

自治体の中長期構想づくり の基本的視座

—総合計画の戦略性・実効性を高めるには—

高崎経済大学地域政策学部・大学院地域政策研究科教授 佐藤 徹

経済の低成長の長期化、少子高齢化を伴う人口減少の進展、大規模な自然災害の発生など、自治体を取り巻く社会経済環境は大変厳しい。こうしたなか、自治体では限られた行政資源のもとでの経営を余儀なくされている。とりわけ自治体経営を担う管理職には、政策立案にあたり、これからの時代を大局的に捉える力に加え、政策の優先順位をつけ経営資源を適切に配分し、政策目的を実現する戦略的経営思考が求められている。

そこで本稿では、自治体政策の根幹を成す中長期ビジョンである基本構想・基本計画等の戦略性・実効性をいかに高めるかという観点から、計画の策定及び策定後のマネジメントにおける基本的視座を提示する。

1 自治体の行政経営システム

概して、計画の策定には多大な労力、コスト、時間が費やされる。だが、「計画書」という名の文書を完成させればそれでよし、ではもちろんない。言うまでもなく、計画は策定すること自体が目的ではなく、計画に掲げた諸施策の目的を実現したり目標を達成したりすることにこそ本質がある。このため、政策過程は、計画の策定 (Plan) → 計画の実施 (Do) → 計画の検証・評価 (Check) → 計画の改善 (Action) → 計画の策定 (Plan) → …、といったPDCAサイクルを繰り返す前進的かつ循環的なものでなければならない。このように計画

を中心として日々繰り返される政策形成は、継続的な管理を必要とするマネジメント・サイクルそのものである。総合計画についても同様であり、事業実施 (Do) と計画 (Plan) との間に評価 (Check・Action) を組み込んだマネジメント・サイクルの構築が必要である。

そして、真に効果的な行政経営システムを構築するためには、企画・人事・財政といった行政各部門が慣例や固定観念にとらわれず、総合計画・行政評価・人事・予算編成の諸システムを相互に調整し有機的な連携を模索する必要がある。ところが、そうした自治体は残念ながら稀有である。「PDCAサイクルの構築と活用」というスローガンのもとに企画部門等が評価システムの設計導入を進め運用を行っているが、企画部門と財政部門等がお互いの権益を侵さないという暗黙の了解のもと、予算編成そのものに革新のメスを入れるまでには至っていない。多様多彩な政策目的を実現するために限られた経営資源をいかに配分すべきか、そのためにはどのように総合計画・行政評価・予算編成・人事の諸システムを再編し、機能連携させるのが最も効果的かつ効率的であるかといった、この複雑で難解なパズルを前に、どのような構想を描き、どこから優先的に着手していくべきか、その方向性を未だ見通せていない。

