3182	20位	効率	名詞	0.3793

なくなり、「建設」も第1次で8位、第2次で3位、第4次で16位となり第5次以降上位20位内ではなくなり、「センター」が第1次で10位、第2次で12位、第3次で15位、第4次で17位、第5次で14位となり第6次以降20位以内ではなくなっている。次に上昇する傾向の語としては、「対策」が第7次前で13位、第7次後で1位となり、「連携」は第5次で17位、第6次前で5位、第6次後で2位、第7次前で14位、第7次後で2位となり、「管理」は第6次前で14位、第6次後で10位、第7次前で2位、第7次後で4位となり、「提供」は第5次と第6次前で19位、第6次後で17位、第7次で5位となり、「適切」は第6次後で20位、第7次前で6位、第7次後で7位となり、「災害」は第7次前で19位、第7次後で13位となっている。

この順位の上昇と下降の傾向をまとめると、表17のようになる。

表17をみると「施設」について、前半の計画では「設置」「建設」「センター」の関連が強かったが、後半の計画では「対策」「連携」「管理」「提供」「適切」「災害」の関連が強くなるといえる。

表17 施設関連傾向

第1次	センター	設置	建設						
第2次	センター	設置	建設						
第3次	センター								
第4次	センター	設置	建設						
第5次	センター			連携	提供				
第6次前				連携	提供	管理			
第6次後				連携	提供	管理	適切		
第7次前				連携	提供	管理	適切	対策	災害
第7次後				連携	提供	管理	適切	対策	災害

次に、それぞれの語が「施設」に関してどのように使われているのかを確認する。「設置」は「公園を設置」「幼稚園と保育園との設置」「総合博物館の設置」「地区公民館の設置」「老人ホームの設置」等、様々な施設の設置に関して多く使われている。「建設」は「住宅建設」「納骨堂の建設」「市民会館の建設」「図書館を建設」「清掃工場の建設」等、様々な施設の建設に関して多く使われている。「センター」は「体育センター」や「衛生センター」「給食センター」「野外活動センター」「老人福祉センター」「ショッピングセンター」「勤労総合福祉センター」「交通センター」「訓練センター」「市民センター」「保健センター」等様々な施設に付随して多く使われている。そのため「センター」を「施設」に含むとして残りの2語との関係を文章化すると第4次までの前半の計画では、「施設」を「設置」もしくは「建設」

するものとして使われることが多いと考えられる。

また、「連携」は「産学連携」「流通機能を有機的に連携」「多核連携都市」「広域連携」「拠点施設の連携」等、関係機関や拠点の連携に関して多く使われている。「提供」は「社会参加の機会を提供」「交流の場の確保・提供」「情報の提供」「水道水を提供」「行政サービスを提供」等と様々に使われている。4-2で「提供」が「情報」につながるが多かったことから情報の提供として使われていることが多く、直接的な「施設」とのつながりは少ないが、「施設」を市民等に対するサービスとして「提供」する意識から使われているようにみえる。「管理」は「河川の維持管理」「経営管理」「緑の維持管理」「施設の管理」「危機管理」「債権管理」等、インフラやシステムの管理に関して多く使われている。「適切」は「適切な排水」「適切な維持管理」「適切な運営」等、「管理」に類する語とともに多く使われている。「対策」は「治水対策」「地下水保全対策」「防火対策」「地震対策」「老朽化対策」等、安心安全に伴う語として多く使われている。「災害」は「災害共済制度」「災害時応援協定」「災害に強い都市基盤の形成」等、災害に対応できるまちづくりに関する語として多く使われている。以上のことから第7次に至る後半の計画では、「施設」は「災害」「対策」を行い「連携」して「適切」に「管理」し「提供」するものとして使われることが多いと考えられる。

5 熊本市総合計画の実効性分析

4で計画の内容がどのように変化してきたか全体的に把握したが、それが実際の取組みに反映していなければ意味はない。2.1で述べた「研究報告」では、「市町村計画の実効性を確保するためには何よりも計画を尊重し、これに基づいて行政を執行するという姿勢と体制の整備が必要である」³⁵とし、三浦(2020)は「総合計画の実効性の確保という観点からは、計画そのものだけでなく、総合計画と予算の結合や、総合計画と組織体制の連動も含めて検討されなければならない」³⁶としている。その視点で実効性を考えると、1.1で述べた POSDCORB の中では、最初の P (計画) を実現するために O (組織) と B (予算) が対応しているといえる。これを具体的にいうと、総合計画の基本構想に記載した目標を達成するための取組みを基本計画に記載した上で、その取組みを実現するための予算を計上するとともに、実際に取組む組織を編成する、という関係となる。そこで総合計画の記載の有無が組織の有無やその規模また予算の有無