それでは、あらためてPDCAサイクルについて考えてみよう。図1は、わが国自治体の行政経営

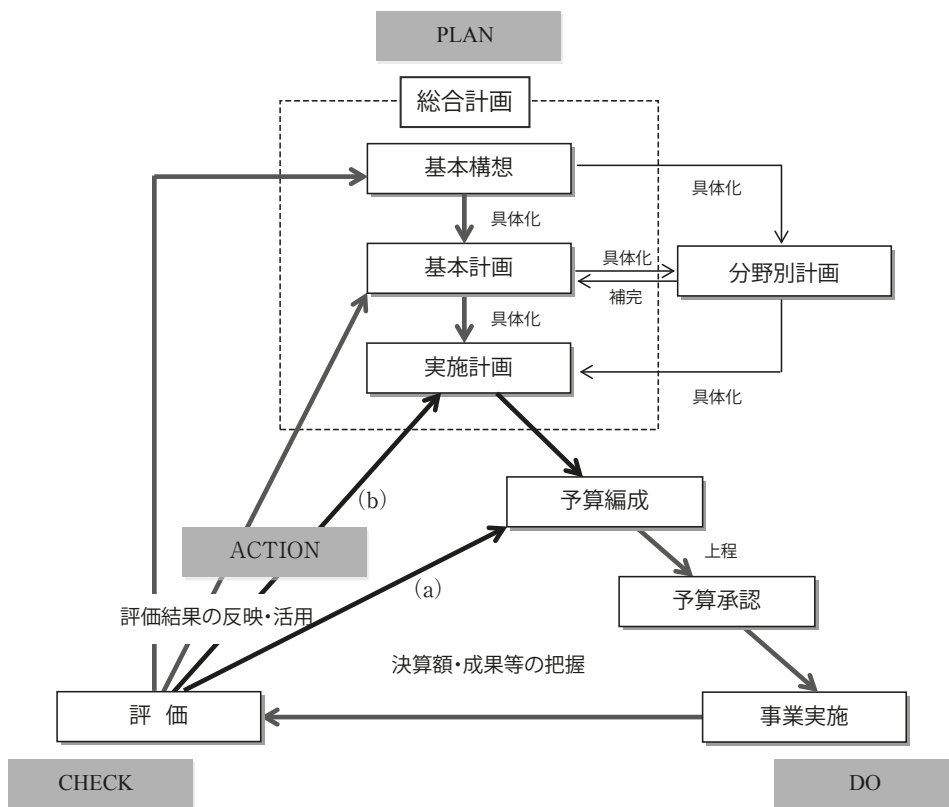


佐藤 徹 (さとう とおる)

1967年、大阪府生まれ。大阪大学大学院国際公共政策研究科修了。博士（国際公共政策）。上級評価士（日本評価学会認定）。高崎経済大学地域政策学部専任講師、助教授（准教授）を経て、現職。同大学産業研究所副所長、地域政策研究センター長等を歴任。

専門は行政学、公共政策学、都市政策論、政策評価論、市民参加・協働論、自治体経営論。主として、行政経営、行政改革、政策の優先順位づけ等に関する研究、市民参加・協働による政策形成やまちづくりに関する研究、種々の都市問題に関する政策の評価分析を行っている。また、都市政策・都市行政、公共政策に関する専門知識と問題意識を有し、社会に貢献できる人材の育成を目指した教育を行っている。社会的活動としては、内閣府、総務省、自治体等の委員やアドバイザーをはじめ、2012年から「自治体政策経営研究会」を主宰し、全国の自治体職員とともに実践的研究や交流を重ねている。

図1 自治体行政経営におけるマネジメントサイクル・モデル



におけるマネジメントサイクルを示したものである。このような循環構造を形成するためには「評価」と「実施計画」が必要不可欠である。「評価」の必要性は当然のこととして、特に「実施計画」は基本計画と予算編成の橋渡しを任務としており重要な役割を担うことが図1からも読み取れよう。また、このマネジメントサイクルでは総合計画が核として位置づけられ、そこに掲げられた諸政策

を実現するために「予算編成」と「行政評価」が配置される。つまり「総合計画」と「予算編成」「行政評価」は目的と手段の関係に従うことを確認しておきたい。

もっとも、単にこのような図を描くだけではほとんど何の意味もない。「計画」「予算」「評価」のそれぞれが緊密に連携し、相互の情報交換性が高まらなければ、システム全体の実効性は保障さ

れないだろう。それでは、今後どのような方向へと展開すべきだろうか。以下では、主たる論点として「政策体系の戦略化」「施策評価機能の充実」「施策評価と予算編成の連携強化」の3つを挙げ、各々について検討していこう。

2 政策体系の戦略化

政策体系の戦略化は、主として「基本計画」に向けられた課題である。ここでいう「政策体系」とは、庶務的業務や内部管理業務等を除いた、政策目的が比較的明瞭な行政活動全般を、目的実現のための連関性のある階層構造(hierarchy)として編成したものであり、通常は「政策-施策-事務事業」ないし「政策-施策-基本事業-事務事業」などとして整理される。ここで、政策(広義)を体系化することの意義を確認しておこう。

第1は、総覧化である。これは「木を見て森を見ない」ということにならぬよう、政策目的を有する行政活動を一覧できる形に整えることで、重複や漏れを防ごうというわけである。総覧化によって政策の全体像を見渡せるので、同種の事業が別々の部局で行われ横の連携がうまく図られていない点などが顕在化する。その結果、部局の垣根を越えて横断的な行政運営へと展開する契機となる。さらに、体系を行政の中だけでなく対外的に公表することによって、まちの将来像を実現するための種々の方策を住民にわかりやすく提示できるため、参加・協働によるまちづくりへの促進が期待される。

第2は、職員の意識改革である。「当該事業が何のために行われているか」「事業実施によってどのような成果を住民や地域にもたらすのか」について、納税者(住民)に自信をもって説明できない職員も少なくない。事業は政策目的を実現するための手段の一つでしかない。「はじめに事業ありき」の発想ではなく、目的実現のために現在行っている事業(群)が本当に妥当なのか、創意

工夫する余地はないのかといった視点で、目的(施策)から事業を捉え、事業の手段性・手法性を職員が認識する機会を与えてくれる。

第3は、政策のマネジメント機能の強化である。詳しくは次章に委ねるが、目的と手段(ないし原因と結果)で構成される戦略性の高い政策体系を構築することで、施策(目的)に対する事業(手段)の有効度を評価したり、同じ施策(目的)を実現する事業(手段)どうしを相対評価し優先順位を付けたりできるようになる。ただし、しばしば見受けられるのは、事業を束ねたものが施策だとする「誤解」である。施策は事業の目的であり、事業は施策を実現するための手段である。つまり、 $\Sigma(\text{事業}) = \text{施策}$ ではない。ましてや施策は“お飾り”ではない。

しかし、現実には基本計画に示された体系は「目的-手段」から成る階層構造とは程遠く、計画書の目次としての機能程度しか有しないものが少なくない。このような状況が生まれてしまうのはほとんどの場合、基本計画の策定(改定)方法に起因している。シンクタンクやコンサルトへの丸投げは論外として、計画策定の手順としては、まず将来のあるべき姿を構想し、抽象的・規範的・普遍的な理念から徐々に具体的・現実的・個別的な実現行動へと落とし込んでいくべきである。だが、現実には現行の計画体系や事務事業を基礎としてそれらを分解したり束ねたりしながら修正変更を行ったり、新たな体系案に掲げられた政策・施策に現行の事務事業を紐づけたりしている。

また、必ずしも体系が「目的-手段」ではなく、「全体-部分」の図式で編成されていくことにも一因がある。例えば、「交通体系の整備」という目的に対する手段として「道路交通整備事業」「鉄道・バス整備事業」「港湾整備事業」などとするのである。このような場合、「交通」を「道路交通」「鉄道・バス」「港湾」という3つの要素に分類したにすぎず、手段が目的の一部という恰好

になってしまっている。

こうした事態にならぬよう、最近では「原因と結果」ないし「目的と手段」を論理的に思考する「ロジックモデル」を作成・活用し、政策体系の戦略化を試みている自治体が現れつつある（佐藤2017）。

3 施策評価機能の充実

施策評価には大きく4つの機能が存在する（図2）。

第1は「ベンチマーキング」である。施策レベルの評価指標と目標数値を設定した上で、時系列で目標達成度の推移を観測したり、全国の平均値や他地域の数値と比較したりするものである。

第2は「有効性分析」である。施策の実現に対して個々の事務事業がどの程度有効であるかを評価するものである。これは総合計画の基本計画に掲げられた施策とそれを構成する事業群を、目的（上位）と手段（下位）の関係で捉えるという点で「タテの評価」ともいえる。

第3は「優先順位づけ」である。多様な評価基準により分析し（Multi-Criteria-Analysis）、施策

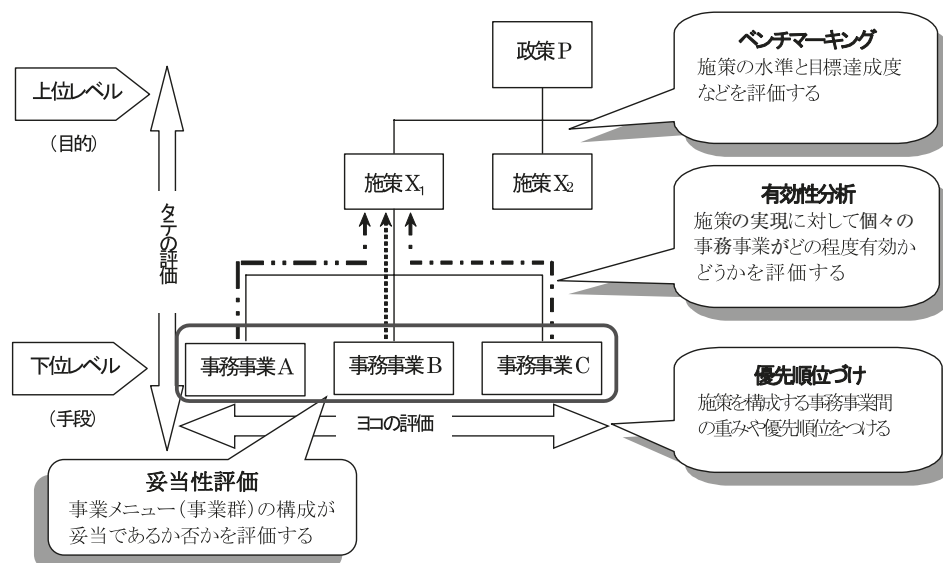
を構成する事務事業間に重みを付けたりするものである。これは施策を実現する手段としての個々の事務事業を複数の代替案として捉え、単一ないし複数の評価基準によって多角的に事務事業間の相対比較を行うという点で「ヨコの評価」と言えるものである。