とその規模とが関係あるといえるのかを確認することで、三浦(2020)のいう総合計画と予算結合や総合計画と組織体制の連動について検証でき、それで総合計画の実効性が確保できているかの検証にもなると考えた。そして、今回の分析方法として、回帰分析を用いることとした。

回帰分析とは、結果となる数値と要因となる数値の関係を調べて、それぞれの関係を明らかにする統計的手法である。要因となる数値を説明変数、結果となる数値を被説明変数といい、説明変数が1つの場合を単回帰分析、複数の場合を重回帰分析という。

今回の分析では、結果となる数値が組織や予算に関するものとなり、要因となる数値が総合計画の記載に関するものになる。また総合計画の記載以外の要因として考えられるものを説明変数として設定し分析するため、今回の分析は重回帰分析となる。なお、質的なデータを量的なデータに変換するダミー変数を使うことで、組織や予算、総合計画の記載の有無等を変数化した。それぞれ有の場合を1、無の場合を0としている。

5.1 熊本市総合計画実施計画の変遷

重回帰分析に使用する予算のデータについては、熊本市総合計画実施計画の数値を使用した。議会の予算書では費目毎の予算であり事業毎での予算額がわからないことが一つの理由である。また同実施計画であれば事業名や予算額とともにその内容や所管組織を記載している場合もあるた

め、総合計画の記載内容や組織との対応をより正確に把握することが可能である。そこで熊本市総合計画の各年度の実施計画から、当該年度の事業予算の有無をダミー変数として、その予算額を実数の変数として設定することとした。

2.1で述べたとおり、第1次の計画構造が基本計画-実施計画の2層であり、その後も第7次に至るまで実施計画は計画構造に入っていることから、熊本市の総合計画が始まった昭和39年から実施計画を策定し続けていることになる。しかし、筆者が市役所内の資料を長期保管する部署や担当課、また市内図書館を調査した結果、昭和39年度以降令和3年度までの58年間のうち、熊本市総合計画実施計画を確認できたのは計38年間分であった。

確認できた実施計画の形式は計画毎に様々であるが、当初から変わらず計画に計上された事業予算額は掲載されているため、実施計画を確認できた年度においては計画に計上された予算額を把握することができた。参考までに確認できた年度の実施計画に計上された予算総額を図15のとおりグラフ化した。

第1次から第7次まで全ての計画で少なくとも3年以上の実施計画が存在しているため、欠けている部分はあるものの、定量的に分析することは可能と判断した。なお、最も実施計画が見つからなかったのは第3次の期間である。この期間については、地方自治協会が平成4(1992)年に発行した『地方公共団体における計画行政の現状と課題(Ⅱ)』

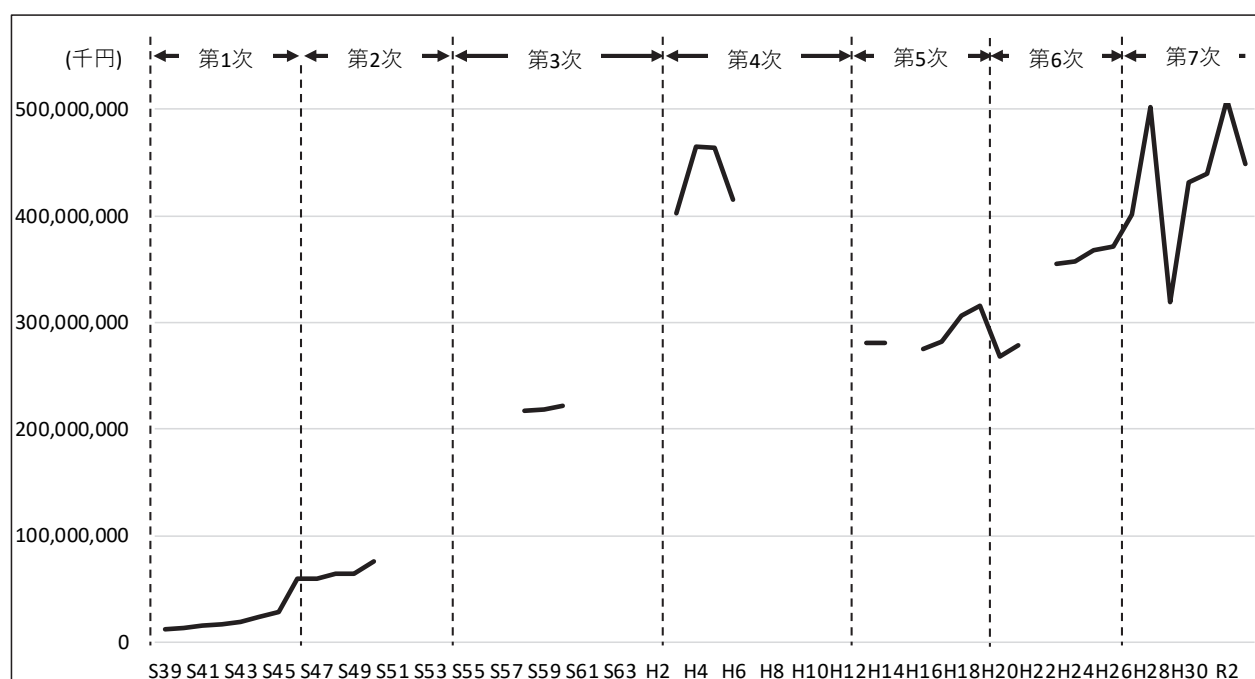


図15 総合計画実施計画計上予算総額

の中で、熊本市の総合計画策定状況について実態調査した記録がある。その調査では第3次を対象とし、その実施計画について「総合計画の実効性確保策としては実施計画の策定が考えられるが、本市では、ここ数年その策定がなく、それに変えて臨時的事業に関する「重要事業一覧」を明らかにしている」³⁷と記録されている。このことから、第3次の期間には実施計画として策定されていない年度が含まれていたと考えられる。また第3次以外の計画においても同様に策定されていない期間がある可能性もある。ただし1.1で述べたとおり熊本市自治基本条例で実施計画を含めた総合計画の策定を規定した平成22年以降は必ず策定していると考えられる。

また図15の予算総額の推移をみると、第1次から第7次まで増加傾向にあるが、第4次の期間の予算総額はその後と比して非常に高額である。実施計画をみてもその理由是不明であるが、第4次の期間の実施計画の予算額には、事業費だけでなく人件費や一般管理費等も計上している部分があると考えられる。いずれにしても第4次の期間の予算額は他の計画と比して異なっているため、予算額を変数として分析した場合正しく分析できない可能性がある。そこで、予算の変数については、予算額に加えて、当該年度の予算総額における事業予算額の割合を事業毎に計算して変数とすることで、予算額の多寡による分析の誤りを防ぐこととした。また予算額を割合とした場合には、それに該当する組織の職員数も全体の職員数の割合で分析する。

5.2 変数化に関する説明

5.1で述べた重回帰分析を行うにあたり、関係する要素を変数化した考え方について説明する。重回帰分析を行うには、一つの変数に対応するそれ以外の変数が欠けることなく設定される必要がある。そのため実施計画を確認できなかった年度については事業予算に関する変数を設定することができないため、当該年度については除いて変数化した。逆に職員数については、眞原(2021)で分析に使用した『熊本市組織』が昭和42年度以降しか確認できないため、それより前の年度については除いて変数化した。その結果、変数化できた35年間分での分析となった。総合計画の記載有無を含めたそれ以外の変数についてもその年数の変数に限られ、また事業予算のない事柄については分析対象外となっている。

次に事業予算を所管する組織の判断については、実施計画に予算額とともに所管組織が記載されている年度はその

組織の職員数を『熊本市組織』から採用した。なお市民病院の組織については、実施計画毎で事務局であったり担当課であったり違いがあったため、変数化にあたっては市民病院の事務局の職員数で統一している。また実施計画に予算所管組織の記載がない年度については、各事業名や事業内容と『熊本市組織』に記載された該当年度の組織体制や事務分掌を参考に予算所管組織を推定して職員数の変数を定めた。加えて、予算のある事業に対して総合計画での記載の有無については、各計画の基本計画の分野別施策に当該の事業名や事業内容と関連のある記載があるかどうかを一つ一つの事業に対して筆者が判断することで変数を定めた。そのためそれらの点については、完全な客観性を保つことができなかったということが本分析の限界となっている。

最後に総合計画の記載有無以外に、予算や職員数の変化に関係ある変数を統制変数として設定している。まず事業予算については事業予算の名称を変更することが関係している可能性があることから事業名変更有ダミーを設定し、職員数については事業を担当する課等の組織名を変更することが関係している可能性があることから、事業担当課名変更有ダミーを設定した。それ以外の変数は眞原(2021)の重回帰分析を活用し、新市長就任の有無、行財政改革の有無、政令指定都市移行の有無、大規模災害の有無、合併の有無をそれぞれダミー変数として設定した。なお中核市移行については、移行した時期の実施計画がなく変数が欠落しているため移行有の変数の設定が不可能であった。