第4は「妥当性評価」である。施策という目的を実現するための手段である事務事業メニュー（事務事業群）の構成が妥当であるか否かを評価するものである。施策に掲げた目標を達成する上で既存の事務事業の構成が十分であればよいが、不十分であれば既存事業を統廃合したり、新規事業を立案したりすることが想定される。

以上4つの機能のうち、ベンチマークは「施策レベル評価」であるのに対して、その他の機能は施策とそれを構成する事務事業を一つのパッケージ（単位）として捉えた評価という点で「施策単位評価」とも言える。

ベンチマークについては、筆者の調査によれば、施策評価の導入自治体の約7割が既に実施しており、決して珍しいものではない（佐藤2015）。しかし、ベンチマークの要となる施策評価指標や

図2 施策評価の基本フレーム



(出所) 佐藤 (2015)

目標値が適切に設定されていない自治体が多数散見される。たとえば、施策評価指標が事務事業評価における成果指標を単に寄せ集めただけのものであったり、施策目標値の根拠に合理性がほとんどなかったりする。これらは結局のところ、基本計画の改定時に遡る深刻な問題である。

なぜならば、政策（広義）とはそもそも問題解決の手法ないし手段であり、その「問題」とは目標と現状とに乖離がある場合に認識されるものだが、そのためには明確な目標設定と的確な現状分析が必要だからである。しかしながら、施策における成果の定義（施策のめざす状態がどのようなものか）について十分な議論がなされていないことが多い。それがゆえに、例えば「地域の活性化」という施策の場合、地域が活性化している状態がどのようなものであるかについて、具体的な説明がほとんど示されない。また、目標設定については過去からのトレンドの単なる延長であったり、国や県が定めた数値目標を無批判に受け入れたりする。このような状況であるならば、施策評価指標を用いたモニタリングや目標達成度の把握にさほど意味はないことになる。ましてや目標を達成できたかどうかに関心を置いた評価は愚の骨頂であると言わざるを得ない。

政策体系が目的と手段の階層構造となっていない自治体も多いが、そうした問題を克服できれば、有効度分析や妥当性評価の機能を施策評価に持たせることが次のステージへの課題となる。具体的には、ベンチマーキングによって目標未達成の阻害要因や目標達成の促進要因が何であるか、またそれらが行政の内部要因であるか外部要因によるものなのかを検討し、問題の要因分析を行っていく。そして、そうした要因分析を踏まえて行政としての課題を設定し、問題解決のための具体的な代替的手段として事業を列挙するのである。尤も、完全な情報を収集分析し、予想される全ての代替的手段を列挙することは到底できるはずもない

から、現実には種々の制約下での代替的手段を抽出選択することになる。とはいうものの、まったくの新規の施策などほとんど存在しないのであるから、まずは既存の個々の事業について施策の実現手段としてどの程度有効であるかどうかを分析するとともに（有効度分析）、それら事業群で過不足がないかどうかチェックする（妥当性評価）。その結果、妥当性を充足しない場合には既存事業を統廃合したり、新規事業を立案したりするなどして、事務事業のラインナップを統合再編することになる。このように事務事業評価に割くエネルギーを縮小し、施策評価へと力点をシフトさせることによって、行政経営システムの品質向上を図るのがよい。