以上の考え方にに基づき設定した変数の記述統計が表18のとおりである。

表18 記述統計 n=8,059

変数	最小	最大	平均	標準偏差	中央値
事業予算額(千円)	52	96,905,307	1,204,715	63,413.95	88,000
事業予算割合(%)	0.00%	30.37%	0.43%	0.000	0.03%
事業担当課職員数(人)	2	575	38.546	0.590	21
事業担当課職員数割合(%)	0.03%	9.49%	0.67%	0.000	0.37%
総合計画記載有ダミー	0	1	0.826	0.004	1
事業名変更有ダミー	0	1	0.132	0.004	0
事業担当課名変更有ダミー	0	1	0.185	0.004	0
総合計画見直し有ダミー	0	1	0.512	0.006	1
新市長就任有ダミー	0	1	0.129	0.004	0
行財政改革有ダミー	0	1	0.333	0.005	0
政令指定都市移行有ダミー	0	1	0.060	0.003	0
大規模災害有ダミー	0	1	0.205	0.004	0
合併有ダミー	0	1	0.221	0.005	0

5.3 実効性に関する重回帰分析

重回帰分析の結果は表19のとおりである。

表19 総合計画記載の有無と予算・職員数の関係についての重回帰分析

	従属変数			
	事業予算額	事業予算割合	事業所管課職員数	事業所管課職員数割合
総合計画記載 有ダミー	666329.9*** (168015.9)	0.0020*** (0.0005)	3.9672*** (1.5389)	0.0006*** (0.0003)
事業所管課 職員数	12385.6*** (1209.9)			
事業所管課 職員数割合		0.1970*** (0.0217)		
事業予算額			0.0000*** (0.0000)	
事業予算割合				0.0514*** (0.0057)
事業名変更 有ダミー	96680.5 (190283.4)	0.0002 (0.0006)	0.2164 (1.7419)	0.0003 (0.0003)
課名等変更 有ダミー	34659.6 (165130.1)	-0.0002 (0.0005)	16.5439*** (1.5003)	0.0027*** (0.0003)
総合計画変更 有ダミー	59293.8 (144266.9)	-0.0014*** (0.0004)	4.4480*** (1.3197)	0.0005** (0.0002)
新市長就任 有ダミー	-89022.0 (203357.3)	0.0010 (0.0006)	6.4981*** (1.8601)	0.0013*** (0.0003)
行財政改革 有ダミー	-369671.0** (148259.3)	-0.0028*** (0.0005)	4.0232*** (1.3569)	0.0003 (0.0002)
政令指定都市 移行有ダミー	-665722.0* (362692.7)	-0.0022** (0.0011)	33.7871*** (3.2993)	0.0053*** (0.0006)
大規模災害 有ダミー	584519.9*** (221131.9)	-0.0003 (0.00068)	-9.8941*** (2.0221)	-0.0019*** (0.0003)
合併有ダミー	-536507.8*** (182281.1)	-0.0010* (0.00056)	-0.8877 (1.6695)	-0.0001 (0.0003)
切片	301187.5 (192290)	0.0032 (0.00059)	26.6655*** (1.7352)	0.0050*** (0.0003)
サンプルサイズ	8059	8059	8059	8059
決定係数	0.0183	0.0187	0.0485	0.0413
自由度調整済み 決定係数	0.0171	0.0175	0.0473	0.0401

(注)***,**,*印は1%、5%、10%水準で有意であることを示す。
括弧内の数値は標準誤差。

まず総合計画に記載のある内容については、第1次から第7次までの事業予算額・予算割合と事業所管課職員数・職員数割合に対して、全て1%水準で統計的に有意であり正の関係があるといえる。つまり熊本市においては、総合計画に記載があれば予算も職員も増加する傾向にあるため、これまでの熊本市の総合計画は予算や組織に対して実効性のある計画であったことが検証できた。それらの関係について、事業予算額は5.1で述べたとおり第4次の予算額が適切ではない可能性があるので各実数を省略した上で詳細をみると、総合計画に記載があれば、総予算に占める事業予算割合が0.2ポイント増加し、全職員数に占める職員数割合が0.06ポイント増加する可能性があることになる。

眞原(2021)の分析では局相当組織の改編に対して、新総合計画の策定の有無が関係しているとは言えないという結果だったが、今回事業数で分析したことで、組織体制が総

合計画と関係あることを導くことができた。

総合計画の記載内容が、予算や職員数と関係していると統計的に検証できたことは、改めて総合計画が行政運営の中心に位置付けられていることを示唆したものと考えられる。

上記以外の変数で有意な関係をみると、予算と組織の関係については、実数も割合も互いに全て1%水準で統計的に有意であり正の関係があるといえる。つまり予算が多ければ組織も大きくなり、組織が大きければ予算が多くなることが検証できた。その他の統制変数についての解説は省略する。

次に、計画毎での予算や組織体制に対する関係の有無に違いがあるのかについても分析した。まず表18の記述統計のうち、総合計画記載有ダミーの計画毎での設定を表20のとおり確認する。

表20 計画毎記載有ダミー変数記述統計

総合計画記載	データ	最小	最大	平均	標準偏差	中央値
第1次	358	0	1	0.690	0.024	1
第2次	369	0	1	0.832	0.019	1
第3次	356	0	1	0.871	0.018	1
第4次	1677	0	1	0.840	0.009	1
第5次	2758	0	1	0.801	0.008	1
第6次前	974	0	1	0.752	0.014	1
第6次後	485	0	1	0.748	0.020	1
第7次前	714	1	1	1.000	0.000	1
第7次後	368	1	1	1.000	0.000	1

サンプル数は計画毎で大きな差がある。最大は第5次の2758で最小は第3次の356である。計画期間中の実施計画が最も少なかったのが第3次であり、最も多いのが第5次であることがその理由の一つである。ただしデータ個数で言えば第3次が特に少ないわけでもないため分析は可能と考える。

なお第4次の実施計画数は第3次に次いで少なかったが、データ個数は第5次に次いで多い。これは第4次の分野別施策の章が多いこととつながっている。第1次から第6次後までは最小、最大、平均、標準偏差、中央値いずれも大きな異なりはない。ただし第7次はダミー変数で有以外の数値がなく、重回帰分析は不可能である。これは第7次では、基本計画の分野別施策の取組と実施計画の予算の事業名が完全に一致しているためである。その意味で第7次は総合計画の記載と予算は既に関係しているといえるため、重回帰分析する以前に関係があるものとして整理する。

そこで第1次から第6次後までのそれぞれと、第7次を除いた第1次から第6次まで期間全体での重回帰分析の結果を表21で示す。

表21 計画毎重回帰分析

総合計画記載 有ダミー変数	予算割合	職員数割合
第1次	0.0037 (0.0026)	-0.0012 (0.0008)
第2次	0.0075** (0.0031)	0.0008 (0.0013)
第3次	0.0060* (0.0032)	-0.0011 (0.0009)
第4次	0.0022*** (0.0008)	0.0000 (0.0004)
第5次	0.0024*** (0.0008)	0.0004 (0.0004)
第6次前	-0.0007 (0.0014)	0.0022*** (0.0008)
第6次後	-0.0001 (0.0020)	0.0022* (0.0013)
第1次～ 第6次	0.0021*** (0.0005)	0.0003 (0.0002)

なお説明変数については表19と同じ変数を使用しているが、総合計画記載有ダミー変数以外の結果は省略する。また被説明変数は予算割合と職員数割合とする。

予算割合では統計的に、第2次が5%水準、第3次が10%水準、第4次と第5次が1%水準で有意であり正の関係があるといえるが、第1次と第6次では10%水準で統計的に非有意であり関係があるとはいえない。つまり第2次から第5次までは総合計画の記載内容が事業予算に対する実効性がある可能性がある。また、第1次から第6次までの期間全体では1%水準で有意であり正の関係があり、それは表20の結果と同様であることから、第7次の影響に関わらず、総合計画全体で予算に対して関係があるといえる。

職員数割合では統計的に、第6次前が1%水準、第6次後が1%水準で有意であり、正の関係があるといえるが、第1次から第5次までは10%水準で統計的に非有意であり関係があるとはいえない。つまり第6次では総合計画の記載内容が事業所管組織の職員数に対する実効性がある可能性がある。また、第1次から第6次までの期間全体でも10%水準で統計的に非有意であり関係があるとはいえないことから、表20の結果とは違う結果となった。そのため、表20で総

合計画が職員数に対して関係があるという結果になったのは、第7次の影響があることが明らかとなった。

以上のことから、第1次を除いた第6次までの総合計画の記載の有無が、予算もしくは職員数のいずれかに関係していることがわかった。第1次では、2.3で分析したとおり体系的な計画形式ではないことが、予算も職員数もいずれにおいても統計的に関係ないことに影響していると考えられる。第6次で予算が統計的に関係していない理由としては、3.6で述べたとおり第6次の計画期間中に「挑戦元年アクションプラン（行程表）」を策定していることがあげられる。総合計画ではなく上記プランに基づく予算が多く計上された可能性がある。

逆に第6次で職員数が統計的に関係する理由は、眞原(2021)で述べたとおり第6次の分野別取り組みの基本方針と同基本構想を策定した平成20年度の局構成を一致させていることが考えられる。計画内容に対応した機構改革を行うことによって、統計的に関係があるものになる可能性がある。それは、平成24年度に子ども未来局が無くなる等、第6次の分野別取り組みの基本方針と局構成が一致しなくなった後、第6次前の1%から第6次後10%に有意水準が低下したことから裏付けられるだろう。

予算に対しては6つの計画で4つで関係があり、職員数に対しては1つのみ関係があることから、熊本市の総合計画においては、組織よりも予算に対して関係ある場合が多い。計画策定に伴って予算を計上するのは既存の組織であるとする、計画と速やかに連動するのは組織体制ではなく予算の可能性もある。なお、6つの計画で1つのみしか関係がないにも関わらず、表19で分析したとおり総合計画全体でみると職員数とも統計的に関係があることを考えると、今回重回帰分析できていない第7次のみにおいても、統計的に関係がある可能性が高いと推測できる。