4 施策評価と予算編成の連携強化

前述の図1からも見て取れるように、「評価」には、過年度において実施した事業の成果検証といった事後評価、将来に向けて実施すべき事業の選択という事前評価が存在する。このとき、事後評価と事前評価の間に存在するギャップとその間を連結するフィードバックをいかに行うべきかが課題となるが、業績測定（事後評価）の情報を活用し、事前評価に伴う不確実性への対応を図ることになる。さらに、図1に示したマネジメント・サイクルでは、評価から予算編成へのフィードバック回路として2つの系統がある。1つは評価から予算編成への直接的なフィードバック（図1中の（a））であり、これは実施計画が固定方式の場合（ただしローリング方式を採用する場合であってもローリングサイクルが2年以上で、かつ改定年度以外の年度も含まれる）である。もうひとつは、評価から実施計画の改定を経由して予算編成へ架かるフィードバック（図1中の（b））であり、これは実施計画が毎年ローリング方式（ローリングサイクルが1年のケース）の場合である。この点、実施計画の策定につき、どのよう

な方式を採用すべきかが問題とされることもある。毎年ローリング方式では改定作業に伴う事務量がその他の方式よりも増大するため敬遠される向きがなくはないが、経営資源の配分といった予算との関連付けを重視する立場からは毎年ローリング方式を採用すべきであり、実際、毎年ローリング方式を採用する自治体は7割程度と最も多いのが現状である。

ところで、筆者が都市自治体を対象に実施した全国調査データをもとに、予算編成過程における行政評価情報の利用度がどのような要因によって決定されるかについて、その規定要因を統計的に分析したところ、「施策評価においてベンチマークよりも事業間の優先順位づけ（優先度づけも含む）を導入している自治体のほうが財政部門は施策評価情報を利用していること」が明らかとなっている（佐藤2011）。ただし、この「優先順位づけ（優先度づけ）」については緒に就いたばかりであり、システムとして導入している自治体はさほど多くはない。

さらに、枠配分予算と優先順位づけの関係を整理することも重要である。枠配分予算制度を導入する自治体も少なくないが、同制度における配分額は前年度実績に基づく算定を根拠としており、優先順位づけの結果に基づくシーリングレベルの設定や予算配分とはなっていない。真に政策主導型予算編成を志向するのであれば、少なくとも政策の優先順位づけに基づく予算の枠配分を行い、その後には部局間調整が行われるべきであろう。

もちろん、こうした優先順位の設定は行政の恣意的操作のみに委ねるのではなく、何らかの民主的統制が必要である。マネジメントレベルの優先順位づけや資源配分は、首長の政策方針や公約、議会や住民の意思などによって一定の制約を受けるものである。またこれら価値前提と整合的であればならない。さらに、マネジメントレベルでは行政内部の関係組織の討議を経て意思決定を行

うことが、コンセンサスを得る上で重要な過程である。このようにして策定される実施計画は単なる事業メニューを羅列した情報ではなく、事業の優先順位を明瞭化したプライオリティ・リストともいうべき性格を有するものである。

5 結びにかえて

以上述べたとおり、総合計画の戦略性・実効性を高めるためには、総合計画の策定段階から、策定後のマネジメントに係る手法・手順・体制等について庁内で熟議し、その具体的方策を明らかにしておく必要がある。とりわけ政策体系がマネジメントの拠り所となるため、その戦略化（「目的と手段」ないし「原因と結果」に組み替えること）が最も重要である。

総合計画の改定期、なかでも最上位の基本構想から全面的に改定する（フルモデルチェンジする）場合には、その時こそが計画の戦略性・実効性を高める上で千載一遇の好機である。もしかりに基本構想の計画期間が10年であるとすれば、その好機を的確に活かすか、あるいは10年後に先送りするかは、もちろん当該自治体の裁定次第である。

注

ロジックモデルによる政策体系の戦略化、適切な成果指標の設定、計画策定のマネジメントなどについては、紙面の都合上、詳述することができなかった。この点については、『一歩先を行く自治体職員のPDCAの教科書（仮題）』（近刊予定）において明らかにしたい。

参考文献

- 佐藤徹（2017）「自治体行政へのロジックモデルの導入戦略」『季刊評価クォーター』第42号、pp.2-17、行政管理研究センター
- 佐藤徹（2015）「施策評価の理論と実際」『季刊評価クォーター』第33号、pp.41-56、行政管理研究センター
- 佐藤徹（2011）「評価と予算の連動メカニズムの実証分析—予算編成過程における行政評価情報の利用度の規定要因」『公共政策研究』Vol.11、pp.71-84、日本公共政策学会