6 結論

各章で分析した内容を計画毎に表22のとおりに整理した。第2章から「計画構成・要素」と「行政システムとの統合」「計画意義」、第3章から「時代背景」、第4章から「計画内容」、第5章から「実効性」に関する項目をそれぞれ設定している。

初めて策定した第1次では、都市規模の拡大や全国の開発計画の流れをうけて、経済開発について多く語っているが、計画に市以外の民間等で取り組むものも含めた将来的

なビジョンとなっていることが、5の分析で計画が予算や職員数に関係していないことにつながっている可能性がある。

第2次では、旧自治省が「研究報告」を発表し、基本構想策定を義務化したことに合わせて、基本構想を策定することで計画構造が3層になり、体系的な計画としての形成が図られ始めた。その結果、5の分析で第2次以降の計画と予算の関係することにつながっている可能性がある。また社会的には、経済開発は継続して重視されているもののそれに伴う公害問題等を受けて社会開発も求められるようになっており、第2次でも経済開発だけでなく社会開発も多く計画するようになった。なおこの時期の経済開発の方向性として、「日本列島改造論」等があるように交通ネットワークの整備が求められていたが、第2次においても交通が都市建設と経済の分野をつなぐ存在となっている。

第3次の時代では、オイルショックが発生したこと等によって経済開発が終わるとともに社会開発がより重視されるようになった。その中で策定した第3次からは都市建設や経済に関する内容が減少するとともに、市民生活等の社

会開発がより計画の中心に近づいている。また熊本市の都市規模の拡大に対応する内容にもなっている。

次に、中央-地方の関係を整理する方向にあることで地方自治のあり方が注目され、またバブルと災害が特徴となる時代に策定した第4次では、基本計画の分野別施策の内容が最大化するとともに基本計画の要素も充実するとともに、旧北部4町との合併で都市が拡大する中で拠点性をより重視するものとなっている。また計画内容では、第1次からこの第4次までが施設の設置や建設が中心にあるといえる。

そして熊本市が中核市に移行した第5次からは、施設については建設から適正な維持管理を目指しつつ、関係機関と連携してサービスを提供する存在として捉えられることが多くなり、計画内容の中心としては市民活動の支援になっているといえる。加えて計画構成として第7次まで続く基本構想と基本計画の構成の基本となる形になっている。

その後、地方自治で行財政改革が推進されるとともに、第6次でも施設の適正管理をより重視するようになった。加えて市民活動への支援はさらに進み、参画と協働の視点

表22 各章の結論まとめ

	計画構成・要素	行政システムとの統合	計画意義	時代背景	計画内容		計画との関係有無	
					中心	その他計画内容	予算	職員数
第1次	・基本構想無し		・地方自治体の将来的なビジョンを重視	・熊本市の都市規模の拡大(戦後から復興) ・全国の開発計画の流れ	・施設の設置や建設	・都市建設や経済等、経済開発に関する語が多い ・「地域」は「工業」とつながる	×	×
第2次	・基本構想策定開始 ・基本構想の要素の基本	・基本構想策定で議決開始	・体系的な計画の一部であることを重視	・経済開発に加えて社会開発		・都市建設と経済の分野を「交通」がつなげる ・経済開発だけでなく社会開発の語も多く抽出	○	×
第3次				・熊本市の都市規模の拡大(50万人突破) ・経済開発の終わりと社会開発の重視		・都市建設や経済に関する語が減少 ・都市規模の拡大への対応 ・「地域」が「市民」とつながる	○	×
第4次	・基本計画の要素の基本 ・分野別施策の章数が最大			・地方自治で中央-地方の関係を整理 ・バブル時代と災害		・「拠点」「情報」が新たに抽出	○	×
第5次	・基本構想と基本計画の構成の基本 ・施策レベルでの行政課題は出揃う			・熊本市が中核市に移行 ・地方自治で地方分権の推進	・市民活動の支援	・新たな建設から適正な維持管理へ ・施設を関係機関と連携してサービス提供する存在としてとらえ始める	○	×
第6次前		・基本計画策定で議決開始 ・自治基本条例で総合計画を規定		・地方自治で行財政改革の推進		・施設の適正管理をより重視 ・参画と協働の視点	×	○
第6次後				・熊本市が政令指定都市に移行 ・災害の頻発			×	○
第7次前		・市長任期と見直し期間の一致開始	・体系的な計画の一部とともに地方自治体の将来的なビジョンの両方を重視開始	・地方自治で地方創生の推進	・地域活動の推進	・施設の適切な保全をより重視		
第7次後				・平成28年熊本地震からの復興 ・国連がSDGsを提唱		・災害等に対する施設の安全対策をより重視 ・情報の提供から活用・促進へ ・多様性や持続可能性の視点		

が明確になった。また基本計画の策定においても議決が必要になり、自治基本条例で総合計画を規定したことで、行政システムとの統合がさらに進んだ。これは地方分権の推進が継続する中で地方自治法での基本構想の策定義務付けが廃止されたことをふまえると、政令指定都市に移行する中で、熊本市がより主体的に地方自治に取り組む方向であったといえる。ただし、第6次前の計画期間中に市長のマニフェストに基づく挑戦元年アクションプランを策定してその達成に取り組んだことで、予算と第6次の関係がなくなった可能性がある。しかし第6次の計画内容と組織体制が一致させたため、第6次のみ職員数と関係があるものとなったと考えられる。

第7次前になると、見直し期間が市長任期と一致や地方自治での地方創生の推進にあわせて総合戦略等との調整を図るといった行政システムとの統合がさらに進むとともに、基本構想においては基本計画と異なり期間の定めがなくなり将来的なビジョンであることも重視するようになった。そして平成28年熊本地震を受けて第7次後では災害等に対する施設の安全対策をより重視するようになった。加えて、国連がSDGsを提唱することにあわせて、多様性や持続可能性の視点も高まっている。

このように、熊本市総合計画は計画構成や行政システムとの統合を深めていくとともに、時代や必要に応じて計画内容を変えてきたことがわかった。また組織体制や予算編成との関係を継続的に築いていることから、市政にとってもより重要な存在になってきていると考えられる。

その意味では、今後も熊本市にとって総合計画が重要な存在であり続けるためには、計画構成や行政システムとの統合について適正な形を考え続けることを止めず、時代の要請や市の状況変化に対して計画内容を更新していくことが必要になると考える。

最後に、本稿の限界について確認すると、本稿では総合計画について全体的な歴史的背景や計画内容全体、組織や予算と計画全体との関係という3つの視点から詳細に分析することができたが、例えばテキストマイニングでの項目毎の分析や計画内容の事業や課単位の組織、事業予算との関係といった計画の分野別施策等の内容変化について詳細な分析まではできていない。

また、佐藤（2021）によると、「行政計画の「実効性」を確保する」というとき、そこにはいつも「実現性」と「有効性」という二つの側面があり、それらを区分することが必

要になる」という。「実現性」とは、文字通り設定された計画がいかに関与可能となるかをあらわすもので、計画により規定された内容の具体的執行が問題となる。これに対して「有効性」とは、計画の実施によって、計画が最終的な目的としていた内容がどこまで実現し達成されたかを意味する。言ってみれば、「実現性」がアウトプットに関する概念であり、「有効性」がアウトカムに関する概念である。⁴⁰としている。

上記の意味では、本稿で分析した実効性は「実現性」であり、「有効性」については分析できていない。それは、アウトプットの指標としての予算と組織体制は数値化することで統計的な分析を行いやすいが、アウトカムの指標としてどのような設定をするかの検討が必要という課題があるためでもある。そのため、より正確に総合計画の実効性の有無を図るためには、有効性について指標を設定した上で、総合計画との関係について整理、分析する必要がある。

今後、熊本市の総合計画について研究を進めるためには、それらの点についての分析が必要と考える。

以上本稿では、これまでの熊本市総合計画の全体像を明らかにした。そこからみえる今後の総合計画のあり方についても示唆したところであるが、今後、さらなる総合計画のあり方について検討する必要がある。例えば他都市の総合計画の現状を分析することで、より多面的に総合計画のあり方を検討することができよう。そのため、これからの熊本市総合計画のあり方を考えるという意味では、本稿は第一歩となるものであり、本稿をふまえたさらなる研究を期待したい。

（参考文献・資料）

- (1) 松本英昭(2011)「第1編 総則(第2条)」『新版 逐条地方自治法(第5次改訂版)』学陽書房
- (2) 金井利之(2010)「総合計画制度の展望—基本構想義務付け制度の廃止を受けて」『都市問題 2010年6月号』後藤・安田記念東京都市研究所
- (3) 自治省行政局長(1969)「基本構想の策定要領について」
- (4) 地方自治協会(1976)『基本構想の課題と展望』
- (5) 国土計画協会(1966)「市町村計画策定方法研究報告」
- (6) 自治省行政局(1982)『市町村計画の体系と参加』
- (7) 佐藤竺(2002)「第1編 総則(第2条)」『逐条研究 地方自治法I』敬文堂

- (8) 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」
- (9) 杉岡秀紀(2017)「自治体総合計画とマニフェスト政策における総合計画とフューチャーデザイン」『福知山公立大学研究紀要（2017）』
- (10) 新川達郎(1995)「第7章 自治体計画の策定」『講座行政学 第4巻 政策と管理』
- (11) 地方自治協会(1992)『地方公共団体における計画行政の現状と課題(Ⅱ)』
- (12) 高崎正義(1961)「わが国の地域計画の発展と問題点」『地学雑誌 725号』東京地学協会編集委員会
- (13) 竹内直人(2020)「自治体総合計画とマニフェスト」『自治体計画の特質および地方分権改革以降の変化と現状』東京大学社会科学研究所
- (14) 日本都市センター(2002)『自治体と総合計画－現状と課題－』
- (15) 熊本県（1956）「序」『熊本県計画建設』
- (16) 熊本市(1997)『新熊本市史 通史編 第八巻 現代Ⅰ』
- (17) 伊藤修一郎(2022)「自治体総合計画にみる政策課題と計画内容の変遷」『都市問題 2022年5月号』藤・安田記念東京都市研究所
- (18) 松本英昭(2011)『自治制度の証言－こうして改革は行われた』ぎょうせい
- (19) 自治省(1982)『市町村計画の体系と参加』
- (20) 糠谷真平(1987)「四全総の基本的視点」『日本不動産学会誌 第3巻第2号』日本不動産学会
- (21) 熊本市(2007)「熊本市中心市街地活性化基本計画（熊本地区）」
- (22) 三浦正士(2020)「都市自治体の総合行政と計画行政」『人口減少時代の都市行政機構』日本都市センター
- (23) 佐藤徹(2021)「行政計画の実効性とエビデンス・評価」『ガバナンス 2021年10月号』ぎょうせい
- (24) 熊本市(1964～2019)『熊本市総合計画』
- =5&id=918（最終閲覧2023年1月30日）
- ⁶ 自治省行政局長(1969)。
- ⁷ 地方自治協会(1976) 105。
- ⁸ 国土計画協会(1966) 46。
- ⁹ 自治省行政局(1982) 11。
- ¹⁰ 金井(2010) 61。
- ¹¹ 佐藤(2002) 58。
- ¹² 金井(2010) 83-84。
- ¹³ 中畠(2018) 6。
- ¹⁴ 杉岡(2017) 86。
- ¹⁵ 新川(1995) 245-246。
- ¹⁶ 国土計画協会(1966) 31-40。
- ¹⁷ 国土計画協会(1966) 46。
- ¹⁸ 地方自治協会(1992) 27-28。
- ¹⁹ 高崎(1961) 15。
- ²⁰ 竹内(2020) 8。
- ²¹ 日本都市センター(2002) 40。
- ²² 熊本県（1956）。
- ²³ 伊藤（2022） 39。
- ²⁴ 日本都市センター(2002) 4。
- ²⁵ 熊本市(1997) 958, 989。
- ²⁶ 松本(2011) 202。
- ²⁷ 熊本市(1964) 序。
- ²⁸ 佐藤(2002) 58。
- ²⁹ 伊藤（2022） 39。
- ³⁰ 熊本市(1971) 序。
- ³¹ 国土計画協会(1966) 55。
- ³² 自治省(1982) 5-6。
- ³³ 糠谷(1987) 39。
- ³⁴ 熊本市(2007) 8。
- ³⁵ https://www.city.kumamoto.jp/sicho/hpKiji/pub/detail.aspx?c_id=5&id=1767&class_set_id=3&class_id=535（最終閲覧2023年1月31日）。
- ³⁶ https://mieruca-ai.com/ai/jaccard_dice_simpson/（最終閲覧2023年2月8日）。
- ³⁷ 自治省行政局長(1969) 58-59。
- ³⁸ 三浦(2020) 112。
- ³⁹ 地方自治協会(1992) 83。
- ⁴⁰ 佐藤(2021) 23。
- ¹ 松本(2011) 35。
- ² 金井(2010) 78-79。
- ³ 松本(2011) 35。
- ⁴ L. H. ギューリック(Luther H. Gulick)は、アメリカの行政学者。L. アーヴィック(Lyndall F. Urwick)とともに、『管理科学論集』（1937年）を編集した。ローズベルト大統領が設置した「行政管理に関する大統領諮問委員会」の委員として参画し、大統領行政府の創設を提唱した。
- ⁵ https://www.city.kumamoto.jp/hpkiji/pub/detail.aspx?c_id

眞原 賢一郎（熊本市都市政策研究所 研究員／主幹兼主査）

熊本大学文学部卒業。熊本市役所入庁後、生活保護、文化振興、企画調整、青少年育成、交通安全対策などの業務に従事し、令和2(2020)年度より現職。令和4(2022)年度現在、熊本県立大学アドミニストレーション研究科（博士前期課程）在籍。